

COLECȚIA DE ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE



Cristian Anghel • Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu • Flavius Mihalache • Mihai Dumitru
Ionuț Anghel • Christopher Dina

Coordonatori:
Iulian Stănescu • Cătălin Zamfir

ROMÂNIA LA RĂSCRUCÉ

OPȚIUNI PENTRU VIITOR



România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina



Coordonatori ai colecției

ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE: Mihaela TOMIȚĂ,
Simona Maria STĂNESCU

Copyright © 2015, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

România la răscruce : opțiuni pentru viitor / Cristian Anghel,
Dan Rădulescu, Traian Rotariu, ... ; coord.: Iulian Stănescu, Cătălin
Zamfir. - București : Pro Universitaria, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0373-1

- I. Anghel, Cristian
- II. Rădulescu, Dan
- III. Rotariu, Traian
- IV. Stănescu, Iulian (coord.)
- V. Zamfir, Cătălin (coord.)

316(498)

Referenții științifici:

Prof. univ. dr. **Ilie Bădescu**
C.S. I dr. **Sorin Cace**

Cuprins

Lista tabelelor.....	7
Lista figurilor.....	9
Introducere.....	10
Capitolul 1	
Spre o nouă teorie a tranziției	15
Cătălin Zamfir	
Capitolul 2	
Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică	44
Iulian Stănescu	
Capitolul 3	
Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat? ..	81
Cristian Anghel	
Capitolul 4	
Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică	124
Dan Constantin Rădulescu	
Capitolul 5	
Un sfert de secol de declin demografic.....	162
Traian Rotariu	
Capitolul 6	
Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990	196
Flavius Mihalache	
Capitolul 7	
Experiențe sociale ale inegalității economice.....	210
Mihai Dumitru	
Capitolul 8	
Localitățile rurale în contextul reformei administrative	225
Flavius Mihalache	

Capitolul 9	
Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă.....	240
Ionuț Anghel	
Capitolul 10	
Dezvoltarea regională în context european.....	253
Christopher George Dina	
Bibliografie.....	271

Capitolul 10

Dezvoltarea regională în context european

Christopher George Dina

Prezentul studiu abordează conceptul de dezvoltare regională pe diferite dimensiuni: termenii de arie, zonă, regiune; tipuri de regiuni; relația cu sociologia regională; politicile de dezvoltare și conceptele conexe: dezvoltare socială, comunitară și, respectiv, durabilă; dimensiunile dezvoltării regionale și locale. O parte consistentă este rezervată politicilor de dezvoltare regională ale Uniunii Europene.

Conceptul de regiune

Studiind originea etimologică, cuvântul regiune provine din latinescul „regionem”, care înseamnă ținut, întindere de pământ cu hotare. Definirea conceptului de regiune ridică o serie de dificultăți, întrucât nu există încă o definiție comună și univocă a acestei noțiuni. Analizând o hartă administrativă a Europei, constatăm că avem de-a face cu noțiuni distincte, precum: *gewesten* și *gemeensschappen* în Belgia, *amter* în Danemarca, *Länder* în Germania, *nomoi* în Grecia, *régions* și *départements* în Franța, *provincien* în Olanda, *distritos* în Portugalia, *comunidades autonomas* în Spania.¹

Confuzia privind definirea conceptului de regiune a fost accentuată de barierele lingvistice: în engleză s-a tradus prin county (comitat), reprezentând denumirea oricărui nivel intermediar al organizării teritoriale a unui stat, în timp ce cuvântul regiune era utilizat doar ca expresie geografică. Termenul de raion al administrației sovietice a devenit county în Estonia și regiune în Letonia.

Pentru depășirea acestor bariere lingvistice și nu numai a fost propusă o metodă de intercalare a tipologiei instituționale cu tipologia teritoriilor administrative și politice. Tipologia teritoriilor administrative și politice ne-a permis distingerea următoarelor tipuri și niveluri de organizare la nivel regional și local²:

- comuna – din punct de vedere istoric, se diferențiază în funcție de societatea urbană sau rurală, orașul beneficiind de libertăți locale față de comunele rurale;
- *kreis*-ul (arondismentul) – un nivel al administrației locale care este legat din punct de vedere istoric de administrarea societății rurale a marilor domenii, comunele rurale fiind înființate mai târziu, înainte de a fi cadrul unei colectivități locale, au reprezentat un nivel de administrare delegată;
- comitatul/departamentul (provincia) – nivel al administrației stabilit de către puterea centrală pentru nevoile de administrare internă, care corespunde exercitării unei

¹ Grupul de consultanță Ramboll, *Disparități regionale în România*, 1996.

² Guvernul României și Comisia Europeană, *Carta Verde a Dezvoltării Regionale* (București: Guvernul României, 1997).

autorități mobiliare-administrative, în funcție de țară caracterizându-se prin competențe de ordin public și de gestiune;

- regiunea – cadrul teritorial specific dezvoltării economice, sociale și culturale. Instituționalizarea regiunii a condus, în funcție de țări, la diferite finalități, îndeosebi la recunoașterea particularităților lingvistice sau etnice, la limitarea puterii centrale, la stabilirea unui cadru teritorial adaptat nevoilor administrației economice. Regiunea are competențe privind gestionarea, susținerea și planificarea;
- colectivitatea federalizată – caracterizată prin exercitarea majorității funcțiilor de stat referitoare la suveranitatea internă și, după caz, se apropie de regiune sau, din contră, este afectată de formarea regiunilor.

Conceptualizarea termenilor de arie, zonă, regiune

În anul 1973, Stanislaw Czamanski, în lucrarea *Regional and interregional social accounting*, a introdus o distincție clară între termenii de arie, zonă și regiune.³ Aria este termenul generic pentru orice parte a spațiului bidimensional, fiind util în analiza economico-socială. Spre exemplu, conceptul de arie, de atracție a unei piețe, semnifică spațiul geografic în care producția unui producător este vândută. Zona a fost la început doar un termen tehnic, reprezentând o bandă transversală tăiată dintr-o sferă. În prezent, acest termen este utilizat pentru a defini o suprafață cu caracteristici diferite în raport cu spațiul înconjurător, având ca exemplu zona administrativă și de afaceri, așa-numitul Central Business District într-o metropolă. Regiunea este un termen mult mai precis, implicând o suprafață în cadrul spațiului economic național suficient de cuprinzătoare structural pentru a funcționa independent, deși, în realitate, ea are, desigur, strânse legături cu restul economiei.

Nicolae și Constantin, urmându-l pe Denis de Rougemont, consideră că „regiunea ideală este alcătuită dintr-un grup de municipalități, iar dimensiunea sa depinde de sfera și natura problemelor ce trebuie soluționate, municipalitățile și regiunile fiind locuri ideale de aplicare a democrației”.⁴

În perioada interbelică, responsabili federali ai Statelor Unite ale Americii au observat că nu toate regiunile se dezvoltă în același ritm și în același mod, sărăcia persistând chiar și în zonele care aveau resurse naturale din belșug și infrastructură dezvoltată. Printre primele încercări mai solide de definire a regiunii ca bază pentru dezvoltarea regională se numără și cea a lui Walter Christaller în 1933, preluată ulterior de Auguste Losch.⁵ În teoria locurilor centrale a celor doi autori mai sus menționați, regiunile sunt definite ca sisteme ierarhice de locuri centrale sau orașe.

