

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 RĂSCRUCE

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 2

Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică

Iulian Stănescu

Introducere

Una dintre temele prezente în atenția opiniei publice în perioada ultimilor ani este cea a procesului de regionalizare și descentralizare. Dincolo de apariția diverselor dezbateri, declarații și știri pe această temă pe fluxurile principalelor agenții de presă și canale media, se poate vorbi despre existența unor momente de interes mai ridicat. Aici regăsim, de pildă, asumarea răspunderii guvernului pe proiectul legii descentralizării din noiembrie 2013 sau decizia din ianuarie 2014 a Curții Constituționale prin care legea respectivă a fost declarată neconstituțională.¹

Regionalizarea și descentralizarea nu sunt unidimensionale, ci reprezintă subiecte complexe care pot fi abordate din numeroase perspective, precum cel al științelor juridice și administrative, al sociologiei, științelor politice, economiei etc. Studiul de față propune o abordare pe trei dimensiuni, subsumate următorului set de întrebări:

- 1) ce presupune procesul de regionalizare – descentralizare?
- 2) care este relația dintre descentralizare și dezvoltarea echilibrată a teritoriului? În ce măsură procesul de descentralizare din ultimii 15 ani a contribuit sau nu la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre unitățile administrativ teritoriale ale României?
- 3) cum se raportează opinia publică la procesul de descentralizare?

Analiza fiecăreia dintre aceste dimensiuni impune o metodă și date specifice. Având drept punct de plecare o serie de confuzii care au dominat dezbaterea publică, urmărim o clarificare a conținutului politicii publice privind regionalizarea și descentralizarea prin analiza documentelor sociale specifice la nivel de executiv și legislativ. A doua dimensiune urmărește relația dintre descentralizare și decalajele de dezvoltare teritoriale printr-o analiză longitudinală a indicatorilor economici și sociali, cum ar fi veniturile și cheltuielile publice, nivelul de dezvoltare economică exprimat prin PIB pe locuitor și unii indicatori privind utilitățile publice de interes local la nivelul unităților administrativ-teritoriale. A treia dimensiune surprinde perspectiva populației prin analiza secundară a datelor provenite dintr-un sondaj de opinie pe tema descentralizării, efectuat la nivel național. Deși prezintă interes,

¹ Capitolul reprezintă o variantă revizuită și extinsă a studiului „Procesul de regionalizare – descentralizare: o analiză pe trei dimensiuni”, publicat de autor în *Calitatea Vieții*, XXV, no. 2, (2014), pp. 161-192. Extrase au fost publicate și în editorialul „Descentralizarea și decalajele teritoriale” din *Economistul*, nr. 11-12, 30 martie 2015, <http://www.economistul.ro/intre-bune-intentii-si-realitati-descentralizarea-si-decalajele-teritoriale-a7829/>

o analiză asupra modelelor de organizare administrativ-teritorială depășește limitele prezentului studiu.

Ce presupune procesul de regionalizare – descentralizare?

Dezbaterea publică privind regionalizarea și descentralizarea a fost și este încă marcată de confuzie. Clarificarea acestor termeni ne va permite o mai bună înțelegere asupra a ceea ce presupune procesul în sine. Rezumându-le pe cele mai semnificative, putem vorbi despre:

- 1) confuzia între politica de dezvoltare regională și (re)organizarea administrativ-teritorială a României;
- 2) strâns legată de cea de mai sus este confuzia creată între modelul european al regionalizării, bazat pe nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS), și modelul de organizare administrativ-teritorială a fiecărui stat membru;
- 3) confuzia dezbaterii între întinderea și delimitarea regiunilor, pe de o parte, versus competențele și atribuțiile acestora, pe de altă parte;
- 4) confuzia privind însăși denumirea completă și corectă a procesului (regionalizare – descentralizare) și implicațiile ce decurg din aceasta;
- 5) confuzia între practica descentralizării din România și ce ar presupune o politică de dezvoltare regională.

Primele trei dintre confuziile enumerate mai sus sunt subsumate problemei caracterului regiunilor despre care se discută, respectiv dacă sunt regiuni de dezvoltare sau regiuni administrative. A patra confuzie vizează aspecte structurale, nu doar problema caracterului regiunilor. Principala sursă a acestor confuzii provine din discordanța dintre temele din dezbatere publică și conținutul documentelor oficiale. Dincolo de obiectivele generale prezentate oficial, acestea cuprind și informații-cheie privind conținutul schimbărilor proiectate. Despre a patra confuzie vom putea discuta cu prilejul analizei privind relația dintre descentralizare și decalaje de dezvoltare dintre județele României.

Regiuni de dezvoltare sau regiuni administrative?

Prima confuzie este cea dintre regiunile de dezvoltare create la finele anilor '90 în cadrul politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene și ideea introducerii în România a regiunilor administrative, ceea ce ar reprezenta o schimbare a structurii administrativ-teritoriale a țării. Avem, așadar, două noțiuni complet diferite. Pe de o parte, regiunile de dezvoltare existente, a căror funcție este de a constitui cadrul instituțional pentru accesarea unei părți substanțiale a fondurilor structurale și de coeziune ale Uniunii Europene în România. Pe de altă parte, regiunile administrative, care presupun un nou nivel de organizare administrativ-teritorială, de sine stătător, cu atribuții, conducere politică și buget propriu, inclusiv aparat administrativ și servicii publice subordonate.

A doua confuzie, strâns legată de prima, provine din suprapunerea modelului european al regionalizării cu organizarea administrativ-teritorială a României, ca stat membru al UE. Regiunile de dezvoltare au fost create pe baza nomenclatorului comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) al UE. Introducerea sistemului NUTS datează de la începutul

anilor 1970, fiind elaborat de EUROSTAT, din nevoia de a împărți a spațiul comunităților europene într-o modalitate capabilă de a produce raportări statistice comparabile și coerente la nivel regional. Altfel spus, regiunile europene sunt regiuni de raportare teritorial-statistică. Faptul că acestea se pot sau nu suprapune la nivel NUTS 2 cu regiuni administrative, în funcție de fiecare stat membru, este cu totul altceva.² În cazul României, actualul model de organizare administrativ-teritorială corespunde foarte bine sistemului NUTS. Județele și municipiul București fac parte din nivelul NUTS 3, iar regiunile de dezvoltare din nivelul NUTS 2, ca regiuni de raportare teritorial-statistică. Nu în ultimul rând, fiind creat pentru scopuri statistice, sistemul NUTS este unul flexibil, elocvente în acest sens fiind modificările sale succesive.³

Prin urmare, va trebui să vedem dacă mai degrabă documentele menționează schimbări la nivelul regiunilor de dezvoltare existente sau, dimpotrivă, prevăd schimbarea structurii administrativ-teritoriale prin introducerea unui nou nivel reprezentat de regiunile administrative.

A treia confuzie urmează natural primelor două. Dezbaterile, preponderente fiind cele din media, s-au axat pe împărțirea sau decuparea pe hartă a regiunilor și a criteriilor care ar sta la baza acestei împărțiri. Este, de departe, subiectul cel mai facil de abordat și care trezește cel mai ușor interesul opiniei publice. Ce județe vor compune regiunea X sau Y? Care vor fi denumirile regiunilor? Dar municipiile de reședință? Pe de altă parte, despre atribuțiile regiunilor, îndeosebi puterea lor financiară și relațiile față de guvern și județe, s-a discutat foarte puțin sau deloc. Observăm că a doua confuzie este subsumată primei. O discuție privind atribuțiile și relația regiunilor față de guvern conduce invariabil la întrebarea privind caracterul regiunilor: de dezvoltare sau administrative?

Ce spun documentele oficiale

Documentele oficiale în care este prezentat conținutul procesului de regionalizare-descentralizare sunt puține. Până la mijlocul anului 2015 existau patru documente pe această temă, în ordine cronologică:

- 1) capitolul „Dezvoltare și administrație” din programul de guvernare cu care a fost investit guvernul la finele anului 2012;
- 2) Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România, adoptat de guvern în 19 februarie 2013;
- 3) Legea descentralizării, adoptată prin procedura asumării răspunderii guvernului în parlament, în 19 noiembrie 2013, declarată ulterior neconstituțională;
- 4) Strategia generală de descentralizare 2015-2016, adoptată în primăvara anului 2015.

² A se vedea și în Radu Dănuț Săgeată, *Modele de regionalizare politico-administrativă* (București: Editura Top Form, 2004), capitolul 2, *Standardizarea regională în Europa. Nomenclatorul unităților statistice (NUTS)*, pp. 18-19.

³ În forma actuală, sistemul NUTS funcționează pe baza Regulamentului CE 1059/2003, modificat și completat prin Regulamentele CE 1888/2005, 105/2007, 176/2008.

Programul de guvernare 2013-2016 conține un capitol despre „Regionalizare administrativă și financiară”.⁴ Ca orice document de acest tip, are un caracter mai degrabă general, dar la o lectură mai atentă apar unele elemente de conținut semnificative. Lista obiectivelor de guvernare include unele elemente privind dezvoltarea regională, cum ar fi creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene – considerată însă ca obiectiv în sine – și reducerea decalajelor de dezvoltare, atât a regiunilor de dezvoltare față de media europeană, cât și a celor dintre mediul rural și mediul urban din România. Un obiectiv distinct față de acestea, ocupând poziția secundă pe lista obiectivelor, după cel referitor la fondurile europene, este cel legat de:

„reorganizarea administrativ-teritorială prin crearea cadrului instituțional pentru funcționarea regiunilor administrativ teritoriale”.

Prin urmare, regiunile la care se face referire în proiectul de regionalizare-descentralizare sunt atât regiunile de dezvoltare existente, cât și regiunile administrative, care ar fi introduse prin schimbarea organizării administrativ-teritoriale a României. Pentru atingerea obiectivelor de guvernare, în document există cinci direcții de acțiune indicate, care conțin același mix privind două politici publice diferite, respectiv politica de dezvoltare regională și cea privind reorganizarea administrativ-teritorială a țării.

Componenta de dezvoltare regională se regăsește în două direcții de acțiune prin măsuri ce țin de dezvoltarea regională în context european, respectiv: (1) reducerea decalajelor de dezvoltare dintre media europeană și regiunile României prin creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene; (2) măsuri referitoare la dezvoltarea regională în context național, de reducere a decalajelor intra și interregionale prin programe de investiții diferite pentru mediul rural, orașele mici și mijlocii și, respectiv, marile aglomerări urbane.

Reorganizarea administrativ-teritorială este cuprinsă în celelalte trei direcții de acțiune, dintre care cea mai importantă poartă chiar denumirea de „Regionalizare și descentralizare administrativă și financiară” și prevede următoarele:

- procesul de descentralizare trebuie să se realizeze pe trei niveluri: local (comune, orașe, municipii), județean și regional, astfel încât majoritatea serviciilor deconcentrate din județe să devină instituții de interes județean/local în coordonarea/subordinea autorităților locale.
- realizarea cadrului instituțional necesar înființării regiunilor teritorial-administrative.
- organizarea transferului de atribuții și de competențe, între guvern, pe de o parte, și regiuni și județe, pe de altă parte, se va realiza în baza unor dezbateri publice (...).

Documentul este foarte clar în privința conținutului procesului de descentralizare, respectiv trecerea majorității serviciilor publice din teritoriu din subordinea guvernului în subordinea consiliilor județene, locale sau, după caz, regionale (ce ar urma a fi înființate). Documentul nu oferă o imagine clară asupra conținutului exact al transferului de atribuții de la guvern spre autoritățile locale de la nivel regional, județean și local. În privința

⁴ *Programul de guvernare 2013-2016*, Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012 (Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012).

regionalizării, este limpede ideea introducerii unui alt nivel administrativ. În schimb, limbajul asupra atribuțiilor regiunilor este mai degrabă vag, cu generalități, precum faptul că se vor transfera atribuții privind dezvoltarea economică, a infrastructurii, a fondurilor europene, amenajarea teritoriului etc. Documentul nu conține niciun fel de informații cu privire la întinderea sau cuprinderea în județe a regiunilor administrative, nici privind raportul acestora cu regiunile de dezvoltare.

Singurele elemente concrete reies din enumerarea obiectivelor de dezvoltare regională, în fapt o listă de obiective dezirabile de investiții (*wish list*) pentru fiecare regiune, care cuprinde: un spital regional, sistem regional de intervenție în situații de urgență, infrastructură rutieră și feroviară modernizată, un aeroport internațional, un centru sportiv regional polivalent de nivel internațional, un centru de afaceri regional, un centru cultural de nivel european etc. Toate acestea sunt relevante din trei puncte de vedere. În primul rând, conferă putere și status poziției de președinte de consiliu regional, ca ordonator de credite responsabil pentru aceste obiective de investiții. În al doilea rând, au un potențial apreciabil de dinamizare a vieții economice și a mediului de afaceri la nivel local. În al treilea, dar nu în ultimul rând, oferă perspective de contracte publice lucrative firmelor de construcții. Proiectele de investiții în construcții reprezintă unul dintre mecanismele de exploatare a bogăției publice din cadrul a ceea ce Cătălin Zamfir a numit „logica statului neofeudal”⁵, respectiv un model de stat dominat de o coaliție de interese a oamenilor politici, noii capitaliști, funcționari publici superiori și manageri ai instituțiilor de stat.

Alte direcții de acțiune subsumate obiectivului reorganizării administrativ-teritoriale vizează restrângerea rolului și atribuțiilor instituției prefectului, concomitent cu „reconsiderarea rolului și importanței primarului și președintelui consiliului județean în contextul atribuțiilor și responsabilităților sporite în urma procesului de descentralizare”, precum și descentralizarea funcției publice, adică mutarea deciziei privind recrutarea și promovarea candidaților de la corpul național al funcționarilor publici către conducătorii unităților administrativ-teritoriale, președinți de consilii județene sau primari.

