

CONSIDERENTE PRIVIND PROCESUL DE DESCENTRALIZARE ÎN ROMÂNIA. REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ





CONSIDERENTE PRIVIND PROCESUL DE DESCENTRALIZARE ÎN ROMÂNIA. REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ



Studiul *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială* este realizat de Institutul pentru Politici Publice din România (IPP) și finanțat de Fundația pentru o Societate Deschisă, Programul East East.

Mulțumim tuturor celor care au contribuit cu sugestii și opinii la realizarea materialului:

Vasile Silvian Ciupercă - Deputat, Comisia pentru Administrație Publică, Camera Deputaților

Viorel Coifan - Deputat, Comisia pentru Administrație Publică, Camera Deputaților

Marin Cojoc - Director General, Direcția Generală de Sinteză a Politicilor Bugetare, Ministerul Finanțelor

Viorel Cristea - Secretar General, Ministerul Administrației Publice

Vlad Roșca - fost Ministru Secretar de Stat, Departamentul pentru Administrație Publică Locală, Guvernul României

Perla Simion - Consilier, Ministerul Administrației Publice

Elena Simina Tănăsescu - Task Manager - JHA, Delegația Comisiei Europene la București.

Mulțumim domnului profesor *Cristian Pîrvulescu* pentru îndrumarea și sprijinul acordat pe tot parcursul proiectului.

Autori

Anca Ghinea

Adrian Moraru

Institutul pentru Politici Publice
București 

B-dul Unirii 57, bloc E4, sc. 4, ap.92
Sector 3, București
tel. (+4 021) 302 95 20
tel/fax (+4 021) 320 74 90
e-mail ipp@go.ro

© Dreptul de autor

Toate drepturile sunt rezervate Fundației pentru o Societate Deschisă și Institutului pentru Politici Publice. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea uneia dintre organizații.

INTRODUCERE

În contextul reformei administrației publice, aspecte precum regândirea structurii administrativ-teritoriale a României sunt aduse din ce în ce mai mult în discuție în special atunci când se pune problema unui proces eficient de descentralizare financiară și a serviciilor publice. Actuala împărțire a teritoriului în 42 de județe nu numai că nu răspunde criteriilor de eficiență necesare, dar în același timp nu încurajează existența unui raport de nesubordonare între autoritățile centrale și locale (așa cum prevede legea) și nu constituie un suport adecvat pentru dezvoltarea economică locală. Un argument pentru această ultimă afirmație îl constituie faptul că Uniunea Europeană a simțit nevoia construcției unor unități administrativ-teritoriale mai mari (regiunile de dezvoltare) care să aibă responsabilitatea gestionării fondurilor de pre-aderare alocate cu scopul dezvoltării economice și sociale.

Eficiența celor din urmă, rezultat al compromisului realizat în 1997 între oficialii UE și guvernării români, este de asemenea amplu contestată, mărturie stând eșecurile înregistrate în domeniul politicii de dezvoltare regională care nu și-a atins obiectivele de reducere a dezechilibrelor în dezvoltare, de stimulare a dezvoltării economice, de încurajare a parteneriatelor și a spiritului regional. Cauzele acestor eșecuri rezidă pe de o parte în lipsa lor de putere (atribuții restrânse și instituții regionale slabe) dar și în modul în care cele 8 regiuni au fost conturate, fără o documentare temeinică bazată pe analiza unor indicatori relevanți, rezultatul fiind grupări de județe fără interese sau profiluri comune.

Pornind de la aceste puncte critice diferiți actori naționali și internaționali consideră oportună existența unei dezbateri cu privire la reforma administrativ-teritorială a României. Observațiile la adresa impactului pe care înființarea unui nou palier de guvernare l-ar avea asupra României din punct de vedere politic, economic și social sunt în general critice. Intelectualitatea universitară din țară împreună cu ONG-urile au lansat de curând dezbateri referitoare la acest subiect, făcând cunoscute argumente pro și contra la adresa regionalizării. Societatea civilă reprezentată de think tank-uri cu preocupări în domeniul administrației publice este una din vocile care contestă viabilitatea actualelor regiuni și propune reformularea criteriilor de delimitare a acestora precum și regândirea statutului și responsabilităților pe care le dețin.

O decizie în sensul înființării regiunilor necesită fără îndoială adoptarea conjugată a unui complex de măsuri pornind de la revizuirea legislației existente și chiar a Constituției până la organizarea unei campanii adecvate de informare a opiniei publice cu privire la motivațiile acestei decizii dar și la implicațiile pe care le presupune implementarea ei. Este vorba despre un proces care implică o multitudine de actori și care nu se poate realiza decât după parcurgerea mai multor etape.

Esențial însă este contextul politic în care are loc dezbateră și modul în care autoritățile publice centrale își fundamentează decizia finală. Aceasta trebuie să fie rezultatul pe de o parte a unui consens realizat la nivelul clasei politice cu privire la necesitatea reformei și principalele sale direcții, iar pe de altă parte rezultatul unui proces de consultare cu societatea civilă și alte grupuri afectate sau implicate ulterior. În același timp, este necesar să se țină cont de recomandările instituțiilor europene care, deși nu impun un anumit model, pe baza experienței acumulate în timp și pe diferite arii pot propune soluții viabile.

De asemenea, o pondere importantă în luarea deciziei trebuie să o aibă analiza și documentarea prealabilă, explorarea a cât mai multor variante viabile atât în ceea ce privește delimitările teritoriale interne, dar și gândirea instituțiilor și responsabilităților noilor structuri create. Este ceea ce își propune și materialul de față insistând asupra posibilelor criterii de delimitare teritorială și asupra aspectelor de descentralizare financiară și a serviciilor. Rezultatul trebuie să fie comunități locale puternice și autonome care, pe lângă exercitarea atribuțiilor ce le revin, să aibă instrumentele și capacitatea necesare de a încuraja dezvoltarea locală sub toate aspectele sale.

DELIMITĂRI CONCEPTUALE

Noutatea pe care o reprezintă tema regionalizării pentru România impune o serie de delimitări conceptuale pentru o înțelegere adecvată a subiectului ca și pentru formularea unor alternative și recomandări.

Termenul de **regiune** a fost definit în mod diferit de către instituțiile europene. Consiliul Europei desemnează regiunea ca fiind „un interval de dimensiune medie susceptibil de a fi determinat geografic și care este considerat ca fiind omogen”. Pe de altă parte, Uniunea Europeană definește regiunea mai degrabă din punct de vedere administrativ ca fiind „eșalonul imediat inferior celui al statutului”. Conform Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice (NUTS) ce identifică unitățile administrativ teritoriale în funcție de dimensiunea teritoriului există: nivelul localității, nivelul departamental/județean și nivelul regional. Adunarea Regiunilor Europei (ARE) a definit regiunile ca fiind „entități politice de nivel inferior statului, care dispun de anumite competențe exercitate de un guvern, care la rândul lui este responsabil în fața unei adunări alese în mod democratic”.

În lumina acestor definiții, România prezintă o situație paradoxală: în timp ce conform definiției dată de ARE județul este o regiune în sensul că dispune de consiliu județean (adunare aleasă prin vot direct) a cărui președinte exercită funcția executivă la nivelul județului, conform definiției date de Uniunea Europeană regiunii, județul este o unitate teritorială mai mică, comparabilă cu NUTS 3 iar cele 8 regiuni de dezvoltare, deși sunt compatibile potrivit acestei ultime definiții, nu sunt regiuni conform accepțiunii Consiliului Europei.

Doctrina juridică a stabilit și o veritabilă clasificare a diferitelor tipuri de regiuni¹:

- **Regiuni politice** componente ale unui stat care se află la limita dintre statele federale și cele unitare, cu competențe proprii în materie legislativă și executivă, dar care păstrează un sistem judecătoresc numai la nivelul statului central (Spania, Italia)
- **Regiuni încorporate** - rezultat al creării unui stat unitar prin unirea mai multor state care își păstrează totuși o anumită individualitate (Marea Britanie, care astăzi tinde spre federalizare)
- **Regiuni diversificate** cu cadre regionale stabilite nu numai după criteriul teritorial și politic, ci și după alte criterii, precum limba și cultura (Belgia, înainte de transformarea ei în stat federal)
- **Regiuni administrative clasice** create prin descentralizare drept

¹ G. Vedel citat de Elena Simina Tănăsescu, *Regionalizarea în România și implicațiile sale la nivelul cadrului legislativ*, material prezentat în cadrul seminarului “Implicații ale înființării regiunilor în România, septembrie 2002

colectivități teritoriale locale autonome din punct de vedere administrativ (Franța)

- **Regiuni funcționale** create prin desconcentrare, ca simple circumscripții ale administrației centrale de stat (Grecia)
- **Regiuni prin cooperare** ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale (România).

