UNIUNEA EUROPEANĂ
Programul Operaţional Capacitate Administrativă 2014 – 2020
Titlul Proiectului: **Dezvoltare locală sustenabilă în Oraşul Măcin**
Axa prioritară: Administraţie publică şi sistem judiciar accesibile şi transparente
Obiectiv specific 2.1: Introducerea de sisteme şi standarde comune în administraţia publică locală ce optimizează procesele orientate către beneficiari în concordanţă cu SCAP
Cod **SIPOCA/SMIS2014: 922/151550**

A5. FACILITAREA DEZVOLTARII COMUNITARE

A5.1 FACILITAREA DEZVOLTARII COMUNITARE

MANUAL DE BUNE PRACTICI

CONTEXT

Cultura evaluării în cadrul instituțiilor guvernamentale a început să se manifeste la nivelul guvernelor din Europa odată cu sporirea interesului pentru îmbunătățirea calității reglementării în contextul larg creat de necesitatea respectării standardelor obligatorii din punct de vedere al bunei guvernări. Evaluarea impactului politicilor publice este în prezent reglementată prin regulile de procedură ale guvernelor din majoritatea țărilor Uniunii Europene. Țările din Europa Centrală și de Est, în special cele care au devenit recent membre ale Uniunii Europene, au adoptat aceeași atitudine cu privire la evaluarea politicilor guvernamentale și au inițiat reguli, proceduri sau sisteme de evaluare al căror scop este acela de a soluționa problema îmbunătățirii calității reglementărilor emise de propriile guverne. Dat fiind că nu există prevederi în aquis-ul comunitar cu privire la standardele de calitate în materie de reglementări, inițiativele diferitelor guverne au de obicei la bază structura specifică a guvernelor și cultura proprie în materie de administrație publică. Cu toate acestea, trăsătura comună a guvernelor din Europa este voința politică de a îmbunătăți fundamentarea politicilor publice prin proceduri bine stabilite care vizează, printre altele, asigurarea cadrului necesar desfășurării unor activități de dezvoltare a capacității de a prognoza consecințele măsurilor inițiate.

În acest context, în ultimii ani, Guvernul României, prin intermediul Secretariatului General al Guvernului, a inițiat mai multe măsuri în scopul de a reforma sistemul de formulare a politicilor publice la nivelul centrului guvernului. Aceste măsuri vizau sporirea capacității instituțiilor guvernamentale de a elabora și fundamenta inițiative de politici publice. Scopul acestui demers a fost în principal acela de a modifica modul în care sunt evaluate inițiativele guvernamentale, prin introducerea unui format standard de document de politică publică

numit Propunere de Politică Publică care să poată fi folosit ca instrument în procesul decizional la nivelul instituțiilor guvernamentale. Această inițiativă, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 775/2005, a fost însoțită de aceea a înființării Unităților de Politici Publice la nivelul tuturor ministerelor. Rolul acestor unități este în principal acela de a menține un anumit nivel de calitate a inițiativelor de politici publice conform standardelor stabilite prin această Hotărâre. Acest nivel de calitate vizează modul în care este fundamentată politica și mai ales importanța acordată evaluării impactului posibil al alternativelor identificate pentru o politică publică.

La început, această inițiativă a fost considerată a fi o măsură birocratică a centrului guvernului care va îngreuna activitatea instituțiilor administrației publice centrale prin creșterea timpului alocat pregătirii noilor inițiative de politici publice. De fapt, sursele nevoii de evaluare a impactului politicilor publice sunt diferite, toate însă având legătură cu eficiența guvernului. Treptat, evaluarea impactului a început să fie considerată un instrument util de politici publice aflat la dispoziția administrației publice, care, dacă este efectuată corect, reduce perioada implementării, sporește gradul de predictibilitate și eficiență al guvernării și permite participarea societății civile la procesul decizional.

Există o serie de concepte care au un sens asemănător și care sunt folosite pentru a desemna procesul de identificare a soluțiilor la problemele de dezvoltare socioeconomică precum și în contextul procesului decizional. Acestea sunt: analiza politicilor publice, planificarea și formularea politicilor publice, evaluarea impactului politicilor publice și, parțial, politici bazate pe dovezi, etc. Unii dintre autori fac diferența între aceste concepte, plasându-le în etape diferite ale procesului politicilor publice sau stabilind diferențe cu privire la sfera de acțiune și anvergura politicilor ce urmează să fie analizate[1]. În manual, folosim aceste concepte ca sinonime aproximative, singura diferență fiind aceea dintre planificarea (analiza) politicilor și

[1] Pentru alte interpretări ale concepteleor de politică vezi Carl V. Patton. David Savicki. Metode elementare cu privire la analiza și planificarea politicilor. Prentice Hall. 2nd ed. 1993, p. 5.

evaluarea impactului ca și set specific de activități de evaluare realizate în etapa inițială, pe durata sau la finalul procesului de implementare a politicilor.

Analiza politicilor publice, ca disciplină specifică aplicată activităților funcționale din administrația publică, este relativ nouă în țările din Europa de Est, însă țările occidentale cu cea mai mare experiență în domeniu au introdus aceste proceduri începând cu primii ani ai deceniului 6 ai secolului trecut. Experiența și metodele utilizate derivă în principal din practicile companiilor din sectorul privat. De atunci, literatura de specialitate cu privire la analiza politicilor publice și la metodele folosite pentru analiză și evaluare s-a dezvoltat foarte mult. Totuși, semnele mediului de afaceri în care s-a dezvoltat inițial s-au păstrat în multe situații și în special nu sunt încă definite clar aspectele specifice legate de aplicarea analizei politicilor în administrația publică. Acesta este unul din motivele pentru care este importantă înțelegerea diferențelor de abordare, deoarece funcționarea specifică a instituțiilor din administrația publică, care exercită puterea publică, determină obiectivele și abordările politicii publice formulate în sectorul public. Valorile, principiile, terminologia, procedurile și procesul decizional sunt diferite în cazul administrației publice și pentru a asigura o utilizare eficientă a metodelor aplicate și verificate din sectorul privat se impune adaptarea unei părți a terminologiei, a abordărilor și a regulilor care se aplică. De exemplu, conceptele de profit și concurență încununată de succes, care sunt esențiale în procesul decizional al companiilor private, sunt prea puțin utile în administrația publică. Însă principii cum ar fi distribuția egală a beneficiilor și a urmărirea binelui general al societății prin politici publice guvernamentale sunt de maximă importanță.

