

REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE ÎN DEZVOLTAREA REGIONALĂ A ROMÂNIEI

Tudor, Pendiuc*

Rezumat

Pentru asigurarea unui confort continuu și cât mai bun membrilor unei comunități locale este nevoie, așa spune în mod obligatoriu, de dezvoltare locală. În acest sens, pentru realizarea acestui obiectiv - dezvoltare locală, autoritățile naționale printr-o strânsă și constructivă legătură cu autoritățile locale trebuie să caute și să găsească cele mai adecvate mijloace.

Unul dintre aceste mijloace este **regionalizarea**, de fapt, o nouă reorganizare a țării care se dorește să contribuie prin dezvoltare locală la atât de dorita și necesara dezvoltare echilibrată a României. Proces de durată, extrem de sensibil, amplu și complex, regionalizarea este concepută ținând seama de evoluția ei istorică din România, de experiența altor state precum și de concepția și directivele Uniunii Europene în acest domeniu.

Lucrarea de față prezintă un scurt istoric al demersurilor referitoare la regionalizarea din România și analizează diferite aspecte teoretice și practice care rezultă din legislația specifică aferentă procesului de regionalizare și din realitatea noastră actuală.

Cuvinte cheie: regionalizare, reorganizare, reformă, administrație, dezvoltare locală

1. Introducere

Asigurarea confortului social al cetățenilor trebuie să constituie preocuparea permanentă și prioritară a oricărei guvernări, la orice nivel ar fi ea. Pentru a depăși decalajul pe care România îl are față de Europa este necesar, plecând de la actuala organizare administrativ - teritorială, să căutăm, să concepem noi mijloace și forme de acțiune care să aducă serviciile publice și deciziile mai aproape de cetățeni (conform principiului european al subsidiarității¹) și să determine folosirea mai eficientă a resurselor existente: resurse locale, fonduri guvernamentale și programe europene.

Unul dintre asemenea mijloace este o nouă reorganizare administrativă a țării, regionalizarea și continuarea descentralizării administrative și financiare, care constituie obiective foarte importante pentru perioada următoare, incluse în Programul de Guvernare 2013-2016 la capitolul „Dezvoltare și administrație”. De altfel, plecând de la actuala organizare administrativ-teritorială a țării (*Figura 1*) și de la actualele nivele ale administrației publice (*Figura 2*), observăm că din punct de vedere funcțional, administrația centrală este exercitată de Guvernul României, de ministere, instituții subordonate Guvernului și autorități autonome, care au în coordonare structurile deconcentrate ale Guvernului, la nivelul fiecărui județ, fără să existe însă structuri intermediare la nivel regional. În acest fel, au fost înființate opt regiuni de dezvoltare: Regiunea Sud- Muntenia; Regiunea Sud- Est- Dobrogea; Regiunea Nord- Est; Regiunea Nord- Vest; Regiunea Vest; Regiunea Sud- Est- Oltenia; Regiunea Centru și Regiunea București- Ilfov.

* Conf.univ.dr., Universitatea Constantin Brâncoveanu din Pitești, Primarul Municipiului Pitești, Președintele Asociației Municipiilor din România

¹ **Principiul subsidiarității** este consacrat prin articolul 5 din Tratatul privind UE alături de principiul atribuirii și cel al proporționalității și presupune că “în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi mai bine realizate la nivelul Uniunii”.