O altă delimitare conceptuală ce trebuie făcută în acest context se referă la termenii de regionalizare și regionalism. Prin **regionalizare** se înțelege în general crearea unui nou nivel în organizarea teritorială a statului cu tot ceea ce presupune acest lucru: crearea instituțiilor regionale și transfer de competențe administrative la nivel regional. **Regionalismul** pe de altă parte, pornește de la ideea că regiunea este definită de un ansamblu de caracteristici umane, culturale, lingvistice care justifică crearea unui organism politic căruia să-i fie recunoscută o autonomie mai mult sau mai puțin extinsă. El reprezintă conștientizarea unor interese comune și aspirația colectivității locale de a gestiona aceste interese. În esență, delimitarea dintre cele două concepte este dată de abordarea diferită: în timp ce în cazul regionalizării este vorba despre o abordare de sus în jos, autoritățile centrale fiind cele care inițiază și implementează procesul, regionalismul pornește de jos în sus, fiind inițiat de comunitățile locale și promovat de acestea la nivel central.

Reforma administrativ-teritorială implică și o serie de alte delimitări conceptuale referitoare, nu atât la aspecte teritoriale cât administrative și de realizare a competențelor. Una dintre cele mai importante este delimitarea între noțiunile de descentralizare și desconcentrare administrativă. **Desconcentrarea administrativă**, ca modalitate de organizare și funcționare a administrației publice, nu se întemeiază pe promovarea interesului local, ca fundament al diminuării concentrării puterii executive. Ideea fundamentală a organizării desconcentrate este aceea a asigurării realizării sarcinilor autorităților publice centrale, prin agenți proprii, organizați însă pe principii teritoriale. Astfel, serviciile exterioare ale ministerelor organizate la nivel județean îndeplinesc atribuții specifice ministerelor în subordinea cărora se află, având o competență teritorială limitată la unitatea administrativă pe structura căreia s-au constituit. Totuși, organizarea și funcționarea acestor servicii nu exclude și promovarea interesului local, numai că acest obiectiv nu este dominant, ci unul secundar. **Descentralizarea** este sistemul ce are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale și de un patrimoniu propriu, afectat realizării interesului local. Fundamentul descentralizării este dublu: politic și administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea este expresia «democrației aplicată administrației», asigurând un sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul autorităților locale alese de ei. Fundamentul politic al descentralizării este recunoscut de Carta europeană a autonomiei locale, care consideră descentralizarea drept unul din principiile

democratice comune Europei. Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sunt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. Din acest motiv s-a afirmat în literatura de specialitate că este vorba de un principiu de “administrație utilă”.

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ȘI POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

1. Actuala construcție regională

Odată cu întocmirea și implementarea unei politici de dezvoltare regională în România și începând cu conturarea regiunilor de dezvoltare, instituțiile necesare coordonării acestei politici au fost create. Principalul rol al acestora, pe lângă conceperea și implementarea unei strategii de dezvoltare regională a devenit gestionarea fondurilor europene nerambursabile. Uniunea Europeană acordă deci o importanță deosebită acestor instituții.

România este prin urmare împărțită, începând cu elaborarea „Cartei Verzi a Dezvoltării Regionale” (1997) în 8 regiuni de dezvoltare formate prin încheierea unor acorduri de asociere, formale de altfel, între 4 - 6 județe (Anexa 4 - Delimitarea regiunilor de dezvoltare, reglementată în 1998). Regiunea de dezvoltare nu este nici o comunitate teritorială distinctă, nici o instituție deconcentrată a administrației statului. În același timp ea nu are personalitate juridică. Printre criteriile de care s-a ținut cont în momentul conturării regiunilor au fost vecinătatea geografică și existența unor disparități economice și sociale între județe care ar urma să fie rezolvate prin implementarea unei politici regionale. La nivelul fiecărei regiuni există două instituții implicate - agenția de dezvoltare regională (autoritate executivă) și consiliul de dezvoltare regională (autoritate deliberativă). Politica de dezvoltare regională este gestionată la nivel național de Consiliul Național de Dezvoltare Regională (CNDR), cu funcție deliberativă și Ministerul Dezvoltării și Prognozei (MDP) având atribuții executive. Legea privind dezvoltarea regională (nr. 151/1998) stabilește cadrul instituțional, principiile, scopul, jurisdicția și instrumentele specifice necesare implementării politicii de dezvoltare regională (Anexa 2 - Atribuții ale instituțiilor cu competențe în politica de dezvoltare regională).

2. Puncte critice cu privire la statutul instituțiilor regionale

Statutul legal precum și modul de constituire a actualelor regiuni de dezvoltare sunt în general contestate de toate părțile implicate, constituind un motiv al lipsei de eficiență în diferite aspecte. Agențiile de dezvoltare regională sunt ONG-uri de utilitate publică. Organizarea lor instituțională tinde mai mult către o structură a administrației. ADR-urile se află practic între două tendințe contradictorii. Pe de o parte instituțiile publice cu care sunt obligate să colaboreze pe plan județean și local nu o privesc cu seriozitatea necesară, iar Ministerul Dezvoltării și Prognozei manifestă tendințe de centralizare considerând că activitatea ar fi mai eficientă dacă aceste instituții vor deveni instituții descentralizate ale ministerului. Pe de altă parte ADR-urile depun eforturi pentru a obține

independența de care au nevoie pentru a gestiona fondurile în mod eficient, dincolo de constrângerile birocratice ale unei veritabile instituții publice. Nu există un indiciu referitor la care dintre aceste două tendințe va prevala, însă diferitele modele de organizare din Uniunea Europeană demonstrează faptul că eficiența acestor instituții este dată de gradul mare de autonomie sau chiar de independență de care dispun.

Celălalt organism regional, consiliul de dezvoltare regională, are de asemenea un statut contestat datorită faptului că permite o imixtiune accentuată a influențelor politice în distribuirea fondurilor europene nerambursabile către județe. Deși există un comitet independent de evaluare (format din experți independenți), deciziile importante, cele referitoare la finanțarea investițiilor de amploare din cadrul județelor sunt rezultatul negocierii sau impunerii autorităților publice județene care compun consiliul.

Oricare ar fi rezultatul dezbaterilor pe tema statutului acestor instituții, este evident faptul că actuala lor construcție interioară este tranzitorie. Deciziile ce se vor lua în acest sens trebuie să contribuie pe de o parte la eficientizarea activităților, iar pe de altă parte la întărirea rolului de reprezentare a intereselor regionale depășind momentul orientării spre cele naționale (ADR) sau locale (CDR)

3. Necesitatea întăririi rolului instituțiilor regionale

Reprezentarea intereselor regionale este un fapt care se impune în condițiile de teritoriu și de populație ale României. Instituțiile regionale ar trebui să se constituie în vocea care nu numai să reprezinte interesele locale în fața autorităților centrale, județele având o putere mult prea dispersată din acest punct de vedere, dar și autoritatea care reunește județele și le ajută să coopereze local în probleme care le depășesc granițele (ex: infrastructură, mediu).

Realitatea și percepția celorlalte instituții implicate indică faptul că instituțiile regionale nu au încă o bază solidă în sensul în care nu reușesc în mod practic să își îndeplinească misiunile stabilite prin lege. Cel mai important, nu formează o voce unitară a județelor reprezentate, impactul proiectelor finanțate fiind mai degrabă local decât regional.

Două aspecte sunt determinante în întărirea rolului acestor instituții. Primul dintre ele este legat de lipsa unei vizibilități a autorităților regionale în fața opiniei publice. Deși presa a început să prezinte subiecte în acest sens tot mai des, cetățenii nu sunt realmente informați despre existența instituțiilor regionale, cu atât mai puțin de rolul lor. Puțini au cunoștință de asemenea de existența regiunilor de dezvoltare. Promovarea lor este deci indispensabilă pentru întărirea rolului pe plan regional. Cel de-al doilea aspect care ar contribui în mod

esențial la întărirea rolului instituțiilor regionale ar fi atribuirea unor competențe suplimentare nivelului regional. Pe lângă efectele asupra încurajării parteneriatului interjudețean și formarea spiritului regional, regiunile ar oferi posibilitatea unei reale reprezentări a intereselor locale. Dacă de exemplu o regiune ar avea posibilitatea și ar dori să construiască un drum ce ar genera dezvoltare economică pentru regiune ar putea să o facă fără să fie necesară aprobarea autorităților de la București. Cele două aspecte sunt strâns legate între ele, căci fără o informare adecvată și corectă a opiniei publice nu se poate regândi construcția administrativă a României. În cazul în care ea s-ar realiza, rămâne încă de discutat care este cea mai bună formulă teritorială.

IMPLICAȚII LEGISLATIVE ȘI CONSTITUȚIONALE ALE REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN ROMÂNIA

Din momentul în care autoritățile publice se pun de acord asupra necesității reformei administrativ - teritoriale în România, se impune inițierea unui proces de modificare a legislației actuale în domeniu. Din acest punct de vedere voința politică este factorul esențial fără de care reforma nu se poate realiza. Astfel, este important ca Parlamentul să aibă un rol mai pronunțat în contextul dezbaterii având în vedere că el este chemat să adopte legislația necesară.