Inca exista anumite prejudecăți la nivelul institutiilor publice si chiar societatii civile privind procesul formualrii politicilor publice, insa depășirea acestor prejudecăți este primul pas ce trebuie făcut pentru a putea progresa în procesul de formulare a politicilor publice. Deși există mai multe definiții și abordări ale conceptelor de politică și politică publică în literatura de

specialitate, în acest manual se vor folosi următoarele definiții pentru a distinge clar cele două concepte:

Politica este sinonimă într-o societate democratică cu un complex de reguli și proceduri folosite pentru a asigura reprezentarea legală și armonizarea intereselor, folosindu-se mecanismele democrației reprezentative. Principalii actori ai procesului politic sunt partidele politice și politicienii, membrii aleși ai parlamentului și autoritățile locale, precum și oficialii numiți pe criterii politice la nivelul executiv al administrației - miniștrii, secretari de stat[2] și personalul tehnic al acestora – consilierii, etc..

Politica publică este celălalt set de reguli și proceduri de la nivelul executiv al administrației publice, prin care se asigură realizarea scopurilor și priorităților convenite la nivel politic , și care permit dezvoltarea tuturor sectoarelor esențiale ale vieții societății[3].

Linia de demarcație între politică și politica publică este asigurată de mandatul decizional stabilit prin alegeri și prin mecanismul de împărțire a puterilor în stat. Determinarea politică a procesului decizional este prerogativa clasei politice, deoarece numai politicienii aleși precum și reprezentanții împuterniciți politic sunt autorizați de către cetățeni să ia decizii și să își asume responsabilitatea politică cu privire la deciziile luate.

Există două abordări principale în formularea politicilor publice:

"Politicile axate pe scopuri" – care privesc aspectele strategice la nivel înalt sau domeniile de politici în general. Aceste politici vizează probleme generale și complexe și stabilesc o serie de obiective de dezvoltare pe termen mediu. În dezvoltarea și implementarea unor astfel de strategii este necesar să fie implicate mai multe instituții. Iată câteva exemple de astfel de

[2] Poziția de secretar de stat în cadrul administrației publice din România este ocupata pe criterii politice, în condițiile în care în alte țări, secretarul de stat este rangul cel mai înalt al funcției publice.
[3] Definițiile sunt preluate din Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, Hotărârea de Guvern no. 870/ 24.07.2006.

politici: Planul Național de Dezvoltare, Strategia de Dezvoltare Durabilă, Programul de Reducere a Sărăciei, Politica de Dezvoltare Rurală, etc.

"Politicile axate pe probleme" – se axează pe anumite probleme sau aspecte specifice care trebuie soluționate și care țin de o anumită zonă a politicilor. De regulă, titlul documentului de politică indică pe ce anume se concentrează acesta (ex: îmbunătățirea sistemului de licențiere a universităților, reducerea ratei șomajului în rândul populației Roma din mediul rural, reducerea numărului de evadați din închisori, soluționarea problemelor cu grădinițele din noile zone ale orașelor, etc). (Vezi și secțiunea 3 a prezentului capitol.)

Procesul de formulare a politicilor publice este un demers tehnic și profesional, asigurat de funcționarii publici, de specialiștii de la nivelul administrației centrale, precum și de cercetători independenți, ce are scopul de a oferi o argumentare cuprinzătoare și structurată, precum și o fundamentare solidă a tuturor informațiilor care țin de posibilele alternative și decizii. Politicile pot fi și trebuie să fie considerate un instrument direct care să permită clasei politice atingerea anumitor obiective specifice incluse în programele de guvernare sau care se impun pe parcursul guvernării. Din acest motiv, analiza politicilor publice ține de competența funcționarilor publici care trebuie să aibă cunoștințe de specialitate, precum și cunoștințe profesionale în domeniu. Calitatea, obiectivitatea și corectitudinea analizei țin de răspunderea profesională a funcționarilor publici și a specialiștilor din domeniul administrației.

Analiza politicilor publice poate fi considerată o profesie bazată pe învățare, în care formarea profesională reprezintă numai un punct de pornire, având un caracter continuu. Dezvoltarea competențelor profesionale ale analiștilor se bazează pe învățarea din cazurile concrete și experiența acumulată atât în cadrul administrației naționale cât și din practica internațională. Colectarea unor informații ample, monitorizarea literaturii de specialitate, participarea la discuții publice și conferințe, crearea unei rețele profesionale, cunoașterea modificărilor la nivel politic și legislativ pot fi definite ca standardele vieții profesionale a analiștilor.

Rolurile funcționarilor publici și ale politicienilor în cadrul procesului de formulare a politicilor publice

Funcționari publici	**Politicieni**
Colectarea de informații Realizarea analizelor Elaborarea soluțiilor Evaluarea impactului ***Elaborarea propunerilor de politici publice*** Consultarea factorilor implicați, a grupurilor țintă, a instituțiilor din administrația publică Prezentarea argumentelor Planificarea Asigurarea implementării Controlarea procesului și a rezultatelor Organizarea evaluării Raportarea Asumarea răspunderii profesionale	Stabilirea agendei de politici publice Conturarea cadrului general al politicilor Stabilirea priorităților Evaluarea propunerilor de politici publice Realizarea analizelor politice Coordonarea unor discuții sociale Consultarea societății /a grupurilor țintă/ a electoratului Luarea deciziilor Atribuirea de sarcini funcționarilor publici Asumarea răspunderii politice

Uneori, răspunderile profesionale ale funcționarilor publici depășesc competențele tradiționale ale analiștilor. De multe ori, oficialii care răspund de anumite politici sunt și cei care trebuie să reprezinte politica pe parcursul tuturor procedurilor de consultare. Din acest motiv, aceștia trebuie să dețină foarte bune abilități de prezentare și argumentare, precum și abilități de moderare și facilitare a întâlnirilor. În sfârșit, trebuie precizat faptul că etica profesională impune cu strictețe rămânerea la nivelul analizei și neimplicarea în procesul decizional. În același timp, este inevitabilă realizarea unui anumit nivel de analiză de impact sau de recomandări către forurile decizionale. Din acest motiv, inițiatorii politicilor publice trebuie să fie extrem de atenți pentru a-și păstra onestitatea și obiectivitatea pe parcursul etapelor analizei și să verifice mai întâi propriile ipoteze, evaluări și interpretări ale datelor.