Memorandumul adoptat de guvern la 19 februarie 2013⁶ aduce câteva elemente de noutate sau, mai bine spus, de clarificare privind procesul de regionalizare – descentralizare:

- explică și întărește tratarea concomitentă a două obiective – înființarea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale și continuarea descentralizării – ca parte a procesului;
- menționează trei procese administrative sau etape ale regionalizării și descentralizării:
 - 1) revizuirea Constituției;
 - 2) elaborarea actului normativ privind organizarea și funcționarea regiunilor;
 - 3) elaborarea actului normativ necesar descentralizării competențelor de la guvern către cele 3 niveluri: regiuni, județe și, respectiv, municipii, orașe și comune.

⁵ Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziției II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013), pp. 9-12

⁶ *Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*, Guvernul României, 19 februarie 2013, www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare_memorandum_1902_13.doc.

Ca măsuri organizatorice, Memorandumul prevede înființarea pe lângă Ministerul Dezvoltării a Consiliului Consultativ pentru Regionalizare (CONREG), care cuprinde: (1) un grup de lucru academic; (2) un grup de lucru din demnitari și aleși locali; (3) un grup de lucru al societății civile. În paralel, pentru elaborarea cadrului normativ se înființează și un comitet tehnic interministerial pentru regionalizare – descentralizare.

Descentralizare (în principal) prin regionalizare

Confuziile privind procesul de regionalizare – descentralizare provin din ambiguitățile programului de guvernare, care utilizează termenul de regiuni atât pentru politicile de dezvoltare regională, respectiv regiunile de dezvoltare existente, cât și pentru un proiect de reorganizare administrativ-teritorială a României prin înființarea unor regiuni administrative. Aceasta înseamnă o schimbare a organizării administrative a statului român de la trei la patru niveluri: (1) central; (2) regional; (3) județean; (4) local – municipii, orașe, comune.

Termenul de regionalizare se referă exclusiv la reorganizarea administrativ-teritorială a României. În același timp, este doar parte a politicii publice de descentralizare. Prin descentralizare se urmărește transferarea majorității serviciilor publice pe care le oferă Statul Român cetățenilor săi, din subordinea guvernului în subordinea autorităților locale, fie ele județene, locale sau regionale, dacă și când acestea din urmă vor fi înființate. Denumirea completă și corectă este procesul de regionalizare – descentralizare, nu doar regionalizare, deoarece regionalizarea este doar o componentă a procesului de descentralizare, însă cu cel mai ridicat nivel de vizibilitate. Avem de-a face nu doar cu o mică deosebire semantică, ci cu însăși substanța procesului.⁷

Argumentele în favoarea regionalizării

Inițial, au fost aduse două argumente majore spre susținerea procesului de regionalizare – descentralizare: „așa ne cere Europa” și „este necesar pentru a crește capacitatea de absorbție a fondurilor europene”. Ca tehnică de propagandă, prima intră în categoria transferului. Cunoscută și ca metoda asocierii sau a falsului transfer⁸, propaganda de acest tip se bazează pe stimularea transferului de sentimente și asociații de la o idee, simbol sau persoană către alta. Cel mai adesea sunt folosite simboluri naționale. În acest caz, se caută legitimarea procesului de regionalizare – descentralizare prin asocierea cu Uniunea Europeană, un simbol al prosperității, păcii și Occidentului pentru mulți dintre români.

În sine, argumentul „așa ne cere Europa” are la bază un pretins temei legal în Tratatul de aderare ori o prevedere în legislația europeană, prin care România și-ar fi asumat o reorganizare administrativ-teritorială. Cum un asemenea temei nu există în fapt, întregul argument a fost ulterior abandonat. Premierul Victor Ponta a admis în luarea de cuvânt de la

⁷ Relevantă în acest sens este și declarația vicepremierului Liviu Dragnea: „Regionalizarea fără descentralizare e nimic. Principalul motor al dezvoltării statului român e descentralizarea”. Agerpres, "Dragnea: Regionalizarea nu înseamnă federalizare, dar e calea de a rupe definitiv România de comunism", 12 iulie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/07/12/dragnea-regionalizarea-nu-inseamna-federalizare-dar-e-calea-de-a-rupe-definitiv-romania-de-comunism-12-12-31.

⁸ O explicare accesibilă a acestora și a altor tehnici de propagandă este disponibilă în Magedah Shabo, *Techniques of propaganda and persuasion*: Prestwick House, 2011).

evenimentul de lansare a procesului de regionalizare-descentralizare de la Academia Română din 2 aprilie 2013 că:

„nu este cerută regionalizarea de Comisia Europeană sau de UE”.⁹

La o săptămână după alocuțiunea premierului, europarlamentarul Iuliu Winkler adăuga:

„UE nu are niciun fel de solicitare în privința României în ceea ce privește competențele administrative la nivelul regiunilor de dezvoltare. Aceste competențe pot fi stabilite numai de statele membre. În cele 27 de țări ale UE sunt atâtea modele câte țări. UE nu are competențe în structura administrativă a unui stat membru”.¹⁰

Al doilea argument în favoarea regionalizării viza relația dintre regiuni sau regionalizare și absorbția fondurilor europene. Și acest argument se bazează pe tehnica transferului, prin asocierea noțiunii de regiune administrativă, ce ține de structura administrativ-teritorială a României, cu o cu totul altă problematică ținând de regiunile de dezvoltare, prin care se administrează fondurile europene.¹¹ În realitate, este sub semnul întrebării în ce măsură se justifică afirmația că „este necesară regionalizarea pentru a crește absorbția fondurilor europene”, având în vedere că slaba absorbție derivă mai degrabă din slaba capacitate administrativă la nivel general și incapacitatea de cofinanțare a proiectelor europene de către Ministerul de Finanțe la nivelul bugetului general consolidat și a disponibilului din Trezorerie. În plus, cea mai ridicată rată de absorbție a fost tocmai la Programul Operațional Regional gestionat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și actualele regiuni de dezvoltare.

Ulterior a fost invocat și un al treilea argument – lupta împotriva comunismului. La prima vedere, utilizarea acestui argument apare drept bizară, având în vedere că regimul comunist a încetat cu mai bine de sfert de secol în urmă, iar în prezent nimeni nu propune revenirea la vechiul regim. Și acest argument este de ordin propagandistic, încercând să rezolve o problemă de legitimitate a proiectului prin stimularea emoțiilor de frică și ostilitate

⁹ Vocea României, "Alocuțiunea primului-ministru Victor Ponta la dezbaterile publice legate de procesul de regionalizare-descentralizare, organizată de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în parteneriat cu Academia Română", 2 aprilie 2013 <http://vocea-romaniei.ro/index.php?name=News&file=print&sid=35552>.

¹⁰ Agerpres, "Europarlamentarul Iuliu Winkler: Se face o confuzie voită între politica de dezvoltare regională și structura administrativă a țării", 8 aprilie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/04/08/europarlamentarul-iuliu-winkler-se-face-o-confuzie-voita-intre-politica-de-dezvoltare-regionala-si-structura-administrativa-a-tarii-13-06-44

¹¹ Relevant în acest sens este și următorul extras din discursul vicepremierului Liviu Dragnea la congresul PSD din aprilie 2013: „Chiar dacă nu va fi imediat funcțională, harta noilor regiuni va fi mai simplu de colorat, va avea acele culori europene care atrag bani de la Bruxelles. Da, facem regionalizarea pentru banii europeni și pentru dezvoltarea echilibrată a României! O fereastră de oportunitate, poate ultima deschisă, ne ajută poate să fim europeni mai repede decât am fi vrut sau decât am fi putut. Zecile de miliarde de euro pot reprezenta un motiv serios pentru această acțiune de regionalizare”. "Discurs susținut de Liviu Dragnea în cadrul Congresului PSD din 19-20 aprilie 2013", 19 aprilie 2013 www.psd.ro/media/transcrieri/discurs-sustinut-de-liviu-dragnea-in-cadrul-congresului-psd-din-19-20-aprilie-2013

față de un adversar intern/extern inexistent și prin etichetarea negativă a posibilităților contestatari. Continuitatea în utilizarea argumentului este și mai interesantă. Inițiat de Liviu Dragnea¹², președinte executiv al PSD, în cadrul campaniei de promovare a procesului de descentralizare-regionalizare din 2013, după alegerile prezidențiale din 2014 a fost preluat de adversarii politici din noul PNL și inclus în documentul programatic pregătit pentru alegerile parlamentare 2016.¹³

Eșecul revizuirii Constituției și renunțarea temporară la proiectul regionalizării

Dintre cele trei etape ale procesului de regionalizare-descentralizare menționate în Memorandumul adoptat de guvern în februarie 2013 – (1) revizuirea Constituției; (2) actul normativ privind regiunile; (3) actul normativ privind descentralizarea –, numai ultimul avea să fie realizat.

Cauza constă în eșecul procesului de revizuire a Constituției în anul 2013, care a antrenat, cel puțin pentru o perioadă, renunțarea la proiectul regionalizării. Revizuirea Constituției era o necesitate din cauza faptului că Legea fundamentală stabilește organizarea administrativ-teritorială a Statului Român. Câtă vreme noțiunea de regiune nu apare în Constituție, nu se pot înființa regiuni administrative. De altfel, singura modificare vizată presupunea introducerea cuvântului „regiune” la articolul 3 (Teritoriul), alineatul 3¹⁴:

„Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în *regiuni*, comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”.

Numai după revizuirea Constituției ar fi existat baza legală pentru adoptarea unei legi organice privind organizarea și funcționarea regiunilor administrative, precum și cuprinderea acestora ca ordonatori de credite în legea bugetului pe anul 2014. În privința eșecului procesului de revizuire, trebuie spus că de la bun început acesta a pornit cu un calendar foarte ambițios. Dezbaterile constituționale precedente au durat aproape un an și jumătate în perioada elaborării Constituției – din iunie 1990 până la votul final în Adunarea Constituantă din noiembrie 1991 – și peste un an în perioada revizuirii – din iunie 2002 până în septembrie 2003, când s-a dat votul final din parlament. Calendarul proiectului de revizuire din 2014 prevedea ca, după o perioadă de dezbateri de numai câteva luni, să aibă loc votul final în parlament, urmat, în cel mult 30 de zile, de referendumul constituțional. Întreg procesul de

¹² Liviu Dragnea a prezentat regionalizarea drept „calea de a rupe definitiv România de comunism”, pe considerentul că „structurile aparatului de stat păstrează în linii mari tipul «sovietic», iar au schimbat doar denumirile, dar au păstrat «arhitectura, metehnele și mentalitățile»”, cf. —, „Dragnea: Regionalizarea nu înseamnă federalizare, dar e calea de a rupe definitiv România de comunism”, 12 iulie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/07/12/dragnea-regionalizarea-nu-inseamna-federalizare-dar-e-calea-de-a-rupe-definitiv-romania-de-comunism-12-12-31.

¹³ În programul de guvernare publicat de Partidul Național Liberal, „Reclădirea națională,” (2015), p. 8, se afirmă că: „Țara nu mai poate fi așezată după tiparele administrative din 1968. Ne asumăm reorganizarea administrativă și regionalizarea, implicit modificarea Constituției (...)”.

¹⁴ Mediafax, „Comisia de revizuire a Constituției a introdus noțiunea „regiune” în legea fundamentală”, 4 iunie 2013 www.mediafax.ro/politic/comisia-de-revizuire-a-constitutiei-a-introdus-notiunea-regiune-in-legea-fundamentala-10923857; noțiunea de regiune lipsește din forma actuală a articolului 3 din *Constituția României*, (București: Best Publishing, 2003).

revizuire s-ar fi încheiat în toamna anului 2013, astfel încât să rămână timpul necesar pentru asumarea răspunderii pe legea regionalizării și adoptarea bugetului pe anul 2014.

Chiar dacă s-ar fi respectat calendarul, rămânea problema validării referendumului de revizuire a Constituției, având în vedere pragul de validare de 50% din persoanele înscrise pe listele electorale permanente. Precedentele referendumuri constituționale din 1991 și 2003 au avut aceeași condiție de validare, însă la cel din 2003 pragul de validare a fost depășit la limită, datorită tocmai acelor care s-au prezentat la urne și au votat împotriva revizuirii. Problema atingerii pragului de validare rezultă din scăderea în timp a participării la vot – cu excepția alegerilor percepute ca având un grad maxim de importanță, cum sunt alegerile prezidențiale –, precum și din posibilitatea ca adversarii revizuirii să facă apel la boicotarea acestuia. Experiența referendumului pentru demiterea președintelui României din iulie 2012 a arătat că apelul la boicot poate fi foarte eficient în coborârea prezenței sub limita de prezență de validare a referendumului de 50% din persoanele înscrise în listele electorale permanente. Nu în ultimul rând, erorile din listele electorale, cauzate de slaba capacitate administrativă, au rezultat în situația absurdă ca populația din listele electorale să crească, în timp ce populația României scade.¹⁵ Ca atare, în paralel cu procesul de revizuire, a fost inițiată o modificare a Legii referendumului, având drept obiectiv coborârea pragului de validare la o prezență de 30% a persoanelor din listele electorale permanente și un vot valid din partea a 25%.

În aceste condiții, bătălia politică din jurul revizuirii Constituției s-a mutat pe terenul modificării Legii referendumului, mai precis asupra constituționalității acesteia. În cele din urmă, Curtea Constituțională a respins contestările succesive din partea grupurilor parlamentare PDL și a președintelui Băsescu, declarând forma adoptată de parlament drept constituțională, cu mențiunea că prevederile-cheie privind coborârea pragului de validare de la o prezență la vot de 50% la doar 30% pot intra în vigoare numai la un an de la data publicării legii în Monitorul Oficial. Contestările succesive au reușit însă să decaleze momentul promulgării și al tipăririi în Monitorul Oficial, mutând termenul intrării în vigoare către 14 decembrie 2014.

