

DEZVOLTAREA URBANĂ – O PRIORITATE EMERGENTĂ A DOMENIULUI DEZVOLTĂRII REGIONALE

Maria PRISACARI

Doctorandă,

Academia de Administrare Publică, Director Agenția de Dezvoltare Regională Nord,
Chișinău, Republica Moldova

e-mail: mariaprisacari.adrnord@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6135-787X>

Politica de dezvoltare regională impune o poziție tot mai importantă pe lista factorilor dezvoltării economice și sociale a spațiului național, regăsindu-se printre prioritățile atât a Guvernului Republicii Moldova, cât și a partenerilor de dezvoltare. Premisa apariției conceptului de dezvoltare urbană a constituit deteriorarea tot mai mare a arealului urban. Necesitatea unei abordări teritoriale care ar propune nu doar investiții în infrastructură și clădiri, dar care ar lua în calcul și alte aspecte importante, cum ar fi dezvoltarea economică și incluziunea socială, care a devenit tot mai stringentă. Dezvoltarea urbană este o prioritate emergentă a politicii de dezvoltare regională. Articolul dat prezintă teoria și principiile fondatoare ale politicii publice urbane. Diferitele dimensiuni ale vieții urbane – de mediu, economic, social și cultural – sunt interconectate, iar succesul în dezvoltarea urbană poate fi obținut doar printr-o abordare integrată a acestora. Măsurile privind revitalizarea urbană trebuie combinate cu cele care promovează educația, dezvoltarea economică, incluziunea socială și protecția mediului. De asemenea, parteneriate puternice între cetățenii locali, societatea civilă, industrie și diferite niveluri de guvernare pot aduce o plus valoare în dezvoltarea sustenabilă.

Cuvinte-cheie: dezvoltare regională, dezvoltare urbană, oraș inteligent, pol de creștere, Republica Moldova.

URBAN DEVELOPMENT – AN EMERGING PRIORITY OF THE FIELD OF REGIONAL DEVELOPMENT

The regional development policy imposes an increasingly important position on the list of factors of economic and social development of the national space, being among the priorities of both the Government of the Republic of Moldova and the development partners. The premise of the emergence of the concept of urban development was the increasing deterioration of the urban area. The need for a territorial approach that would not only propose investments in infrastructure and buildings, but also take into account other important aspects, such as economic development and social inclusion, has become increasingly urgent. Urban development is an emerging priority of regional development policy. This article presents the theory and founding principles of urban public policy. The different dimensions of urban life – environmental, economic, social and cultural – are interconnected, and success in urban development can only be achieved through an integrated approach to them. Urban revitalization measures must be combined with those promoting education, economic development, social inclusion and environmental protection. Also, strong partnerships between local citizens, civil society, industry and different levels of government can add value to sustainable development.

Keywords: regional development, urban development, smart city, growth pole, Republic of Moldova.

LE DÉVELOPPEMENT URBAIN - UNE PRIORITÉ ÉMERGENTE DU DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La politique de développement régional occupe une place de plus en plus importante dans la liste des facteurs de développement économique et social de l'espace national, faisant partie des priorités du Gouvernement de la République de Moldova et des partenaires au développement. La prémisse de l'émergence du concept de développement urbain était la détérioration croissante de la zone urbaine. La nécessité d'une approche territoriale qui non seulement proposerait des investissements dans les infrastructures et les bâtiments, mais prendrait également en compte d'autres aspects importants tels que le développement économique et l'inclusion sociale est devenue de plus en plus urgente. Le développement urbain est une priorité émergente de la politique de développement régional. Cet article présente la théorie et les principes fondateurs de la politique publique urbaine. Les différentes dimensions de la vie urbaine – environnementales, économiques, sociales et culturelles – sont interconnectées et le succès du développement urbain ne peut être atteint que par une approche intégrée de celles-ci. Les mesures de revitalisation urbaine doivent être combinées à celles qui favorisent l'éducation, le développement économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement. En outre, des partenariats solides entre les citoyens locaux, la société civile, l'industrie et les différents niveaux de gouvernement peuvent apporter une valeur ajoutée au développement durable.