O primă modificare legislativă are în vedere revizuirea **Constituției**, destul de restrictivă în prevederile sale privind organizarea administrativ-teritorială. Astfel, articolul 3 al acesteia face o trecere în revistă a tuturor palierelelor administrative existente, nedând posibilitatea creării altora noi în baza legii. Modificarea acestui articol ar presupune adăugarea următoarei fraze la textul deja existent: „..., *alte forme de organizare teritorial-administrativă care pot fi înființate în baza legii*”. Deși este adevărat faptul că administrația și organizarea teritorială sunt domenii mai puțin dinamice și predispuse schimbării, este important să existe posibilitatea reorganizării în afara revizuirii Constituției.

Legile din domeniul administrației publice sunt următoarele acte normative a căror modificare trebuie avută în vedere în momentul inițierii reformei. Modificată în numeroase rânduri de la momentul primei adoptări în 1991, **Legea privind administrația publică locală** (nr. 215/2001) încă nu conține cele mai bune soluții referitoare la organizarea administrativă și instituțiile aferente palierelelor de guvernare. Revizuirea acesteia trebuie să aibă la bază un proces de analiză complex și aplicat tuturor aspectelor ce necesită modificări. Înființarea unui nou nivel de guvernare ca și revizuirea celor existente presupun o atenție sporită acordată acestei legi.

Separat de acest ultim act normativ, reforma administrativ-teritorială presupune existența unui cadru coerent și complet pentru domeniul **serviciilor publice**. De modul în care acestea sunt departajate între diferite paliere de guvernare și de modul în care este concepută administrarea lor depinde eficiența actului de guvernare pe plan local. În prezent nu există un cadrul legislativ coerent în acest domeniu, mai multe acte normative reglementând, în mod dispartat, aspecte legate de serviciile publice. Acest aspect reprezintă una din cauzele pentru care nu există în prezent o delimitare clară cu privire la serviciile care sunt administrate la nivel județean și cele administrate la nivel local. Pentru ca reforma să aibă impactul scontat este esențial să existe reglementări precise din acest punct de vedere.

Legea nr. 189/1998, cea care reglementează domeniul **finanțelor publice locale** trebuie de asemenea revizuită în contextul reformei. Indiferent dacă soluția adoptată în perioada imediat următoare este accentuarea procesului de descentralizare sau regândirea structurii teritoriale, două direcții trebuie avute în vedere. Pe de o parte descentralizarea fiscală trebuie să continue și să fie corelată cu procesul de descentralizare a serviciilor publice iar pe de altă parte este necesară o revizuire a sistemului de echilibrare financiară.

Pentru ca nivelul regional să devină mai eficient în coordonarea și încurajarea dezvoltării economice locale, în contextul menținerii regiunilor de dezvoltare, **Legea 151/1998 privind dezvoltarea regională** în România va trebui de asemenea modificată în sensul întăririi atribuțiilor actualelor structuri precum și al modificării statutului instituțiilor regionale, care să devină astfel mai eficiente iar politica de dezvoltare regională să aibă un impact real. Unul dintre obiectivele acestor modificări trebuie să fie și un mai bun circuit al fondurilor europene nerambursabile alocate administrației și agenților economici locali.

În contextul necesității revizuirii legislației au fost punctate principalele acte normative vizate în cadrul reformei. Este la fel de important însă să se țină cont de armonizarea acestei legislații pe de o parte cu alte acte normative adiacente, iar pe de altă parte cu recomandările organizațiilor internaționale cu activitate în domeniu.

ACTORI ȘI ETAPE ÎN PROCESUL DE REGIONALIZARE

Experiența statelor care au traversat procese similare indică faptul că o asemenea decizie necesită implicarea actorilor din cadrul fiecărui nivel de guvernare. Procesul va presupune modificări de rol și de competențe pentru autoritățile publice care trebuie informate în acest sens pe de o parte, iar apoi conștientizate în legătură cu necesitatea schimbării.

Indiferent de modul în care a fost inițiată reforma (de jos în sus sau în sens invers) **autoritățile centrale** au rolul esențial în adoptarea și implementarea măsurilor necesare. Rolul Parlamentului în contextul dezbaterii ar trebui să crească având în vedere că implicarea acestuia în procesul de reformă este inevitabilă, neexistând un proces real fără adaptarea legislației în domeniu. După definitivarea procesului de regionalizare, rolul autorităților centrale s-ar diminua considerabil, ele fiind implicate numai în procese de anvergură ce vizează nivelul regional, susținându-le prin co-finanțări.

În ceea ce privește **autoritățile regionale** existente sau cele ce vor fi create, este important să conștientizeze rolul pe care îl vor avea în principal în încurajarea dezvoltării economice. De aceea, crearea și menținerea unei legături solide cu mediul de afaceri din cadrul regiunii trebuie să fie unul din obiectivele lor principale. Asocierea pe proiecte curente de dezvoltare reprezintă o soluție în acest sens.

Poate cea mai mare atenție pe parcursul desfășurării procesului este necesar să fie acordată **autorităților județene** care trebuie informate adecvat cu privire la toate implicațiile pe care le presupune regionalizarea. În plus, implicarea lor în activitățile conexe procesului, ar fi nu numai o măsură în vederea unei mai bune cunoașteri și a conștientizării schimbării, dar și utilă pentru proces în sine.

În noul context al regionalizării **comunitățile locale** trebuie să devină cei mai puternici actori. Cea mai mare parte a serviciilor vor fi descentralizate pe plan local în acord cu principiul subsidiarității. La fel de important ca în cazul autorităților regionale este menținerea unei relații strânse cu mediul de afaceri local.

Organizațiile neguvernamentale pot avea roluri multiple din punctul de vedere al contribuției lor în cadrul procesului de reformă. Pe de o parte pot desfășura campanii de informare pentru opinia publică mai ales când este vorba despre teme mai puțin accesibile sau sensibile. În același timp, contribuția lor poate fi extrem de importantă pentru administrarea afacerilor locale și regionale prin concesionarea acelor servicii ce pot fi mai bine gestionate în acest mod.

Odată stabilită necesitatea implicării tuturor actorilor vizați într-o măsură sau alta, se impune conceperea unor etape concrete dar mai ales realiste în desfășurarea procesului de regionalizare. Experiența unor state precum Polonia sau Bulgaria poate fi sintetizată în **patru etape principale**:

- I. Existența unui minim consens al clasei politice asupra necesității procesului în primul rând, iar apoi existența unui consens minim cu privire la ceea ce se dorește și modul în care se poate aplica.
- II. Sprijinul instituțiilor europene care activează în domeniu este deosebit de important. Chiar dacă ele nu impun modele, recomandările pot fi extrem de utile la fel ca și sprijinul efectiv pe care îl pot acorda.
- III. După ce a fost întrunit consensul politic, o etapă ce nu poate fi evitată este existența discuțiilor practice la nivel de experți dar și cu implicarea politicianilor cu privire la aspecte tehnice cum ar fi: delimitarea competențelor sau criterii de delimitare teritorială.
- IV. Odată trasate direcțiile reformei urmează desfășurarea unei campanii masive de educare a liderilor politici locali. Spre pildă, o soluție este cea adoptată de Bulgaria care a trimis liderii locali la specializare în Franța și Germania în paralel cu sesiunile de instruire ce au avut loc în țară.

VARIANTE PRIVIND DELIMITAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A ROMÂNIEI

Pentru alegerea celor mai bune soluții cu privire la direcțiile de reformă administrativ-teritorială este importantă elaborarea cât mai multor variante viabile, folosindu-se criterii și combinații de indicatori îndeaproape analizați de specialiști în domeniu. Tematica delimitărilor teritoriale se pretează la o astfel de analiză. Trebuie menționat de asemenea faptul că această tematică trebuie să fie numai apanajul experților în domeniu, nefiind indicată implicarea opiniei publice. Acest capitol cuprinde o serie de astfel de variante care pot fi luate în discuție în contextul reformei actuale.

1. Menținerea actualei împărțiri teritoriale în 42 de județe (incluzând și Municipiul București) și a regiunilor de dezvoltare

Principalele critici aduse actualului sistem se referă la faptul că nu există o concordanță între delimitările teritorial-administrative și indicatori statistici precum suprafața teritorială a României și populația acesteia. Mai precis, ținând cont de faptul că regiunile nu sunt unități administrative și de faptul că numărul populației și suprafața teritoriului sunt mari, împărțirea pe 42 de unități (având o forță dispersată și nereprezentativă) este inefficientă pentru dezvoltarea locală.

Pe de altă parte, una din cauzele principale ale ineficienței actualelor regiuni de dezvoltare este construcția lor artificială, criteriile și indicatorii folosiți în conturarea lor fiind contestate din mai multe puncte de vedere. În primul rând trebuie precizat faptul că în construcția lor nu s-a ținut cont, neexistând un indicator distinct, de identitatea culturală a județelor care le compun. Acest aspect s-a răsfrânt într-un mod negativ asupra capacității regiunilor de a încuraja parteneriatele interjudețene și spiritul regional în general. Datorită unor temeri legate de impactul asupra opiniei publice factorii de decizie care în 1997 au decis construcția regiunilor au evitat crearea noilor unități teritoriale pe modelul regiunilor istorice ale României. Este adevărat faptul că opinia publică ar fi fost nepregătită în acel moment dar în același timp, pentru ca regiunile să funcționeze în mod real ar fi trebuit să fie acordată o pondere mai mare indicatorilor de ordin cultural.