Imparţialitatea şi corectitudinea trebuie să fie dublate de independenţa poziţiei analitice, care este fără îndoială una dintre cele mai importante calităţi ale acestei profesii. Uneori, acest cod deontologic nu este foarte uşor de urmat. Ciclul planificării politicilor publice Ciclul planificării politicilor publice este format din patru etape principale: stabilirea agendei, formularea politicii, procesul decizional şi implementarea politicii. Totuşi, există variante ale ciclului politicilor publice care includ, pe lângă cele patru, etape mai detaliate.

Fiecare guvern are propria agendă politică, pe baza căreia se stabilesc schimbările în multe domenii de politici publice. Dat fiind că resursele bugetare ale statului sunt limitate, nu toate ideile din platforma program pot fi materializate . De obicei, pe agenda politică se regăsesc probleme de actualitate, care sunt importante pentru societate şi care trebuie soluţionate.



Problemele care ajung pe agenda politică provin şi de la o serie de instituţii, organizaţii, ONG-uri din domeniu care pot avea iniţiativa formulării de politici noi sau reformulării celor deja existente. Presa reprezintă o sursă importantă prin care sunt semnalate problemele dintr-un

anumit domeniu; în același timp însă, ministerele și alte instituții publice dețin informații detaliate cu privire la problemele ce țin de aria lor de competență, fapt care îi determină să inițieze ei înșiși demersuri pentru rezolvarea problemelor de politici care apar.

În următoarea etapă – formularea politicii publice – sunt studiate cauzele problemei, precum și modalitățile posibile de soluționare ale acesteia. În această etapă sunt identificate, definite și selectate alternativele care vor fi ulterior analizate.

Inițiatorii politicilor publice – fie prin forțe proprii, fie cu ajutorul specialiștilor – realizează o evaluare preliminară a impactului, așa numita evaluare ex-ante, în care este descris atât impactul politicii asupra proceselor economice și sociale de la nivelul societății în general, cât și efortul financiar care grevează bugetul de stat sau o serie de instituții și organizații implicate. Această evaluare preliminară a impactului soluțiilor posibile se numește evaluare de impact ex-ante.

Evaluarea ex-ante a impactului politicilor publice este o activitate realizată la începutul procesului de formulare a politicii publice, atunci când cei care se ocupă de planificare și specialiștii încearcă să anticipeze, cu ajutorul diferitelor metode de studiu cantitative și calitative, impactul asupra societății ca urmare a implementării politicii.

Practica impune elaborarea evaluării de impact ex-ante în cel puțin două etape. Prima evaluare preliminară se realizează pentru a evalua conceptele soluțiilor alternative. Această evaluare trebuie să fie inclusă în documentele de politici ca evaluare a alternativelor. După ce documentul de politică publică este acceptat, în faza de implementare se impune de multe ori o a doua evaluare a impactului în momentul redactării actelor normative în domeniu. Proiectele de noi acte normative se redactează în cazul în care soluția propusă în documentul de politică publică are legătură cu introducerea unor noi reglementări în domeniu. Proiectele

de acte normative noi trebuie să fie susținute de o evaluare a impactului în scopul determinării consecințelor pe care acestea le vor produce.

Necesitatea evaluării impactului actelor normative derivă din fundamentarea documentului de politică publică:

1. Dintr-un singur document de politici pot deriva mai multe acte normative cu consecințe economice, sociale, legislative etc. diferite, iar acest impact se impune a fi evaluat.
2. În etapa de elaborare a documentului de politică publică, nu este posibilă realizarea unei evaluări complete și detaliate a impactului implicațiilor bugetare sau a consecințelor legislative, deoarece documentul de politică publică are un caracter prea general, iar detaliile sunt stabilite abia în faza de elaborare a actelor normative.

Adoptarea politicii publice reprezintă următoarea etapă, în cadrul căreia persoanele responsabile de luarea deciziilor stabilesc care dintre soluțiile propuse este cea mai bună, putând fi implementată în practică. Calitatea informațiilor, prezentarea completă a problemelor de politică publică, precum și structurarea clară a documentelor de politică publică sunt esențiale pentru asigurarea unui standard ridicat al formulării alternativelor în vederea procesului decizional.

Rolul finanțării de la bugetul de stat este foarte important și trebuie definit în această etapă. Procedura bugetară este un exercițiu anual care cuprinde mai multe etape și care este realizat în scopul strânge toate informațiile cu privire la cheltuielile publice din anul precedent, de a estima resurselor disponibile pentru anul bugetar următor, precum și pentru luarea unor decizii cu privire la distribuirea finanțelor publice între sectoare în anul bugetar următor. Majoritatea politicilor și a actelor normative adoptate de Guvern au impact asupra bugetului, dar în momentul adoptării lor, Guvernul nu are niciun fel de informații cu privire la resursele disponibile pentru anul bugetar următor, nici despre valoarea totală a solicitărilor de finanțare de la buget provenite de la ministerele de linie. Din aceste motiv, luarea unei decizii cu privire

la propunerile de politici publice și la proiectele de acte normative trebuie să parcurgă două etape: prima – luarea unei decizii cu privire la politica publică sau la noua reglementare, a doua – luarea unei decizii cu privire la alocarea finanțării pentru implementarea politicii sau a reglementării. Din punct de vedere al procesului de planificare a politicilor publice, etapa implementării politicilor trebuie să ia în considerare calendarul adoptării Legii Bugetului de Stat.