Mots-clés: développement régional, développement urbain, ville intelligente, pôle de croissance, République de Moldova.

ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ – НОВЫЙ ПРИОРИТЕТ В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Политика регионального развития занимает все более важное место среди факторов экономического и социального развития национального пространства, находясь в числе приоритетов как Правительства Республики Молдова, так и партнеров по развитию. Предпосылкой возникновения концепции градостроительства стал нарастающий износ городской территории. Все более актуальной становится потребность в территориальном подходе, который не только предлагал бы инвестиции в инфраструктуру и строительство, но и учитывал бы другие важные аспекты, - такие как экономическое развитие и социальная интеграция. Городское развитие является новым приоритетом политики регионального развития. В данной статье представлены теория и основополагающие принципы городской публичной политики. Различные измерения городской жизни – экологическое, экономическое, социальное и культурное – взаимосвязаны, и успех в развитии городов может быть достигнут только при комплексном подходе к ним. Меры по возрождению городов должны сочетаться с мерами по поощрению образования, экономического развития, социальной интеграции и защиты окружающей среды. Помимо этого, прочные партнерские отношения между местными жителями, гражданским обществом, промышленностью и различными уровнями правительства могут повысить ценность устойчивого развития.

Ключевые слова: региональное развитие, городское развитие, умный город, полюс роста, Республика Молдова.

Introducere

Politica de dezvoltare regională impune o poziție tot mai importantă pe lista factorilor dezvoltării economice și sociale a spațiului național, regăsindu-se printre prioritățile atât a Guvernului Republicii Moldova, cât și a partenerilor de dezvoltare.

Dezvoltarea urbană policentrică reprezintă o prioritate relativ nouă a politicii de dezvoltare

regională în Republica Moldova [9], dar care deja a demonstrat importanța și rolul său în procesul de realizare a politicilor europene de coeziune teritorială. În acest sens, dezvoltarea urbană constituie o practică administrativă promovată în cadrul UE prin numeroase programe care finanțează intervențiile integrate în spațiul urban.

Abordări conceptuale a dezvoltării urbane

Conceptul de dezvoltare urbană plasează în centrul său orașul – centru de inovare tehnologică, de cercetare științifică, un adevărat incubator economic – și reprezintă procesul de dezvoltare care determină o creștere a calității vieții locuitorilor săi. În acest context, dezvoltarea urbană vizează prosperitatea economică și bunăstarea socială prin crearea unui mediu favorabil pentru afaceri, concomitent cu integrarea în comunitate a grupurilor vulnerabile, folosirea resurselor endogene, dezvoltarea sectorului privat [8].

Premisa apariției conceptului de dezvoltare urbană a constituit deteriorarea tot mai mare a arealului urban. Necesitatea unei abordări teritoriale care ar propune nu doar investiții în infrastructură și clădiri, dar care ar lua în calcul și alte aspecte importante, cum ar fi dezvoltarea economică și incluziunea socială a devenit tot mai stringentă. Conceptul se centrează pe ideea de a modifica tipul de intervenții în spectrul urban, de la o tematică sectorială a teritoriului, la una integrată, care să ia în calcul dimensiunile fizice, economice și sociale ale orașului. Noua paradigmă, promovată de către mecanismele dezvoltării regionale ale UE are la bază o abordare integrată și holistică în cadrul unui proces unic de dezvoltare. Anume aceste aspecte redau o nouă viață orașului, aceea de a fi pentru locuitorii săi un mediu sigur, sănătos și durabil.