Figura 1. Organizarea administrativ – teritorială a României

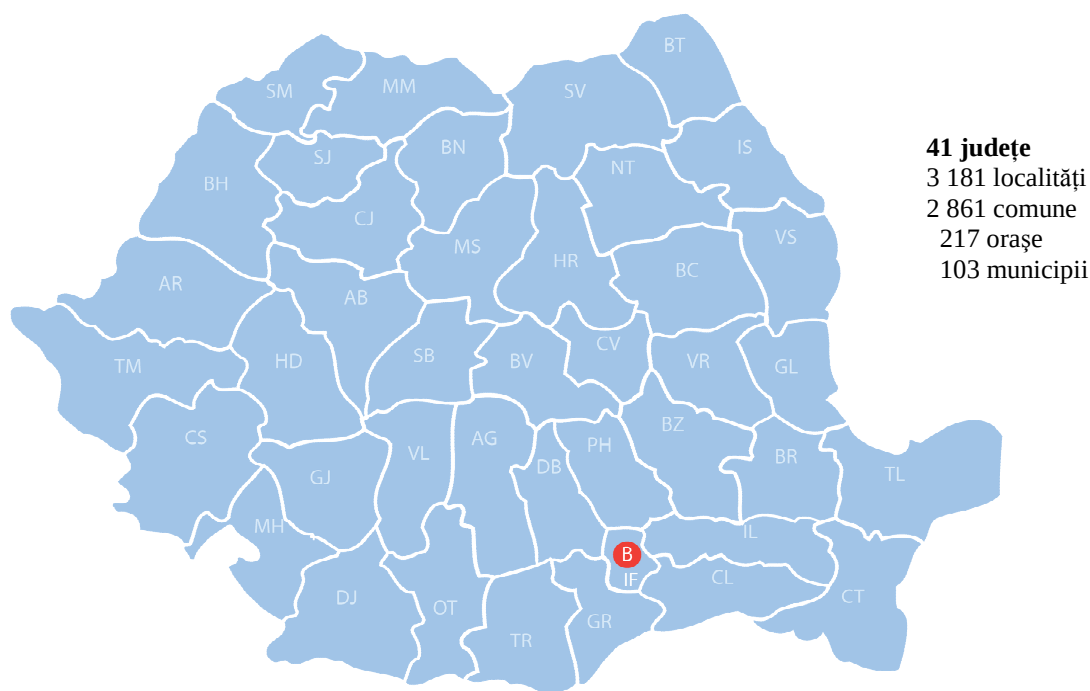


Figura 2. Nivele ale administrației publice în România
Administrația centrală



Guvernul României

Ministere, instituții subordonate Guvernului și autorități autonome



Structuri deconcentrate ale Guvernului, la nivel de județ



Perspectiva aderării și integrării României în Uniunea Europeană a generat mutații pentru accesarea și absorbția fondurilor europene de pre-aderare, apărând astfel preocupări evidente pentru politici regională, după cum urmează:

✓ **1996** – a început să se contureze politica de dezvoltare regională, odată cu funcționarea programului PHARE;

✓ **1998** – a fost stabilit cadrul legal al politicii de dezvoltare regională prin *Legea 151 privind dezvoltarea regională*, lege care stabilește obiectivele politicii naționale în domeniu, instituțiile implicate, competențele și instrumentele specifice promovării politicii de dezvoltare regională, completată ulterior printr-o serie de ordonanțe, hotărâri, etc;

✓ **2002** – a fost deschis Capitolul de negociere 21 “Politica regională” care stabilea criteriile ce trebuiau îndeplinite de România în perspectiva aderării la UE și a eligibilității pentru fondurile structurale;

✓ **2004** – se adoptă o nouă lege privind dezvoltarea regională Legea 315.

Conform acestei Legi, **regiunea de dezvoltare** reprezintă cadrul de elaborare, implementare, și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice; aceasta este constituită prin asocierea benevolă a unor județe vecine, fără a fi o unitate administrativ teritorială și fără a avea personalitate juridică. Actualmente, regiunile sunt constituite pe baza sistemului existent la nivel comunitar, adică al sistemului de clasificare al unităților teritoriale NUTS, fiind regiuni de nivel NUTS II. Județele și/sau localitățile din județe care fac parte din regiuni diferite se pot asocia în scopul realizării unor obiective de interes comun, interregionale și/sau interjudețene.

2. Politica de dezvoltare regională în România

Politica de dezvoltare regională poate fi definită ca un ansamblu de măsuri guvernamentale care au ca scop sprijinirea creșterii economice și îmbunătățirea condițiilor de viață, prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local. **Dezvoltarea regională** numită și Politica de Coeziune Economică și Socială constituie unul dintre obiectivele fundamentale actuale ale Uniunii Europene fiind astfel definită în Tratatul privind funcționarea UE (Titlul XVIII): coeziunea este necesară pentru promovarea „dezvoltării armonioase generale”, obiectivul general constând în „reducerea disparităților existente între nivelele de dezvoltare ale diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor mai puțin dezvoltate, sau a insulelor, inclusiv a regiunilor rurale”. De altfel, importanța dezvoltării regionale este recunoscută și prin „Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020 – spre o Europă inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, compusă din regiuni diverse” (2011) în care se precizează: „considerăm că obiectivele Uniunii Europene definite în “Strategia Europa 2020 pentru creșterea inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii” (EC COM, 2010) pot fi definite doar dacă se ia în considerare dimensiunea teritorială a strategiei, întrucât oportunitățile de dezvoltare variază de la o regiune la alta.

