

EXPUNERE DE MOTIVE

Lege privind amenajarea teritoriului și urbanismul

I. DESCRIEREA SITUAȚIEI ACTUALE

Conform studiului *“Analiză privind așezările informale din România - evaluarea situației actuale în vederea formulării unor reglementări și instrumente de intervenție”* realizat de I.N.C.D.URBAN-INCERC (2014) la inițiativa Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, peste 64.000 de familii din România, respectiv peste 200.000 cetățeni români locuiesc în așezări informale.

Așezările informale sunt formațiuni rezidențiale ilegale cărora le lipsește infrastructura de bază, siguranța posesiei, condiții adecvate de locuire etc. (UNECE, 2009). Referindu-se la situația din România, Suditu & Vâlceanu (2013) au definit așezări informale ca fiind formațiuni rezidențiale dezvoltate de regulă la marginea localităților urbane sau rurale, în care ocuparea terenurilor are un statut ilegal sau legal, iar construcțiile sunt neautorizate sau respectă parțial autorizațiile obținute, cărora le lipsește accesul la infrastructura tehnico-edilitară de bază, condiții adecvate de locuire etc., ce pun în pericol siguranța și starea de sănătate a populației rezidente .

Din păcate, în absența unui cadru coerent normativ, operațional și de investiții dedicat, fenomenul ia amploare pe zi ce trece, cu consecințe grave asupra celor aflați într-o astfel de situație: lipsa documentelor de identitate, acces limitat sau inexistent la infrastructura publică și la servicii sociale; supraaglomerare; în multe cazuri, amplasarea locuințelor pune în pericol siguranța și sănătatea rezidenților. Din păcate, nici legislația națională și nici politicile publice nu recunosc și nici nu reglementează locuirea informală, ceea ce reprezintă unul din principalele obstacole în găsirea de soluții adecvate. În numeroase cazuri, chiar dacă autoritățile administrației publice locale au dorit să realizeze proiecte și investiții publice în perimetrul așezărilor informale, cadrul normativ actual nu le-a permis să investească în aceste zone pentru ameliorarea condițiilor de viață și siguranță a comunităților respective.

Astfel de așezări informale se găsesc, răzleț, pe tot teritoriul României atât în mediul rural, cât și în cel urban. Potrivit aceluiași studiu, 38,7% dintre unitățile administrativ-teritoriale respondente au declarat că pe teritoriul lor există cel puțin o așezare informală. În total, studiul a estimat existența a 49,338 gospodării și 63,492 familii ce locuiesc în așezări informale în România. Semnalăm că dintre cele 3.181 unități administrativ-teritoriale chestionate pe tema așezărilor informale, doar jumătate (49,5%) au răspuns chestionarului, astfel că numărul de 64.000 de familii afectate de fenomen (obținut prin analiza răspunsurilor la chestionare) este în realitate mai mare.

Locuirea informală este un fenomen care afectează la scară largă comunități din întreaga lume. În contextul schimbărilor radicale de sistem politic, economic și social, din ce în ce mai multe așezări din spațiul fost-socialist s-au extins ca așezări informale. Astfel, așa cum o arată studiile și analizele în domeniu, fenomenul locuirii informale în Europa de Est, și inclusiv România, se află în expansiune. Rapoartele realizate de Națiunile Unite - Comitetul Economic pentru Europa (UNECE - 2009, 2016) subliniază faptul că particularitățile locuirii informale în spațiul EECCA – Europa de Est, Asia Centrală și Caucaz – sunt însă diferite față de determinanții și manifestările aceluiași fenomen în statele în curs de dezvoltare din Sudul Global.

Locuirea informală în zona Europei Centrale și de Est s-a propagat în contextul trecerii abrupte de la economii planificate la economii de piață, ceea ce a creat un vid legislativ și o decredibilizare a ”planificării” în sine, ca proces de organizare a vieții în comunități. Așezările informale în zona EECCA variază ca nivel de venit al persoanelor vizate, calitate a construcțiilor și rațiune sau determinanți ai

informalității (de ex. nevoi de bază versus dezvoltare speculativă; cf. UNECE , 2016). Același raport descrie că procesul de tranziție a avut un impact considerabil asupra sectorului locuirii în general prin:

1. *Restituirea și privatizarea terenurilor (diferite tipuri: posesie, cesionare, proprietate);*
2. *Privatizarea stocului de locuințe publice socialiste (și schimbarea naturii și diversificarea proprietății);*
3. *Retragerea statului din sectoarele planificării și locuirii;*
4. *Schimbarea responsabilității pentru furnizarea de locuințe dinspre stat spre sectorul privat;*
5. *Descentralizarea și transferul responsabilităților pentru dezvoltarea urbană locală către administrația locală (proces ce nu a fost acompaniat de alocări corespunzătoare de resurse financiare sau instruire a resurselor umane).*