Implementarea politicii publice reprezintă cea de-a patra etapă a ciclului definit anterior, iar principalele sale instrumente sunt planificarea, managementul și coordonarea, precum și monitorizarea și evaluarea implementării. În mod normal, implementarea politicilor publice trebuie planificată încă din faza de elaborare a documentului de politică publică în care sunt definiți următorii pași importanți . Această primă planificare nu intră în detalii deoarece aceasta ar însemna irosirea resurselor în cazul în care propunerea de politică publică nu este acceptată. Planificarea activităților din documentul de politică publică, precum și Hotărârea de Guvern prin care este adoptată politica trebuie să includă:

- Titlul documentului de politică publică supus spre aprobare;
- Alternativele și soluțiile supuse spre aprobare de către inițiator;
- Ministerul sau autoritatea publică în a cărei responsabilitate se află sarcina implementării;
- Sarcini care derivă din documentul de politică publică aprobat, cu termene stabilite pentru îndeplinirea acestora;
- Stabilirea unui calendar pentru predarea notelor informative cu privire la implementarea documentului de politică publică adoptat de Guvern;
- Documentele de politică publică abrogate ca urmare a adoptării noului document de politică publică. Planul detaliat de implementare trebuie elaborat după luarea deciziei de adoptare a politicii. În această etapă, planificarea trebuie să includă toate detaliile, inclusiv un termen posibil pentru transmiterea cererilor de finanțare, sesiunile grupurilor de lucru, întâlnirile

pentru consultări, transmiterea primelor documente în vederea derulării procedurilor oficiale de consultare, evenimente concrete (seminarii, conferințe, activități de formare profesională) etc.

Pentru a ști dacă activitățile realizate pe durata procesului de implementare a politicii publice corespund celor planificate în funcție de criteriile de selecție, dar și de obiectiv, și dacă au dus la soluționarea problemei pentru care a fost formulată acea politică, este necesară o evaluare obișnuită a politicii publice (evaluarea ex-post).

Evaluarea ex-post a impactului politicii publice este o activitate derulată pe parcursul sau la finalul etapei de implementare a politicii. Sunt evaluate rezultatele obținute și sunt identificate eventuale abateri de la obiectivul planificat, depășiri ale termenelor sau ale costurilor stabilite, etc. Scopul evaluării ex-post nu este doar acela de a dezvălui erorile care au fost făcute, ci și de a recomanda cele mai potrivite soluții pentru activitățile viitoare.

Monitorizarea este un tip de evaluare ex-post realizat în procesul de implementare a politicii publice, al cărei scop este acela de a asigura o implementare eficientă a acesteia și de a inițiа măsurile necesare de corecție.

Evaluarea finală este un tip de evaluare ex-post realizat la finalul perioadei de implementare a politicii, în scopul de a analiza rezultatele finale ale politicii, de a identifica eventuale deficiențe și de a formula recomandări pentru a asigura evoluția ulterioară a respectivului domeniu de politici publice.

De obicei, evaluarea ex-ante necesită mai multă muncă, iar erorile sunt mai frecvente decât în evaluarea ex-post. Atunci când este evaluată o politică în faza de planificare, de multe ori problemele apar din lipsa unor date credibile care face dificilă elaborarea unor ipoteze. Pe de altă parte, în cazul evaluării ex-post, aceste probleme pot fi soluționate dacă se realizează o planificare eficientă, precum și o previzionare atentă a activităților necesare de colectare a datelor în etapa de planificare.

În practică, ciclul politicilor publice nu se derulează la fel de simplu și cu aceeași succesiune a etapelor ca în teorie. Fiecare etapă poate presupune eforturi repetate pentru a se ajunge la rezultate satisfăcătoare. În sfârșit, trebuie spus că în multe cazuri de politici sectoriale planificarea este continuă: odată cu încheierea ciclului politicii publice, finalizată cu evaluarea ex-post, se stabilește o nouă agendă, iar procesul este reluat.

Tipuri de instrumente de politici publice

Procesul de gândire pentru identificarea alternativelor presupune și luarea în considerare a posibilelor instrumente de politici publice care ar putea fi folosite pentru a rezolva problema. În această etapă, noțiunea de posibile instrumente de politici publice este prezentă în special sub formă de concept, idee privind eventualele acțiuni de întreprins. Cu toate acestea tipurile de instrumente reprezintă unul dintre criteriile importante de diferențiere între mai multe alternative. Tipurile de instrumente de politici publice folosite cel mai des de către guverne sunt:

• Instrumente de reglementare care stabilesc drepturile, obligațiile și restricțiile, precum și standardele stipulate în legi și regulamente;

• Instrumente financiare care cuprind subvenții, deduceri de impozite, condiții preferențiale pentru tranzacții, etc;

• Instrumente informative care cuprind activități de diseminare a informațiilor, cursuri de formare, publicații, etc;

• Instrumente instituționale care cuprind crearea sau reorganizarea instituțiilor publice pentru a asigura funcțiile publice necesare sau pentru a furniza servicii publice și a îmbunătăți calitatea lor;

• Delegarea funcțiilor către organizații ale societății civile care presupune un mecanism alternativ de furnizarea a serviciilor publice, folosindu-se capacitatea ONG-urilor și a organizațiilor umanitare.

Unele dintre instrumentele cel mai des folosite în administrația publică sunt **instrumentele de reglementare**[4] care presupun propunerea de noi legi sau hotărâri de guvern în vederea rezolvării problemei.

Cu toate acestea, „suprareglementarea" este una dintre principalele probleme în multe țări dezvoltate. Se consideră a fi una dintre deficiențele administrațiilor publice din societatea modernă, care duce la scăderea activității economice, la presiuni administrative asupra societății și a mediului de afaceri, la birocratizarea vieții sociale. Inițiativa generală a analizei de impact a fost formulată inițial cu scopul de a reduce povara inutilă a suprareglementării în domeniul mediului de afaceri. Din acest motiv, cei care formulează politici publice trebuie să depună toate eforturile pentru a testa propunerile de introducere a unor regulamente suplimentare în vederea rezolvării unei probleme. Una dintre greșelile esențiale și practicile nerecomandate care duc la regulamente normative contradictorii și la reducerea rolului statului de drept în general este tendința de a crea noi regulamente pe lângă cele existente, fără o revizuire atentă, o înlocuire sau abrogare a acestora.