Prin „Programul de Guvernare 2013-2016” (2013) Guvernul României preia conceptele acestei Agende Teritoriale prin capitolul „Dezvoltare și administrație”, stabilind ca scopuri (1) reorganizarea administrativ-teritorială prin crearea cadrului instituțional pentru funcționarea regiunilor administrativ-teritoriale și (2) “continuarea reformei în administrația publică cu accent pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității”. Conform documentului amintit, **obiectivele politicii de dezvoltare regională** pot fi definite după cum urmează:

❖ Diminuarea dezechilibrelor regionale existente, cu accent pe stimularea dezvoltării echilibrate și pe revitalizarea zonelor defavorizate(cu dezvoltare întârziată) și prevenirea creării de noi dezechilibre.

❖ Pregătirea cadrului instituțional pentru a răspunde criteriilor de integrare în structurile UE și de acces la Fondurile structurale și de coeziune

❖ Integrarea politicilor sectoriale la nivel regional și stimularea cooperării inter-regionale (interne și internaționale) în vederea dezvoltării economice și sociale durabile.

O serie de principii stau la baza elaborării și aplicării politicii de dezvoltare regională, respectiv: *principiul descentralizării* procesului de luare a deciziei, prin trecerea de la nivelul central la cel regional; *principiul parteneriatului*, prin crearea și promovarea de parteneriate între toți actorii implicați în domeniul dezvoltării regionale; *principiul planificării*, în vederea atingerii obiectivelor stabilite; și *principiul co-finanțării*, adică obligativitatea contribuției financiare a diverșilor actori implicați în realizarea programelor

și proiectelor de dezvoltare regională, care trebuie să fie realizate în practică prin adoptarea de măsuri și strategii precum și prin finanțarea de proiecte prin diferite programe.

Politica de dezvoltare regională în România se sprijină pe o serie de documente programatice, anume **Strategia Națională de Dezvoltare** și instrumentul acesteia de implementare - **Planul Național de Dezvoltare** (PND, 2005), elaborat pe baza Planurilor Regionale de Dezvoltare. În baza acestora sunt constituite *Programele Operaționale (PO) regionale și sectoriale*, care încadrează șapte mari **axe prioritare pentru dezvoltarea regională din România**, după cum urmează:

1. Dezvoltarea sectorului productiv și al serviciilor conexe, întărirea competitivității activităților economice și promovarea sectorului privat;
2. Îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii;
3. Întărirea potențialului resurselor umane, a capacității forței de muncă de a se adapta la cerințele pieței și îmbunătățirea calității serviciilor sociale
4. Sprijinirea agriculturii și dezvoltării rurale;
5. Protejarea și îmbunătățirea calității mediului;
6. Stimularea cercetării științifice și dezvoltării tehnologice, inovării, comunicațiilor, tehnologiei informației și crearea societății informaționale;
7. Îmbunătățirea structurii economice a regiunilor, sprijinirea dezvoltării regionale echilibrate și durabile.

4. Cadrul instituțional al politicii de dezvoltare regională în România

Conform Legii 315/ 2004, principalele organisme cu rol decizional și executiv în implementarea politicii de dezvoltare regională din România sunt Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR), Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR-uri), Comitetul Regional pentru elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regionale (CRP) și Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR). Acestora li se adaugă Ministerul Integrării Europene și Comitetul Inter-instituțional pentru elaborarea PND, o structură cu rol pur consultativ.

Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR) este organismul regional deliberativ, fără personalitate juridică, care este constituit și funcționează pe principii parteneriale la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională. CDR analizează și aprobă strategia și programele de dezvoltare regională; sprijină elaborarea în parteneriat a Planului național de dezvoltare; aprobă proiectele de dezvoltare regională, selecționate la nivel regional; aprobă criteriile, prioritățile, alocarea și destinațiile resurselor Fondului pentru dezvoltare regională; coordonează și sprijină dezvoltarea parteneriatelor regionale; avizează contractele, convențiile, acordurile, protocoalele, precum și alte documente similare, încheiate de către agenția pentru dezvoltare regională cu terții în domeniul specific de activitate, inclusiv cu instituțiile similare din cadrul Uniunii Europene

Agenția pentru Dezvoltare Regională (ADR) este organismul neguvernamental, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale și ale cărei atribuții principale se referă la:

- a) elaborează și propune consiliului pentru dezvoltare regională, spre aprobare, strategia, planul și programele de dezvoltare regională, precum și planurile de gestionare a fondurilor;
- b) asigură realizarea programelor de dezvoltare regională și a planurilor de gestionare a fondurilor, și răspunde față de acesta pentru realizarea lor;
- c) solicită instituției naționale cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale sume din Fondul național pentru dezvoltare regională, pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare aprobate;
- d) acționează, împreună cu consiliul pentru dezvoltare regională, pentru atragerea de resurse, în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale;

e) asigură managementul tehnic și financiar al Fondului pentru dezvoltare regională, în scopul realizării obiectivelor prevăzute în programele de dezvoltare regională;

f) răspunde față de consiliul pentru dezvoltare regională, față de instituțiile naționale cu care are încheiate contracte, precum și față de organele abilitate prin lege pentru corecta gestionare a fondurilor încredințate;

g) transmite, spre aprobare, consiliului pentru dezvoltare regională proiectele selectate în cadrul programelor de dezvoltare regională în baza priorităților, criteriilor și a metodologiei elaborate de instituția națională responsabilă pentru dezvoltarea regională

Comitetul Regional pentru elaborarea Planurilor de Dezvoltare Regionale (CRP) este format din reprezentanții ADR-urilor, ai Prefecturilor, Consiliilor Județene, serviciilor descentralizate ale instituțiilor publice centrale, instituții de învățământ superior și institute de cercetare, precum și din reprezentanți ai partenerilor economici și sociali. Rolul său este unul consultativ și constă în formularea de recomandări și propuneri asupra conținutului PDR-urilor

Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională (CNDR) este structura națională de tip partenerial, cu rol decizional privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională, care:

a) avizează politicile și strategia națională pentru dezvoltare regională, precum și Planul național de dezvoltare,;

b) aprobă criteriile și prioritățile privind utilizarea Fondului național pentru dezvoltare regională;

c) prezintă Guvernului, spre aprobare, programele prioritare finanțate din Fondul național pentru dezvoltare regională;

d) analizează utilizarea fondurilor alocate agențiilor pentru dezvoltare regională din Fondul național pentru dezvoltare regională;

e) propune modul de utilizare a fondurilor de preaderare pentru dezvoltarea regională alocate României de către Uniunea Europeană în perioada de preaderare;

f) urmărește realizarea obiectivelor dezvoltării regionale, inclusiv în cadrul activităților de cooperare externă a regiunilor de dezvoltare, de tip transfrontalier, interregional, la nivelul euroregiunilor;

g) avizează proiectele propuse de agențiile pentru dezvoltare regională și aprobate de consiliul pentru dezvoltare regională pentru finanțarea acestora din programele de dezvoltare regională,;

h) aprobă proiectele propuse de agențiile pentru dezvoltare regională și aprobate de consiliul pentru dezvoltare regională, pentru finanțarea acestora din programele de dezvoltare regională.

Ministerul Integrării Europene (MIE) este organul de specialitate al administrației publice centrale, aflat în subordinea Guvernului, este instituția care exercită, la nivel național, atribuțiile și responsabilitatea elaborării, promovării, coordonării, gestionării, implementării și monitorizării politicilor și strategiilor de dezvoltare regională din România, precum și a programelor de coeziune economică și socială. Atribuțiile acestuia se referă la:

a) fundamentează și coordonează procesul de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană,

b) urmărește asigurarea compatibilității și coerenței diferitelor programe și acțiuni guvernamentale în materie de dezvoltare, restructurare și reformă cu obiectivele aderării la Uniunea Europeană;

c) asigură elaborarea, coordonarea implementării și monitorizarea politicilor de dezvoltare regională

d) centralizează informațiile privind modul de utilizare a fondurilor comunitare și propune măsuri pentru îmbunătățirea gradului de absorbție al acestora;

e) elaborează programe de sprijin al regiunilor pentru a dobândi mijloacele necesare în vederea restructurării, modernizării și dezvoltării acestora;