Teoreticienii dezvoltării regionale, în speță economiști și responsabili cu planificarea, au analizat decalajele existente de creștere economică ale diferitelor regiuni, generând trei abordări:

- abordarea neoclasică;

³ Stanislaw Czamanski, *Regional and interregional social accounting* (Maryland: Lexington Books, 1973).

⁴ Valentin Nicolae și Daniela Luminița Constantin, *Bazele Economiei Regionale și Urbane* (București: Editura Oscar Print, 1998), p. 16.

⁵ Auguste Losch, *The economics of location* (New Haven: Yale University Press, 1954).

- abordarea centrată pe exporturi;
- abordarea bazată pe introducerea noțiunii de cauzalitate cumulativă.

Teoria neoclasică stabilește niște reguli în care factorii de producție sunt mobili, concurența este perfectă, iar profiturile maximizate. După încheierea celui de-al Doilea Război Mondial, anumite regiuni au înregistrat rezultate bune prin orientarea creșterii economice spre activități de export și atunci dezvoltarea regională nu mai era bazată pe egalitatea prețurilor factorilor. Cererea influențează puternic mișcările de capital și salariile, în sensul creșterii acestora în regiuni diferite. Această constatare răspunde ipotezei că modelul de creștere regională este bazat pe cererea de exporturi. Acest model explică îndeosebi procesele pe termen scurt care au activat mecanismele necesare pentru demararea unui proces de dezvoltare regională pe termen lung.

Cea de-a treia abordare stabilește o legătură între evoluția unei regiuni și cerințele sale calitative, iar autorul ei este Gunnar Myrdal: „Modelul simplu de cauzalitate circulară, însoțită de efecte cumulative, induse de o primă evoluție, caracterizează mai degrabă procesele sociale observate efectiv, decât intersecția curbelor cererii și ofertei într-un punct corespunzător echilibrului pieței”.⁶ Creșterea veniturilor creează diferențe regionale, care, la rândul lor, conduc la apariția unui proces de cauzalitate cumulativă și circulară. Această teorie produce efectul de vârtaj (sub efectul procesului de creștere cumulativă, o regiune cunoaște o expansiune economică prin forțe proprii) și efectul de propagare (procesul de creștere economică a unei regiuni se răspândește de la o regiune la alta).

Bazându-se pe observarea marilor complexe industriale, François Perroux enunță teoria creșterii regionale concentrate în jurul întreprinderilor-cheie.⁷ Din cauza faptului că polii de creștere influențează comportamentul furnizorilor și al piețelor, vom întâlni două situații: efectul de antrenare a cererii exercitat la polul de creștere este capabil să stimuleze furnizorii în folosul productivității și inovării, iar costurile scăzute ale producției, stimulată de o productivitate ridicată, dezvoltă piețele unde se vând produsele întreprinderilor.

Teoria care stabilește o legătură între evoluția unei regiuni și caracteristicile sale endogene este teoria dezvoltării inegale.⁸ Este vorba despre un dublu proces de divergență, urmat de un proces de convergență, după cum urmează:

- dezvoltarea națională este mai întâi polarizată, apoi integrată;
- în interiorul fiecărei regiuni, dezvoltarea este mai întâi concentrată într-un număr mic de centre înainte de a se difuza (integrarea interregională nu pune în relație la început decât centrele din regiuni diferite);
- în interiorul unităților urbane, descentralizarea progresivă se realizează în beneficiul periferiilor.

⁶ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions* (Londra: Duckworth, 1957), p. 24.

⁷ François Perroux, "Economic Space: Theory and Applications", *Quarterly Journal of Economics*, 64, no. 1, (1950), pp. 89-104.

⁸ Violeta Pușcașu, *Dezvoltarea regională* (București: Editura Economică, 1997), p. 16.

Tipuri de regiuni

Abraham consideră că „termenul de zonă se asociază cu cel de regiune și are semnificații diferite, în funcție de realitățile și disciplinele la care se raportează, încadrând totuși cercetările zonale în cele de tip regional”.⁹

Se poate vorbi de existența mai multor tipuri de regiuni:

- regiuni geografice delimitate în funcție de caracteristicile fizice, cum ar fi solul, vegetația, clima etc.;
- regiuni istorice, desemnând teritorii cu anumite mărturii și tradiții istorice;
- regiuni economice caracterizate prin valorificarea superioară a unor particularități fizice, cum ar fi zăcămintele minerale, fertilitatea solului etc.;
- regiuni socioculturale, bazate pe unele particularități culturale, cum ar fi limbajul, religia, folclorul etc.;
- regiuni administrative, reprezentând cadrul de rezolvare a anumitor probleme economice, sociale, culturale și politice;
- regiuni metropolitane sau polarizante caracterizate prin dominarea unui mare centru urban;
- regiuni funcționale, rezultate în urma tipologiei funcționale a așezărilor.

Regiunea, ca realitate politică, administrativă, juridică, economică, geografică, adesea culturală și istorică, trebuie examinată ținând cont de structura fiecărui stat și de dinamica evoluției instituționale. Tipologia instituțională este formată din următoarele forme de instituții teritoriale: autonomia administrativă, subordonată puterii centrale; o adunare și un executiv ales; colectivitatea teritorială având autonomie politică constituțională exprimată prin competențe definite de constituție. Ferréol definea nivelul regional ca un „nivel administrativ care își are locul, în ierarhia administrativă a statelor membre, pe o poziție imediat inferioară nivelului central”.¹⁰

Gerard Marcou a identificat 5 tipuri de regionalizare prezente în Europa:¹¹

1. *regionalizare administrativă* (caracterizată prin faptul că statul creează autorități subordonate Guvernului sau instituții ce activează sub controlul său sau în numele său. Astfel de exemple sunt oferite de țări precum Grecia, Portugalia, Anglia, Suedia, Bulgaria, Estonia, Ungaria, Lituania, Slovacia, Slovenia);
2. *regionalizarea prin intermediul autorităților locale* (autoritățile locale existente îndeplinesc și funcții specifice regionale, fie prin extensia responsabilităților inițiale, fie prin cooperarea într-un context mai larg, țări precum Germania, Danemarca, Finlanda și Irlanda oferind acest exemplu);
3. *descentralizarea regională* (prin crearea sau substituirea unei noi autorități teritoriale la un nivel situat peste nivelul autorităților teritoriale existent,

⁹ Dorel Abraham, *Introducere în sociologia urbană* (București: Editura Științifică, 1991), p. 15.

¹⁰ Gilles Ferréol, *Dictionnaire de l'Union Européenne* (Paris: Armand Colin, 2000), p. 191.