Fundamentarea teoretică a dezvoltării urbane a fost intens promovată de cercetătorul François Perroux, inițiatorul teorii polilor de creștere sau a polilor de dezvoltare [7]. Autorul pornește de la ipoteza că procesele de creștere nu apar peste tot, ci se manifestă cu o intensitate variabilă în anumite puncte sau poli. Dezvoltarea nu se produce peste tot în mod identic, acesta manifestându-se în poli de creștere care au o intensitate variabilă, răspândindu-se prin diverse canale, având efecte variabile asupra

ansamblului economiei. Noțiunea de spațiu polarizat desemnează „ansamblul forțelor de atracție și respingere pe care o unitate economică le exercită asupra bunurilor și oamenilor în spațiul geometric și ansamblul forțelor de atracție și de respingere care se exercită asupra ei înseși” [7].

Dezvoltarea regională, potrivit teoriei polilor de creștere, este un proces dezechilibrat, dar în același timp ierarhizat, în care un anumit număr de unități economice joacă un rol esențial, punându-le în evidență față de altele. Poli de creștere sunt unitățile care reușesc să se evidențieze. În categoria acestor unități intră marile întreprinderi, platformele industriale, elementele importante de infrastructură cum ar fi porturile, aeroporturile care reușesc ca, prin simpla lor existență, să atragă și să faciliteze apariția și existența a numeroase activități sau chiar apariția unui pol urban cu propria sa activitate [3].

Pornind de la teza că polul de creștere influențează comportamentul furnizorilor și al piețelor, se consideră că economia unei zone/regiuni ar fi capabilă să se dezvolte în mod autonom. După elaborarea teoriei dezvoltării polarizate, majoritatea conceptelor care susțineau reducerea spontană a decalajelor în dezvoltarea economică locală/regională, pe măsura generalizării acestui proces, își găsesc suportul teoretic în diverse formulări ale acestei teorii. Cât despre dezbaterile asupra teoriei sus-menționate, acestea sunt concentrate în mare măsură asupra condițiilor care au facilitat apariția și dezvoltarea efectelor de polarizare. După faza inițială în care predominante sunt forțele centralizate, se presupune că polii de centralizare vor antrena în urma lor restul zonei/regiunii sau chiar întreaga economie.

În acest context, menționăm două aspecte: pe de o parte, incertitudinea existenței pragului începând de la care forțele de difuziune devin dominante față de cele de polarizare și, pe de altă parte, calitatea difuziunii dinspre poli spre restul zonelor [3].

În cazul dezvoltării urbane, generalizarea persistenței dezechilibrelor și creșterii cumulative a inegalităților în dezvoltare poate reieși tocmai din calitatea unor astfel de efecte de difuziune. Zonele dezvoltate pot crea un tip de dezvoltare continuu polarizată, întrucât la nivelul polilor de creștere există o capacitate superioară de inovare și concurență.

Teoria polilor de creștere a fost adoptată pentru a susține ideea unei politici a dezvoltării, orașele fiind percepute drept motoare de dezvoltare. În acest context, rolul „orașelor-poli de creștere” este de interacționa cu zonele rurale periferice pentru a le oferi o parte din propria valoare adăugată, devenind astfel elemente adecvate ale modelului de dezvoltare policentric.

Abordarea problematicii orașelor numai din perspectiva amenajării teritoriului și urbanismului nu mai este de actualitate. Orașul reprezintă un complex în care componenta socială, schimburile economice, serviciile, protecția mediului, educația, cultura, știința și cercetarea sunt elemente de luat în calcul. Dezvoltarea urbană urmărește crearea bunăstării colectivităților urbane, prin înglobarea tuturor domeniilor și componentelor dezvoltării locale.

Din punct de vedere administrativ, orașul devine un actor important pe scena economică națională, având propriile drepturi, importanța politică, poziție în domeniile profesionale și capacitate de a se alia cu alți actori în vederea promovării creșterii economice.