Rapoartele și recomandările internaționale ce analizează tipologii de acțiuni cu privire la atenuare fenomenului locuirii informale indică două categorii principale de acțiuni:

- (1) investiții în a furniza infrastructură și servicii celor ce locuiesc în așezări informale, pentru a crește calitatea vieții acestora și a scădea riscurile asupra sănătății și siguranței (de ex. acces la apă și canalizare, infrastructură de drumuri, securizarea și regularizarea malurilor apelor, colectarea deșeurilor ș.a.). Aceste măsuri se descriu în literatura de specialitate sub termenul de „*slum upgrading*”, desemnând cu precădere măsuri de modernizare a infrastructurii;
- (2) programe de „formalizare” ce presupun eliminarea stării de informalitate a ocupării terenului și a construcției prin sprijin în acordarea de titluri de proprietate, autorizarea construcțiilor ș.a. Acest tip de măsuri are rolul de a crește siguranța ocupării, de a permite obținerea actelor de identitate și accesarea de servicii, de a permite impozitarea, evaluarea, comercializarea și asigurarea proprietății ș.a. Teoretic, procesul de formalizare ar presupune și corectarea planificării urbanistice a zonei prin eliminarea construcțiilor non-conforme sau situate în zone nesigure, extinderea tramei stradale pentru a permite accesul în condiții de siguranță ș.a. acțiuni care în practică implică probabil cele mai mari dificultăți de implementare.

Raportul UNECE (2016) indică faptul că în zona EECCA există țări care au dezvoltat legislație pentru formalizarea locuirii informale și sunt în proces de implementare (ex. Albania, Muntenegru, Croația, Georgia) dar și țări în care accesul la informații cu privire la fenomenul locuirii informale este redus și legislația este nedevelopată (ex. Kazakhstan, Tajikistan, Kyrgyzstan, Belarus ș.a.). Printre țările menționate a avea o experiență îndelungată în a aborda probleme asociate locuirii informale sunt indicate Grecia și Spania.

O serie de documente europene și internaționale vizând fenomenul de informalitate semnate sau asumate de România abordează direct sau indirect așezările informale. Problematicile vizând așezările informale și locuitorii acestora fac obiectul de cercetare al unor organisme internaționale al căror domeniu de activitate îl constituie dezvoltarea durabilă, urbanismul, coeziunea teritorială și locuirea. Analiza problematicilor așezărilor informale vine în contextul dreptului la locuire și implicit la o locuință adecvată care face obiectul a numeroase rezoluții, declarații, rapoarte etc.

Astfel, dreptul la locuință adecvată devine un obiectiv încă din 1948, articolul 25.1. al Declarației Universale a Drepturilor Omului elaborată de O.N.U. fiind edificator în acest sens: “Orice persoană are dreptul la un standard de viață adecvat pentru sănătatea și bunăstarea lui însuși și a familiei lui, incluzând asigurarea hranei, a locuinței, îngrijire medicală și serviciile medicale necesare...” Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, cunoscută și sub numele de „Convenția Europeană a Drepturilor Omului” elaborată de Consiliul Europei și intrată în vigoare în anul 1953, Carta Socială Europeană adoptată la Torino în anul 1961, Convenția Internațională cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale (1966), Convenția internațională privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială (1965), Declarația privind progresul social și dezvoltarea (1969), Declarația de la Vancouver privind Așezările Umane (1976), Convenția privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor (CEDAW, 1979), Declarația Organizației Națiunilor Unite privind

Dreptul la Dezvoltare (1986), Convenția Internațională privind Drepturile Copilului (1989) fac referire la dreptul fundamental pe care fiecare persoană îl are la o locuință adecvată, drept ce se constituie într-o datorie a societății ca întreg și obligație a autorităților publice la toate nivelurile. Cea de-a doua Conferință a Națiunilor Unite privind Așezările Umane (Agenda Habitat II, Istanbul, 1996) indică pentru prima dată scopul elaborării politicilor de dezvoltare urbană și integrată,

Carta de la Leipzig pentru Orașe Durabile (2007), asumată de statele membre ale Uniunii Europene, prevede faptul că “renovarea locuințelor existente poate avea un impact semnificativ asupra eficienței energetice și asupra îmbunătățirii calității vieții rezidenților”. Astfel, “locuințele sănătoase, adecvate și accesibile ca preț pot crește atractivitatea cartierelor atât pentru tineri, cât și pentru bătrâni”. Carta Drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, semnată la 7 decembrie 2007, prevede că în scopul combaterii marginalizării sociale și a sărăciei, Uniunea Europeană recunoaște și respectă dreptul la asistență socială și locuințe, astfel încât să asigure o existență decentă pentru toți cei care nu dispun de resurse suficiente. Raportul Protecției Sociale și a Incluziunii Sociale, elaborat și gestionat de Comisia Europeană, Direcția Generală pentru Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitatea de Șanse în anul 2010 dezbate pe larg problema persoanelor fără adăpost și a excluziunii de la locuințe. Conform acestuia, toate statele membre trebuie să aibă ca prioritate identificarea persoanelor fără adăpost și problema excluziunii de la locuințe adecvate, prin includerea acestora în strategii naționale, regionale sau locale în scopul creșterii gradului de conștientizare, îmbunătățirea coordonării politicilor și punerea lor în aplicare și mai ales identificarea resurselor.