¹¹ Gerard Marcou, *La régionalisation en Europe* (Luxemburg: Parlamentul European, 1999).

considerat ca fiind regiunea. Exemple tipice sunt Franța, Polonia, Cehia, Slovacia, Bulgaria și Slovenia, care au introdus mai nou un sistem de descentralizare regională);

4. *regionalizarea politică sau autonomia regională* (acest tip de regionalizare este considerat un model care tinde spre autonomia regională și se regăsește numai în anumite arii din Portugalia, Marea Britanie – Scoția și Țara Galilor. Deosebirea esențială constă în puterile legislative acordate prin constituție acestui tip de regiuni);
5. *regionalizarea de tip federal* (regionalismul nu este o formă de regionalizare, deși instituțiile sale sunt influențate de tendința de regionalizare).

După Richardson, metoda clasică în conceptualizarea regiunilor conduce la existența a trei tipuri de regiuni:¹²

- regiuni omogene (prin prisma criteriilor economic, geografic și social-politic);
- regiuni nodale-polarizate (când interesul pentru uniformitate este minim, iar coeziunea derivă din interdependențele polarizate, de regulă, spre un nod-centru dominant);
- regiuni pentru planificare-programare (după criteriul instituțional-administrativ și din aplicarea unor politici și programe de dezvoltare regională).

Pete Blair tratează economia locală la nivelul „regiunilor administrative”, subliniind că atât autoritățile, cât și organizațiile particulare consideră „regiunile administrative folositoare, deoarece sunt clarificate sferele de activitate pentru afaceri. Orașele, județele și satele sunt regiuni administrative importante pentru activitatea economică”. Autorul american consideră autonomia locală ca fiind totalitatea relațiilor economice desfășurate într-o regiune nodală. „Regiunea nodală este bazată în primul rând pe un sistem ierarhic de relații comerciale. Centrele mici de afaceri depind de cele mari și atât orașele mici, cât și centrele mari de afaceri depind de un centru de afaceri și mai important. Conceptul de regiune nodală implică ideea că există regiuni în cadrul altor regiuni, în sensul că un oraș de mărime medie poate avea propriul său centru comercial, deși acesta este parte a unui oraș mai mare”.¹³

În ultimii ani, apare tot mai des în dezbateră publică din România ideea desființării județelor și a înființării regiunilor administrative, demersurile legislative în acest sens deocamdată nerealizându-se din mai multe considerente (politice, economice, sociale). În acest sens, la 6 noiembrie 2011 a avut loc primul referendum la nivel de județ (Constanța), pentru ca locuitorii județului să decidă asupra oportunității desființării sau menținerii județului Constanța. Cu toate că acest referendum a fost declarat invalid (nu s-au prezentat 50% plus 1 din alegători), peste 90% din cetățenii care au participat la referendum s-au declarat împotriva desființării județului. Este posibil ca asemenea referendumuri județene să se organizeze și în alte județe.

¹² Harry Richardson, *Regional and Urban Economics* (Londra: Pitman Publishing, 1986).

¹³ Pete Blair, *Theories of Local Economic Development* (Cleveland: Sages Publication, 1993), p. 2.

Regiunile de dezvoltare, noțiune distinctă de regiunile administrative, au rolul de a reduce dezechilibrele existente între ariile cele mai dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate. Ariile prioritare permit structurarea unor programe specifice de dezvoltare în domenii ca industria, agricultura, șomajul, mediul înconjurător etc., principalii actori fiind atât guvernul, cât și autoritățile județene, orașenești și comunale, cu rol în reducerea disparităților intraregionale.

Prin dezvoltare regională se urmăresc: crearea unui cadru adecvat de creștere a nivelului de trai sustenabil, reducerea șomajului, diversificarea și stimularea economiei și a investițiilor. De asemenea, dezvoltarea regională înseamnă utilizarea tuturor resurselor în vederea creșterii competitivității generale a teritoriului în folosul adaptabilității componentelor de producție și funcționale la necesitățile de ajustare structurală și, nu în ultimul rând, pentru reducerea decalajelor între diferitele componente ale structurii spațiului național.

Regiunea ca o planificare organizațională

Cei mai utilizați indicatori în compararea regiunilor sunt: PIB pe cap de locuitor, puterea de cumpărare standard, rata șomajului, rata de ocupare, salariul mediu brut sau net, productivitatea orară a muncii, nivelul educațional al populației, speranța medie de viață, gradul de urbanizare, spiritul antreprenorial (numărul de firme înființate la 1.000 de locuitori), investițiile străine directe, gradul de sărăcie. Metoda de calcul a indicelui dezvoltării umane corespunde standardului menționat de Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și permite atât comparații internaționale și regionale, cât și analiza dinamicii dezvoltării umane în timp.

Din anul 1994 funcționează, în cadrul Consiliului Europei, Congresul Puterilor Locale și Regionale, ca organ consultativ care reprezintă colectivitățile locale din statele membre și analizează modul în care statele membre aplică principiile democrației locale, așa cum ele au fost adoptate prin „Carta europeană a autonomiei locale”.

În „Declarația politică asupra regionalismului în Europa”, adoptată în 1996 de către Adunarea Regiunilor Europei, se proclamă că „regiunile sunt un element esențial al procesului de integrare europeană”. Regiunea urmează a fi recunoscută în noile constituții ale statelor care vor să facă parte din UE, structura de bază fiind formată dintr-o adunare reprezentativă (puterea legislativă) și un organ executiv, miniguvern, existând relații de subordonare directă. Guvernele regionale pot avea competențe privind politica economică și regională, politica în materie de construcții și locuințe, energie, mediu, agricultură, turism, educație, sport, ordine și securitate publică etc.

Conceptul de regiune, la care face referire Tratatul de la Maastricht privind înființarea Comunității Europene, reprezintă doar un spațiu și nu o instituție (art. 70.2, privind regimul transporturilor; art. 87.3, alin. C., privind ajutoarele destinate dezvoltării anumitor activități sau anumitor „regiuni economice”). Conceptul de regiune este strâns legat de conceptul de dezvoltare regională. Comunitatea acționează „pentru reducerea decalajelor între nivelurile de dezvoltare ale diverselor regiuni și regiunile defavorizate”, în scopul realizării coeziunii economice și sociale (art. 158). Definirea „regiunilor și zonelor eligibile”

necesare, precum și reglementările privind acordarea fondurilor structurale se bazează numai pe criterii statistice.

O altă abordare, mai pragmatică, definește regiunile luând în calcul structura reală a fiecărui stat.¹⁴ Statele federale (Germania, Austria, Belgia și Elveția) sunt alcătuite din regiuni inseparabil legate de structura statală. Statele regionalizate, ca Spania și Italia, deși nu se bazează pe un model federal, au și ele regiuni bine definite. În privința țărilor scandinave, structura regională este alcătuită din unități supramunicipale. Franța, Grecia, Irlanda, Portugalia și Marea Britanie sunt împărțite pe regiuni care variază în funcție de preferința lor pentru un model sau altul.