În aceeași idee, un alt obiectiv urmărit în construcția regiunilor a fost existența unui echilibru între gradele de dezvoltare ale județelor componente, premisa fiind că se va reuși o nivelare a acestora prin compensare. În schimb, ceea ce s-a întâmplat de fapt a fost menținerea mentalității de asistat a județelor mai puțin dezvoltate în paralel cu descurajarea celor cu un grad ridicat de dezvoltare și, în final, adâncirea disparităților între cele două. O abordare mai adecvată în acest caz ar fi fost ca responsabilitatea echilibrării interregionale să revină statului, iar

regiunile dezvoltate să fie lăsate să prospere fără a fi „trase în jos” de celelalte. În final această soluție ar fi adus mai multe fonduri nu numai bugetelor regionale dar și bugetului de stat.

Deși este adevărat faptul că știința statisticii în România se află încă în proces de redresare după perioada anterioară lui 1989 și sistemul de colectare a datelor precum și cel de prelucrare a lor necesită multe îmbunătățiri, se pot aduce numeroase critici indicatorilor folosiți în conturarea celor 8 regiuni. Astfel, în timp ce în Uniunea Europeană se folosesc aproximativ 100 de indicatori în contextul politicii de dezvoltare regională, în 1997 s-au folosit numai 17 astfel de indicatori în construcția indicelui global al dezvoltării¹.

Calitatea indicatorilor utilizați este de asemenea pusă sub semnul întrebării. Pe de o parte, deși unul din scopurile principale ale creării acestor regiuni a fost încurajarea dezvoltării economice, reducerea dezechilibrelor în dezvoltare, doar doi dintre cei 17 indicatori sunt strict economici (rata șomajului și PIB). Pentru cel din urmă nu au existat în fapt date pe județe, ci el a fost calculat pe baza parității puterii de cumpărare, utilizându-se un factor de conversie, rezultat din comparația bilaterală între România și Austria, fapt care afectează gradul de certitudine a datelor corespunzătoare acestui indicator². Un alt exemplu în acest sens îl constituie faptul că s-a folosit ca indicator de referință pentru educație procentul populației de 12 ani și peste cu mai mult de educație primară, știut fiind faptul că mai relevant pentru determinarea nivelului de educație ar fi procentul populației de 18 ani care are diplomă de Bacalaureat.

Pe lângă toate aceste puncte critice care evidențiază faptul că delimitarea regiunilor de dezvoltare a fost rezultatul mai degrabă a unui compromis politic decât al unei analize aprofundate și al explorării mai multor variante posibile, trebuie remarcat în același timp că nu există o consecvență în urmărirea indicatorilor de dezvoltare pe regiuni ceea ce indică lipsa unei strategii reale în acest domeniu. Astfel, documentele de bază elaborate în contextul politicii de dezvoltare regională operează cu indicatori diferiți; este vorba despre primul raport cu privire la disparitățile regionale în România³, Carta Verde a Dezvoltării Regionale și Planul Național de Dezvoltare realizat pe baza planurilor de dezvoltare regionale.

¹ vezi *Carta Verde a Dezvoltării Regionale în România*, Guvernul României și Comisia Europeană, București, 1997, pag. 8

² Ibidem, pag. 82

³ *Disparități regionale în România, 1990 - 1994*, Grupul de Consultanță Ramboll, București, 1996

2. Reconturarea actualelor regiuni de dezvoltare pe baza unor criterii diferite

O variantă de luat în calcul în construcția regională a României o reprezintă menținerea unor principii de delimitare similare cu cele în cazul regiunilor de dezvoltare pe baza cărora să se reconsidere gruparea județelor pe regiuni. În primul rând această variantă ar însemna o analiză mai temeinică a indicatorilor ce vor fi folosiți în delimitarea regiunilor. În acest sens ponderea cea mai mare o vor avea indicatorii economici, cei de infrastructură și cei demografici. În același timp, nu s-ar pune accent pe echilibrarea intraregională în formularea criteriilor de grupare a județelor, ci pe măsura în care potențialul județelor componente permite dezvoltarea unor politici comune și unitare. Principii de bază în acest caz vor fi complementaritatea și funcționalitatea.

3. Crearea unor regiuni având la bază criteriile de identitate culturală

Pornind de la ideea că județele cu o identitate culturală asemănătoare pe de o parte sunt mai dispuse să accepte o asociere în context regional, iar pe de altă parte este mai probabil să dezvolte împreună parteneriate, proiecte de dezvoltare economică și socială, un al treilea model de delimitare teritorială ar presupune luarea în considerare a ariilor culturale. Argumente pentru această opțiune sunt relevanța pe care frontierele culturale o pot avea pentru procese precum privatizarea sau pentru probleme de tipul șomajului sau sărăciei pornind de la ipoteza că unitățile teritoriale care au același profil sub aspectul structurilor și fenomenelor demografice, sociale, culturale, de mediu fizic și rezidențial, au aceeași configurație de orientări valorice dominante. De asemenea ar trebui menționat faptul că identitatea proprie a acestor arii culturale este și produsul unor îndelungate procese economice derulate în limitele acestora. Delimitarea teritorială în acest caz urmează să se facă pe regiuni istorice: Moldova, Muntenia, Dobrogea, Oltenia, Transilvania, Crișana - Maramureș, Banat și București¹ (Anexa 5 - Ariile culturale conform fundamentării din literatura sociologică).

4. Reconturarea granițelor actualelor județe

O a patra variantă de delimitare teritorială presupune înființarea regiunilor ca urmare a redesenării actualelor județe pe baza unei analize aprofundate la nivelul localităților. Indicatorii care ar trebui luați în considerare în această variantă sunt asemănători celor din varianta 2 punându-se accentul pe trăsături comune ce pot uni și favoriza colaborarea. Indicatorii folosiți nu trebuie să fie în mod necesar unitari pe întreg teritoriul. Exemple de astfel de modificări pot fi: unirea în cadrul unui județ a unei zone industriale (ex. Valea Jiului sau zona

¹ vezi Dumitru Sandu, *Sociologia Tranziției. Valori și tipuri sociale în România*, Editura Staff, București, 1996, pag. 229-230

industrială Prahova, Dâmbovița, Argeș) sau unirea județelor Ialomița și Călărași așa cum erau inițial, ele având interese și profiluri economice similare.

Important pentru decizia de a regândi teritoriul este în primul rând elaborarea a cât mai multor variante având la bază combinații variate de indicatori pentru a se putea decide cea mai bună soluție. Rezultatul, după cum este deja menționat, nu trebuie să fie în mod necesar un model unitar de delimitare. Poate fi aleasă una din variantele de mai sus sau o combinație între acestea. Într-o anumită zonă sunt predominante trăsăturile de identitate culturală, iar în altele cele legate de potențialul economic. Totodată se poate dovedi mai eficientă o abordare de agregare decât de dezagregare a zonelor cu deficit sau potențial economic. Acest concept de definire asimetrică a regiunilor de dezvoltare vine ca o contrapondere a teoriei de uniformizare a regiunilor delimitate în tendința de a reduce discrepanțele interregionale. Prin acest concept, dacă este dublat de o trasare îndemânică, nu se poate obține decât o translație a aspectelor pozitive și negative de la nivel național la nivel regional. Studiile/statisticile au arătat că indiferent de forma de regionalizare, și de eforturile susținute în privința unor politici eficiente de dezvoltare, există mai degrabă o tendință de mărire a discrepanțelor interregionale decât de reducere a acestora. De aceea cea mai eficientă metodă de ameliorare a diferențelor rămâne echilibrarea la nivel interregional.

În concluzie, indiferent de metodă, decizia finală trebuie să respecte următoarele considerente:

- analiza trebuie să plece de la un set de indicatori cât mai complet, astfel încât specificul fiecărei zone să poată fi surprins cât mai exact, dincolo de indicatorii tehnici de dezvoltare
- dezbateră la nivelul specialiștilor independenți
- consultarea prealabilă a autorităților publice locale implicate
- prezentarea de către experți, în faza intermediară a potențialelor modele pentru o opțiune politică asupra unuia dintre acestea
- decizia finală (politică) să aibă la bază mai multe variante de trasare construite pe un model selectat în faza intermediară
- consultarea formală a consiliilor județene cu privire la varianta finală
- explicarea/dezbateră publică a procesului de regionalizare
- adoptarea noului tip de organizare administrativ-teritorială.