Instrumentele financiare presupun intervenția statului și se referă la o serie de activități ale Guvernului desfășurate pe piața de bunuri și servicii care vizează controlarea prețului anumitor bunuri și servicii. Intervenția statului poate presupune înființarea de regii autonome, înființarea unor instituții de reglementare, subvenționarea unei industrii, de exemplu industria porumbului, care, în mod normal, reprezintă cheltuieli suplimentare pentru stat. Instrumentele de intervenție a statului cuprind și programe de ajutoare de stat, de exemplu

[4] Trebuie să se facă diferența între actele normative folosite de Guvern ca instrumente pentru luarea deciziilor și cele care generează îndatoriri suplimentare asupra societății din punct de vedere al reglementărilor. Evident, hotărârile de guvern privind implementarea unor instrumente de politici publice de tipul campaniilor de informare sau reorganizării instituționale sunt adoptate sub formă de acte normative, însă aceste acte normative nu au nimic în comun cu instrumentele de reglementar

subvenții și reduceri de impozite pentru companiile dintr-un anumit sector. Intervenția statului se folosește nu numai pentru eliminarea imperfecțiunilor pieței, ci și pentru reducerea sărăciei, protecția drepturilor omului, îmbunătățirea nivelului de trai etc. Când se analizează dacă intervenția statului este cel mai potrivit instrument pentru rezolvarea unei anumite probleme, cei care formulează politicile publice trebuie să fundamenteze motivul pentru care sectorul privat nu este capabil să asigure un model optim pentru producția de bunuri sau furnizarea de servicii. În cazul unei intervenții a statului este practic aproape obligatoriu să se demonstreze, prezentând dovezi în acest sens, că avantajele intervenției statului depășesc costurile implicate. Și alte alternative, de exemplu, campaniile de informare a publicului (**măsuri informative**), pot duce la atingerea obiectivului, presupunând mai puține acțiuni de reglementare din partea guvernului. Există situații în care unele probleme pot fi rezolvate prin furnizarea de informații și consiliere pentru o mai bună implementare a regulamentelor existente sau prin asigurarea unei implementări mai eficiente a legilor și regulamentelor existente.

Instrumentele instituționale presupun înființarea de noi instituții publice sau reorganizarea instituțională și redistribuirea competențelor instituțiilor publice. Acestea pot fi considerate instrumente de politici publice deoarece sunt direct corelate cu anumite aspecte de politici publice sau probleme definite. De exemplu, existența mai multor instituții publice care îndeplinesc funcții apropiate și care se suprapun vor duce, în mod evident, la o performanță scăzută și o calitate necorespunzătoare a serviciilor. Cetățenii pierd timp mergând de la o instituție la alta și îndeplinind toate cerințele acestora (formulare de completat, termene de așteptare, etc). În acest caz, instrumentele de politici publice pentru îmbunătățirea calității serviciilor sunt reprezentate de analiza funcțională a instituțiilor și de reorganizarea ulterioară a acestora. Soluțiile instituționale ar putea fi utile pentru îmbunătățirea funcționării interne a administrației, ducând la o mai bună corelare cu nevoile societății.

Delegarea funcțiilor către organizații ale societății civile este recunoscută ca fiind un instrument de politici publice eficient pentru rezolvarea problemelor și îmbunătățirea calității serviciilor. În acest caz, capacitatea de auto-organizare a societății poate crea avantaje suplimentare. De exemplu, în loc să se organizeze toate serviciile sociale pentru persoanele în vârstă sau cu dizabilități de către instituțiile publice, alternativa ar putea fi o propunere de delegare a acestor funcții către ONG-uri sau organizații umanitare și alocarea fondurilor necesare pentru aceste servicii. Valoarea adăugată va fi reprezentată de o mai bună înțelegere a nevoilor beneficiarilor, noi locuri de muncă și economisirea costurilor administrative.

Politici de locuire în Franța

Programul local de locuire

Programul local de locuire (PLL) Programul local de locuire (PLL), instaurat prin Legea repartiției competențelor între comune, departamente, regiuni și stat, din 7 ianuarie 1983, era la origine un document prin care comuna (sau grupul de comune) își putea alege prioritățile în materie de locuire, mai ales în cazul locuințelor pentru persoanele defavorizate, în concordanță cu competențele sale în materie de urbanism (pentru mai multe detalii, a se vedea anexele). Acest document a fost consolidat de LOV (Loi d'Orientation sur la Ville) din 13 iulie 1991, care îi definește conținutul și introduce procedura de elaborare. Programul local de locuire reprezintă un demers, în principal, intercomunal, dar are și competență comunală. Acesta își definește principiile și obiectivele vizând dreptul la locuință și favorizând mixitatea socială printr-o repartiție echilibrată și diversificată a ofertei de locuințe între comune și în cartierele aceleiași comune. Legea din 13 august 2004 privind libertățile și responsabilitățile locale marchează o nouă etapă importantă în istoria programelor locale de locuire (PLL). Legea definește conținutul PLH (Programme local de l'habitat), cuprinzând: un document de orientare, definit în urma unui diagnostic, principiile și obiectivele PLL și un program de acțiuni, detaliat pe sectoare geografice.

Programul local de locuire este elaborat pe o durată de cel puțin cinci ani de către un organism public de cooperare intercomunală numit EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) sau, în caz de imposibilitate, de către o comună pentru a asigura echilibrul social al locuirii pe teritoriul în cauză. Acesta trebuie să fie cuprins în mod obligatoriu în planul local de urbanism. Programul se va aplica în urma unei convenții între prefect și reprezentantul organismului public de cooperare intercomunală. Există două tipuri de EPCI: cu fiscalitate proprie (federativă) și asociativă. O instituție publică de cooperare (EPCI) cu fiscalitate proprie

este destinată să reunească municipalitățile pentru a-și exercita competențele lor pentru un proiect de dezvoltare locală și pentru a promova planificarea regională.

Din categoria instituțiilor publice de cooperare intercomunală cu fiscalitate proprie fac parte: sindicatele noilor aglomerații (SAN), comunitățile de comune (CC), comunitățile de aglomerație (CA), comunitățile urbane (CU) și metropolele.

Aceste instituții publice au putere fiscală de impozitare. Forma asociativă sau fără fiscalitate proprie este finanțată prin contribuția comunelor, care sunt membre, din care sunt menționate: sindicatele cu vocație unică și sindicatele cu vocație multiplă, regrupate sub denumirea de sindicatele de comune. De la 1 ianuarie 2015, în Franța, există 2.133 de instituții publice de cooperare inter-municipală (EPCI), cu impozitare proprie. Printre acestea, se află 11 metropole, 9 comunități urbane, 226 comunități de aglomerații, 1.884 comunități de comune și 3 sindicate de aglomerații noi. Pe teritoriul național, numărul de comunități izolate se ridică la 70. (Sursa: www.observatoire –des- territoires. gouv.fr).