Denis de Rougemant afirma că „o regiune nu se definește, ea se recunoaște”.¹⁵ Astăzi, regiunile se recunosc între ele în sânul Adunării Regiunilor Europei și sunt recunoscute de statele lor ca realități instituționale și parteneri politici.

Sociologia regională

Astăzi ne aflăm într-un moment asemănător cu cel din secolul al XVIII-lea, când Europa devenea un „mozaic de state”, și direcția este ca societatea să fie particularizată în societăți regionale, cu propriile sisteme politice, economice, sociale și de jurisdicție asupra unor teritorii precis delimitate, apărând chiar și noțiunea de granițe între regiuni.¹⁶

Pascaru descrie sociologia regională ca fiind „știința faptelor sociale regionale și a specificității faptelor sociale generale într-o anumită arie regională”.¹⁷ Sociologia regională pornește de la studiul comunităților regionale ca sisteme pluraliste de civilizație în cadrul aceleiași națiuni, reflectând, în principal, fie o dezvoltare economică diferită, fie moduri de viață deosebite, diferențierile regionale la nivel național devenind și ele mai puțin semnificative.

În cadrul celor două domenii – geografia și economia –, regiunea face obiectul unor ample dezbateri teoretice:

- regiunea este un spațiu intermediar, mai vast decât cel al relațiilor locale și mai mic decât cel național sau statal;
- regiunea se caracterizează și prin anumite constante (valori sau caracteristici culturale, sociale, economice, religioase, lingvistice etc.);
- dezvoltarea activităților economice influențează structura teritorială, creând o interdependență între niveluri.

Regiunea în sens economic nu este o instituție, ci un spațiu urban, industrial și politic deopotrivă, iar instituțiile publice au datoria de a participa la asigurarea unei funcționări eficiente a acestui spațiu.¹⁸

¹⁴ Claude Haegi, *The Europe of Regions* (Geneva: Georg édit., 1995).

¹⁵ Denis de Rougemont, *Iubirea și Occidentul* (București: Editura Univers, 1987), p. 120.

¹⁶ David Held, "The development of modern state", în *Modernity. An Introduction to Modern Societies*, Stuart Hall, et al. (coord.) (Londra: Blackwell, 1996), pp. 341-374.

¹⁷ Mihai Pascaru, *Introducere în sociologia regională* (Cluj: Editura Argonaut, 2005), p. 30.

¹⁸ Consiliul Europei, *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*, Geneva, 1994.

Politicile de dezvoltare

Au existat mai multe instrumente ale politicii de dezvoltare regională, guvernele oferind subvenții și scutiri de taxe pentru firmele care investeau în regiuni prioritare. Investițiile publice și proiectele de infrastructură erau dirijate în interiorul regiunilor de dezvoltare și industriile naționalizate erau instruite să-și plaseze investițiile în aceste regiuni. Firmele private care depindeau de sponsorizarea guvernamentală erau, de asemenea, trimise în regiunile slab dezvoltate. Industriile-cheie erau stabilite în regiuni pentru a acționa ca „poli de creștere”, pentru a atrage o serie de activități complementare, generând în acest fel o tendință către o creștere autosustenabilă.¹⁹

Intervenția statului în regiunile defavorizate, prin acordarea directă a ajutoarelor de stat anumitor agenți economici, a generat posibilitatea distorsionării concurenței în cadrul pieței interne, prin favorizarea anumitor companii în dezavantajul altor companii. Prin urmare, acest ajutor public a intrat sub incidența UE.

În spatele acestor măsuri întreprinse de puterea guvernamentală a existat și un puternic raționament politic, deoarece politica regională a fost interpretată ca reprezentând un veritabil mecanism capabil să contribuie la consolidarea statului-națiune în regiunile unde exista un puternic curent de opoziție, contribuind în același timp la consolidarea poziției partidelor aflate la guvernare.

Un alt aspect al gândirii regionale din anii 1960 a inclus planificarea folosirii fizice a teritoriului, concentrându-se pe regiunile urbane metropolitane. Necesitatea de a face față creșterii populației, de a dezvolta infrastructura modernă și de a extinde serviciile publice a implicat un proces de planificare pentru zone mai mari decât nivelul municipal.

Într-un proces de tranziție de la o guvernare teritorială la o guvernare descentralizată, trebuie să ținem cont de următoarele situații:

- extinderea ariei de cuprindere a formelor de organizare implicate în vederea formulării și implementării noilor politici;
- complexitatea sistemelor de relații între politicile de dezvoltare regională și locală;
- restrângerea sau modificarea rolului actorilor guvernamentali, pe măsură ce se înmulțesc oportunitățile și spațiile de implicare informală.

Studiile și cercetările din anii 1980-1990 au adus în domeniul competitivității regionale instrumente de acțiune care contribuie semnificativ la dezvoltarea teritorială, conducând la sporirea cunoștințelor și a competențelor unei game largi de actori, întreprinderi și servicii administrative locale.

Lazăr Vlăsceanu consideră că evoluția teoriilor dezvoltării la sfârșitul secolului XX poate fi sintetizată plecând de la teoria economică neoclasică și teoriile neoinstituționaliste:

- „teoria economică neoclasică: sursele subdezvoltării sunt politice și economice; din punct de vedere politic, statul maximal și instituțiile politice asociate acestuia blochează orice șanse de dezvoltare, pe când statul minimal, democrația liberală și societatea civilă activă

¹⁹ Dragoș Dincă și Cătălin Dumitrică, *Dezvoltare și planificare urbană* (București: Pro Universitaria, 2010), pp. 94-112.

facilitează accelerarea dezvoltării; piața economică trebuie consolidată prin programe de ajustare structurală centrate pe privatizare, liberalizarea comerțului, consolidarea pieței economice și eliminarea politicilor intervenționiste (protecționiste) de tip etatist; «Consensul de la Washington» avansează un set de recomandări pentru asigurarea premiselor dezvoltării: stabilitate macroeconomică prin controlul inflației, gestionare a deficitului bugetar și a deficitului de cont curent, accelerare a liberalizării economice prin privatizare și crearea instituțiilor pieței competitive;

- teorii neoinstituționaliste: cauza diferențelor dintre performanțele economice ale statelor este reprezentată de instituții, adică de seturi de reguli formale și informale care reglementează acțiunile și interacțiunile actorilor individuali și organizațiilor; nu există modele universale ale dezvoltării, ci numai modele alternative instituționale specifice; piețele țărilor în curs de dezvoltare sunt piețe emergente, adică imperfecte și incomplete în termenii competiției, ai drepturilor de proprietate și ai costurilor de tranzacție; piața economică eminentă competitivă și eficientă presupune reducerea costurilor de tranzacție și claritate în alocarea drepturilor de proprietate; «statul dezvoltării» presupune, din punct de vedere politic, o guvernare eficientă a unui stat puternic, o democrație profund liberală și o societate civilă activă, bazată pe un bogat capital social și pe comunități civice angajate pe calea dezvoltării”.²⁰

Dimensiunea socială a dezvoltării se referă, după Cătălin Zamfir, „la orientarea unei țări/regiuni/comunități/instituții spre realizarea unei stări dezirabile, stabilită ca obiectiv, printr-un proces planificat în timp, realizat printr-un set de acțiuni conjugate”.²¹ În paralel, având la bază dezideratul răspândirii principiilor democratice în viața socială, este promovată dezvoltarea participativă.²²

De la dezvoltare comunitară și durabilă la dezvoltare regională și locală

Punctul de pornire a istoriei conceptului de dezvoltare durabilă este reprezentat de Conferința de la Stockholm a ONU asupra mediului uman din 1972, când s-au pus în vedere problemele poluării, creându-se Comisia Mondială pentru Mediu și Dezvoltare a Națiunilor Unite.