Așezările informale în România iau amploare pe zi ce trece, iar cadrul legislativ curent nu oferă modalități de soluționare și nici de limitare și/sau încetare a fenomenului. Factori istorici, socio-economici, politici și legislativi au dus la apariția și răspândirea fenomenului (cf. Raportului de cercetare Locuirea Informală în România - www.locuireinformala.ro).

Factorii socio-economici care au contribuit la apariția și răspândirea acestui fenomen sunt legați de urbanizarea rapidă și sistematizarea forțată a teritoriului din perioada 1950-1975, mobilitatea rezidențială pe care acestea au provocat-o, restructurarea post-socialistă a economiei naționale, care a condus la accentuarea stării de sărăcie și excluziune socială, precum și accesul redus la locuințe pentru categoriile defavorizate după 1990. La aceste lucruri se adaugă un sistem de planificare teritorială deficitar, dar și lipsa unor instrumente adecvate de administrare a terenurilor. Numeroase forme de locuire informală sunt rezultatul procesului de sărăcire și marginalizare socială și economică a numeroase grupuri, în contextul schimbărilor economice pe care România le-a traversat în ultimele decenii, pentru ocupanții lor aceste adăposturi fiind locuri de refugiu în absența resurselor și opțiunilor.

Factorul istoric care a determinat apariția primelor nuclee de așezări informale este legat de sedentarizarea forțată a romilor în perioada comunistă, începând cu 1948. De asemenea, odată cu politica de sistematizare forțată a satelor, românii au fost mutați de multe ori în imobile la marginea orașelor și satelor, în special în zonele sărăcicioase din orașe sau în așezările de tip semiurban din zonele agricole. Acest lucru face ca multe din așezările informale din România să fie deja vechi de câteva zeci de ani, cu familii stabilite acolo de câteva generații și o comunitate care a crescut gradual, în timp.

Cât privește factorii politici și legislativi, după abrogarea legii privind sistematizarea teritoriului în decembrie 1989, dezvoltarea localităților s-a realizat până în 2001 fără un cadru legal coerent privind amenajarea teritoriului, iar reglementările ulterioare au făcut dificilă includerea teritoriilor care cuprindeau așezări informale în intravilanul localităților adiacente. Vorbim de un adevărat vid legislativ după 1990 și de o retragere/ absență a statului din planificarea și dezvoltarea teritorială. În lipsa unor reglementări urbanistice și teritoriale clare, precum și a lipsei de implementare a celor existente, așezările

informale au proliferat pe tot teritoriul României, atât în mediul urban, cât și în cel rural, afectând populații întregi de cetățeni români, de diferite etnii.

Reducerea investițiilor publice destinate accesului la o locuință decentă a categoriilor vulnerabile, amânarea procesului de cadastrare la nivel național, dar și lipsa unor proceduri simplificare, precum și absența unei instituții de coordonare – toate acestea au făcut și mai dificilă identificarea unor soluții tehnice și juridice pentru aceste așezări în prezent. De asemenea, la apariția și dezvoltarea acestor comunități a contribuit și ignorarea acestor zone de-a lungul timpului de către autorități, cât și absența acestui subiect de pe agenda publică și politică.

Soluțiile legislative adoptate până în prezent au abordat locuirea informală doar sectorial, fără o înțelegere a realității teritoriale și sociale în ansamblu și fără o analiză atentă a potențialelor urmări a unora dintre măsuri. Or întârzierea recunoașterii juridice, urbanistice și sociale a așezărilor informale nu face decât să agraveze un fenomen deja problematic, cu consecințe serioase atât la nivelul sănătății și siguranței locuitorilor, cât și la nivelul dezvoltării sustenabile și inteligente a localităților din România.