Comunitatea urbană (CU): comunitatea urbană formează, urmare a Legii din 16 decembrie 2010, mai multe orașe formând peste 450.000 de locuitori, cu un singur centru, fără enclavă. Comunitățile existente anterior legii din 1999 au efective inferioare sub acest prag și nu pot fi adoptate de sistemul FPU. Formă mai integrată de cooperare decât comunitatea de aglomerație, aceasta are competențe mai largi decât aceasta. Comunitatea urbană (CU) este competentă, în mod obligatoriu, în aceleași domenii care vizează CA, în legătură cu dezvoltarea economică, socială și culturală, de administrare a serviciilor publice și în domeniul mediului înconjurător.

Comunitatea de aglomerație (CA): a fost creată prin Legea din 12 iulie 1999, modificată prin Legea din 16 decembrie 2010 și este un EPCI, care regrupează mai multe comune, un ansamblu de peste 50.000 de locuitori, cu un singur centru, fără enclavă, în jurul a mai multor comune de 15.000 de locuitori. Aceasta își propune să implice municipalități într-o zonă de solidaritate, pentru a construi un proiect comun de dezvoltare urbană. Are competențe

obligatorii în dezvoltarea economică, amenajarea teritoriului, echilibrul social al locuirii și politicile urbane. Sindicatul noilor aglomerații (SAN/Syndicat d'agglomération nouvelle): este o structură de cooperare intercomunală introdusă pentru organizarea orașelor noi. Comunitatea de commune (CC): Creată prin Legea din 6 februarie 1992 și consolidată prin legea din 12 iulie 1999, comunitatea de comune este o instituție publică de cooperare intercomunală, care regrupează mai multe comune, asociate într-un spațiu de solidaritate în jurul unui proiect comun de dezvoltare economică și de amenajare a teritoriului. Ea are două competențe obligatorii: amenajarea teritoriului și dezvoltarea economică, și cel puțin un grup de competențe opționale.

Ca atare, are competențe în construirea drumurilor comunitare, a locuințelor sociale, colectarea și tratarea deșeurilor menajere sau amenajarea de echipamente culturale și sportive Metropola: Creată prin Legea nr. 2010-1563 din 16 decembrie 2010 a reformei colectivităților teritoriale, metropola este o instituție publică de cooperare intercomunală, care regrupează comune, formând de la data creării sale un ansamblu de 500.000 de locuitori. Pot obține statutul de metropolă cele 4 comunități urbane instituite prin Legea 66-1069 din 31 decembrie 1966 (Sursa: DGCL, 2013:16).

Comunitățile urbane (CU), conform CGCL (Code Général des Communautés Locales) au următoarele competențe obligatorii:

a) în legătură cu politicile urbane: dispozitive contractuale de dezvoltare urbană, de dezvoltare locală și de inserție economică și socială; dispozitive locale de prevenire a delincvenței.

b) o competență având legătură cu politicile urbane: echilibrul social al locuirii; programul local de locuire; politica locuințelor de interes comunitar; acțiuni în favoarea locuințelor sociale; acțiuni în favoarea locuințelor pentru persoanele defavorizate prin operații de interes comunitar; operații programate de ameliorare a locuirii, acțiuni de reabilitare și de absorbție a locuințelor insalubre, atunci când acestea sunt de interes comunitar.

Comunitățile de aglomerație (CA) au următoarele competențe, conform articolului L5216-5:

a) în legătură cu politicile urbane: dispozitive contractuale de dezvoltare urbană, de dezvoltare locală și de inserție economică și socială de interes comunitar; dispozitive locale, de interes comunitar, de prevenire a delincvenței;

b) echilibrul social al locuirii: programul local de locuire, politica locuințelor de interes comunitar; acțiuni și ajutoare financiare în favoarea locuințelor de interes comunitar; rezerve funciare pentru aplicarea politicii comunitare a echilibrului social al habitatului; acțiuni, de interes comunitar, în favoarea locuințelor persoanelor defavorizate; ameliorarea parcului imobiliar construit de interes comunitar.

Politica de locuire este indisociabilă cu politica de dezvoltare.

Obiective:

a) Articularea SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) cu programele locale de locuire. PLL își definește politicile sale în funcție de opțiunile amenajării teritoriului și obiectivele SCOT privind echilibrul social al locuirii și a producției de locuințe. PLL trebuie să fie compatibil cu SCOT.

b) Planurile locale de urbanism permit introducerea PLL. PLL au vocația de a declina programul de acțiuni pe sectoare geografice și de a preciza incidențele acestuia asupra PLU (Plan Local de l'Urbanisme). PLU înlocuiește POS (Plan d'Occupation des Sols). Acesta a apărut odată cu Legea Solidarității și Reabilitării Urbane (SRU /Solidarité et Renouvellement Urbain) în anul 2001. (Sursa: DGUHC/IUH2, 2006).

Locuințele sociale Intervenția statului în construirea de locuințe a fost semnificativă după cel de-al Doilea Război Mondial. Efectele induse de război (lipsa de locuințe, blocajul în acordarea de chirii) au condus la declanșarea crizei de locuințe. Astfel, statul s-a implicat în deblocarea chiriilor prin dispozitive de intervenție pentru a limita creșterea costurilor locuințelor, oferind ajutoare pentru familiile cu venituri reduse. Este vorba despre o liberalizare a chiriilor printr-o politică de suport a familiilor cu probleme, de a oferi condiții acceptabile de confort. Inițial,

au fost oferite ajutoare publice de construcții (mai ales, în anii 1950), urmate de ajutoare private (1965-1975), în completare cu cele publice (Fack, 2007). Este vorba despre alocații de locuire pentru familiile cu copii (Allocation de Logement Familiale) și alocații pentru persoanele în vârstă și alte categorii de persoane dezavantajate (Allocation de Logement Sociale).