În contextul actual, abordarea conceptului de „politici urbane” trebuie realizată din cel puțin trei puncte de vedere [10]:

1. *din punctul de vedere al ariilor de interes*, politicile urbane evidențiază aspectele sectoriale ale locuirii, ale terenurilor urbane, dezvoltării economice, îmbunătățirii serviciilor publice, protecția mediului etc. În acest sens, Legea administrației publice locale descrie modul de responsabilizare al Administrației

Publice în circumscripțiile administrativ-teritoriale în felul următor: „ea se organizează și funcționează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării și desconcentrării serviciilor publice, eligibilității și responsabilității autorităților administrative locale, legalității, cooperării și solidarității între autoritățile administrației publice precum și al consultării cetățenilor, inclusiv prin referendum în soluționarea problemelor locale de interes deosebit” [6].

2. *din punctul de vedere al conținutului*, politicile urbane reprezintă orice principiu sau plan de guvernare privind problematica urbană. Enunțul lor trebuie să se formuleze pe domenii specifice de analiză pe baza identificării și prioritizării problemelor urbane ce rezultă din analiza datelor, informațiilor și indicatorilor ce reflectă situația existentă.

3. *din punctul de vedere al procesului*, politicile urbane reprezintă un demers ciclic, care cuprinde formularea scopurilor dezvoltării urbane și evaluarea rezultatelor dezvoltării, planificarea acestei dezvoltări, proiectarea și implementarea, încorporând investițiile publice și consumul.

Principiile politicii publice de dezvoltare urbană

Politica publică de dezvoltare urbană se bazează pe următoarele principii:

- *Principiul legalității.*

Legalitatea reprezintă un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrației publice. Aceasta trebuie să se întemeieze pe lege, care reprezintă o bază de referință în aprecierea acesteia. Legalitatea este sinonimă cu regularitatea juridică și presupune ca acțiunea administrației să țină seama de două elemente: obligația de conformare față de lege și obligația de inițiativă pentru a asigura aplicarea legii. În materie de planificare urbană legalitatea presupune respectarea cadrului normativ cu privire la amenajarea teritoriului, protecția mediului etc., în vederea asigurării unei dezvoltări armonioase.

- *Principiul descentralizării*

Descentralizarea teritorială se distinge de descentralizarea numită tehnică sau descentralizarea prin servicii (diferențierea se fundamentează pe distincția colectivitate teritorială / stabiliment public). Numeroși autori privesc descentralizarea prin servicii ca o tehnică de gestiune administrativă apropiată de desconcentrare [2] sau ca un procedeu de gestiune a serviciilor publice deosebit de descentralizare sau desconcentrare [4]. Această opoziție nu este întotdeauna determinantă în materie de descentralizare.

Descentralizarea răspunde unui spațiu geografic determinat, care înglobează de fapt toți administrații care se găsesc aici și permite colectivităților locale să realizeze activități diferite, încredințate prin lege pentru a administra interesele populațiilor din aceste circumscripții.

Autonomia locală este o formă de exprimare a principiului descentralizării administrative. Aceasta este asociată cu stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale, al autorităților acestora, în raport cu administrația de stat și cu autoritățile care exercită funcțiile acestuia în unitățile administrativ-teritoriale.

Acest principiu este legat de colectivitățile locale care, în „Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale” [1], adoptată de Consiliul Europei la 15.10.1985, sunt definite, ținându-se cont de reglementările naționale, ca fiind colectivități locale de bază (comune, districte, departamente), dar și colectivități regionale, în măsura în care statele-părți la această convenție nu recurg la rezervele pe care Carta le permite.

Prin art. 4 din „Carta Europeana: Exercițiul autonom al puterii locale”, se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că aceste colectivități locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau

care nu este atribuită unei alte autorități. Exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și puterile, competențele încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi [1].

Așadar, subsidiaritatea presupune că accentul și greutatea în luarea deciziilor de interes public să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie un monopol sau o regulă pentru administrația de stat.

De aceea, regula în materie de competență pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autoritățile locale autonome la nivelul de bază (comuna și orașul), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat.

Potrivit art.3 din „Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale”, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice [1].