PROCESUL DE DESCENTRALIZARE ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Indiferent de variantele de delimitare teritorială precum și de organizare administrativă a României, descentralizarea trebuie să rămână un punct central al reformei administrației publice. Până în acest moment, prin măsurile adoptate în această direcție, autoritățile publice centrale au încălcat principiile esențiale pe care literatura de specialitate le atribuie unui proces de descentralizare eficient și corect. Cel mai important dintre acestea este existența unei corelații între descentralizare serviciilor pe principiul subsidiarității și descentralizarea fiscală, astfel încât procesul să nu devină o povară pentru comunitățile locale ci să își atingă scopul de a asigura autorităților posibilitatea să ofere cetățenilor servicii de calitate.

1. Accentuarea procesului de descentralizare către actualele județe

Chiar în situația în care reforma teritorială nu va avea loc procesul de descentralizare către actualele județe va trebui nu numai să continue dar să fie și regândit în același timp. Una dintre cele mai mari probleme în prezent este cadrul legal în domeniu, încă destul de confuz și ambiguu, aspect care creează incertitudini și blocaje la nivelul administrației publice, fie ea județeană sau locală. În acest moment sunt mai multe acte normative care reglementează domeniul serviciilor publice, neexistând un cadru unitar care să le înglobeze.

Pe lângă aspectele menționate mai sus trebuie precizat faptul că nu există o departajare expresă în lege cu privire la serviciile publice încredințate județelor și cele aflate în sarcina localităților. Uneori acestea se suprapun, lucru care determină apariția unor conflicte și disfuncționalități majore. O altă neclaritate pe care cadrul legal existent o întreține se referă la diferențierea ambiguă cu privire la responsabilitățile care aparțin exclusiv autorităților județene și cele care sunt delegate sau partajate. Neclaritatea cu privire la cine și în ce limite administrează serviciile publice județene și locale nu face decât să afecteze eficiența guvernării locale și să permită în același timp accentuarea influenței politicului în administrație.

Acest ultim aspect este și mai evident în momentul în care se pune problema corelării descentralizării serviciilor cu descentralizarea finanțelor publice. Dacă în domeniul serviciilor autoritățile centrale au tendința de a transfera cât mai multe responsabilități într-un timp relativ scurt, în domeniul finanțelor nu există o strategie clară de descentralizare. Prin urmare, resursele ce revin în prezent autorităților județene sunt insuficiente, fapt care se răsfrânge asupra calității serviciilor.

Pentru că județele reprezintă nivelul intermediar de guvernare în România, pasul imediat următor pe care autoritățile centrale îl pot face și care nu presupune implicații majore, este de a întări în mod real autonomia acestora prin transferarea unei puteri tot mai mari, respectând principiul subsidiarității. Această putere se traduce prin transferarea tuturor responsabilităților ce pot fi în mod evident mai bine administrate la nivel județean în paralel cu creșterea cotelor din veniturile partajate ale bugetului de stat ce revin autorităților locale. În acest context, numărul și rolul serviciilor publice deconcentrate ale administrației publice centrale trebuie să se diminueze.

În concluzie, întărirea rolului județelor ar trebui să înceapă cu modificarea Legii administrației publice locale (nr. 215/2001) și a Legii privind finanțele publice locale (nr. 189/1998).

2. Departajarea competențelor pe nivele de guvernare în contextul înființării regiunilor

În eventualitatea în care factorii de decizie iau în considerare înființarea regiunilor, indiferent de statutul acestora (regiuni administrative sau cu autorități publice alese) ele pot exercita atribuții care, în condițiile de suprafață și de populație ale României, se potrivesc într-o mică măsură nivelelor de guvernare existente. Este vorba despre servicii cum sunt cele de infrastructură regională, protecția mediului, anumite segmente ale serviciilor de sănătate și educație, planificare regională și mai ales dezvoltare economică regională.

Deși atât regiunile administrative, cât și cele politice pot gestiona aceste servicii, cele din urmă o pot face mai eficient datorită faptului că dețin pârghiile necesare (finanțe, autonomie, autorități) pentru aceasta. Mai jos oferim un posibil model de delimitare a competențelor pe nivele de guvernare inclusiv nivelul central competent în general în materie legislativă și de strategie națională. O parte din responsabilitățile prevăzute sunt partajate între diferite nivele de guvernare, unele sunt administrate exclusiv de un palier.

CONSIDERENTE PRIVIND PROCESUL DE DESCENTRALIZARE ÎN ROMÂNIA,
REFORMA ADMINISTRATIV-TERRITORIALĂ

Servicii	Nivel local	Nivel județean	Nivel regional	Nivel național
1. Autorități publice				
Funcții de autoritate	nL	nJ	nR	
Alte funcții administrative	nL	nJ	nR	
Poliția locală	nL	nJ	nR	
Pompieri	nL			
Apărare civilă		nJ	nR	nN
2. Învățământ				
Preșcolar	nL			
Primar	nL			
Liceal	nL	nJ		
Tehnic	nL	nJ		
Universitar			nR	nN
3. Sănătate				
Asistență sanitară primară	nL			
Protecție sanitară	nL	nJ	nR	nN
Spitale		nJ	nR	
Sănătate publică	nL	nJ	nR	nN
4. Cultură, sport				
Teatre	nL	nJ	nR	nN
Muzee	nL	nJ	nR	nN
Biblioteci	nL	nJ	nR	nN
Parcuri	nL			
Sport, petrecerea timpului liber	nL	nJ	nR	
5. Asistență socială				
Creșe	nL			
Cămine pentru bătrâni		nJ	nR	
Servicii pentru bătrâni și handicapați	nL	nJ		
Servicii sociale speciale	nL	nJ		
Locuințe sociale	nL			
Șomaj		nJ	nR	nN
6. Utilități publice				
Furnizare apă	nL			
Canalizare	nL			
Electricitate		nJ	nR	
Gaz	nL			
Încălzire centrală	nL			
7. Mediu, administrarea deșeurilor				
Colectarea deșeurilor	nL			
Depozitarea deșeurilor	nL			
Curățirea străzilor	nL			
Protecția mediului	nL	nJ	nR	nN
Dezastre naturale			nR	nN
8. Transport public				
Șosele	nL	nJ	nR	nN
Iluminat public	nL			
Transport public	nL			
9. Dezvoltare urbană				
Planificare urbană	nL			
Planificare regională		nJ	nR	
Dezvoltare economică locală	nL			
Dezvoltare economică regională			nR	
Turism	nL		nR	
Cadastru		nJ		nN

3. Considerații privind descentralizarea financiară în contextul reformei

Nu pot fi gândite direcții de reformă privind administrația publică sau organizarea teritoriului fără a lua în considerare implicațiile de ordin financiar, reflectate în construcția bugetelor pentru fiecare nivel de guvernare. Pe de o parte procesul de descentralizare a serviciilor se află în strânsă legătură cu descentralizarea instrumentelor financiare, iar pe de altă parte fără autonomie financiară nu se poate vorbi de o reală autonomie a comunităților locale indiferent de palierul pe care sunt situate. Înființarea unui nou nivel administrativ presupune nu numai conceperea bugetului regional, dar și reformarea anumitor aspecte legate de bugetarea locală cum ar fi procesul de reechilibrarea sau politica prelevărilor din veniturile fiscale la bugetul de stat.

Pentru o analiză aprofundată a implicațiilor bugetare există două elemente principale ce trebuie luate în considerare. Pe de o parte este vorba de capacitatea comunităților locale de a produce venituri, fie că este vorba despre venituri proprii, fie despre veniturile cu care acestea contribuie la bugetul de stat. Un alt element important este reprezentat de ceea ce rămâne pe plan local din veniturile realizate precum și modul în care are loc echilibrarea bugetară.

Una din implicațiile directe care trebuie avută în vedere este contextul pe care nivelul regional îl creează existenței unei autonomii financiare reale. Acest aspect rezidă în principal în transferul de putere care se accentuează în condițiile regionalizării dar și într-o mai bună dispersie a bugetelor veniturilor regionale.

Un alt principiu care trebuie să fundamenteze construcția bugetelor în cadrul reformei administrativ-teritoriale este preeminența principiului stimulativ în fața celui al solidarității. Luat ca punct de reper în construcția sistemului de echilibrare bugetară, aplicarea principiului solidarității a accentuat mai degrabă dezechilibrele interregionale, nestimulând pe de o parte regiunile sărace să își intensifice eforturile în suplimentarea veniturilor iar pe de altă parte accentuând eventualele nemulțumiri ale regiunilor dezvoltate cu privire la raportul între ceea ce contribuie și ceea ce primesc în urma reechilibrării bugetare.

Se impune de asemenea simplificarea sistemului de echilibrare financiară prin reducerea numărului de actori implicați. Din acest punct de vedere echilibrarea bugetelor comunităților locale nu ar trebui să se mai afle sub apanajul autorităților județene, autoritățile locale comunicând direct cu Ministerul Finanțelor. În acest fel se permite respectarea reală a prevederilor legale cu privire la relația de nesubordonare existentă între diferitele paliere de guvernare. Existența unor bugete regionale pentru coordonarea și stimularea dezvoltării economice ar încuraja în același timp elaborarea unor strategii de dezvoltare locală complementare și nu concurente cum se întâmplă în momentul de față. Regiunile de dezvoltare se dovedesc inefficiente din acest punct de vedere

deoarece strategiile regionale nu sunt o sinteză a strategiilor județelor componente ale regiunii, cele două documente programatice fiind elaborate și implementate în mod independent.