Au urmat ajutoarele de împrumuturi, în special, pentru achiziționarea unei proprietăți (PAP/Prêt à la propriété) în anul 1977, prin Creditul Funciar și apoi ajutoare de împrumuturi pentru proprietăți cu taxă zero (PATTZ), acordate pentru construcția sau cumpărarea unei locuințe noi. Deseori criticate, ca fiind paternaliste, alocațiile pentru locuințe au fost create în anul 1948, pentru a permite familiilor cu venituri reduse să beneficieze de o locuință, fără a consacra o parte importantă din bugetul lor pentru cheltuieli destinate locuinței (cunoscută sub denumirea de rata de efort). Ulterior, acestea au fost criticate, din cauza ineficienței și lipsei de rezultate concrete; prin urmare, s-au instituit ajutoarele personale pentru locuințe (APL/Aides Personnelles pour le Logement).

Locuințele sociale reprezintă un domeniu major de intervenție al statului pe piața de locuințe. Franța dispune de un parc social de 4,5 milioane de locuințe (adică 18% din parcul total). Procentul locuințelor sociale a fost stabilit în urma legii SRU, care indică un prag de 20 % de locuințe sociale per oraș/comună (de peste 3.500 de locuitori sau de peste 1.500 în regiunea pariziană, situate într-o aglomerație de peste 50.000 de locuitori).

Mixitatea socială este considerată ca fiind una dintre obiectivele prioritare ale politicilor de locuire. Ea se traduce, în principiu, prin două obiective operaționale: limitarea concentrării populației defavorizate din cartierele cu probleme și atragerea populației cu venituri și capital simbolic, și dezvoltarea unor oferte de locuințe accesibile pentru populațiile cu resurse puține, bazate pe principiile solidarității teritoriale (Rolland, 2011:13). Conform legii, comunele urbane, colectivitățile teritoriale și statul asigură tuturor locuitorilor condiții de viață și

locuințe, astfel încât să fie favorizate coeziunea socială și evitarea sau chiar dispariția fenomenelor de segregare.

Construcția locuințelor sociale Aceste prevederi privesc EPCI prevăzut cu Programul Local de Locuire (PLL), fie fondurile de amenajare urbană (FAU), destinate pentru ajutorul colectivităților locale în construirea de locuințe sociale. Procentul de 20 % de locuințe sociale per comună urbană este singura măsură coercitivă, obligatorie și cuantificată pentru favorizarea mixității sociale. Au fost și opoziții din partea aleșilor locali, care au invocat problema terenurilor libere construibile (sunt puține și cu prețuri ridicate). Prin urmare, legea SRU a mai suferit câteva modificări care să faciliteze construcția de locuințe sociale.

Legea angajamentului național pentru locuințe a modificat modalitățile de soluționare a locuințelor, în favoarea colectivităților locale. De exemplu, locuințele sociale vândute chiriașilor vor putea fi contabilizate în cota stabilită timp de cinci ani. Mai mult, sancțiunile prevăzute în lege, egale cu 20 % din capacitatea fiscală pe cap de locuitor multiplicate cu numărul lipsă de locuințe sociale sunt limitate la 5% din suma costurilor reale ale municipalității. În practică, aceste penalități sunt puțin disuasive (ele nu reprezentau decât 32 de milioane în anul 2008), anumite municipalități preferând să le plătească decât să se plieze pe cota impusă de lege) (Rolland, 2011:16).

Zonele urbane sensibile (ZUS) au fost definite de puterile publice ca fiind prioritare pentru politicile urbane. Lista acestor zone a fost stabilită, pornindu-se de la criterii, precum: rata șomajului, numărul tinerilor sub 25 de ani, procentul persoanelor fără diplomă de studiu și problemele de ordin fiscal. Jumătate din ZUS cu cele mai multe probleme au fost clasificate în zonele de renovare urbană (ZRU). În cartierele în care s-a luat în considerare o intervenție publică semnificativă, s-a conturat ideea dezvoltării economiei și crearea locurilor de muncă prin intermediul ZFU (Zones Franches Urbaines).

ZFU au devenit, începând cu anul 2015, "teritorii antrepenoriale". Regimul de auto-antreprenor a fost creat, grație legii de modernizare a economiei (LME) din 2008, cu aplicare

din ianuarie 2009. Este valabilă pentru persoanele care doresc să înființeze sau dețin deja o firmă individuală pentru activități comerciale, artizanale sau liberale. Firma trebuie să îndeplinească condițiile de regim fiscal ale microîntreprinderilor (realizarea a cel puțin 80.000 de euro cifra de afaceri pentru o activitate comercială sau cel puțin 32.000 de euro pentru prestări servicii și activități liberale).

Persoana fizică trebuie să opteze pentru exercitarea unei francize de TVA. Regimul de auto-antreprenor oferă formalități de creare a unei firme, un mod de calcul și de plată simplificată a cotizațiilor sociale și de impozit pe venit. Persoana beneficiază de mai multe avantaje: dispensă de înmatriculare la registrul comerțului și la repertoriul meseriilor pentru artizani; de o exonerare a TVA; la alegere, de un regim micro-fiscal simplificat și de o exonerare de taxă profesională, timp de trei ani de la înființarea firmei. Conform Observatorului Național al ZUS în anul 2013, în zonele libere de fiscalitate, s-au înregistrat 5.000 de întreprinderi. Cele mai multe firme instalate în ZFU sunt cele care desfășoară activități medico-sociale (15,3%), lucrări de construcții specializate (14,6%), comerț cu amănuntul, cu excepția automobilelor și a motocicletelor (13,2%), activități științifice și tehnice (12,7%) (Onzus, 2014:46).

Politici axate pe probleme: reabilitarea locuințelor. Studiu de caz: reabilitarea HQE a 104 locuințe din cartierul Courghain-Grande Synthe (Comunitatea Urbană Dunkerque, Franța) Reabilitarea locuințelor sociale reprezintă una dintre preocupările ecologice și de mediu, întrucât locuințele construite înainte de deceniul 1990 au un randament energetic redus, din cauza construirii imobilelor, a materialelor de construcție și a modalității de încălzire a acestora. HQE, axată la început pe construcția locuințelor noi, s-a extins și pe reabilitarea locuințelor existente, în programul de renovare urbană din 2000, numit Renouvellement urbain et environnement (RUE) (Wallez, 2006 :5). Acest program de reabilitare s-a bazat pe noțiunea și principiile HQE. Noțiunea de HQE (Haute Qualité Environnementale) derivă din necesitatea integrării criteriilor dezvoltării durabile, a calității vieții și a prezervării mediului

înconjurător (controlul impactului asupra mediului exterior și crearea unui mediu interior sănătos și confortabil).