- *Principiul dezvoltării durabile*

Acest principiu a fost proclamat în cadrul „Declarației de la Rio”, semnată de majoritatea statelor lumii în cadrul Conferinței ONU pentru protecția mediului și dezvoltare din iunie 1992. Declarația prevede dreptul la dezvoltare care trebuie realizat astfel încât să satisfacă echitabil nevoile privind dezvoltarea și mediul înconjurător ale generațiilor prezente și viitoare.

Problema-cheie a dezvoltării durabile o constituie reconcilierea între două aspirații umane: necesitatea continuării dezvoltării economice și sociale, dar și protecția și îmbunătățirea stării mediului, ca singura

cale pentru bunăstarea atât a generațiilor prezente, cât și a celor viitoare.

Conform prevederilor stabilite în cadrul Conferinței de la Rio, fiecare autoritate locală are obligația de a elabora propria strategie locală de dezvoltare durabilă.

Agenda Locală este procesul prin care autoritățile locale lucrează în parteneriat cu toate sectoarele comunității locale, punând accentul pe participarea comunității și pe democrația locală largită, oferind o modalitate de integrare a problemelor sociale, economice și de mediu. Ea trebuie să conducă la definirea de obiective, politici și acțiuni la nivel local.

- *Principiul parteneriatului*

Parteneriatul ar putea fi definit ca „un acord între două sau mai multe organisme, cu scopul realizării unui obiectiv cu impact pozitiv asupra dezvoltării locale și asupra pieței locale a forței de muncă” [2]. În cadrul parteneriatului local este importantă relația de asociere care se stabilește între diferiți actori ai dezvoltării locale. Fiecare dintre acești actori trebuie să cunoască foarte bine care le sunt atribuțiile, contribuțiile și modul de participare la parteneriat.

Un aspect deosebit de important în ceea ce privește succesul parteneriatului public-privat îl constituie reprezentativitatea celor două componente. Astfel, cele două părți care dialoghează și pun în comun experiența, inovația, resurse materiale, umane și financiare trebuie să aibă girul organizațiilor din care provin, pentru a putea să soluționeze problemele colectivităților locale. Așadar, vorbim despre caracterul deschis al parteneriatului dintre cele două sectoare (public/privat) [4].

Dezvoltarea urbană este realizată prin eforturile comune ale sectorului public-privat și ale societății civile. Administrația publică locală este considerată a fi principalul agent al dezvoltării, jucând un rol decisiv în asigurarea conducerii și finanțării procesului de dezvoltare urbană. Sectorul privat constituie un alt

agent important al procesului, reprezentând cea mai importantă sursă de locuri de muncă, investiții și de finanțare a proiectelor. Societatea civilă joacă un rol important în identificarea problemelor și participarea la stabilirea direcțiilor strategice. Ele completează activitatea administrativă și oferă soluții complementare, deschizând calea spre colaborarea cu administrația publică locală. Cetățenii reprezintă un actor important al dezvoltării orașelor. Relația dintre autoritățile locale și cetățenii pe care acestea îi deservesc constituie cel mai important factor în evaluarea democrației locale. Această relație depinde foarte mult de experiența ambelor părți și de dorința lor de colaborare [3].

Dezvoltarea urbană implică existența unui cadru normativ-procedural, a unui parteneriat, a unei strategii de dezvoltare și a unor resurse. Astfel, un demers privind dezvoltarea urbană presupune luarea în considerare a cadrului legal (mediul extern), un inventar al resurselor, partenerilor/actorilor ce pot fi mobilizați și a aspirațiilor/așteptărilor acestora. Toate acestea sunt ordonate în cadrul unor documente de planificare strategică. Progresul este măsurat prin evaluarea rezultatelor.