Nicolae și Constantin remarcă două forme de dezvoltare durabilă: dezvoltarea durabilă puternică (implicând îmbunătățirea tuturor componentelor funcției bunăstării, fără a permite declinul niciuneia dintre ele) și dezvoltarea durabilă slabă (conduce la o creștere a bunăstării în general, dar admite compensări în cadrul componentelor).²³ Noțiunea de durabil este necesar a fi asociată noțiunii de dezvoltare umană, deoarece creșterea este, de regulă, asociată numai cu crearea de capital fizic nou, considerațiile privind durabilitatea fiind

²⁰ Lazăr Vlăsceanu, *Politică și dezvoltare. România încotro?* (București: Editura Trei, 2001), p. 55.

²¹ Cătălin Zamfir, "Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice," în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir și Laura Stoica (coord.) (Iași: Polirom, 2006), p. 11.

²² Ibid., pp. 15-16.

²³ Valentin Nicolae și Daniela Luminița Constantin, *Bazele Economiei Regionale și Urbane* (București: Editura Oscar Print, 1998), p. 16.

ignorare. Complexitatea aspectelor dezvoltării umane a impus cuantificarea acestora printr-un indice agregat pe baza celor trei componente esențiale ale dezvoltării umane: sănătate, educație și venit. Valorile indicelui dezvoltării umane permit, pe de o parte, caracterizarea evoluției dezvoltării umane și compararea experienței diferitelor țări sau regiuni în domeniul progresului economic și social și, pe de altă parte, evidențierea priorităților politicilor economico-sociale pe domenii și arii regionale.

Conceptul de dezvoltare regională și locală se referă la procesul de creștere a capacității de utilizare a factorilor de producție (capital, forță de muncă, pământ și tehnologie) de care dispun o regiune sau o economie locală.²⁴ După Ștefan, există șapte dimensiuni ale dezvoltării regionale și locale: dimensiunea economică, dimensiunea socială, urbanismul și amenajarea teritoriului, serviciile publice, dimensiunea turistică, dimensiunea ecologică, dimensiunea culturală, artistică și sportivă.²⁵

Capacitatea de organizare, după Van den Berg, implică șapte straturi, care să susțină dezvoltarea durabilă a regiunilor:²⁶

- structura cadrului instituțional formal și rolul diferiților actori publici;
- relațiile strategice existente între actorii publici, între actorii publici și cei privați sau între actorii privați, ca mijloc de a face față problemelor regiunii;
- leadership-ul persoanelor-cheie și/sau al organizațiilor, în vederea utilizării resurselor potențiale și a coordonării eforturilor depuse de părțile implicate;
- contextul spațial și economic care să faciliteze legăturile dintre actori să poată fi o importantă sursă de motivare favorizantă pentru colaborare;
- strategiile și obiectivele concrete reprezintă viziunea actorilor implicați asupra dezvoltării regionale;
- sprijinul politic și financiar acordat în vederea realizării unei colaborări la nivel local;
- susținerea societății civile din regiunea respectivă și a piețelor economice.

În relație cu dezvoltarea durabilă, Gabriela Prelipceanu vede în dezvoltarea regională ca reprezentând șansa de recuperare a decalajelor economice și sociale dintre regiunile unei țări, dar și față de alte țări, prin accelerarea schimbărilor.²⁷

Mai mulți autori au scos în evidență următoarele criterii fundamentale pentru abordarea pe bază de scenarii a dezvoltării regionale²⁸:

- circumstanțe exterioare: evoluțiile demografice, migrația, modificările în nivelul de ocupare, în rata de participare, în stilul de viață, dezvoltarea macroeconomică și evoluțiile internaționale, inclusiv în dinamica blocurilor de putere, a alianțelor;

²⁴ Cristina-Maria Ștefan, *Dezvoltare regională și locală* (București: Editura Economică, 2008).

²⁵ Ibid..

²⁶ Leonard Van den Berg, *The Organising Capacity of Metropolitan Regions* (Aldershot: Ashgate, 1997).

²⁷ Gabriela Prelipceanu, *Restructurare și dezvoltare regională* (București: Editura Economică, 2001), p. 13.

²⁸ A se vedea Allen Scott, *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* (Oxford: Open University Press, 2001), Michael Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy* (New York: Guilford Press, 1997), Georges Benko și Alain Lipietz, *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique* (Paris: PUF, 2000).

- distribuțiile spațiale la nivelul regiunilor: schimbările în gradul de concentrare/diversificare spațială a activităților economice, modificările în modelele complexe ale zonelor urbane, suburbane sau periferice;
- modelele de mobilitate: schimbările în comportamentul privind naveta, recrearea, frecvența deplasărilor, modificările calitative în distribuirea mărfurilor (ex.: valoare ridicată, volum redus etc.);
- transformările tehnologice: dezvoltările în tehnologia de producție, îmbunătățirea rețelelor de infrastructuri.

Aceste criterii ne oferă o perspectivă asupra complexității factorilor care influențează dezvoltarea regională și de care trebuie să ținem cont la stabilirea de strategii ale dezvoltării.

Marius Proftoiu a identificat trei elemente cheie ale modelului de dezvoltare regională:

- „convingerea că politica la nivel regional poate schimba starea de fapt (agenții regionali dispun de mijloace de intervenție și de adaptare la schimbările ce survin în mediul socio-economic, în măsura în care aceștia nu se mai consideră neputincioși în fața obstacolelor inerente care apar, recurgând la strategii pentru a se adapta schimbărilor survenite);
- realizarea unui model unic de intervenție este destul de dificilă, implicând faptul că agenții regionali au posibilitatea să aleagă propriile strategii, în relație directă cu diverse componente ale dezvoltării, iar pe plan social se mizează pe transformarea imaginii urbane a colectivității;
- respectarea principiilor de echitate și justiție socială (agenții regionali recunosc că acțiunea lor are ca scop dezvoltarea și ameliorarea condițiilor sociale, ceea ce nu elimină divergențele referitoare la factorii de creștere sau redistribuire la nivel local)”.²⁹

Politica regională a Uniunii Europene

În viziunea Uniunii Europene, politicile de dezvoltare regională desemnează un ansamblu de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice (centrale și locale), în parteneriat cu actori publici sau privați, prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local, în scopul asigurării creșterii economice, dinamice și durabile și al îmbunătățirii calității vieții. Cadrul de desfășurare a politicilor de dezvoltare regională ale UE este reprezentat de regiunile de dezvoltare, cu totul diferite de regiunile administrative.³⁰

Atunci când Consiliul European formulează orientări care privesc atât instituțiile, cât și statele membre, acestea din urmă pot decide adoptarea unei măsuri, pe baza propunerilor Comisiei, sau își pot coordona politicile. În cazul în care Consiliul European permite

²⁹ Marius Proftoiu, *Managementul strategic al colectivităților locale* (București: Editura Economică, 1999), p. 113.