Deși comisia pentru revizuirea Constituției și-a încheiat lucrările, cel puțin temporar, votul din parlament asupra proiectului de revizuire nu a mai avut loc. Prin urmare, susținătorii proiectului de regionalizare – descentralizare s-au văzut obligați să renunțe la ideea înființării regiunilor administrative în anul 2014, printr-o lege adoptată în cursul anului 2013.¹⁶ În această situație, anul 2014 rămâne, cel mai probabil, ultimul din legislatura 2012-2016 în care se poate realiza revizuirea Constituției, urmată de înființarea regiunilor administrative în 2015. Organizarea referendumului în 2015 prezintă la urne un risc foarte ridicat de prezență sub pragul de validare, iar 2016 este an electoral, când partidele vor avea

¹⁵ Fenomenul este explicat pe larg în Traian Rotariu și Mircea Comșa, "Câteva considerații statistice asupra alegerilor," în *Alegerile generale 2004: o perspectivă sociologică*, Traian Rotariu și Mircea Comșa (coord.) (Cluj-Napoca: Eikon, 2005), pp. 27-45.

¹⁶ A se vedea în acest sens un extras din declarația de presă susținută de Liviu Dragnea la 15 iulie 2013: „Dacă Constituția va fi modificată, eu îmi duc proiectul la capăt, dacă nu, o să-l amân”, "Declarația de presă susținută de vicepremierul Liviu Dragnea, președinte executiv al PSD, la sediul PSD", 15 iulie 2013 www.psd.ro/media/transcrieri/declaratii-de-presa-sustinute-de-vicepremierul-liviu-dragnea-presedinte-executiv-al-psd-la-sediul-psd

drept obiectiv câștigarea alegerilor și nu revizuirea Constituției. Din aceste motive, suprapunerea alegerilor prezidențiale cu referendumul constituțional reprezintă cea mai bună șansă de a asigura o prezență la urne peste pragul de validare. Prin decalarea termenului de intrare în vigoare a pragului de validare de 30% pentru referendumuri la 14 decembrie 2014, organizarea concomitentă a referendumului de modificare a Constituției cu turul I sau II al alegerilor prezidențiale a devenit imposibilă. Ca atare, la începutul anului 2014 s-a luat decizia politică de a organiza referendumul concomitent cu singurul scrutin rămas disponibil – alegerile pentru Parlamentul European de pe 25 mai 2014.¹⁷ Disoluția Uniunii Social-Liberale în februarie 2014, urmată de constituirea unei noi majorități parlamentare, pune sub semnul întrebării organizarea unui referendum de revizuire a Constituției în 2014.¹⁸ Cum noua coaliție guvernamentală nu dispunea de o majoritate de peste două treimi în fiecare dintre cele două camere ale parlamentului, precum avea Uniunea Social-Liberală, alianța politică victorioasă în alegerile din decembrie 2012, este nesigură chiar și adoptarea de către parlament a proiectului de lege constituțională cu majoritatea calificată cerută în legislatura 2012-2016.

Legea descentralizării

În condițiile în care înființarea regiunilor administrative nu a mai fost posibilă, procesul de regionalizare – descentralizare a continuat cu singura componentă rămasă posibilă în anul 2013, respectiv elaborarea actului normativ privind descentralizarea. Spre deosebire de varianta inițială, competențele care ar fi fost transferate de la Guvern spre regiuni au fost realocate, în cea mai mare parte, spre județe.

În toamna anului 2013, au avut loc discuții la nivel de cabinet și coaliție guvernamentală cu privire la amplitudinea procesului de descentralizare, respectiv care dintre serviciile publice și active din patrimoniul public (clădiri și terenuri) aveau să fie transferate de la guvern spre autoritățile locale. Au fost vizate în principal direcțiile din teritoriu ale ministerelor și agențiilor naționale, așa-numitele servicii deconcentrate.¹⁹ Spre deosebire de cele descentralizate – aflate în subordinea autorităților locale și care au drept decident președintele consiliului județean sau primarul –, acestea se află sub coordonarea prefectului.

Unele dintre serviciile deconcentrate, precum cele din subordinea Ministerului de Finanțe și ale Ministerului Economiei, nu au fost supuse discuției privind descentralizarea. În cadrul dezbaterilor la nivel guvernamental, s-a convenit ca, în cele din urmă, unele servicii,

¹⁷ Agerpres, "Antonescu: Decizia USL este ca referendumul pentru revizuirea Constituției să aibă loc cu europarlamentarele", 13 ianuarie 2014 www.agerpres.ro/politica/2014/01/13/antonescu-decizia-usl-este-ca-referendumul-pentru-revizuirea-constitutiei-sa-aiba-loc-cu-europarlamentarele-12-11-53

¹⁸ -----, "Iohannis: Proiectul de Constituție nu are nicio șansă, nu se va ajunge la referendum", 24 februarie 2014 www.agerpres.ro/politica/2014/02/24/iohannis-proiectul-de-constitutie-nu-are-nicio-sansa-nu-se-va-ajunge-la-referendum-18-30-03

¹⁹ Cristian Andrei, "Document exclusiv. Guvernul pregătește marea descentralizare", *Gândul*, 30 septembrie 2013 <http://www.gandul.info/politica/document-exclusiv-guvernul-pregateste-marea-descentralizare-11418809>

precum componente ale poliției²⁰, agențiile pentru ocuparea forței de muncă, inspecția socială²¹, serviciile de ambulanță²², să nu fie supuse descentralizării. Totodată, s-a luat decizia ca proiectul de lege să fie adoptat prin procedura angajării răspunderii guvernului în fața parlamentului. Forma finală a textului de lege a inclus și amendamentele depuse de parlamentari, îndeosebi de grupurile Partidului Național Liberal, prin care o serie de servicii publice și active din patrimoniul public, cum sunt porturile fluviale, cinematografele și unele plaje turistice, nu au mai fost descentralizate. Procedura de asumare a răspunderii guvernului pentru Legea descentralizării a avut loc pe 19 noiembrie 2013.

O selecție a celor mai importante servicii publice și active care prin descentralizare trec din subordinea guvernului și ministerelor către consiliile județene sau locale este prezentată în tabelul 1. Principalele domenii supuse descentralizării sunt sănătatea, cultura, mediul, turismul, tineretul și sportul, precum și metroul din București. Zeci de mii de angajați din sectorul public vor trece în subordinea consiliilor județene, iar președinții de consilii județene vor numi persoanele cu funcție de conducere din noile structuri descentralizate. În acest sens, se poate vorbi despre o descentralizare substanțială, dar nu totală. Unele servicii publice din domeniul finanțelor publice, economiei, poliției și ordinii publice, muncii, învățământului, statisticii ș.a. rămân în subordinea ministerelor sau a agențiilor naționale și, în teritoriu, sub coordonarea prefecturilor.

Tabel 2.1 Servicii publice și active transferate din subordinea autorităților centrale în subordinea autorităților locale prin Legea descentralizării (selecție)

nr. crt.	se transferă prin descentralizare	persoana juridică de la care se transmite	autoritatea căreia i se transmite
1	direcțiile agricole județene, oficiile de studii pedologice și agrochimice, casa agronomului	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	consilii județene
2	direcțiile județene pentru cultură, culte și patrimoniu cultural național	Ministerul Culturii	consilii județene
3	atribuții în domeniul turismului (autorizare, clasificare, urbanism etc.)	Ministerul Turismului	consilii județene, consilii locale
4	palatele, cluburile copiilor și elevilor, cluburile sportive școlare	Ministerul Educației	consilii județene
5	agențiile (direcțiile) județene pentru protecția mediului, laboratoare, stații meteo	Ministerul Mediului	consilii județene

²⁰ Mediafax, "Radu Stroe: Nu se va descentraliza Poliția Rutieră și structurile de ordine publică", 21 octombrie 2013 www.mediafax.ro/social/radu-stroe-nu-se-vor-descentraliza-politia-rutiera-si-structurile-de-ordine-publica-11544370

²¹ Agerpres, "Dragnea: Decizia noastră este ca ANOFM să nu se descentralizeze", 21 octombrie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/10/21/dragnea-decizia-noastra-este-ca-anofm-sa-nu-se-descentralizeze-20-50-44

²² ———, "Liviu Dragnea: Serviciile de ambulanță nu vor fi descentralizate; decizia în cadrul ordinii publice, luată în USL", 15 octombrie 2013 www.agerpres.ro/social/2013/10/15/liviu-dragnea-serviciile-de-ambulanta-nu-vor-fi-descentralizate-decizia-in-cazul-ordinii-publice-luata-in-usl-22-42-36

6	agențiile județene pentru pescuit și acvacultură	Ministerul Mediului – Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură	consilii județene
7	amenajări piscicole din proprietatea publică a statului (bălți, heleșteie)	Ministerul Mediului – Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură	consilii județene
8	plajele cu destinație turistică	Ministerul Mediului – Apele Române	consilii județene
9	direcțiile de sănătate publică județene, inclusiv laboratoarele teritoriale	Ministerul Sănătății	consilii județene
10	direcțiile județene pentru sport și tineret	Ministerul Tineretului și Sportului	consilii județene
11	hoteluri, restaurante, baruri, tabere și centre de agrement, baze sportive și de agrement (nautice, patinoare, săli de sport, bazine de înot)	Ministerul Tineretului și Sportului	consilii județene
12	cluburi sportive, case de cultură ale studenților	Ministerul Tineretului și Sportului	consilii locale
13	Metrorex	Ministerul Transporturilor	CGMB

Sursa: proiectul de lege a descentralizării, în forma adoptată prin asumarea răspunderii guvernului

În mod similar cu Legea referendumului, legea descentralizării a fost de asemenea contestată la Curtea Constituțională de către grupurile parlamentare ale opoziției. Președintele Băsescu a anunțat că va uza și în acest caz de prerogativa de a cere parlamentului reexaminarea legii, în cazul în care legea va trece de controlul constituțional.²³ Pe 10 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a decis, cu unanimitate de voturi, că Legea descentralizării este neconstituțională.²⁴ În pofida deciziei Curții, vicepremierul Liviu Dragnea a anunțat că nu va renunța la descentralizare, fiind în pregătire pașii de urmat pentru modificarea legii în guvern și parlament, în acord cu cerințele din motivarea Curții.²⁵

După destrămarea USL și intrarea în calendarul anului electoral 2014 – campania pentru alegerile europarlamentare în primăvară și campania pentru alegerile prezidențiale din vară până în decembrie, tema descentralizării a dispărut de pe agenda publică. După alegeri, Liviu Dragnea a promovat în guvern un document programatic – Strategia generală de descentralizare 2015-2016 –, menit să ofere un cadru de continuitate procesului de descentralizare, prin reluarea elementelor din Legea descentralizării într-o manieră care să acomodeze observațiile din decizia Curții

²³ ———, "Băsescu: Nu cred că descentralizarea trece de CCR; o voi trimite înapoi dacă ajunge la mine în faza inițială", 10 decembrie 2013 www.agerpres.ro/politica/2013/12/10/basescu-nu-cred-ca-descentralizarea-trece-de-ccr-o-voi-trimite-inaoi-daca-ajunge-la-mine-in-faza-initiala-19-08-40

²⁴ ———, "Legea descentralizării este neconstituțională", www.agerpres.ro/justitie/2014/01/10/ccr-legea-descentralizarii-este-neconstitutionala-14-32-49

²⁵ Mediafax, "Dragnea: Nu renunțăm la descentralizare. Am pregătit pașii de urmat pentru Guvern și Parlament", 17 ianuarie 2014 www.mediafax.ro/politic/dragnea-nu-renuntam-la-descentralizare-am-pregatit-pasii-de-urmat-pentru-guvern-si-parlament-11917743

Constituționale. Interesant, documentul nu mai face referire și la regionalizare, respectiv la schimbarea structurii administrativ-teritoriale a țării.²⁶

Descentralizarea și decalajele de dezvoltare teritoriale

Unul dintre argumentele aduse în favoarea procesului de regionalizare – descentralizare este că ar conduce la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării.²⁷ În România, descentralizarea nu este un fenomen nou. După cum vom vedea, transferul de fonduri și competențe de la guvern către autoritățile administrației publice locale, consilii județene sau consilii locale reprezintă un proces de durată, început de circa 20 de ani. Pentru a pre-evalua care este potențialul ca descentralizarea să asigure o dezvoltare echilibrată a teritoriului este firesc să ne întrebăm în ce măsură procesul de descentralizare financiară derulat până în prezent a condus sau nu la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre județele României. Analiza longitudinală a indicatorilor privind nivelul de dezvoltare la nivel teritorial și a indicatorilor privind veniturile și cheltuielile publice, în special cele ale bugetelor locale, ne va permite să oferim o serie de răspunsuri la întrebarea de mai sus.