Menționăm că în prezent, în România, subiectul locuirii și așezărilor informale încă nu apare în vreun document strategic asumat la nivelul vreunei instituții guvernamentale și nici asumat ca realitate și terminologie în legislația în domeniul locuirii. Există unele mențiuni și prevederi cu privire la nevoia de sprijin pentru cadastrarea teritoriilor extravilane ale unităților administrativ-teritoriale în care există așezări informale - însă fără referire la fenomenul locuirii informale ca problematică de ansamblu și fără ca sintagma să fie definită – în Programul național de cadastru și carte funciară (cf. H.G. nr.94/2015 *„Comisia...prioritizează...ținând cont de cel puțin unul din următoarele criterii: [...] c) u.a.t. care prezintă așezări informale ale comunităților aflate în condiții de sărăcie extremă”*), precum și în documentele strategice ale Agenției Naționale pentru Romi.

În luna ianuariei 2018, în cadrul Programului de guvernare al Guvernului României (2018-2020), la capitolul Minorități, “în vederea îmbunătățirii substanțiale a situației romilor, cu un accent deosebit pe comunitățile de romi aflate într-o situație de sărăcie extremă”, se propune “Rezolvarea problemelor legate de dreptul de proprietate asupra terenurilor și locuințelor deținute de romi și implementarea unor programe de reabilitare a locuințelor din zonele locuite de romi prin asigurarea energiei electrice, a apei potabile, a canalizării, a gazului metan, a salubrității”.

II. SCHIMBĂRI PRECONIZATE

Ca urmare a considerentelor anterior expuse, prezentul act normativ propune completarea Legii nr. 350 din 6 iulie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu completările și modificările ulterioare în următoarele direcții majore:

1. Introduce o definiție a așezărilor informale și evidențiază problemele asociate socio-demografice și economice generate de statusul de informalitate asupra locuitorilor lor.
2. Clarifică și detaliază responsabilitățile autorităților publice centrale și locale în legătură cu recunoașterea fenomenului, identificarea așezărilor informale și a tipologiilor lor, respectiv elaborarea și implementarea unui plan de acțiune coerent dedicat așezărilor informale cuprinzând măsuri operaționale, urbanistice și cadastrale necesare pentru îmbunătățirea condițiilor de viață ale locuitorilor din așezările informale.
3. Introduce prevederi referitoare la identificarea și delimitarea perimetrelor locuite aflate sub risc natural sau biologic, respectiv creează cadrul de intervenție pentru oferirea de soluții de locuire alternative în cazul în care, pentru siguranța locuitorilor, singura soluție este relocarea gospodăriilor.

4. Clarifică și completează prevederile legale referitoare la procesele de consultare și planificare participativă în vederea identificării soluțiilor de intervenție adaptate specificului așezării informale și nevoilor comunității, respectiv pentru sprijinirea locuitorilor în vederea obținerii unui drept de deținere a terenurilor ocupate.

4. Introduce prevederi privind realizarea unui program de finanțare destinat îmbunătățirii capacității autorităților publice locale și comunităților pentru limitarea și rezolvarea problemei, precum și modificarea programelor de investiții publice existente cu măsuri specifice pentru așezările informale

Se preconizează ca odată cu intrarea în vigoare a noilor prevederi, locuitorii din așezările informale și autoritățile administrației publice locale vor putea acționa coerent astfel încât fenomenul informalității să fie limitat, iar condițiile de viață și siguranță să fie îmbunătățite.

Pentru considerentele de mai sus, am elaborat proiectul de Lege pentru completarea Legii nr. 350 din 6 iulie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu completările și modificările ulterioare.

Tabel cu semnatarii propunerii legislative privind modificarea Legii 350 / 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu completările și modificările ulterioare

NR.	PARLAMENTAR	SEMNĂTURĂ	PARTID
1	ȘUCIU V. SAMUEL		PSD
2	Pătru Florin Monale		PSD
3	GEORGESCU NICOLAE		PSD
	JOHOTARU ADRIAN		independ
5	NICOLAE ANDREI		PSD
	Pătru ANDREI		PSD
7	HEATA EUGEN		PSD
8	Salomon Adrian		PSD
9	URSU RAZVAN ION		PSD
10	Fulgeaciu - Mocanet daniel Michael		PSD
11	OTESANU ANIELA		PSD
12	ALSA MARIAN - GHEORGHE		ALDE
13	Mocanu Adrian		ALDE
14	VECEA NICOLAE		PSD
15	CRISTIAN BRINEA		USR
16	Niculae Dan		USR
17	VAD SERGIU COSMIN		USR
18	BIZGAN - GAYRAL OANA - FLOARA		USR
19	VILCEANU DAN		PNL
20	PRISNEL ADRIAN CLAUDIU		USR
21	FRABO ANGELICA		PNL
22	CRISTIAN GHICA		USR
23	VASILE DANIEL		MIN
24	Rupoi Fulghe		USR
25	ROMAN FLOREN CLAUDIU		PNL
26	LEOREANU LAURENTIU DAN		PNL

Tabel cu semnatarii propunerii legislative privind modificarea Legii 350 / 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu completările și modificările ulterioare

[illegible]