CONCLUZII

Necesitatea reformei administrativ - teritoriale a României a devenit un fapt acceptat atât de către societatea civilă, de mediul academic al societății românești dar și de autoritățile publice care și-au propus, într-o primă etapă, adoptarea unor măsuri concrete cu privire la procesul de descentralizare.

Regândirea organizării administrativ - teritoriale reprezintă un aspect al acestei reforme, reformă ce nu se poate implementa eficient pe structuri locale slabe având roluri încă neclar definite. Rațiunea principală pentru care se ia în considerare posibilitatea creării unor structuri mai mari corespunzătoare nivelului intermediar de guvernare ține de oportunitățile ce s-ar crea în acest mod pentru favorizarea dezvoltării economice locale. Experiența statelor din regiune dar și a altor state din Europa a demonstrat de-a lungul timpului faptul că nivelul regional reprezintă cadrul cel mai potrivit pentru încurajarea dezvoltării economice, obiectiv ce ar trebui să primeze în procesul de luare a deciziilor cu privire la reforma administrației publice având în vedere perioada de tranziție pe care România o traversează în prezent.

Din mai multe considerente, actuala organizare a teritoriului în 42 de unități administrative s-a dovedit mai puțin eficientă în abordarea aspectelor de dezvoltare economică. În același timp, regiunile de dezvoltare create în principal pentru acest scop nu au reușit să-și demonstreze viabilitatea. Pe de o parte experiența cheltuirii fondurilor europene nerambursabile a dovedit inexistența unei culturi a parteneriatului interjudețean. Din acest punct de vedere județele au o abordare mai degrabă concurențială, intrând în competiție unele cu altele pe granturi mici și mai puțin de colaborare în parteneriate care le-ar putea aduce avantaje materiale considerabile. Pe de altă parte, autoritățile județene nu au găsit cele mai bune formule de implicare a mediului de afaceri local în dezvoltarea economică. Încurajarea parteneriatului public-privat trebuie să reprezinte un obiectiv important al autorităților publice în general. În timp ce Guvernul nu poate fi responsabil decât de cheltuieli strategice naționale, autoritățile situate la celelalte paliere de guvernare trebuie să-și intensifice eforturile pentru a putea fructifica cât mai bine capitalul disponibil în sectorul privat. Din acest punct de vedere coordonarea pe care o oferă nivelul regional reprezintă o soluție pentru situația existentă.

O altă problemă ce nu numai că evidențiază slăbiciunile actualului sistem dar și dovedește necesitatea reformei palierului intermediar de guvernare, se referă la slaba coordonare existentă între documentele strategice ale județelor și regiunilor de dezvoltare. Strategiile regionale nu reprezintă o analiză și o sinteză a strategiilor județelor ce compun regiunile, cele două documente fiind elaborate și implementate independent, fapt ce creează disfuncționalități, blocaje de multe

ori, producând efecte negative asupra eficienței dezvoltării locale. Lipsa de coordonare între documentele programatice și a unei strategii unitare poate fi observată și la nivel național unde nu există o consecvență în urmărirea indicatorilor de dezvoltare utilizați și nici o armonizare a măsurilor prevăzute.

Complexitatea și importanța unui subiect cum este cel referitor la reforma administrativ-teritorială impun existența unei documentări prealabile aprofundate și concentrată pe implicațiile practice pe care le presupune o asemenea decizie. În prezent în România există o serie de cercetări și studii cu privire la regionalizare dar care sunt elaborate pe arii de specialitate diferite fără să se armonizeze pe probleme ce nu pot fi privite decât concertat. Lipsesc documentările-sinteză care să abordeze din perspective multiple aspectele legate de implicațiile regionalizării.

O discuție aparte este cea referitoare la delimitările teritoriale ale entităților regionale ce pot fi create sau reconturate. Două recomandări se impun din acest punct de vedere. În primul rând este indicat ca această discuție să fie apanajul specialiștilor care să realizeze o analiză aprofundată a criteriilor și tipurilor de indicatori pe care să se fundamenteze delimitarea teritorială, explorarea a cât mai multor variante viabile din acest punct de vedere. Considerentele deciziei în acest caz trebuie să fie rezultatul unui demers științific și nu se recomandă să devină subiect de dezbatere publică. Pe de altă parte, este necesară elaborarea unei analize complexe cu privire la oportunitatea unei abordări asimetrice a regionalizării la nivelul țării.

Dincolo de rațiunile și condițiile procesului de regionalizare ce pot fi determinate prin contribuția societății civile și a mediului academic, este importantă atitudinea clasei politice față de proces. În primă instanță este esențial ca aceasta să fie decisă cu privire la accentuarea și accelerarea procesului de descentralizare. În funcție de acest aspect se poate determina măsura în care autoritățile centrale sunt dispuse să transfere putere (competențe și resurse suficiente) pe plan local. Dacă această dorință există, atunci soluția este întărirea rolului nivelului regional atât prin dimensiunea regiunilor cât și prin sporirea atribuțiilor acestora.

Pentru ca procesul de regionalizare să poată fi declanșat și să aibă eficiența așteptată, o condiție sine qua non este existența unui minim consens politic cu privire la inițierea acestuia. Se poate remarca în acest sens că partidele politice nu și-au formulat încă o poziție asupra regionalizării, neexistând decât inițiative disparate ale unor parlamentari. Existența consensului este cu atât mai importantă cu cât procesul de regionalizare implică modificări legislative de amploare care merg până la revizuirea Constituției. Opiniile exprimate în acest sens susțin necesitatea completării articolului 3 astfel încât să se dea posibilitatea constituirii altor forme de organizare administrativ-teritorială (pe lângă cele deja prevăzute: comună, oraș, municipiu, județ) în baza legii. În plus,

legi importante care reglementează organizarea administrației publice și sistemul de finanțe publice locale trebuie modificate în acest context.

În același timp, este necesară implicarea intelectualilor și experților care au avut preocupări în domeniu și care pot sprijini astfel considerabil activitatea de documentare dar și procesul de luare a deciziilor în sine. Foarte important pentru o reușită în acest domeniu este obținerea sprijinului și implicării actorilor politici județeni, cei care sunt vizați în mod direct, pe parcursul transformărilor inevitabile care vor avea loc. Astfel, se impune existența unei perioade pregătitoare a procesului de regionalizare care să se concretizeze în informarea adecvată nu numai a opiniei publice, dar și liderilor locali și județeni care vor fi nevoiți să se adapteze unui nou model de guvernare locală

Având în vedere faptul că dezbateră începe să prindă dimensiuni naționale pasul ce se recomandă într-o primă etapă este constituirea unui **Forum pentru Regionalizare** din care să facă parte reprezentanți ai clasei politice de la nivel central și local, ai mediului academic și organizațiilor neguvernamentale. Numai după ce astfel se realizează un consens asupra necesității nivelului administrativ regional, asupra delimitărilor teritoriale, a departajării competențelor și a statutului instituțiilor regionale, pot fi inițiate celelalte etape necesare procesului de regionalizare. Rezultatul dezbaterilor și măsurilor adoptate trebuie să fie comunități locale puternice și autonome care, pe lângă exercitarea atribuțiilor ce le revin, să aibă instrumentele și capacitatea necesare de a încuraja dezvoltarea locală sub toate aspectele sale.

ANEXA 1 MODELE TEORETICE ALE REGIONALIZĂRII

I. Regiuni cu puterea de a promulga legislație primară, a căror existență este garantată de Constituție sau un Acord Federal și care nu pot fi interogate împotriva dorinței lor

1. Competențe

Regiunile au puterea de a adopta legislație primară în ariile competenței lor. Acestea sunt date de Constituție care poate califica puterea de a adopta legislația primară. Regiunile pot avea puteri în adoptarea de legislație secundară în cadrul de acțiune a legislației primare promulgată de parlamentul național. Regiunile pot avea puteri delegate să legifereze. În exercitarea tuturor puterilor lor, regiunile au spațiu de manevră în a lua în considerare propriile condiții de particularitate.

2. Instituții

Regiunile au un corp legislativ ales prin sufragiu universal direct. Acest corp instituțional adoptă reguli de procedură și își organizează liber propria activitate. Regiunile au o structură executivă (membri aleși sau numiți), purtătoare de responsabilitate. Reprezentanții regionali aleși trebuie să fie capabili să-și exercite funcțiile în mod liber. Aceștia primesc o alocație bănească. Ei se bucură de imunitate comparabilă cu cea a membrilor parlamentului național.

3. Finanțe

Resursele proprii ale regiunilor derivă din taxe și alte surse. Regiunile iau parte la un sistem de egalizare în cooperare cu statul. Regiunile primesc transferuri de fonduri din partea statului (granturi) pentru proiecte sau nevoi specifice (fonduri direcționate), pentru scopuri general operaționale (fonduri nedirecționate), pentru acoperirea costului îndeplinirii funcțiilor delegate.