România inegală: două decenii de creștere a decalajelor de dezvoltare

În ultimele două decenii, România a cunoscut o creștere masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării.²⁸ Prin raportarea valorii indicatorului Produsul Intern Brut (PIB) pe locuitor la nivelul fiecărui județ și, respectiv, al Municipiului București la valoarea indicatorului PIB pe locuitor la nivel național se obține un indice care permite cuantificarea poziției relative a nivelului de dezvoltare economică generală a fiecărei unități administrativ teritoriale (UAT) – cele 41 de județe și Municipiul București – față de nivelul general de dezvoltare economică al întregii țări. Spre exemplu, în anul 2012, pentru care sunt disponibile cele mai recente date, la o valoare a PIB pe locuitor de circa 29.745 lei prețuri curente (circa 8.500 USD, la cursul mediu anual), valoarea indicelui PIB pe locuitor la nivel național este de 100. Față de această valoare, cea mai ridicată valoare a indicelui PIB pe locuitor este de 256 în București, respectiv de 2,56 ori peste media națională. În schimb, cea mai scăzută valoare a indicelui PIB pe locuitor este de numai 48, adică mai puțin de jumătate din media națională. În prețurile anului 2012, valoarea PIB pe locuitor era de 17.115 euro în București față 3.187 euro în Botoșani, la o medie națională de 6.675 euro.

²⁶ Pentru o analiză a documentului, a se vedea studiul „Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat?”, al lui Cristian Anghel, din volumul de față.

²⁷ Agerpres, "Vaslui: Liviu Dragnea susține necesitatea regionalizării, în vederea reducerii decalajelor economice", 7 aprilie 2013 www.agerpres.ro/regionalizare-2013/2013/04/07/vaslui-liviu-dragnea-sustine-necesitatea-regionalizarii-in-vederea-reducerii-decalajelor-economice-16-18-34

²⁸ Asupra acestui subiect a se vedea și Traian Rotariu, "Disparitățile teritoriale," în *Riscuri și inechități sociale în România*, Marian Preda (coord.) (București: Comisia prezidențială pentru analiza riscurilor sociale și demografice, 2009), pp. 293-309, Ioan Mărginean, "Profiluri teritoriale ale calității vieții la nivel național și regional," în *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, Ioan Mărginean (coord.) (București: Editura Academiei Române, 2013) și Flavius Mihalache, "Diferențieri în nivelul de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale din România," în *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, Ioan Mărginean (coord.) (București: Editura Academiei Române, 2013).

Creșterea masivă a decalajelor de dezvoltare între diferitele zone ale țării poate fi ilustrată și în alt mod. Între 1995 – anul în care măsurarea PIB la nivel de județ s-a introdus în statistica teritorială a României – și 2012, 32 dintre cele 42 de UAT au înregistrat o scădere a PIB pe locuitor, raportat de media națională. Doar un grup restrâns de 10 UAT a înregistrat o creștere, din acesta făcând parte, în ordine descrescătoare, următoarele: București, Ilfov, Cluj, Timiș, Sibiu, Gorj, Hunedoara, Brașov, Alba și Caraș-Severin.

Creșterea decalajelor de dezvoltare între 1995 și 2012 – perioada pentru care sunt disponibile date statistice la data efectuării analizei de față, în 2015 – poate fi urmărită și prin indicatori ai dispersiei setului de date privind indicele PIB pe locuitor (vezi tabel 2). În cei 16 ani, raportul dintre valoarea maximă și cea minimă a PIB pe locuitor la nivelul UAT urcă de la 2,4 la 5,4 (cu un maxim de 6,3 în 2012). În teritoriu, aceasta se transpune într-o creștere maximă a PIB pe locuitor în București de la 150% la 256% față de media națională (100%) și o scădere maximă a PIB pe locuitor în județul Ialomița de la 122% la 68%. Raportul dintre decila 10 și decila 1, respectiv dintre cele mai prospere 4 UAT după PIB pe locuitor și cele mai sărace 4 UAT, indică o dinamică similară. Dacă în 1995, primul grup avea un PIB pe locuitor aproape dublu față de al doilea, în 2012 acesta este de 3,1 ori mai mare. O imagine sintetică este oferită și de indicatorii statistici ai dispersiei. Abaterea standard a indicelui PI/locuitor la nivel de UAT crește de la 17,9 în 1995 la 35,5 în 2012, iar coeficientul de variație urcă de la 319 la 1.263.

Tabel 2.2 Indicatori privind decalajele de dezvoltare dintre județe și bugetele locale 1995-2012

indicator		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB/locuitor	max/min	2,4	2,4	2,5	3,1	3,5	4,8	4,0	4,2	3,9	4,1
PIB/locuitor	D10/D1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,8	2,5	2,8	2,8	2,7
PIB/locuitor	S80/S20	1,7	1,8	1,9	2,0	2,2	2,4	2,2	2,4	2,4	2,3
variație		319	346	410	517	630	876	739	869	842	827
abatere											
standard		17,9	18,6	20,3	22,7	25,1	29,6	27,2	29,5	29,0	28,8
bugete locale	% PIB	4,5	4,5	4,1	3,6	4,0	4,1	6,0	6,1	6,5	6,3
bugete locale	% BGC	13,0	13,5	12,0	9,3	10,9	11,7	18,1	18,9	20,5	20,1
indicator		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
PIB/locuitor	max/min	5,1	4,8	5,3	5,6	5,4	5,7	6,3	5,4		
PIB/locuitor	D10/D1	3,3	3,4	3,5	3,4	3,3	3,4	3,4	3,1		
PIB/locuitor	S80/S20	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7		
variație		1.123	1.216	1.238	1.404	1.297	1.117	1.252	1.263		
abatere											
standard		33,5	34,9	35,2	37,5	36,0	33,4	35,4	35,5		
bugete locale	% PIB	6,5	7,4	8,2	8,2	8,2	7,7	7,8	7,8	7,4	
bugete locale	% BGC	20,9	22,5	24,9	22,3	21,3	20,4	21,4	22,3	22,0	

Notă:

PIB/locuitor max/min – raportul dintre valoarea maximă și cea minimă a PIB/locuitor la nivel județean din anul respectiv;

PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele 4 unități administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a decilei 1 (cele 4 unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor;

S80/S20 – raportul dintre valoarea chintilei 5 (cele 8 unități administrativ teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a chintilei 1 (cele 8 unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv;

variație – media pătratică în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor înregistrate față de media aritmetică;

abaterea standard – abaterea în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor față de media aritmetică;

BGC – bugetul general consolidat, care reunește bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale și fondurile extrabugetare.

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

Descentralizarea financiară – factor accelerator al creșterii decalajelor

Dacă dinamica decalajelor de dezvoltare între județele României prezintă o creștere masivă între 1995-2011, este interesant de văzut care este și dinamica bugetelor locale în același interval de timp. Procesul de descentralizare, inclusiv componenta financiară, a cunoscut mai multe etape prin care au crescut, în mod gradual, competențele și bugetele administrate de autoritățile locale. O periodizare a acestui proces, propusă de Tudorel, Profiroiu și Turturean²⁹, are la bază modificări succesive ale cadrului juridic – Legea finanțelor publice locale, Legea administrației publice locale, Legea privind descentralizarea etc. Îndeosebi începând cu anul 2001, se remarcă o creștere a ponderii bugetelor locale în PIB și în bugetul general consolidat (vezi tabelul 2). O importanță deosebită în acest sens au avut modificările legislative succesive privind Legea finanțelor publice locale din 1998 și 2000, prin care bugetele locale au ajuns la aproape o cincime din totalul cheltuielilor publice din România, și cele din 2003, 2006 și 2010, în urma cărora ponderea acestora a atins circa un sfert, ceea ce reprezintă mai mult decât o dublare în termeni relativi a bugetelor locale între 1995 și 2011.

Creșterea bugetelor locale este puternic corelată cu adâncirea decalajelor teritoriale de dezvoltare (figura 2.1). Pe măsură ce alocările prin bugetele locale sporesc, pe atât cresc și decalajele de dezvoltare economică între județe. Între 1995 și 2012, coeficientul de corelație³⁰ q între ponderea în PIB a bugetelor locale și decalajul de dezvoltare între județe exprimat prin raportul între decila 1 și decila 10 – cele mai prospere 4 UAT, respectiv cele mai puțin prospere 4 UAT – este de 0,90, iar valoarea coeficientului de determinare³¹ q^2 este de 0,81.

²⁹ Andrei Tudorel, Marius Profiroiu și Mihai Turturean, "Reforma administrației publice locale. Cazul României", *Theoretical and Applied Economics*, 497, no. 2, (2006), pp. 55-64.

³⁰ Coeficientul de corelație q (pentru întreaga populație) sau r (pentru un eșantion aleatoriu) măsoară intensitatea relației liniare dintre două variabile și poate avea valori între -1 și 1; valoarea 1 indică o asociere (corelație) liniară pozitivă perfectă, valoarea -1 arată o asociere liniară negativă perfectă; valoarea nulă indică lipsa de asociere.

³¹ Coeficientul de determinare q^2 (pentru întreaga populație) sau r^2 (pentru un eșantion aleatoriu) indică procentajul variației explicate din totalul variației, cu alte cuvinte, cât din variația variabilei dependente, în cazul nostru, creșterea decalajelor de dezvoltare, poate fi explicată prin relația liniară

Observăm că numărul de serii anuale (18) este relativ redus, ceea ce, într-o oarecare măsură, crește valoarea coeficienților de corelație și determinare. Desigur, creșterea decalajelor teritoriale este determinată de mai mulți factori ce țin, în primul rând, de structura și amplitudinea activității economice la nivel general și în teritoriu. La rândul lor, acești factori se reflectă în valoarea încasărilor fiscale și deci a alocărilor la bugetele locale. Cu alte cuvinte, corelația cu creșterea bugetelor locale are la bază și dinamica altor factori cauzali, structurali, ce acționează în direcția intensificării decalajelor de dezvoltare. Ceea ce putem însă afirma, pe baza unei serii de date pe 15 ani, este că *descentralizarea financiară*, respectiv sporirea bugetelor locale, *nu conduce la scăderea decalajelor economice între diferitele zone ale țării*.

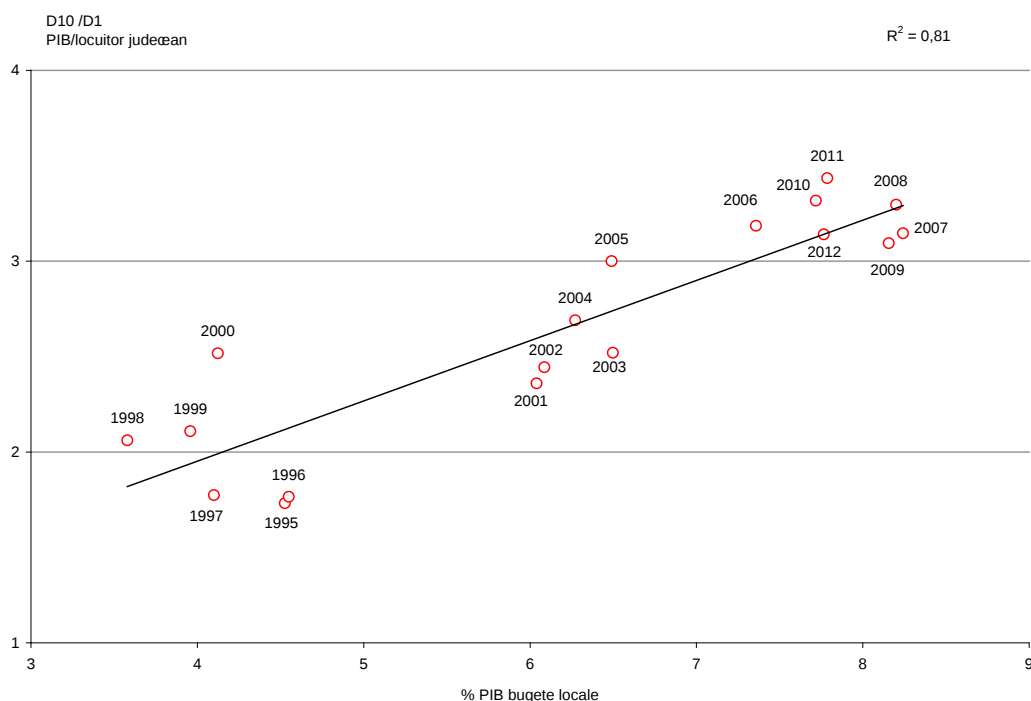


Figura 2.1 Corelația între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995-2011 și creșterea inegalităților economice dintre UAT (județe, Municipiul București)

Notă:

PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele 4 unități administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a decilei 1 (cele 4 unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor;

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

de corelație cu variabila independentă, respectiv ponderea în PIB a bugetelor locale; se calculează ca pătrat al coeficientului de corelație.