HQE este aplicabilă de asemenea și clădirilor (programare, concepție, gestiune, utilizare, demolare). HQE are ca obiective : ameliorarea calității vieții locuitorilor și protecția mediului înconjurător ; elaborarea unei Agenda 21 locale din partea comunității urbane din Dunkerque; construcția de 14 locuințe noi în ZAC1[5] și reabilitarea a 104 locuințe sociale, grație unui proiect de intervenție.

Multe dintre activitățile politicilor publice au fost realizate în Franța în cadrul zonelor de amenajare concertată (ZAC). ZAC au ca obiect "amenajarea și echiparea terenurilor construite și neconstruite, mai ales în construcții cu destinație de: locuință, comerț, industrie, servicii sau instalații și echipamente colective publice sau private". ZUP au fost create în anul 1958 pentru a asigura în mod rapid echiparea zonelor respective în construcții masive de folosință rezidențială. După ce o zonă a fost creată printr-o decizie ministerială, realizarea sa era condusă de o colectivitate teritorială, un organism public sau de o societate economică mixtă cu capital public-privat.

Obiective și mize incluse în programul local de locuire (PLL) calificarea și valorificarea ofertei de locuințe și adaptarea amenităților naturale astfel încât locuințele să fie valorificate, deci îmbunătățirea imaginii locale; privilegierea intervențiilor în cartiere defavorizate și degradate pentru a menține un oarecare echilibru aglomerației urbane; adaptarea nevoilor de locuințe populației sărace și defavorizate (în unele cazuri, reabilitarea nu înseamnă crearea de noi locuințe, ci modificarea spațiilor construite, lărgirea acestora cu funcționalități noi (cum ar fi palierele foarte largi sau spații exterioare care pot fi modulate după anumite nevoi, mai ales spații de parcare); dezvoltarea unui dinamism rezidențial de calitate

[5] 1 ZAC (zones d'aménagement concertée) au fost create prin legea funciară din anul 1967 și au înlocuit ZUP (zones à urbaniser en priorité), fiind destinate remedierii defectelor și neajunsurilor ZUP.

Obiectul de studiu

Locuinţele vetuste au fost construite acum 20 de ani. Programul s-a axat pe trei problematici transversale: a. implicarea civică şi socio-politică a reabilitării urbane; b. efectele specifice sociale ale HQE; c. studiul efectelor simbolice ale HQE de pe lângă actorii implicaţi

Metodologie

Metodologia se bazează pe analiza sistemului de actori implicaţi şi analiza acestor interacţiuni. Enunţarea problematicii prin ipotezele de lucru:

h1. Examen critic al definirii programelor. Datele culese prin metode de investigare specifice permit definirea obiectivelor HQE la nivelul unităţilor de cartier în relaţie cu ansamblul comunităţii urbane. Intervenţia urbană se bazează pe un program de lucrări prin transformarea locuinţelor ocupate făcând loc constituirii unui parteneriat. Acest parteneriat apare sub forma unui comitet de pilotaj şi a unui comitet de monitorizare. Dacă decidenţii şi reprezentanţii instituţionali se află la orginea organizării acestui comitet, care este atunci rolul locuitorilor şi cum participă aceştia la elaborarea proiectului? Acest parteneriat eludează participarea locuitorilor care nu intervin decât prin procedura definită de către planul instituţional, şi care este rolul acestora în transformarea urbană ?

h2. Dimensiunile civice ale HQE h3. Percepţia efectelor HQE. HQE modifică percepţia locatarilor, a locuitorilor cartierului şi a altor actori implicaţi a ceea ce înseamnă un mediu de viaţă sănătos (calitatea vieţii, bunăstare, confort psihologic). Realizarea unei analize critice asupra acţiunilor concertate şi consultării locatarilor Metoda utilizată pentru colectarea informaţiilor Trei modalităţi: observaţia directă (monitorizare regulată a şantierului pentru notarea progreselor lucrărilor exterioare; vizite în apartamente odată cu recepţia lucrărilor), colectarea sistematică a opiniilor individuale (chestionare distribuite în cutia poştală, completate prin chestionare individuale), animaţia reuniunilor/şedinţelor colective

Interpretarea și analiza acestor date, reprezentările sociale ale HQE din punctul de vedere al locuitorilor, relevarea neconcordanțelor instituționale și raporturile socio-rezidențiale. Actorii implicați: locuitorii cartierului, actorii instituționali și firmele care au executat lucrările de reabilitare. Următoarea analiză implică identificarea actorilor, a sistemelor produse de aceștia și contribuțiile efective ale acestora. Se remarcă trei caracteristici ale sistemului de acțiune: complexitatea relațiilor între actorii implicați; structura relațiilor dintre actori trebuie să fie identificată în timp; realizarea unei anchete va clarifica structura acestor relații, jocul de forțe ale actorilor.

Alegerea metodelor și tehnicilor de investigare S-a optat pentru două niveluri de analiză: o analiză cantitativă pentru analiza structurală și o analiză calitativă privind studiul strategic prin construirea sistemului de acțiune în timp. De asemenea, s-au avut în vedere niveluri diferite de analiză, pe de o parte analiza relațională a actorilor implicați în ceea ce privește analiza structurală și cunoașterea empirică a modului de lucru al actorilor, pe de altă parte.

Pentru verificarea ipotezelor, s-au utilizat trei tipuri de demersuri: întâlniri regulate cu actorii implicați ai comitetului de pilotaj; participarea punctuală a unui membru a echipei de cercetare la lucrări, în calitate de observator.

Acesta va fi martor la procesul de producție analizând modul în care HQE influențează conținutul și calitatea interacțiunilor dintre actori; lansarea unui chestionar printre locatarii celor 104 locuințe, odată ce reabilitarea a fost finalizată.

Chestionarul este centrat pe lucrările realizate, condițiile de realizare a acestora, rezultatele/efectele percepute de rezidenți în urma reabilitării.

Chestionarele au fost completate în cadrul a două workshop-uri/ateliere de lucru. Exploatarea informațiilor colectate din aceste investigații, combinată cu datele rezultate din analiza documentară și analiza jocului actorilor implicați permit aprecierea condițiilor de reproductibilitate a demersului HQE în alte situații. Sursa: HQE Comunitatea Urbană Dunkerque, Franța.