Un concept nou al dezvoltării urbane reprezintă noțiunea de dezvoltare urbană inteligentă, care necesită a fi cercetată în strânsă legătură cu apariția sintagmei de *oraș inteligent*. În literatura de specialitate, termenul *oraș inteligent* e definit prin „capacitatea și abilitatea conducerii administrative din mediul urban de a găsi soluții pentru atingerea obiectivelor politicii urbane, utilizând mijloace specifice tehnologiei informației și comunicării în vederea asigurării prosperității și sprijinului dezvoltării comunităților locale” [3].

Sintagma *oraș inteligent* presupune o abordare interdisciplinară și o relaționare directă cu o serie întreagă de concepte și dimensiuni care vizează procesul dezvoltării locale, urbane (forma clasică), metropolitane și, nu în ultimul rând, regionale.

Dezvoltarea unor orașe inteligente trebuie astfel realizată în strânsă legătură cu noile tehnologii digitale, necesar a fi integrate în cele cinci dimensiuni care, în opinia noastră, stau la baza funcționării orașelor, respectiv: dimensiunea economică, socială, urbană, durabilă și cea a serviciilor [3].

Luând în calcul cele menționate, dezvoltarea urbană inteligentă poate fi rezultatul, fără însă a ne limita la acestea, a unor domenii precum e-governare, educație IT pentru sectorul public, dezvoltare și planificare urbană, arhitectură, sociologie urbană, economia orașelor, precum și protecția mediului, fiecare dintre aceste domenii contribuind, în egală măsură, la apariția și dezvoltarea conceptului de *oraș inteligent*.

Concluzii

Sintetizând, putem aprecia că dezvoltarea urbană durabilă reprezintă unul dintre obiectivele prioritare ale politicii de dezvoltare durabilă în UE, ce vizează consolidarea coeziunii teritoriale. Obiectivele de coeziune sunt armonios corelate cu cele de competitivitate, în funcție de potențialul teritorial. Toate aceste aspecte oferă posibilitatea de relansare a economiei în condițiile unui suport instituțional și financiar considerabil. Aceste aspecte impulsionează creșterea rapidă a relațiilor comerciale și de investiții, fapt care duce, inevitabil, la majorarea beneficiilor economice. Toate acele beneficii contribuie la ameliorarea situației în asemenea domenii cum ar fi infrastructura drumurilor, asigurarea cu apă și sanitație, managementul deșeurilor solide, planificare spațială, urbanism și dezvoltarea teritoriului, dar și alte domenii ale activității cotidiene. Luând în considerație principiile de realizare a politicii de dezvoltare regională în cadrul UE, precum și a

direcției responsabilităților asumate de Republica Moldova în contextul integrării europene, ajustarea prevederilor politicilor de dezvoltare la directivele și prioritățile UE a devenit un imperativ. În acest context, Republica Moldova a aprobat noua paradigmă a dezvoltării regionale, bazată pe competitivitate și Programul Național de Dezvoltare Urbană, conceptul de politică publică urbană fiind încorporat în noua Strategie Națională de Dezvoltare Regională.

Referințe bibliografice

1. *Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale*, adoptată de Consiliul Europei la 15.10.1985.
2. CHAPUS, R. *Droit administrative général*. Ed. Montchrestien, coll. Domat - Droit public, 1988, 263 p.
3. DINCĂ, D., DUMITRICĂ, C. *Dezvoltare și planificare urbană*. Ediția a doua. București: Editura Economică, 2020, 229 p.
4. DUGRIP, O., SAIDJ, L. *Les établissements publics nationaux*. L.G.D.J., 1992, 54 p.
5. *Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională*, nr. 438 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 21-24, art. 68.
6. *Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală*, nr. 436 din 28.12.2006. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
7. PERROUX, F. *Pour une philosophie de nouveau development*. PUF: Paris, 1981, 278 p.
8. *Programul Național de dezvoltare a orașelor-poli de creștere în Republica Moldova (2021-2027)*, aprobat prin HG 916/2020.
9. *Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova 2022-2028*, aprobată la 26.01.2022.
10. TEODOROF, Gh. *Dezvoltare și planificare urbană*. Suport de curs. București: SNSPA, 2004, 57 p.