Tabel 2.3 Coeficienți de corelație și determinare între suma cheltuită prin bugetele locale pe locuitor și indicele PIB pe locuitor 1999-2012

an	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ρ	0,81	0,89	0,87	0,92	0,91	0,92	0,89
ρ^2	0,65	0,79	0,76	0,84	0,84	0,84	0,80
an	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ρ	0,88	0,92	0,93	0,93	0,87	0,84	0,81
ρ^2	0,78	0,84	0,86	0,87	0,77	0,71	0,65

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

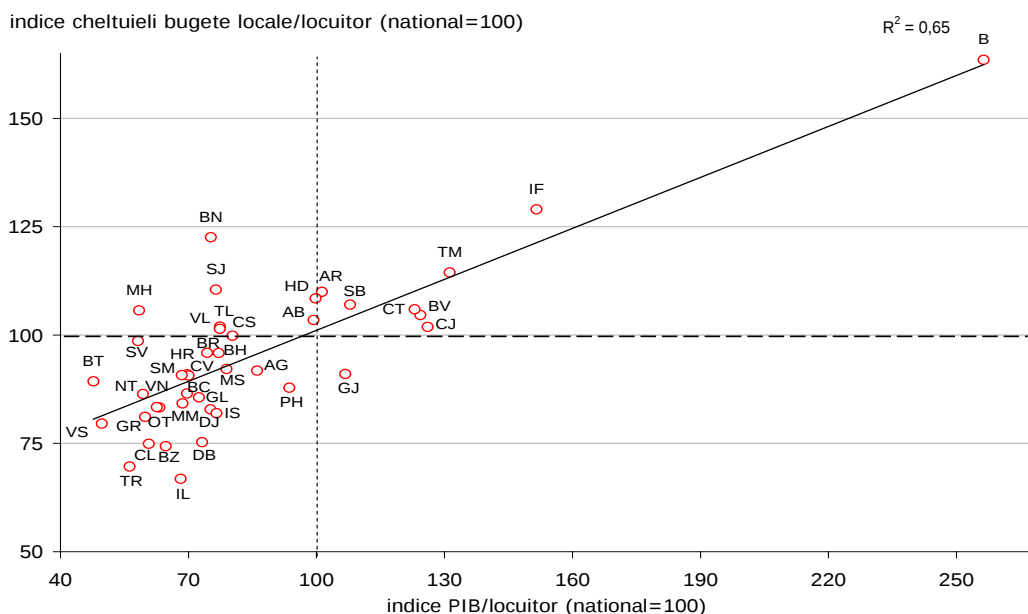
Având în vedere că cele două procese – creșterea decalajelor de dezvoltare și descentralizarea –sunt concomitente și puternic corelate, ne putem întreba în ce măsură cuantumul bugetelor locale la nivel județean ține – sau nu – cont de disparitățile de dezvoltare în creștere. Sumele cheltuite pe locuitor din bugetele locale – consilii județene și cel al Municipiului București (CGMB), respectiv consilii locale – sunt puternic corelate cu valoarea PIB pe locuitor (vezi tabel 3). Nivelurile coeficienților de corelație și determinare sunt ridicate atât pentru fiecare an în parte, cât și pentru întreg setul de date ($\rho=0,84$; $\rho^2=0,77$), care cuprinde nu mai puțin de 588 de observații reprezentând dinamica a 42 UAT timp de 14 ani. Fenomenul este relativ ușor de explicat, având în vedere că cea mai mare parte a veniturilor la bugetele locale nu o reprezintă taxele și impozitele locale – de regulă, impozite reale, pe proprietate (locuințe, mașini, utilaje) –, ci cote defalcate din încasările la nivel de UAT din TVA și impozitul pe venitul persoanelor fizice.³² *Din acest motiv, bugetele locale acționează ca un accelerator al decalajelor de dezvoltare teritoriale.*

Pentru a acționa ca o frână, în sensul reducerii decalajelor prin politica de dezvoltare regională, ar fi necesar un mecanism cu totul diferit, prin care fonduri de la centru fie pot fi accesate pe bază de competiție de proiecte de către zonele mai puțin dezvoltate, fie fac parte dintr-un program de investiții ținut către zonele mai puțin dezvoltate. De altfel, după un asemenea mecanism funcționează și fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene. Din contribuțiile statelor membre, care totalizează circa 1% din PIB al UE, sunt susținute politicile de dezvoltare regională prin care se alocă fonduri către regiunile de tip NUTS II, cunoscute la noi ca regiuni de dezvoltare, care au un nivel al PIB pe locuitor de sub 75% din media UE. Obiectivul general este reducerea decalajelor de dezvoltare dintre aceste regiuni puțin dezvoltate și media la nivelul UE pentru regiunile de tip NUTS II.³³

³² Dragoș Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), pp. 654-655.

³³ A se vedea și capitoul *Dezvoltarea regională în context european*.

Figura 2.2 Corelația dintre indicele PIB pe locuitor și indicele cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor la nivel județean în anul 2012

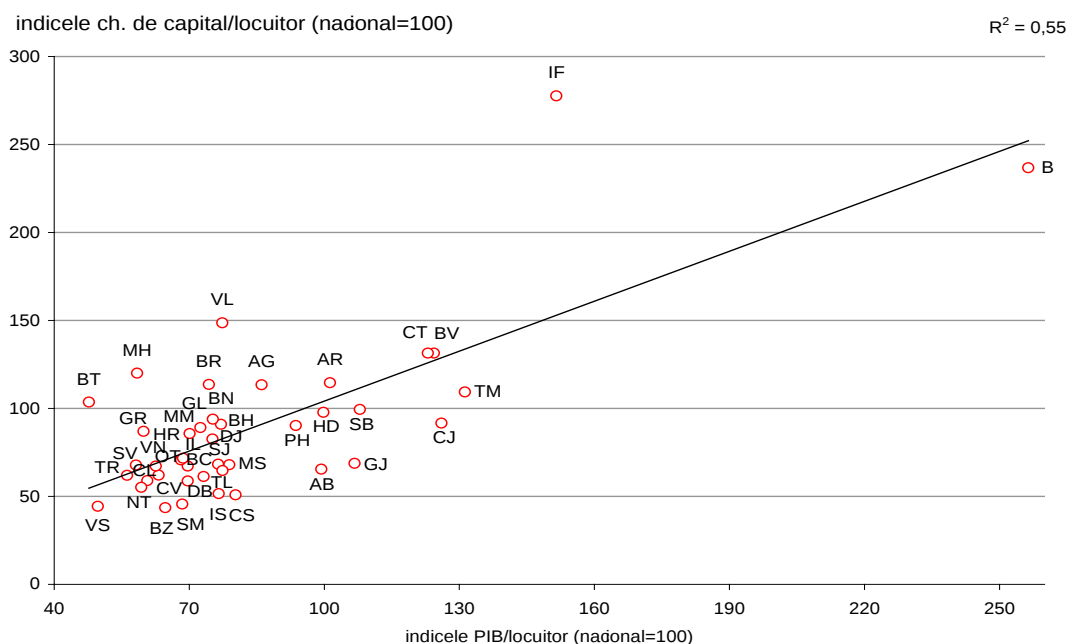


Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

În anul 2012, pentru care sunt disponibile cele mai recente date la momentul analizei de față, relația dintre valoarea PIB pe locuitor și alocările prin bugetele locale în lei pe locuitor prezintă un nivel foarte ridicat de covariație (figura 2.2). Dintre UAT în care PIB pe locuitor este mai ridicat decât media națională, numai județul Gorj are alocări prin bugetele locale sub media națională. Pentru un alt grup – Arad, Sibiu, Brașov, Constanța, Cluj, Timiș și în special București și Ilfov, unde valoarea PIB pe locuitor este mult mai ridicată decât media națională –, alocările prin bugetele locale sunt, de asemenea, cu mult peste media națională. Observăm că în aceste cazuri, cu excepția județului Ilfov, care prin proximitatea față de București constituie un caz aparte, apar UAT cu mari aglomerări urbane, ceea ce este de așteptat, având în vedere corelația dintre urbanizare și nivelul general de dezvoltare economică. Un alt grup numeric semnificativ este constituit din județe al căror PIB pe locuitor este mai mic decât media națională, dar în care alocările prin bugetele locale pe locuitor sunt cel puțin la nivelul mediei naționale: Alba, Bistrița-Năsăud, Caraș-Severin, Hunedoara, Mehedinți, Sălaj și Vâlcea. Doar pentru aceste cazuri se poate afirma că bugetele locale au un potențial de a acționa, într-o oarecare măsură, în sensul unui mecanism de dezvoltare regională și reducere a decalajelor economice dintre județe. La polul opus, cele mai multe dintre județele României se află în situația de a avea un nivel de dezvoltare sub media națională și un nivel al alocărilor bugetare de asemenea sub media națională. În cazul acestor județe, bugetele locale contribuie la adâncirea decalajelor de dezvoltare.

Una dintre cele mai importante categorii de cheltuieli publice este cea a cheltuielilor de capital, respectiv sume alocate pentru investiții în infrastructura de interes local de utilități publice (drumuri, apă, canalizare) sau de tip social (școli, grădinițe, spitale, dispensare, reabilitarea termică a locuințelor). Din această perspectivă, investițiile reprezintă o variabilă-cheie în reducerea decalajelor de dezvoltare. Și în această privință, descentralizarea financiară acționează ca un accelerator al decalajelor de dezvoltare. Se observă o corelație de intensitate medie spre mare între cuantumul cheltuielilor de capital pe locuitor ale bugetelor locale și nivelul general de dezvoltare economică la nivelul fiecărei UAT.³⁴ Altfel spus, zonele mai prospere tind, în linii mari, să aibă și investiții mai mari, stare de fapt care amplifică decalajele. În special zona București-Ilfov se detașează net de restul țării.³⁵ Situația generală este similară cu cea a cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor: cea mai mare parte a UAT-urilor se găsesc în situația de a fi sub media națională atât ca nivel de dezvoltare, cât și în privința bugetului de investiții pe locuitor (figura 2.3).

Figura 2.3 Relația dintre indicele PIB/locuitor și indicele cheltuieli de capital pe locuitor la nivel de UAT în anul 2012



Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

³⁴ Coeficientul de corelație dintre indicele PIB pe locuitor la nivel de UAT și indicele cheltuielilor de capital pe locuitor la nivel de UAT pentru anul 2012 are valoarea de 0,74, iar coeficientul de determinare 0,54.

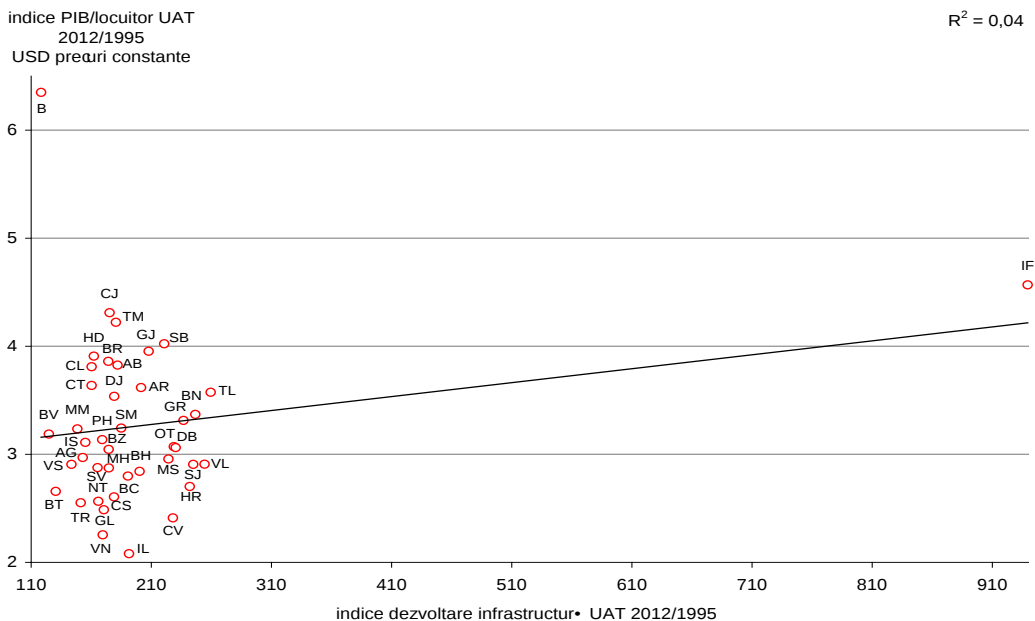
³⁵ În anul 2012, au fost alocați, în medie, 373 de lei pe locuitor pentru cheltuieli de capital prin bugetele locale, cu o valoare maximă de 1.037 lei în Ilfov și 190 lei în Buzău. În București, investițiile au fost de 884 lei pe locuitor. În urma București-Ilfov se află, la mare distanță, Vâlcea, cu 555 lei pe locuitor.

Investițiile în infrastructura la nivel local, impact foarte redus asupra creșterii economice

Creșterea bugetelor locale din ultimii 15 ani a avut totuși și un efect pozitiv, care se reflectă în calitatea vieții, respectiv dezvoltarea infrastructurii la nivel local – rețele de apă, canalizare și drumuri orășenești modernizate. Acest fapt este prea puțin cunoscut și reprezintă o realizare certă a ultimilor două decenii.

Față de 1990, dezvoltarea infrastructurii locale este masivă. Indicele compozit al unor indicatori specifici – lungimea totală a rețelei de distribuție a apei potabile, lungimea totală simplă a rețelei de canalizare și lungimea străzilor orășenești modernizate – prezintă o creștere generalizată de peste 100% în mai bine de jumătate dintre UAT. Pe de altă parte, acest fapt nu este corelat cu gradul general de dezvoltare economică. Altfel spus, investițiile financiare considerabile în rețelele de apă, canalizare și drumurile orășenești nu își găsesc un corespondent în nivelul PIB pe locuitor (vezi figura 3). Mai puțin de 5% din variația PIB pe locuitor sunt explicabile prin efectul de antrenare în economie prin investițiile în infrastructură la nivel local, ceea ce reprezintă o valoare foarte scăzută.

Figura 2.4 Relația dintre dinamica indicelui PIB pe locuitor la nivel de UAT (USD, prețuri constante) și a indicelui de dezvoltare a infrastructurii județene (1995-2012)



Notă privind datele din figura 3:

PIB/locuitor județean 2011/1995 – dinamica indicelui PIB/locuitor la nivel județean între 1995 și 2011, 1995 = 100;

indice dezvoltare infrastructură județeană 2011/1995 – dinamica indicelui de dezvoltare a infrastructurii locale (apă, canalizare, drumuri modernizate) între 1995 și 2011, 1995 = 100;

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

Structura relativă a cheltuielilor de capital – investițiile – din bugetul general consolidat indică o creștere a bugetelor locale de la ceva mai mult de un sfert în 2006 la circa jumătate în ultimii ani. Ca urmare a descentralizării financiare, România a investit în infrastructura la nivel local cu rezultate cuantificabile în termeni de racordare a populației la rețelele de apă, canalizare și asfaltarea de drumuri orășenești. Prețul plătit pentru aceste investiții a constat în reducerea cheltuielilor de capital disponibile pentru marile proiecte de infrastructură (sistemul feroviar, autostrăzi, drumuri naționale) și sistemul energetic, precum și limitarea cheltuielilor sociale spre ultimele locuri din Uniunea Europeană.³⁶

O altă constatare în privința structurii relative a cheltuielilor de capital privește gradul în care acestea contribuie la creșterea sau scăderea decalajelor de dezvoltare. Cum, după cum am văzut, cheltuielile de capital la nivel local tind să adâncească decalajele, ponderea ridicată a acestora este de natură să limiteze orice efect de reducere a decalajelor din partea altor categorii de cheltuieli de capital (CNADNR, bugetul de stat).