³⁰ Regiunile administrative țin de organizarea administrativ-teritorială a fiecărui stat membru, asupra căreia Uniunea Europeană, ca organizație interguvernamentală, nu are niciun rol.

cooperarea/coordonarea între statele membre, pe de o parte, și între statele membre și eșalonul european, pe de altă parte, cooperarea se realizează atât orizontal, cât și vertical.

Instrumentele de planificare sunt strategiile naționale și regionale, precum și planurile naționale și regionale, anuale și multianuale. Strategia reprezintă un demers prin care, pe baza analizei situației economice și sociale existente, se formulează principiile și obiectivele pe termen mediu și lung, cu stabilirea priorităților și a resurselor necesare care pot fi utilizate. Planurile reprezintă documente elaborate pe baza strategiei și se referă la ansamblul acțiunilor care trebuie întreprinse pentru atingerea obiectivelor.

Principiile care stau la baza realizării politicii de dezvoltare regională sunt: subsidiaritatea; descentralizarea procesului de luare a deciziilor, de la nivelul central-guvernamental spre cel al comunității regionale; parteneriatul între toți actorii implicați în domeniul dezvoltării regionale; planificarea ca proces de utilizare a resurselor (prin programe și proiecte), în vederea atingerii unor obiective stabilite; cofinanțarea – contribuția financiară a diversilor actori implicați în realizarea programelor și proiectelor de dezvoltare regională. Regiunile trebuie să se fondeze pe principiul subsidiarității, fără să amenințe statele-națiuni și fără ca identitățile lor regionale să dea naștere la neonaționalism. Astfel înțelese, regiunile vor fi capabile să ofere minorităților un spațiu pentru autoexprimare.

Conform principiului subsidiarității, prin intermediul politicilor regionale, statele membre ale UE păstrează competențe în rezolvarea problemelor identificate la nivelul propriilor structuri regionale (care în România încă se lasă așteptate, existând foarte puține instituții de stat cu autoritate regională administrativă), respectiv în susținerea dezvoltării infrastructurii și a investițiilor creatoare de locuri de muncă.

Politica regională a UE a debutat în 1975 cu crearea Fondului European de Dezvoltare Regională, chiar dacă existau deja, încă de la semnarea Tratatului de la Roma, anumite mecanisme de solidaritate. Scopul acestei politici finanțate prin mai multe instrumente este de a reduce decalajele dintre nivelurile de dezvoltare ale diverselor regiuni din Europa.

PIM (Programele Integrate Mediteraneene) și PID (Programele Integrate de Dezvoltare) au fost primele care au implicat fondurile structurale sub forma unui „grup coordonat” și nu la nivel individual, deși s-au depus eforturi în această direcție încă de la sfârșitul anilor '70. În această perioadă de început, CE a profitat de orice oportunitate pentru a influența activitățile fondurilor sau pentru a le contura viitorul.³¹

În 1980, douăzeci de state semnau la Madrid o Convenție a Consiliului Europei, prin care regiunile erau autorizate să-și extindă politicile dincolo de granițele naționale. Toate aceste demersuri au culminat cu înființarea, prin Tratatul de la Maastricht, a Comitetului Regiunilor, care a constituit un pas revoluționar și o victorie spectaculoasă pentru adepții doctrinei politice a regionalismului. Consiliul European al Municipiilor și Regiunilor este ramura europeană a „Organizației Mondiale a Orașelor și Autorităților Locale” și reprezintă colectivitățile locale din orașele și regiunile europene în promovarea intereselor locale.³²

³¹ Helen Wallace, William Wallace și Carole Webb (coord.). *Policy-making in the European Communities*, 2 ed. (London: Wiley, 1983).

³² Dumitru Porojan și Cristian Ifțimoaie, *Dezvoltarea locală durabilă în contextul globalizării* (București: Editura Irecson, 2008), pp. 222-223.

Planificarea regională a fost recunoscută pentru prima dată în 1983 la Torremolinos (Spania), ca un instrument important în dezvoltarea societății europene, unde Consiliul European a adoptat Carta Planificării Spațial-Regionale. În această Cartă, planificarea regională este instrumentul expresiei geografice a politicilor economice, sociale, culturale și ecologice ale societății, în dimensiunea sa europeană, contribuind la o mai bună organizare spațială și la găsirea soluțiilor care depășesc sfera cadrului național.

În textele internaționale oficiale, în special în cadrul UE și OCDE, referitoare la politica regională, se folosește, pentru înlăturarea echivocului, termenul general de „dezvoltare regională”, apreciindu-se că acest termen „acoperă”, în sens larg, coordonatele politicii regionale.

Începând cu 1988, regiunile, care fac subiectul politicilor de dezvoltare, sunt desemnate potrivit Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice (NUTS) și trebuie să satisfacă criteriile economice unitare în ceea ce privește PIB pe locuitor și rata șomajului structural. Criteriul pentru alcătuirea nivelurilor NUTS îl reprezintă numărul populației, diviziunile instituționale existente și ierarhia, stabilitatea regiunii de-a lungul timpului și disponibilitatea datelor la fiecare nivel. Scopul acestei clasificări este pentru a facilita colectarea și armonizarea datelor statistice, pentru realizarea unor studii și analize socio-economice, precum și pentru alocarea fondurilor structurale, repartizarea acestora având drept criteriu existența unui PIB/locuitor, la nivel regional, sub 75% din media UE.

După aprobarea perspectivei financiare în 1988, Comisia Europeană a propus, iar Consiliul Europei a aprobat un pachet de regulamente care reprezentau o reformă majoră. În reformele din 1988, Comisia Europeană a stabilit patru principii de implementare a fondurilor structurale:³³

- principiul 1: concentrarea măsurilor în jurul obiectivelor prioritare;
- principiul 2: programarea prin care sunt finanțate programe multianuale, sarcini multiple, multiregionale, și nu proiecte naționale individuale necoordanate;
- principiul 3: Adiționalitatea, prin care fondurile UE suplimentează, nu înlocuiesc, finanțarea națională;
- principiul 4: parteneriatul, care implică cea mai strânsă cooperare posibilă între Comisia Europeană și „autoritățile corespunzătoare” la „nivel național, regional și local” din fiecare stat membru, în fiecare etapă a procesului de elaborare a politicilor, de la pregătire la punere în aplicare.