Comitetul Inter-instituțional pentru elaborarea PND (CIP) este format din reprezentanții ministerelor, ADR –urilor, altor instituții publice centrale, institute de cercetare și instituții de învățământ superior, precum și reprezentanți ai partenerilor economici și sociali, iar rolul său este pur consultativ.

5. Argumentele reorganizării teritoriale a României

Scopul ultim al oricărei acțiuni de regionalizare constă, înaintea oricăror altor deziderate, în optimizarea funcțiilor teritoriului, gestiunea optimă a resurselor sale, realizarea coeziunii teritoriale și asigurarea unei bune guvernante teritoriale. În acest fel, operațiunea de regionalizare trebuie să aibă ca finalitate delimitarea unor *entități spațiale de program cu însușiri sistemice*. Acest deziderat poate fi atins prin luarea în considerare, în mod imperios, a unor atribute definitorii ale teritoriului, devenite **criterii indispensabile ale regionalizării**, cum ar fi:

- gravitația (naturală și antropică) spre poli de creștere sau axe de dezvoltare;
- existența unei baze de susținere a dezvoltării durabile, constituită din resurse ale solului și ale subsolului, bogată și diversificată;
- fluenta internă optimă a vectorilor de masă, energie, bunuri și interese;
- capacitatea ridicată de inovare și disipare a inovării;
- raporturile favorabile (derivate din poziția geografică, dar și din relațiile de conectivitate deja instaurate) cu entitățile spațiale învecinate;
- spațiu mental bine consolidat (Cocean P., 2013).

Actuala organizare are o serie de deficiențe legate, pe de o parte, de lipsa unei entități reprezentative la nivel regional și centralizarea administrării deciziilor și, pe de altă parte, de slaba corelare care există între strategiile sectoriale și cele regionale. Din această perspectivă, procesul de regionalizare poate aduce cu sine o serie de avantaje precum: o mai bună coordonare a strategiilor de dezvoltare regională, cumulare de expertiză tehnică la nivel regional, prioritizarea proiectelor în acord cu nevoile locale etc.

În vederea declanșării și a derulării efective a procesului de regionalizare în România, prin *Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare- descentralizare în România*, aprobat de Guvernul României în 19 februarie 2013 a fost creat cadrul organizatoric adecvat unei acțiuni de o asemenea importanță. Astfel a fost constituit **Consiliul Consultativ pentru Regionalizare**, organism cu rol strategic, cu scopul de a propune profilul viitoarelor regiuni administrative-teritoriale, care a fost organizat și funcționează pe trei nivele de expertiză:

- Grupul de lucru academic, alcătuit din 10 personalități din mediul universitar și academic care va asigura expertiza necesară conturării profilului viitoarelor regiuni.

- Grupul de lucru format din parlamentari și aleși locali, alcătuit din reprezentanți ai structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale (UNCJR, AMR, AOR, ACoR) și reprezentanți ai partidelor parlamentare, membrii ai comisiilor de administrație publică din Camera Deputaților și Senatulului, cu rol de consultare și formulare de propuneri venite de la Grupul de lucru academic.

- Grupul de lucru al societății civile, alcătuit din reprezentanți ai principalelor patronate, sindicate și organizații non-guvernamentale, cu rolul de a asigura expertiza din domeniul de activitate al membrilor, de a propune soluții. În același timp prin acest grup se asigură și o consultare cât mai largă în vederea definitivării și fundamentării soluțiilor propuse.

Pentru demararea procesului de elaborare a cadrului normativ necesar stabilirii competențelor tuturor palierelor administrative s-a constituit **Comitetul Tehnic Interministerial pentru Regionalizare-Descentralizare**, organism cu rol tehnic, alcătuit

din reprezentanți – la nivel de ministru, ministru delegat sau secretar de stat din ministerele implicate în procesul de descentralizare, cu rolul de a asigura coordonarea procesului de descentralizare.