În fine, o altă observație ține de efectul pe care îl pot avea cheltuielile de capital, având în vedere volumul acestora raportat la scara întregii economii. Într-o primă fază, politica economică generală de austeritate, inițiată în 2010, s-a axat pe cheltuielile salariale și social-culturale. După ce în anul 2012 a fost atinsă limita maximă suportabilă politic și social a ceea ce se poate obține ca tăieri bugetare, continuarea reducerii deficitului (așa-numita consolidare fiscală) a însemnat tăieri în zona cheltuielilor de capital, singura rămasă neatinsă.³⁷ Altfel spus, prin însăși mărimea lor diminuată, ca pondere în PIB, cheltuielile de capital nu pot oferi o premisă serioasă de reducere a decalajelor de dezvoltare în profil teritorial.

Tabel 2.4 Structura relativă a cheltuielilor de capital din bugetul general consolidat

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
buget de stat	46,1	28,9	24,3	13,7	15,6	16,6	10,9	13,7	16,6
bugete locale	28,5	48,2	56,5	49,3	53,1	45,8	52,7	46,7	53,3
CNADNR	12,5	14,0	15,0	23,8	26,0	30,0	28,6	34,6	22,5
alte	12,9	8,9	4,2	13,2	5,3	7,6	7,7	5,0	7,5
total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
pondere PIB	3,7	3,5	4,5	4,4	3,7	4,2	3,3	2,3	2,5

Sursa datelor: Buletinul Ministerului Finanțelor Publice

Descentralizarea ca factor în balanța puterilor centrală și locală

O consecință a descentralizării este accentuarea în timp a unui dezechilibru instituțional între autoritățile publice centrale și cele locale în ceea ce privește veniturile și cheltuielile publice. Sursa acestui dezechilibru provine, așa cum am amintit și în rândurile de mai sus, din faptul că cea mai mare parte a veniturilor autorităților locale nu provine din impozite și taxe locale pe care acestea le colectează, ci din cote defalcate ale unor impozite și

³⁶ Cătălin Zamfir (coord.). *România: răspunsuri la criză* (București: ICCV, 2011), pp. 16-21.

³⁷ Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism (1989-2014)* (București: Pro Universitaria, 2014), pp. 205-215.

taxe colectate de autoritățile centrale prin direcțiile teritoriale ale Agenției Naționale de Administrație Fiscală din subordinea Ministerului Finanțelor Publice. Urmarea practică este că autoritățile locale sunt mai degrabă în situația de a administra bugete pe partea de cheltuieli, fără a avea și răspunderea colectării resurselor pe partea de venituri. Fenomenul a fost adâncit în timp, când, prin etapele succesive de descentralizare, a avut loc o creștere semnificativă a bugetelor autorităților locale, în termeni absoluți și relativi, pe componenta de cheltuieli, fără a avea însă și o creștere similară pe componenta de venituri proprii (altele decât cotele defalcate). Această practică influențează modul în care decidenții de la nivelul autorităților locale își proiectează și execută bugetul de care dispun. De aici și problema stării de insolvență cu care s-au confruntat unele autorități locale, care au acumulat un volum mare de arierate față de furnizorii de bunuri, servicii și lucrări. Ca răspuns la această stare de fapt și la cerința FMI³⁸, guvernul a și adoptat Ordonanța de Urgență 46 din 2013, privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale.³⁹

Tabel 2.5 Veniturile proprii în bugetele locale

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
venituri proprii în total venituri bugete locale	%	18,3	16,6	17,0	14,9	14,6	15,8	17,3	17,2	18,2	16,6
venituri proprii, inclusiv cote defalcate, în total venituri locale	%	44,8	43,9	47,1	47,1	48,7	48,5	49,2	47,7	48,7	44,6
venituri totale bugete locale	% PIB	6,7	8,0	8,8	8,5	8,5	8,2	7,9	7,6	7,5	8,0
venituri publice totale	% PIB	30,3	31,0	30,6	32,0	30,7	31,6	32,1	32,4	31	31,9

Surse: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României 2006-2014, datele MDRAP privind bugetele locale www.dpfbfbl.mdrap.ro/sit_ven_si_chelt_uat.html

Dezechilibrul instituțional bazat pe relația asimetrică în ceea ce privește colectarea și repartitia fondurilor publice între autoritățile publice centrale și cele locale are consecințe de profunzime, structurale, asupra balanței puterii reale din interiorul statului român, rezultând un rol mult mai accentuat al autorităților locale în detrimentul autorităților centrale. În cazul descentralizării financiare, se ridică întrebarea în ce măsură apare și o *problemă de reprezentativitate democratică*: puterea asupra componentei de venituri revine parlamentului și

³⁸ FMI, *Romania: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, International Monetary Fund, 2012, www.imf.org/external/np/loi/2012/rou/091212.pdf.

³⁹ În urma unei analize a prevederilor legii, Petru Filip și Bogdan Radu consideră că „procedurile pentru recuperarea datoriilor (...) sunt dificile, costisitoare, îndelungate și imprevizibile, care pot fi considerate, la un anumit moment, ineficiente”. Cf. Petru Filip și Bogdan Radu, "Insolvency of the Romanian administrative - territorial units. Novelty and challenge for the public administration", *Procedia Economics and Finance*, 22, no., (2015), p. 34.

guvernului, rezultate în urma alegerilor legislative, în timp ce puterea asupra componentei de cheltuieli este exercitată de consiliile județene și locale, rezultate din alegerile locale. Ponderea veniturilor proprii, percepute chiar de către autoritățile locale (în principal taxe pe proprietate), în total venituri publice reprezintă circa 4%. Dacă se adaugă și veniturile din cotele defalcate din impozitul de venit, tot nu se depășește 50% (tabel 5).⁴⁰ În același timp, bugetele locale, prin procesul de descentralizare, au ajuns să reprezinte circa jumătate din cheltuielile de capital și un sfert din totalul cheltuielilor publice (tabele 2 și 4). Ponderea crescândă a bugetelor locale, ca rezultat al descentralizării financiare, pune sub semnul întrebării ceea ce Marc Bloch arăta a fi „elementul esențial al supremației statului – resurse financiare incomparabil mai mari decât cele ale unei persoane private sau ale unei comunități”.⁴¹ Prin descentralizarea financiară a scăzut ponderea bugetului de stat în bugetul general consolidat pe partea de cheltuieli, în special cheltuieli de capital. În timp, efectul nescontat a fost de a potența construirea unor poli de putere la nivel local, cu potențial de „feudalizare” și de apariție a unor „tendințe centrifuge” în interiorul statului.⁴²

Perspectiva populației asupra descentralizării

În cele de mai sus, procesul de regionalizare – descentralizare a fost analizat pe două dimensiuni: conținutul politicilor publice și, respectiv, efectele în timp ale descentralizării asupra decalajelor de dezvoltare la nivel teritorial. A treia dimensiune privește perspectiva populației asupra regionalizării și descentralizării, surprinsă prin intermediul unui sondaj de opinie la nivel național. Un prim punct de interes în acest sens este notorietatea, gradul în care proiectul de descentralizare este cunoscut publicului larg. Atitudinea de acord sau dezacord față de proiectul de lege și principalele sale dispoziții prezintă o relevanță evidentă. În plus față de acestea, este interesant de analizat și care sunt opiniile cetățenilor asupra unor posibile efecte ale descentralizării și asupra unor teme conexe precum regionalizarea, statul centralizat și puterea președinților de consilii județene. Datele empirice cuprinse în această analiză provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări și Studii Cantitative și Calitative (CCSCC) pe un eșantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1.189 de subiecți, reprezentativ pentru populația adultă a României. La un grad de încredere de 95%, eșantionul prezintă o marjă de eroare maxim admisă de +/- 2,85%. Baza de eșantionare a fost reprezentată de listele de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviuurile au fost realizate telefonic prin selecția asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 27-30 noiembrie 2013. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

⁴⁰ Ponderea veniturilor proprii, inclusiv cotele defalcate din impozitul pe venitul persoanelor fizice, este natural mai ridicată în UAT cu un număr ridicat de salariați, între 50-60% în Timiș, Cluj, Constanța, Brașov etc. și chiar peste 80% în București, conform datelor Ministerului Dezvoltării Regionale.

⁴¹ Marc Bloch, *Feudal Society* (Chicago: Univ. of Chicago Press, 1961), p. 422.

⁴² Potențialul de feudalizare și apariția tendințelor centrifuge apar drept cauză și consecință a eșecului în menținerea controlului de către autoritatea centrală asupra taxării și birocrăției, cf. David Lockwood, "Social Integration and System Integration," în *Explorations in Social Change*, George K. Zollschan și Walter Hirsch (coord.) (Boston: Houghton, 1964), p. 254.

Notorietatea procesului de descentralizare

În ciuda rundelor succesive de dezbateri organizate în cursul anului 2013 de promotorii procesului de regionalizare – descentralizare, în special Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, doar ceva mai mult de jumătate dintre cetățeni (54%) s-au declarat informați despre existența unui proiect de lege la finele lunii noiembrie a aceluiași an (tabel 5). Persoanele mai puțin informate aparțin categoriilor sociale fie mai puțin interesate de știri despre politică, fie cu acces mai redus la informație, nivel de educație mai scăzut și mai sărace. Aici regăsim mai mult de jumătate dintre persoanele sub 35 de ani (53%), rezidenții din mediul rural (50,2%), dintre cei cu studii elementare sau fără școală (61,4%), persoanele casnice (61%) și cei care declară că veniturile nu le ajung nici pentru strictul necesar (51,3%). În același timp, mai puțin de jumătate dintre femei aveau cunoștință despre proiectul de lege, față de aproape 60% dintre bărbați.

Tabel 2.6 Notorietatea procesului de descentralizare

	da (%)	nu (%)
Dvs. sunteți informat sau nu sunteți informat privind proiectul legii descentralizării inițiat de actualul Guvern?	53,9	46,1
Marți, 19 noiembrie, Guvernul și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului pe proiectul legii descentralizării. Dvs. sunteți informat sau nu sunteți informat despre acest lucru?	43,5	56,5

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

La o săptămână de la momentul în care guvernul și-a asumat răspunderea în parlament pe Legea descentralizării, mai puțin de jumătate dintre români (43,5%) erau informați asupra acestui eveniment. Gradul de informare variază în funcție de factorii uzuali în asemenea situații, respectiv nivelul de educație și de bunăstare, accesul la informație și vârsta. Mai mult de jumătate dintre românii cu studii superioare, dintre cei care își permit cumpărarea unor obiecte mai scumpe sau au tot ce le trebuie, care sunt de vârstă activă (35-49 ani) și se pot conecta la Internet și prin telefonul mobil, intră în categoria celor informați. Cu toate acestea, circa o treime din cei care au auzit despre proiectul de lege nu erau la curent cu asumarea răspunderii.

Atitudine conformist-pozitivă față de Legea descentralizării

Nu se poate vorbi despre existența unui curent majoritar în opinia publică asupra Legii descentralizării. Aproape un sfert din cetățeni nu știu sau nu își dau seama dacă legea reprezintă mai degrabă o măsură bună sau mai degrabă o măsură proastă. Trecând la cei care își exprimă o opinie, mai puțin de jumătate dintre români (48,4%) cred că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună, iar mai mult de un sfert consideră că este mai degrabă o măsură proastă. Raportul dintre curentul de opinie favorabil și cel nefavorabil este de aproape 1,8 la 1 și se regăsește în toate mediile și straturile sociale.

Tabel 2.7 Perspectiva populației față de proiectul de lege al descentralizării

Prin proiectul de descentralizare, Guvernul aduce modificări în domenii precum sănătatea, agricultura, mediul, învățământul preuniversitar, cultura, tineretul și sportul, precum și turismul, acestea urmând să treacă din subordinea ministerelor în cea a autorităților locale, consilii județene sau locale. (%)	
În opinia dvs., descentralizarea este mai degrabă o măsură bună sau mai degrabă o măsură proastă?	
este mai degrabă o măsură bună	48,4
este mai degrabă o măsură proastă	27,4
nu știu, nu îmi dau seama	24,2

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Opinia față de proiectul de lege este influențată în sens pozitiv de nivelul de informare. În cazul celor informați, care au auzit de proiectul de lege sau sunt la curent cu asumarea, ponderea celor care afirmă că este o măsură mai degrabă bună formează o majoritate (55%). Cei care cred că este o măsură mai degrabă proastă continuă să reprezinte o minoritate substanțială (28%), iar ponderea celor fără opinie scade la circa unu din șase (aproape 17%). Este posibil ca termenul în sine de „descentralizare” să aibă preponderent asocieri pozitive sau cel puțin să nu aibă preponderent unele negative, astfel încât să poată conduce la o atitudine pozitiv-conformistă. Chiar și printre cei neinformați, care nu au auzit de proiectul descentralizării sau de asumare, curentul principal este unul favorabil (circa 42%). Ponderea celor care nu au încă o opinie este ceva mai ridicată – o treime din total.