Obiectivul de coeziune economică și socială al Uniunii Europene a fost introdus în 1986, când a fost adoptat Actul Unic European, iar politica regională a fost definită pentru prima dată în Tratatul de la Maastricht în 1992.

În selectarea obiectivelor fondurilor, Comisia Europeană a urmărit să impună criterii geografice și funcționale consecvente privind gestiunea acestora, concentrând astfel cheltuielile către regiunile și statele cele mai puțin dezvoltate. Regulamentele de punere în aplicare din 1988 și 1993 au prevăzut ca fondurile structurale să fie alocate programelor, nu

³³ Ian Bache, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* (Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998).

proiectelor individuale. Aceste programe puteau fi inițiate la nivel național sau comunitar și puteau fi finanțate din unul sau mai multe fonduri. Programele inițiate la nivel național au fost adoptate de Comisia Europeană potrivit regulilor din 1988, pe baza cadrelor de sprijin comunitar (CSC). Acestea au fost negociate separat între Comisia Europeană și fiecare stat membru, în baza planurilor de dezvoltare națională sau regională (PND sau PDR) elaborate de statul membru în parteneriat cu propriile autorități regionale.

Reformele din 1993 au accelerat acest proces, permițând unui stat membru să depună un Document Unic de Programare (DUP). Acesta nu a fost negociat cu Comisia Europeană, spre deosebire de CSC, și conținea de la început propuneri de programe, scurtând astfel procedurile. Propunerile de reformă din 1999 au condus la o simplificare suplimentară, drept răspuns la solicitarea în acest sens a guvernelor, iar schimbările propuse pentru 2006 au fost destinate să simplifice și mai mult toate aspectele programării, de la planificare, prin managementul operațional și financiar, până la evaluare și responsabilitate.

Dezvoltat în cadrul fondurilor structurale, parteneriatul permite implicarea entităților intranaționale conform principiului cooperării. În conformitate cu reglementările referitoare la fondurile structurale, acțiunea comunitară complementară acțiunilor naționale se stabilește pe baza unei concertări restrânse între Comisia Europeană, statul membru și, respectiv, autoritățile regionale sau locale. Regulamentul CE 1260/1999 precizează că „statele membre asigură asocierea fiecărui partener”.

Schema de dezvoltare a spațiului comunitar, adoptată în 1999 de către cele 15 state membre, relevă probleme legate de competitivitate a economiilor naționale în domenii ca educație-informare, cercetare-inovare și probleme legate de insuficienta promovare a noilor zone de prosperitate, altele decât cele situate în partea centrală a UE. Pentru rezolvarea acestor probleme a fost elaborată politica regională europeană, finanțată prin FEDER, asigurându-se convergența reală a economiilor de piață între state.

În timp, Comisia Europeană a fost obligată să cedeze tot mai mult din partea de programare către statele membre. Rezultatul a fost că desemnarea obiectivelor, a domeniilor pe care acestea le vor acoperi și a criteriilor de programare este din ce în ce mai mult influențată de înțelegerile încheiate pe plan intern de către statele membre.

Comisia Europeană a insistat în mod repetat asupra adiționalității ca principiu al fondurilor structurale. Comisia Europeană a forțat guvernele statelor membre să „dea socoteală deschis și transparent asupra finanțării structurale pe care o primesc și asupra implementării continue a cheltuielilor naționale”.³⁴ Susținerea de către Comisia Europeană a principiului parteneriatului în gestionarea fondurilor structurale a generat mult entuziasm. Aceasta reprezintă fundamentul interesului față de „actorii subnaționali”³⁵ și noțiunea „guvernanței multistratificate”³⁶ în acest domeniu.

³⁴ Allen Scott, *Development Dilemmas in the European Community* (Buckingham: Open University Press, 1995), pp. 145-159.

³⁵ Liesbet Hooghe (coord). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

³⁶ Gary Marks, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC* (Washington DC: Brookings Institution, 1993), Ian Bache și Matthew Flinders, *Themes and Issues in Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

În acest sens, scopul central a fost de a realiza o politică făcută pentru regiuni și de către regiuni; cu alte cuvinte, o politică ce încurajează nu doar regionalizarea, ci și regionalismul. A fost înființat un Consiliu consultativ al autorităților regionale și locale, predecesorul Comitetul Regiunilor (CR). Amploarea influenței numeroaselor birouri regionale în Bruxelles a fost pusă la îndoială de oficialii autorităților centrale, în contrast cu afirmațiile autorităților regionale și locale, care-și asumau meritul politic pentru orice fonduri UE de care beneficiau. Se pare că eficacitatea accesului subnațional este determinată mai mult de natura aranjamentelor constituționale dintr-un anumit stat membru, decât de acordurile de parteneriat ale Comisiei.

Comisia a fost criticată pentru felul în care-și alegea partenerii. În unele programe, Comisia preferă autoritățile regionale, în altele, autoritățile locale, iar în altele, parteneri din sectorul privat. Orașele, municipiile, metropolele s-au făcut din ce în ce mai des auzite, în special deoarece bogăția generală a multora dintre marile orașe ale Europei ascundea buzurare de sărăcie extremă, fiind astfel nevoie de programe proiectate să scoată în evidență coeziunea socială, spre deosebire de coeziunea teritorială.

În prezent, politica regională este reglementată prin articolele 174-178 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Prin politica sa regională, UE își propune să ajute fiecare regiune să își atingă potențialul maxim, să crească gradul de competitivitate și de ocupare a forței de muncă la nivel regional investind în domenii cu potențial și să aducă standardele de viață din țările care au aderat la UE începând cu anul 2004 la nivelul mediu înregistrat de nivelul european, cât mai rapid posibil.

Planificarea europeană regională este formată ca un schimb de informații privind strategia comună cu referire la: elaborarea textelor legislative, a planurilor naționale și regionale, a programelor, a rapoartelor și studiilor. Obiectivele urmărite presupun compararea politicilor naționale, înlesnirea coordonării și cooperării, precum și definirea opțiunilor majore ale planificării europene. Probabilitatea de clasificare a instrumentelor pe anumite domenii este foarte mare (politica sectorului public, subvenționarea firmelor, mobilitatea factorilor de producție, investițiile în regiunile defavorizate, politicile teritoriale implicate – monetară, fiscală, agrară, sectorială) etc.

La nivelul UE au fost create Consiliul Informal al Miniștrilor, responsabil cu planificarea regională, și Comitetul asupra Dezvoltării Spațiale, instituții care dezbate problemele regionale și elaborează planurile de dezvoltare regională.

Politica regională a UE urmărește reducerea disparităților de dezvoltare economică și socială între regiunile Europei, încurajarea unei dezvoltări armonioase de-a lungul întregii Uniuni și promovarea egalității de șanse. Politica regională, pentru a-și atinge obiectivele, are la dispoziție mai multe instrumente financiare – fondurile structurale și Fondul de Coeziune –, cărora, pentru perioada 2007-2013, li s-au alocat 348 miliarde euro din bugetul comunitar.