Astfel, pentru definirea viitoarelor regiuni, demersurile structurilor create au în vedere:

- o analiza rezultatelor și perspectivelor actualelor regiuni de dezvoltare;
- o studiul de impact al regionalizării ținând seama de componenta economică, administrativă, sociologică, cultural-istorică, tradiții locale, etc;
- o stabilirea criteriilor privind noua “hartă” administrativă,
- o elaborarea noii hărți administrative;
- o elaborarea strategiilor regionale în acord cu strategia națională de dezvoltare a țării și cu strategia europeană;
- o stabilirea priorităților dezvoltării regionale cu definirea proiectelor „master”;
- o elaborarea criteriilor pentru stabilirea centrelor regionale;
- o stabilirea centrelor regionale și a noilor structuri administrative.

6. Concluzii: precondițiile unei regionalizări de succes

Succesul acțiunii de **reorganizarea administrativ- teritorială** depinde de foarte mulți factori și de foarte multe elemente, printre care amintim:

- ❖ Prevalarea argumentelor economice solide și confirmate oficial și evitarea, cât mai mult posibil, a compromisurilor și concesiilor;
- ❖ Stabilirea unei strategii de creștere din care să se aducă județele actuale mai slabe din punct de vedere economic la nivelul celor mai bune și nu invers;
- ❖ Luarea în considerare a punctului de vedere al mediului de afaceri și renunțarea la patriotismul local nesuținut de fapte;
- ❖ Valorificarea imaginii economice actuale și de cea mai bună reprezentare a fiecărui județ din actuala regiune;
- ❖ Conceperea și a altor grupări geografice față de cele actuale chiar și prin modificarea numărului actual de regiuni, în funcție de proiecte și interese comune.

În momentul actual, două întrebări-cheie își așteaptă încă răspuns, în primul rând din partea decidenților politici: *Acest proces de regionalizare va avea ori nu finalitate? și Dacă da, când?* Răspunsul trebuie să aibă în vedere, în primul rând, argumentele practice, respectiv implicațiile asupra atragerii fondurilor europene. În acest context voi aminti opinia fostului ministru al fondurilor europene Leonard Orban, conform căreia: “dacă decidenții hotărăsc să schimbe numărul de regiuni (...) trebuie să știe foarte clar că cel puțin un an jumate nu vom putea utiliza fondurile”. Această afirmație este susținută și de argumentul extrem de important că la nivel european există mai multe constrângeri, una dintre acestea fiind aceea că procesul statistic se va încheia abia în anul 2015, ceea ce va genera riscul ca timp de un an și jumătate fondurile europene să nu poată fi utilizate.

Bibliografie:

- 1.****Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020 – Spre o Europă inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, compusă din regiuni diverse*, 19 mai 2011. Disponibil la: http://www.minind.ro/cctc_2014_2020/dse/Agenda_teritoriala_a_UE_2020.pdf
- 2.Cocean P. (2013), *Propunerea de regionalizare a României*, Societatea de Geografie din România. Documentație publicată în ziarul *Făclia* din 4, 8 și 11 aprilie 2013.
- 3.EC COM (2010)/ 2020, *Europa 2020: O strategie europeană pentru creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii*, Bruxelles, 3.3.2010
- 4.Guvernul României (PND, 2005), *Planul Național de Dezvoltare 2007 – 2013*, decembrie 2005. Disponibil la: http://www.aippimm.ro/files/otimmc_files/71/172/planul-national-de-dezvoltare-2007-2013.pdf

5. Guvernul României (2013), *Programul de Guvernare 2013-2016*. Disponibil la http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf
6. Guvernul României (2013), *Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare- descentralizare în România* din 19.02.2013
7. Guvernul României & Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (2008), *Strategia Națională pentru Dezvoltarea Durabilă a României 2010 – 2020 – 2030*, București, 2008. Disponibil la: http://www.undp.ro/download/files/sndd/SNDD_RO_176x235.pdf
8. *** *Legea nr. 315/ 2004* privind dezvoltarea regională în România
9. *** *Tratatul privind UE (TUE) & Tratatul privind funcționarea UE (TFUE)*, Jurnalul Oficial al UE C326, Anul 55, 26 octombrie 2012