II. Regiuni cu puterea de a promulga legislație primară, a căror existență nu este garantată de Constituție sau un Acord Federal

1. Competențe

Regiunile pot legifera în concordanță cu modalități variate, în domenii în care statul nu are competență exclusivă. Ele pot exercita puteri delegate de către stat

2. Instituții

Regiunile au un corp legislativ (adunare regională) ales prin sufragiu universal direct. Executivul este răspunzător în fața adunării regionale. Reprezentanții regionali aleși se pot bucura de anumite imunități și garanții în exercitarea funcțiilor lor.

3. Finanțe

Resursele proprii provin din fonduri nedirecționate din partea statului, venituri statale din taxe (exclusiv direcționate către regiuni), venituri din perceperea de taxe (care sunt stabilite de către regiuni). Nu există sistem de echilibrare financiară pentru regiuni. Totuși, la pregătirea fondurilor destinate regiunilor se ține seama de diferențierile de populație și de dezvoltare economică. Regiunile primesc alocații (granturi) direcționate sau nedirecționate din partea statului

III. Regiuni cu puterea de a promulga legislație în conformitate cu cadrul stabilit de legislația națională, a căror existență este garantată de Constituție

1. Competențe

Regiunile au propriile lor competențe, stabilite în Constituție sau dreptul național, cât și competențe delegate de către stat. Ele își exercită competențele deopotrivă prin legislație și reglementări

2. Instituții

Regiunile au un corp legislativ ales prin sufragiu universal direct. Ele au un executiv răspunzător în fața adunării regionale. Legea prevede incompatibilități între funcțiile reprezentanților aleși sau executivului regional și alte funcții alese sau anumite profesii.

3. Finanțe

Resursele proprii ale regiunilor provin dintr-un procentaj sau o sumă adăugată (fixată de regiuni) la anumite taxe sau venituri colectate de stat și din taxe regionale. Sistemele de egalizare pe verticală sunt disponibile pentru regiuni. Regiunile primesc alocații generale sau direcționate pentru obiective specifice (prevăzute să sprijine costul pentru implementarea sarcinilor delegate)

IV. Regiuni cu puterea de a promulga legi și/sau alte acte legislative regionale, în conformitate cu cadrul stabilit de legislația națională, a căror existență nu este garantată de Constituție

1. Competențe

Regiunile au propriile lor competențe, stabilite de lege, cât și competențe delegate de către stat. Exercițarea competențelor legislative poate fi reglementată de către legislația statală.

2. Instituții

Regiunile au un corp legislativ ales prin sufragiu universal direct. Acesta își adoptă propriile reguli de procedură. Executivul regional cuprinde membri, aleși în întregime sau parțial de către adunarea regională, care sunt responsabili în

fața acestei adunări. reprezentanții regională aleși se pot bucura de protecție legală, garanții în exercitarea serviciului lor precum și remunerații sau alocații bănești. Serviciul acestora poate fi incompatibil cu alte funcții alese.

3. Finanțe

Regiunile nu pot percepe taxe statale pentru beneficiul lor. Resursele regionale provin din: fonduri nedirecționate de la guvernul central, fonduri direcționate pentru proiecte sau politici specifice, un procent din anumite taxe naționale, venituri din funcționarea întreprinderilor regionale. Regiunile pot beneficia de sistemul de echilibrare financiară sau de proceduri speciale de finanțare pentru cazul în care se manifestă diferențe de populație și de dezvoltare economică. Ele primesc de asemenea granturi direcționate sau nedirecționate.

V. Regiuni cu putere decizională (fără putere legislativă) și consilii alese direct de către populație

1. Competențe

Regiunile au putere de decizie și de reglementare, fără a avea putere legislativă în implementarea competențelor ce le revin. Ariile lor de competență sunt înscrise în Constituție și/sau legislația națională. Regiunile pot avea puteri delegate lor de către autoritățile centrale. Ele pot de asemenea ca, pe baza unui acord, să împartă anumite puteri cu autoritățile centrale.

2. Instituții

Regiunile au un corp deliberativ ales pe bazele unui sufragiu universal. Ele au de asemenea instituții executive distincte. Sunt alese în întregime sau în parte de către corpul deliberativ. Reprezentanții regionali aleși pot primi alocații bănești.

3. Finanțe

Regiunile au resurse proprii provenite (inter alia) din impozite, taxe și venituri fiscale. Ele beneficiază de un sistem de echilibrare în conformitate cu legea. Pot primi fonduri direcționate și nedirecționate

VI. Regiuni cu putere decizională (fără putere legislativă) și consilii alese de către autoritățile locale competente

1. Competențe

Toate puterile regiunilor sunt puteri delegate. Ele pot fi delegate de către guvernul central sau de către autoritățile locale. Regiunile nu au puteri legislative. Puterile regionale sunt bazate pe legislația națională și decretele guvernamentale. Regiunile au o largă posibilitate de acțiune să adapteze exercitarea competențelor la condițiile lor specifice.

2. Instituții

Corpurile deliberative nu sunt înființate pe baza unor alegeri directe prin sufragiu

universal. Ele sunt alese/numite de către autoritățile locale. Regiunile au un executiv responsabil în fața corpului deliberativ.

3. Finanțe

Regiunile pot avea propriile resurse dar nu pot percepe impozite. Ele au parte de un sistem de egalizare financiară în cooperare cu statul. Alocațiile financiare către regiuni sunt de regulă cu caracter general și sunt direcționate nu mai în cazuri specifice

ANEXA 2

TRIBUȚII ALE INSTITUȚIILOR CU COMPETENȚE ÎN POLITICA DE DEZVOLTARE REGIONALĂ

Agenția de Dezvoltare Regională

- elaborează și propune consiliului pentru dezvoltare regională, spre aprobare, strategia de dezvoltare regională, programele de dezvoltare regională și planurile de gestionare a fondurilor
- pune în aplicare programele de dezvoltare regională și planurile de gestionare a fondurilor, în conformitate cu hotărârile adoptate de consiliul pentru dezvoltare regională
- identifică zonele defavorizate din cadrul regiunii de dezvoltare, împreună cu consiliile locale sau județene, după caz, și înaintează documentațiile necesare, aprobate, în prealabil, de consiliul pentru dezvoltare regională, Ministerul Dezvoltării și Prognozei și Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională
- asigură asistența tehnică de specialitate, împreună cu consiliile locale sau județene, după caz, persoanelor fizice sau juridice, cu capital de stat sau privat, care investesc în zonele defavorizate
- înaintează Ministerului Dezvoltării și Prognozei propuneri de finanțare, din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională, a proiectelor de dezvoltare aprobate
- acționează pentru atragerea de surse financiare la Fondul pentru Dezvoltare Regională
- gestionează Fondul pentru Dezvoltare Regională, în scopul realizării obiectivelor prevăzute în programele de dezvoltare regională
- răspunde față de Consiliul pentru Dezvoltare Regională și față de organele abilitate prin lege pentru corecta gestionare a fondurilor alocate.

Consiliul de Dezvoltare Regională

- analizează și hotărăște strategia și programele de dezvoltare regională
- aprobă proiectele de dezvoltare regională
- prezintă CNDR propuneri privind constituirea Fondului pentru dezvoltare regională
- aprobă criteriile, prioritățile, alocarea și destinațiile resurselor Fondului pentru Dezvoltare Regională
- urmărește utilizarea fondurilor alocate agențiilor pentru dezvoltare regională din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională
- urmărește respectarea obiectivelor regionale.

Ministerul Dezvoltării și Prognozei

- elaborează strategia națională pentru dezvoltare regională și Programul național pentru dezvoltare regională
- elaborează principiile, criteriile, prioritățile și modul de alocare a resurselor Fondului național pentru dezvoltare regională
- propune CNDR constituirea Fondului național pentru dezvoltare regională
- asigură managementul financiar și tehnic al Fondului național pentru dezvoltare regională
- promovează diferite forme de cooperare între județe, municipii, orașe, comune
- asigură asistența de specialitate consiliilor pentru dezvoltare regională în procesul de construcție instituțională
- propune CNDR nominalizarea unor zone drept zone defavorizate, pentru a fi susținute economic și financiar prin instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională
- îndeplinește funcția de negociator național în relațiile cu Direcția de Politică Regională și Coeziune din cadrul Comisiei Europene pentru Fondul European de Dezvoltare Regională și Fondul de Coeziune
- gestionează fondurile alocate României din Fondul European pentru Dezvoltare Regională
- gestionează fondurile alocate României din Fondul de Coeziune
- coordonează aplicarea Planului național de dezvoltare regională, care stă la baza negocierilor cu Comisia Europeană și a finanțărilor pentru diferite programe comunitare.