Impactul pozitiv al politicii de coeziune s-a făcut simțit de-a lungul anilor: cazul cel mai concludent este cel al Irlandei, care avea în 1973, când s-a alăturat UE, un PIB ce reprezenta 64% din media europeană, iar acum are unul dintre cele mai mari PIB-uri din UE. UE a profitat de aderarea celor 12 noi state membre pentru a-și reorganiza politica regională și, pentru perioada 2007-2013, are trei mari obiective: convergența, competitivitatea și

ocuparea și cooperarea teritorială. Această nouă abordare a primit denumirea de politică de coeziune.

Pentru perioada 2007-2013, trei instrumente financiare asigură finanțarea programelor regionale: Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) – ce finanțează proiecte generale de infrastructură, inovare și investiții –, Fondul Social European (FSE) – ce finanțează proiecte pentru formarea continuă și pentru alte programe de asistență în vederea ocupării forței de muncă – și Fondul de Coeziune (FC) – ce finanțează proiecte mari de infrastructură de mediu și de transport în noile state membre, alături de Spania și Portugalia (standardele de viață sunt sub 90% din media europeană).

Politica de coeziune urmărește să atingă obiectivele de creștere economică și de creare de noi locuri de muncă prin transformarea regiunilor europene în locuri atractive pentru investiții, prin încurajarea inovației, a spiritului antreprenorial și a economiei bazate pe cunoaștere și prin crearea de locuri de muncă mai multe și mai bune.

Cooperarea teritorială acoperă cooperarea transfrontalieră (terestră și maritimă), transnațională și interregională. Această prioritate va primi 13,5 miliarde euro, respectiv 4% din totalul bugetului de coeziune, și este destinată dezvoltării în continuare a Inițiativei Comunitare INTERREG. Se vor califica toate regiunile de-a lungul frontierelor interne și anumite regiuni adiacente frontierelor externe (unde resursele vor fi disponibile în cadrul Noului Instrument de Vecinătate).

Există propuneri în direcția unei programări mai strategice și a simplificării aplicării, odată cu îmbunătățirea transparenței și responsabilității financiare. Acestea urmează a fi atinse printr-un nou cadru de planificare ce implică:

- strategie UE de coeziune adoptată de Consiliul Europei (vezi Agenda Lisabona, Agenda Europa 2020);
- strategie națională de dezvoltare, proiectată de fiecare stat membru (vezi PND – Planul Național de Dezvoltare – și CSNR – Cadrul Strategic Național de Referință);
- programe operaționale regionale naționale (cum ar fi POR în România);
- raportarea anuală către Consiliu (vezi Raport anual de implementare al POR 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

După aderarea României la UE, atât Guvernul României, cât și Comisia Europeană încearcă să implementeze politica de coeziune europeană (cele mai importante documente adoptate de Guvern fiind Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, în decembrie 2005, Planul Operațional Regional 2007-2013, în iunie 2007, și Planul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013, în februarie 2008), în care se propune reducerea dezechilibrelor regionale, printr-un transfer de resurse comunitare numite instrumente structurale (fonduri structurale FEDR și FSE, precum și fondul de coeziune).

Aprecieri finale

În actualul context al crizei financiare și al parcurgerii a aproape șapte ani de la aderarea la Uniunea Europeană, întrebarea persistentă se referă la: care sunt beneficiile reale pentru România ca stat membru prin prisma fondurilor puse la dispoziție de forurile

europene și dacă instituțiile statului român, atât cele centrale, cât și cele regionale sau locale, au reușit să faciliteze accesul la aceste programe de finanțare? Estimările specialiștilor relevă faptul că țările Europei Centrale și de Est nou-intrate în Uniune ar putea înregistra creșteri de 3,9-7,3% ale PIB, în timp ce vechile state membre ar înregistra creșteri de numai 0,1%.

Vasile Șoflău ne sugerează că „fiecare finanțator ar trebui să își calibreze durata de absorbție a fondurilor în funcție de ritmul și particularitățile comunităților locale” și ne propune întrebarea: „Se poate lucra cu instituțiile deja existente sau este necesar să se creeze altele noi?”³⁷.

Ar fi de dorit ca la aproape 10 ani de la aderarea la UE, după ce relativ ne-am obișnuit cu accesarea fondurilor structurale, să îndrăznim mai mult și să vedem cum putem, prin toate mijloacele, să accesăm fondurile comunitare, să implementăm proiecte acolo unde este nevoie mai mare de ele, alegerea proiectelor să se realizeze în urma unei prioritizări strategice naționale, regionale, locale, iar instituțiile care gestionează acești bani comunitari să faciliteze și să ușureze la maximum procesul absorbției, invitând toate categoriile de beneficiari să răspundă pozitiv la apeluri când sunt lansate programele și axele prioritare de finanțare.

Odată cu finalizarea documentului „Acord de Parteneriat propus de România pentru perioada de programare 2014-2020”, vom putea pregăti așa cum se cuvine viitoarele negocieri cu CE. Relația normală dintre dezvoltare și politică se va vedea ca rezultat după încheierea primului ciclu de 7 ani (2007-2013), în care România a avut beneficiul accesării fondurilor structurale și și-a urmat sau nu politica dezvoltării.

După 8 ani de experiență în problematica absorbției fondurilor structurale, în care s-au înființat și desființat instituții cu rol de gestionare, informare, monitorizare și control, consider că perioada de adaptare a trecut atât pentru potențialii beneficiari, consultanții de proiecte, cât și pentru Autoritățile de Management și Organismele Intermediare.

Poate nu ar fi rău ca Guvernul României, împreună cu toate instituțiile statului, să poată să treacă de la exercițiul bugetar anual la exercițiul bugetar multianual, așa cum UE își programează pașii. În felul acesta, se poate ajunge ca pe parcursul celor 7 ani bugetari să se ajusteze mult mai ușor bugetele propuse și estimate, iar strategiile și direcțiile proiectate să nu se schimbe atunci când se schimbă puterea politică. Este adevărat că suntem și într-o situație de criză economică, unde estimările și prognoza economică sunt greu de realizat, însă un bun management (și nu ducem lipsă de specialiști foarte bine pregătiți) va putea face posibilă realizarea adaptării la nevoile cotidiene. Partidele politice ar trebui să se pună de acord asupra capitolelor de negociere, ale priorităților și viitoarelor investiții pe care România le va întreprinde în viitorul exercițiu bugetar al UE pe perioada 2014-2020. În funcție de rezultatul acestor negocieri, României îi va fi alocată o sumă mult mai mare sau mult mai mică, de care va dispune pe fonduri structurale între 2014-2020. De aceea, reafirm obligativitatea ca pentru realizarea dezvoltării regionale, în funcție de nevoile existente, trebuie să avem același mesaj, aceleași priorități și aceeași atitudine.

³⁷ Vasile Șoflău, *Practica dezvoltării comunitare* (Iași: Polirom, 2007), p. 46.