Dincolo de atitudinea generală favorabilă sau nefavorabilă Legii descentralizării, este interesant de văzut și care sunt opțiunile românilor asupra principalelor prevederi ale legii. Chestionarul a inclus o întrebare compusă cuprinzând o listă de servicii publice, iar respondenții au fost rugați să menționeze preferința subordonării acestora autorităților centrale sau autorităților locale. Întrebarea a fost plasată în chestionar înaintea oricărui altor referitoare la subiectul descentralizării, pentru a nu influența răspunsurile. În plus față de serviciile publice incluse în lege, a fost testat și învățământul preuniversitar.

Tabel 2.8 Opțiuni privind subordonarea unor servicii publice

Am să vă citesc o listă de servicii publice. Pentru fiecare dintre ele, vă rog să îmi spuneți dacă ar fi mai bine să fie în subordinea miniștrilor și a guvernului sau în subordinea autorităților locale.	în subordinea ministerelor	în subordinea CJ/CGMB	NS
direcțiile agricole județene	19,6	64,5	15,9
direcțiile județene pentru sport și tineret	24,1	57,4	18,5
agențiile județene pentru protecția mediului	25,0	55,7	19,3
direcțiile de sănătate publică județene	30,6	51,9	17,5
direcțiile județene pentru cultură și patrimoniu național	32,0	47,7	20,3
rețeaua de învățământ preșcolar, școlile și liceele	34,1	47,7	18,2

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Curentul de opinie dominant este destul de clar (tabel 7): cei mai mulți dintre români optează pentru subordonarea față de autoritățile locale, cu o pondere variabilă de la majoritate de aproape două treimi în cazul direcțiilor agricole până la pluralități aflate ușor sub pragul de 50% în cazul direcțiilor de cultură și a învățământului preuniversitar. Nu există surse de variație statistic semnificative la nivelul variabilelor socio-demografice. În acest caz, o ipoteză de lucru ține de rolul cuvântului „județean”, prin care este fixată structura cognitivă a întrebării. Cei mai mulți dintre oameni resimt un oarecare atașament față de județul lor, ca atribut al propriei identități. Totodată, județul este un element reprezentativ, chiar și la un nivel mai larg, al comunității în care trăiesc. În aceste condiții, funcționarea unor direcții județene în subordonarea autorităților locale și nu a ministerelor de la București ar apărea drept un fapt firesc. Ca atare, chiar și aproape 60% din cei care cred că Legea descentralizării este o măsură mai degrabă proastă se pronunță în favoarea subordonării direcțiilor agricole județene față de autoritățile locale, pondere care scade la 40,5% în cazul învățământului preuniversitar.

Importanța prezenței cuvântului „județean” este subliniată și de particularitățile celor două variante de răspuns cu cea mai scăzută pondere a celor care optează în favoarea subordonării serviciilor publice față de autoritățile locale. În cazul direcțiilor județene pentru cultură și patrimoniu, apare un cuvânt cu rezonanță puternică, la un nivel ierarhic superior județului – „național” –, în timp ce varianta de răspuns referitoare la învățământul preuniversitar este singura din care lipsește cuvântul „județean”. Desigur, explorarea în profunzime a ipotezei potrivit căreia prezența cuvântului „județean” reprezintă un anumit mod de fixare a discuției ca structură cognitivă (*framing*), cu efect favorabil descentralizării, presupune o cercetare calitativă de tip focus-grup.

Mesaje pro și contra descentralizării

O cale pentru a explora cât de amplu este suportul opiniei publice față de descentralizare constă în testarea unor mesaje pro și contra față de tema în cauză. Față de analizele uzuale, care au drept obiect identificarea unui model bazat pe variabile socio-demografice, dar cu putere explicativă redusă, acest tip de analiză urmărește măsura în care anumite narative și structuri cognitive (*frames*) influențează într-o direcție sau alta suportul opiniei publice.

Importanța narativelor și a structurilor cognitive în viața socială cotidiană a fost sesizată de Erving Goffman prin teoria sa asupra instituțiilor și rolurilor sociale.⁴³ Structurile cognitive presupun un set de roluri, relațiile dintre acestea și scenarii de interacțiune, care ghidează interacțiunea socială. Descoperiri de dată mai recentă din cadrul neurologiei, între care se disting cele ale lui Joseph LeDeux⁴⁴, și din științele cognitive⁴⁵ au făcut posibilă observarea structurilor cognitive la nivel neuronal. Funcționarea narativelor și a structurilor

⁴³ Erving Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience* (New York: Harper and Row, 1974)

⁴⁴ Joseph LeDoux, "Sensory systems and emotion: A model of affective processing", *Integrative psychiatry*, 4, no. 4, (1986), pp. 237-244, ———, "Brain mechanisms of emotion and emotional learning", *Current opinion in neurobiology*, 2, no. 2, (1992), pp. 191-197.

⁴⁵ George Lakoff, *The political mind* (New York: Penguin, 2008)

cognitive depinde de rețelele de asociere preexistente, activate prin utilizarea unor anumite cuvinte. Experimente și analize clinice realizate, între alții, de Drew Westen au arătat modul în care, prin rețelele de asociere, sunt declanșate procese emoționale de care subiecții nu sunt conștienți, dar care le influențează acțiunea și modul de gândire⁴⁶. Rolul-cheie pe care îl dețin cuvintele în formarea și activarea rețelor de asociere a fost evidențiat de Frank Luntz prin remarcă „nu este ceea ce spunem, ci ceea ce oamenii aud”.⁴⁷ Altfel spus, oamenii activează rețelele de asocieri prin prisma emoțiilor, experiențelor precedente și chiar a ideilor preconceptuate pe care le au.

Setul de mesaje favorabile descentralizării a fost construit pe aserțiuni ce prezintă avantajele sau urmările dezirabile economico-sociale și democratice: creșterea nivelului de trai al populației și reducerea inegalităților economice dintre diferitele zone ale țării, respectiv aducerea deciziilor mai aproape de cetățean. Setul de mesaje nefavorabile a avut la bază tema corupției, ilustrată prin metafora baronilor locali, inclusiv prin compararea puterii actualilor președinți de consilii județene cu foștii prim-secretari din perioada comunistă. În plus față de aceste două teme, au fost testate și mesaje pe tema regionalizării și a statului centralizat (vezi tabelele 8 și 9).

Tabel 2.9 Opinii privind efectele descentralizării

Credeți că descentralizarea, prin trecerea unor atribuții și competențe de la ministere la președinții consiliilor județene și la primari, va conduce la...	sigur da	probabil da	probabil nu	sigur nu
creșterea puterii și influenței baronilor locali	57,7	27,4	6,5	8,4
creșterea corupției	54,5	21,3	13,5	10,7
reducerea inegalităților economice între diferitele zone ale țării	31,8	25,0	15,6	27,6
aducerea deciziilor mai aproape de cetățean	28,2	27,2	13,3	31,3
creșterea nivelului de trai al populației	18,6	24,5	17,5	39,4

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Rezultatele testării arată că mesajele în favoarea descentralizării au avut rezultate rezonabil de bune, dar cele în defavoarea descentralizării au avut rezultate și mai bune. Contradicția aparentă provine din sistemele de referință diferite, respectiv rețelele de asociere diferite, activate prin cuvintele din fiecare afirmație. Corelații semnificative statistic pe variabile socio-demografice sunt puține și cu putere explicativă redusă. Cel mai probabil, sursa variației nu este de ordin social, ci cognitiv. Altfel spus, variabilele psiho-sociale au putere de explicare mai mare decât cele sociale.

⁴⁶ Drew Westen, *The political brain* (New York: Public Affairs, 2008)

⁴⁷ Frank Luntz, *Words that work: it's not what you say, it's what people hear* (New York: Hyperion, 2007), p. xi

Tabel 2.10 Acord sau dezacord pe teme conexe descentralizării

	acord total	acord parțial	dezacord parțial	dezacord total
prioritatea Guvernului României ar trebui să fie relansarea economiei și locurile de muncă, nu regionalizarea sau descentralizarea	74,6	18,3	5,0	2,1
regionalizarea poate conduce la dezmembrarea României	36,1	15,3	9,5	39,1
este bine ca România să fie un stat centralizat, puternic, capabil de politici economice eficiente și politici sociale ambițioase	67,4	19,0	6,6	7,0
președinții consiliilor județene sunt la fel de puternici sau chiar mai puternici decât foștii prim-secretari	49,9	22,5	11,0	16,6

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC, perioada de culegere a datelor 27-30 noiembrie 2013

Vulnerabilitatea suportului pentru descentralizare în rândul opiniei publice reiese și din alte surse. În primul rând, pentru o largă majoritate a cetățenilor, descentralizarea și regionalizarea nu constituie o prioritate. Principalele așteptări față de guvern sunt relansarea economiei și locurile de muncă, nu reorganizarea administrativ-teritorială. Peste 92% din români se declară în acord total sau parțial cu acest punct de vedere, inclusiv aproape 90% din cei care consideră proiectul de lege o măsură mai degrabă bună. Nici caracterul centralizat al statului, ca termen opus descentralizării, nu reprezintă o problemă pentru cetățeni. În sine, este un termen mai degrabă abstract, care nu trezește reacții la nivelul emoțiilor. Cel mai probabil, pentru cetățeni sunt mai importante politicile economice și sociale ale statului decât modul în care acesta este organizat.

Revenind la denumirea oficială a procesului, respectiv regionalizare – descentralizare, componenta de regionalizare se dovedea a fi, la finele anului 2013, o temă cu potențial de polarizare a opiniei publice. Dintre toate temele și mesajele abordate în sondajul de opinie analizat, este singura temă de acest fel. Românii sunt divizați relativ egal în două mari curente de opinie, unul favorabil și altul nefavorabil regionalizării, fiecare dintre acestea atingând aproape 50% din populație.

Descentralizarea și regionalizarea nu au figurat pe agenda cetățeanului în alegerile prezidențiale din 2014, cu toate că ambii candidați intrați în turul 2, Victor Ponta și Klaus Iohannis, au avut un capitol în propriul program prezidențial consacrat temei în cauză. Cu toate acestea, tema „baronilor locali”, situată pe versantul negativ al opiniilor față de descentralizare, a avut un anume rol în rezultatul final. Conform unui sondaj CCSCC din august 2014, afirmația că „baronii locali sunt simbolul corupției în România” întrunea consens social, circa 90% din respondenți fiind de acord sau parțial de acord cu această afirmație. În plus, o majoritate a respondenților (56%) era de acord, total sau parțial, și cu afirmația că „Victor Ponta este omul baronilor locali”.⁴⁸ Activarea unei rețele de asocieri cu

⁴⁸ Datele provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări și Studii Cantitative și Calitative (CCSCC) pe un eșantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1.248 de subiecți, reprezentativ pentru populația adultă a României. La un interval de încredere de 95%,

baronii locali și, în sens larg, tema corupției au contribuit la deteriorarea favorabilității candidatului Victor Ponta. În ultima săptămână de campanie înaintea turului 2, circa 60% din români aveau o opinie negativă față de candidatul PSD, un nivel critic pentru șansele de succes pentru oricare candidat.⁴⁹

Concluzii

Prezentul studiu și-a propus să răspundă la unele întrebări legate de procesul de regionalizare – descentralizare pe trei dimensiuni: conținutul politicilor publice, relația în timp dintre descentralizarea financiară și inegalitățile de dezvoltare dintre diferitele zone ale României și perspectiva populației.

Proiectul de regionalizare – descentralizare reprezintă o nouă viziune asupra statului român și a organizării administrativ-teritoriale, care presupune realizarea unui transfer de amploare, structural, de servicii publice, competențe și fonduri din subordinea autorităților centrale, reprezentate de guvern, ministere și agenții naționale, în subordinea autorităților locale, respectiv consilii regionale, județene și locale. Prin componenta de regionalizare, procesul necesită modificarea structurii administrativ-teritoriale a României prin înființarea regiunilor administrative. Ca urmare, organizarea administrativă a Statului Român ar trece de la trei la patru niveluri: (1) central; (2) regional; (3) județean; (4) local. Regionalizarea înseamnă doar componenta cea mai vizibilă a unei politici publice care poate fi rezumată ca descentralizare și prin regionalizare. Documentele de politici publice care descriu proiectul sunt puține la număr și oferă informații de volum redus, dar care permit conturarea unei imagini asupra obiectivelor și conținutului. Voit sau nu, dezbateră publică a fost marcată de confuzii de termeni, în special între dezvoltarea regională și reorganizarea administrativ-teritorială. O posibilă sursă a acestor confuzii este lipsa argumentelor în favoarea procesului. Relevant în acest sens este faptul că principalele două argumente – creșterea absorbției de fonduri europene și cerința din partea UE – au fost abandonate chiar de promotorii procesului, fiind neîntemeiate.