Consiliul Național de Dezvoltare Regională

- aprobă strategia națională pentru dezvoltare regională și Programul național pentru dezvoltare regională
- prezintă Guvernului propuneri privind constituirea Fondului național pentru dezvoltare regională
- aprobă criteriile, prioritățile și modul de alocare a resurselor Fondului național pentru dezvoltare regională
- urmărește utilizarea fondurilor alocate agențiilor pentru dezvoltare regională din Fondul național pentru dezvoltare regională
- aprobă utilizarea fondurilor de tip structural, alocate României de către Comisia Europeană în perioada de preaderare, precum și a fondurilor structurale după aderarea la Uniunea Europeană
- urmărește realizarea obiectivelor dezvoltării regionale, inclusiv în cadrul activităților de cooperare externă a regiunilor de dezvoltare, de tip transfrontalier, interregional, la nivelul euroregiunilor.

ANEXA 3
MODELE DE ORGANIZARE
ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ LA NIVEL REGIONAL
(CENTRUL ȘI SUD-ESTUL EUROPEI)

BULGARIA

Suprafața teritoriului	110.910 km ²
Populația	7.621.337 locuitori
Existența nivelului regional în legislație	Existența regiunilor este prevăzută în Constituție
Organizarea administrativă a statului	Bulgaria este împărțită în 28 de regiuni și 262 de municipalități (acestea din urmă includ la rândul lor orașe și comunități rurale)
Existența unui Consilii la nivel regional	Nu există un consiliu regional ales prin vot direct. Regiunile au în fruntea lor un guvernator numit de Consiliul de Miniștri.
Puterea executivă	Guvernatorii împreună cu administrația regională
Resurse de finanțare	Tot bugetul regional se constituie din subvenții de la bugetul de stat

POLONIA

Suprafața teritoriului	322.577 km ²
Populația	38.620.000 locuitori
Existența nivelului regional în legislație	Actul Parlamentar din 24 iulie 1998 privind organizarea statului pe trei nivele de guvernare
Organizarea administrativă a statului	Polonia este împărțită în 16 regiuni (voivodships), districte(powiat) și municipalități (gmina)

CONSIDERENTE PRIVIND PROCESUL DE DESCENTRALIZARE ÎN ROMÂNIA.
REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ

Existența unui Consiliu la nivel regional	Există consilii regionale (alese prin vot direct) și consilii ale districtelor (alese prin vot direct). Alegerile au avut loc pe 11 octombrie 1998. Consiliile regionale pot adopta legislație care însă trebuie să fie în acord cu legislația națională.
Puterea executivă	Puterea executivă la nivel regional este reprezentată de un Guvernator desemnat de guvernul central pe care îl reprezintă și de un Marshal ales de către consiliul regional.
Competențe administrative ale nivelului regional	Competențele administrative se exercită prin ordine emise de guvernatorii regiunilor în limitele stabilite de cadrul legal existent
Resurse de finanțare	Tot bugetul regional se constituie din subvenții de la bugetul de stat
Controlul statului asupra regiunilor	Există două corpuri de control: Ministerul Administrației Publice și Chief Board of Supervision (organ de control parlamentar)

UNGARIA

Suprafața teritoriului	90.030 km ²
Populația	10.212.300 locuitori
Existența nivelului regional în legislație	Constituția nu prevede existența unui nivel regional. Nivelul regional (corespunzător județelor în acest caz) este recunoscut de Legea asupra dezvoltării locale din 1994.
Organizarea administrativă statului	Teritoriul Republicii Ungaria este împărțit în 21 de județe, 3.200 de comunități locale (orașe și municipii). Capitala Ungariei ca și alte municipalități sunt împărțite în districte.
Existența unui Consiliu la nivel regional	Există un Consiliu al județului. Membrii săi sunt aleși pe baza reprezentării proporționale, prin vot direct, egal și secret; se votează pe liste. Consiliul nu are competențe legislative.

Competențe administrative ale nivelului regional	Toate județele au responsabilități obligatorii și opționale
Resurse de finanțare	Veniturile județelor provin din taxe, venit propriu, transferuri de la bugetul de stat în funcție de numărul populației județului
Controlul statului asupra regiunilor	Este reglementat prin Constituție Controlul constituțional - Curtea Constituțională Controlul financiar - Curtea de Conturi Controlul legalității - Birouri de administrație publică constituite la nivel județean

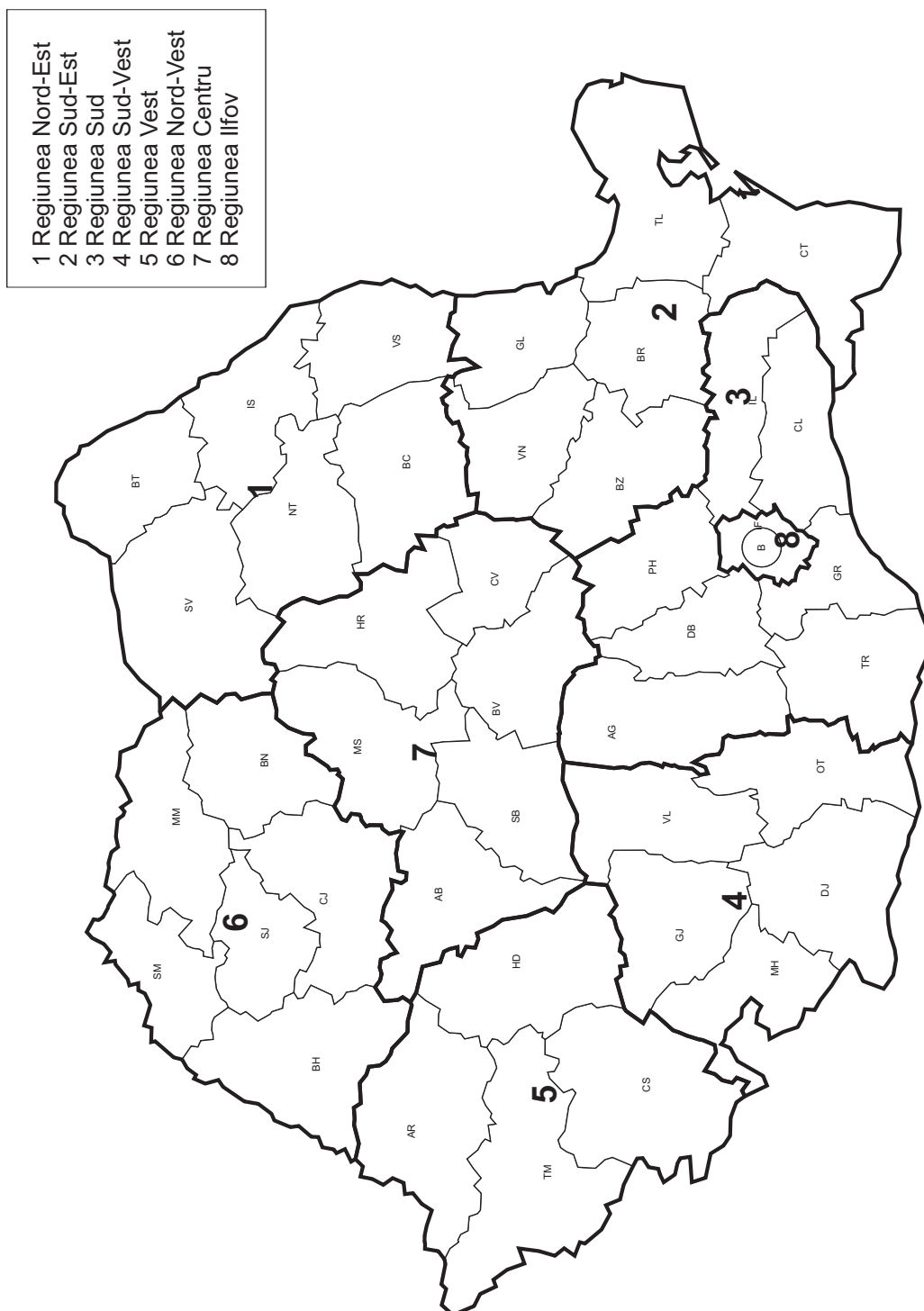
VOIVODINA

Un caz aparte îl constituie Autonomia Voivodinei, definind un alt tip de regiune decât cele prezentate mai sus în contextul statelor unitare.

Prin Constituția din 1990 a Republicii Serbia aflată în vigoare și în prezent, se acordă Voivodinei autonomie normativă și executivă în domenii ca: economie, planificare socială și demografică, protecția mediului, asistență socială, protecția copilului, cultură, știință, educație, folosirea oficială a limbii, etc.

Conform prevederilor legale Voivodina își poate înființa în mod independent propriile instituții precum și modul de desemnare a organelor de conducere ale acestora. În același timp, regiunea autonomă își poate constitui propriile venituri publice. Deși aceste aspecte sunt prevăzute în Constituție, încă nu există în practică rezultatele așteptate, astfel încât de curând a fost declanșat un proces de reformă în domeniu.

ANEXA 4 DELIMITAREA REGIUNILOR DE DEZVOLTARE reglementată în 1998



ANEXA 5
ARIILE CULTURALE
conform fundamentării din literatura sociologică