Din punct de vedere legislativ, procesul implică revizuirea Constituției pentru a face posibilă înființarea regiunilor administrative, urmat de o lege a descentralizării prin care să se realizeze transferul de atribuții. La rândul ei, revizuirea Constituției nu a mai fost posibilă în 2013 din cauza disputelor privind constituționalitatea modificării Legii referendumului. Ca atare, pentru a nu pierde și anul 2014, s-a optat pentru trecerea directă la Legea

eșantionul prezenta o marjă de eroare maxim admisă de +/- 2,8%. Baza de eșantionare a fost reprezentată de listele de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviuurile au fost realizate telefonic prin selecția asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 20-26 august 2014. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

⁴⁹ Datele provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări și Studii Cantitative și Calitative (CCSCC) pe un eșantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1.013 de subiecți, reprezentativ pentru populația adultă a României. La un interval de încredere de 95%, eșantionul prezenta o marjă de eroare maxim admisă de +/- 3,1%. Baza de eșantionare a fost reprezentată de listele de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviuurile au fost realizate telefonic prin selecția asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 7-10 noiembrie 2014. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

descentralizării, cu intenția transferului de atribuții și active în principal către consiliile județene și, secundar, către consiliile locale. Domeniile incluse în varianta finală a proiectului de lege, adoptată prin procedura asumării răspunderii guvernului în parlament, sunt sănătatea, cultura, mediul, turismul, tineretul și sportul, precum și metroul din București. După ce Curtea Constituțională a declarat Legea descentralizării ca neconstituțională, promotorii procesului de descentralizare au luat decizia politică de a organiza un referendum privind revizuirea Constituției odată cu alegerile pentru Parlamentul European din luna mai 2014. Reușita revizuirii ar înlătura obstacolele de natură constituțională. Totodată, 2014 reprezintă și ultimul an din legislatura ce se încheie în 2016 în care mai este posibilă realizarea regionalizării. Destrămarea USL și schimbarea structurii politice a majorității guvernamentale în februarie-martie 2014 au făcut imposibilă adoptarea de către parlament a legii de revizuire a Constituției, fără de care referendumul nu poate avea loc. După alegerile prezidențiale, promotorii descentralizării de la nivelul guvernului au inițiat o strategie privind descentralizarea pentru perioada rămasă până la încheierea legislaturii 2012-2016.

A doua dimensiune de analiză a descentralizării se referă la rezultatele observabile în urma a peste un deceniu și jumătate de etape succesive de descentralizare. În primul rând, analiza longitudinală a pus în lumină creșterea masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale României. În al doilea rând, acest fenomen este puternic corelat cu creșterea bugetelor locale, survenită prin descentralizare. România nu este deloc un stat hipercentralizat, ci unul care a cunoscut deja o descentralizare substanțială: bugetele locale cumulează peste un sfert din bugetul general consolidat și circa jumătate din cheltuielile de capital.

În fapt, descentralizarea constituie un factor accelerator al creșterii inegalităților de dezvoltare dintre unitățile administrativ-teritoriale ale României. Cauza acestui fenomen ține de mecanismul de constituire a bugetelor locale, care amintește de principiul biblic „celui care are, i se va da, iar celui care nu are, i se va lua și ceea ce are”. Nivelul alocărilor bugetare pe locuitor din bugetele locale – incluzând consilii județene și consilii locale – este puternic corelat cu valoarea PIB pe locuitor, fără a ține seama de necesarul de dezvoltare al comunităților și de inegalitățile economice. Acest fapt este valabil pentru fiecare an și pentru fiecare unitate administrativ-teritorială (UAT) din perioada 1998-2012, precum și pentru întreg setul de date, care cuprinde 588 de observații. Cum peste 80% din bugetele locale sunt constituite din cote defalcate din TVA și impozitul pe venit, descentralizarea mai degrabă întărește tendința de concentrare a resurselor în marile aglomerări urbane. La nivel teritorial, aceasta înseamnă diferențe crescânde între bugetele UAT care cuprind sau sunt apropiate de mari aglomerări urbane, precum cele din București-Ilfov, Timiș, Cluj și Constanța, și, respectiv, bugetele UAT preponderent din zone rurale, cu probleme demografice și economice persistente. Experiența a peste 15 ani arată că practica descentralizării din România nu are mai nimic de-a face cu principiile dezvoltării regionale. Creșterea bugetelor locale a avut însă ca efect investiții masive în infrastructura la nivel local, cum ar fi rețelele de apă și canalizare și drumurile orașenești. Deși aceste investiții conduc la creșterea calității vieții locuitorilor din zonele respective, efectul de antrenare asupra întregii economii este foarte slab: mai puțin de 5% din variația PIB pe locuitor fiind explicabile prin această variabilă.

Prin natura sa, procesul de descentralizare ridică probleme foarte complicate ce țin de arhitectura puterii din interiorul statului român. Prin etapele succesive de descentralizare a apărut și s-a adâncit un dezechilibru instituțional: autoritățile centrale concentrează răspunderea pentru colectarea veniturilor publice, în timp ce autoritățile publice locale dețin un cuvânt tot mai important în privința deciziilor asupra cheltuielilor publice suportate din respectivele venituri. Amploarea fenomenului reiese din faptul că veniturile proprii ale bugetelor locale reprezintă circa o șesime din total venituri, restul fiind cote defalcate, în timp ce cheltuielile bugetelor locale ating un sfert din totalul cheltuielilor publice și circa jumătate din cheltuielile de capital. Problema de reprezentativitate democratică decurge din același dezechilibru: puterea de decizie asupra veniturilor revine parlamentului și guvernului, rezultate din alegerile legislative, iar puterea de decizie asupra cheltuielilor revine autorităților locale, rezultate din alegerile locale. Pe cale de consecință, apar schimbări fundamentale asupra modului în care cetățenii se raportează la actorii politici de la nivel local, respectiv central. Dacă regiunile și alte autorități locale vor fi principalul furnizor de servicii publice către populație, administrând cea mai mare parte a bugetului general centralizat care nu intră în partea de asigurări sociale și având o relație instituțională directă pe linia fondurilor europene, se poate ridica întrebarea: ce sens mai are statul român?

La nivelul balanței puterii reale, crește rolul autorităților locale și al aleșilor locali, îndeosebi președinți de consilii județene și primari ai municipiilor reședință de județ, în detrimentul autorităților centrale, care au drept exponenți membrii guvernului și parlamentarii. În acest sens, descentralizarea poate fi privită și ca un element al statului neofeodal, caracterizat de Cătălin Zamfir drept un model de organizare care „prezintă elemente structurale similare cu statul feudal clasic (o redistribuire de la masa populației spre coaliția de la vârful statului), dar în condițiile societății moderne”.⁵⁰

A treia dimensiune asupra procesului de descentralizare este oferită de modul în care opinia publică se raportează la această temă. Notorietatea proiectului de lege a descentralizării este relativ modestă: la câteva săptămâni după asumarea răspunderii guvernului, ceva mai mult de jumătate dintre cetățeni știau de existența proiectului de lege, iar ceva mai puțin de jumătate erau la curent și cu adoptarea acestuia. Atitudinea generală a opiniei publice față de proiect poate fi descrisă drept conformist-pozitivă. Ceva mai puțin de jumătate dintre români cred că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună, circa un sfert că este mai degrabă o măsură proastă, iar un alt sfert nu au un punct de vedere asupra subiectului. Cadrul cognitiv și narativele dezbaterii privind descentralizarea influențează semnificativ atitudinile și opiniile cetățenilor privind această temă. Pe fondul problemei, respectiv în subordinea cui ar fi cel mai bine să fie serviciile publice descentralizate, cuvintele „județean” și „național” pot induce o preferință în favoarea autorităților locale sau a celor centrale.

Poate cel mai important element al perspectivei populației constă în faptul că suportul în favoarea descentralizării este mai degrabă conformist și lipsit de profunzime. Vulnerabilitatea suportului a reieșit din testarea de mesaje pro și contra descentralizării.

⁵⁰ Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziției II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013) p. 9. A se vedea și capitolul *O analiză critică a tranziției II* din prezentul volum.

Mesajele pro-descentralizare obțin rezultate rezonabil de bune, dar cele anti-descentralizare obțin rezultate și mai bune. Sursa variației răspunsurilor nu este de ordin social, ci cognitiv. Mesajele anti-descentralizare sunt construite pe narative ce conțin teme și metafore – corupția, baronii locali – cu puternică încărcătură emoțională. Mai mult, în cazul acestor mesaje există rețele de asociere formate în mintea multor români, care sunt doar activate. În schimb, mesajele pro-descentralizare apelează mai mult la rațional, la o judecată utilitară pe baza unor aserțiuni. Descentralizarea a avut un rol în campania electorală pentru alegerile prezidențiale din anul 2014, dar într-un sens cu totul diferit de cel al promotorilor procesului. Candidatul care a promovat descentralizarea din postura de prim-ministru, Victor Ponta, a avut de suferit în urma activării unei rețele de asocieri pe tema corupției, fiind perceput de către majoritatea alegătorilor drept apropiat „baronilor locali”.

Vulnerabilitatea suportului opiniei publice pentru proiectul de regionalizare – descentralizare rezultă și din alte surse. În primul rând, pentru o largă majoritate a românilor, regionalizarea și descentralizarea nu constituie o prioritate. Oamenii se așteaptă din partea guvernării, în primul rând, la relansarea economiei și crearea de locuri de muncă, nu la o reorganizare administrativ-teritorială. Pe de altă parte, subiectul regionalizării este unul cu potențial de polarizare a opiniei publice în două curente antagonice sensibil egale. Un alt aspect relevant este că pentru români nu gradul de centralizare ar fi problematic, ci modul cum funcționează serviciile publice pe care le furnizează statul român cetățenilor săi.

Perspective

Rezultatul alegerilor prezidențiale din 2014 a condus la un nou curs în privința procesului de regionalizare-descentralizare. O victorie a premierului Victor Ponta ar fi însemnat continuarea într-o manieră mai susținută a proiectului inițiat în 2013 de Liviu Dragnea, trecând peste eșecul de etapă de la Curtea Constituțională. Cel mai probabil, prevederile Legii descentralizării ar fi fost reluate prin unul sau mai multe acte normative. În cei doi ani rămași din legislatura 2012-2016 ar fi fost posibil și un referendum de revizuire a Constituției, care să includă și modificarea articolului 3, în sensul introducerii regiunii ca nivel de organizare administrativ-teritorială.

Alegerea lui Klaus Iohannis ca președinte al României a avut la bază o aspirație profundă, generalizată, de schimbare la nivelul întregii societăți. În esență, a fost un vot de respingere a perioadei de tranziție, față de funcționarea economiei, societății și a sistemului politic. Curentul de opinie anticorupție a reprezentat doar forma cea mai vizibilă a acestei reacții de respingere. În subsidiar, românii își doreau și un model de președinte mai consensual.

Prin alegerea candidatului perceput ca având cele mai mari șanse să realizeze schimbarea în bine – inclusiv maniera clară a victoriei și caracterul surprinzător –, electoratul a exercitat o presiune de jos în sus privind repunerea în discuție a elementelor de bază ale funcționării democrației în România – așa-numitele reguli ale jocului: sistemul electoral, funcționarea partidelor politice și însăși arhitectura puterii în cadrul sistemului politic, inclusiv în ceea ce privește raportul între centru și teritoriu. În paralel, s-a intrat într-o etapă de maximă intensitate a luptei anticorupție, concretizată printr-un număr ridicat de cazuri în care demnitari de la nivel local – președinți de consilii județene și primari – au fost anchetați,

arestați preventiv, trimiși în judecată, condamnați ori acuzați că au încălcat regimul juridic al incompatibilităților în 2014-2015.⁵¹ Aceste cazuri au mărit și mai mult presiunea pentru schimbare în interiorul sistemului. Ca atare, dacă până în 2014 tendința a fost spre descentralizare a puterii, de transfer de competențe de la centru spre teritoriu, respectiv de la guvern la consilii județene și locale, sfârșitul anului 2014 a adus o inversare a acestei tendințe.

În ceea ce privește perspectivele procesului de regionalizare – descentralizare, distingem două perioade. Pe termen scurt, este perioada de mai puțin de doi ani rămasă din legislatura ce se încheie în 2016. Pe termen lung, vorbim despre perioada de după alegerile generale din 2016.

Asupra primei perioade, anul 2015 este singurul în care pot apărea modificări legislative de substanță, anul 2016 fiind dominat în întregime de calendarul electoral, cu alegeri locale în prima parte și alegeri legislative în a doua. Așadar, anul 2015, ca an preelectoral, *este singurul în care se pot modifica regulile jocului privind funcționarea democrației în România*, înțelegând prin aceasta o suită de legi privind organizarea și funcționarea sistemului politic. Necesitatea schimbării acestor legi derivă din înțelegerea erorilor perioadei de tranziție, resimțite acum prin presiunea de schimbare de jos în sus exercitată de societate. De ce anul 2015 are un statut special ca fereastră de oportunitate? Deoarece anul preelectoral din următoarea legislatură, 2016-2020, este 2019, an cu alegeri europene și prezidențiale, în care nu va fi posibilă modificarea acestor legi. Abia în 2023, peste două cicluri electorale, va mai exista o asemenea fereastră de oportunitate. Dacă se ratează fereastra de oportunitate 2015, vom asista la o reproducere a mecanismelor și criteriilor de selecție specifice anilor de tranziție, irosind șansa de schimbare oferită de alegerile prezidențiale din 2014.

Regulile de funcționare a democrației sunt cuprinse în mai multe acte normative, dintre care doar câteva sunt cele mai importante:

- legile electorale, care stabilesc sistemul electoral pentru alegerea parlamentului și a autorităților publice locale (aici intră inclusiv problema votului pentru românii din afara țării, dificil de rezolvat tehnic);
- legea partidelor politice;
- legea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, având drept obiectiv introducerea finanțării publice la o cu totul altă scară decât cea din prezent;
- legi privind organizarea, finanțarea și funcționarea autorităților publice: legea administrației publice locale, statului aleșilor locali, legea privind finanțele publice locale etc.

⁵¹ Mediafax, "Analiză: "Bilanțul" penal al șefilor de CJ, tot mai consistent. Numărul celor cu dosare a urcat la 21.", 10 decembrie 2014 www.mediafax.ro/social/analiza-bilantul-penal-al-sefilor-de-cj-tot-mai-consistent-numarul-celor-cu-dosare-a-urcat-la-21-harta-judetelor-ai-caror-presedinti-de-consilii-au-avut-si-inca-au-probleme-cu-legea-foto-13714000, Agerpres, "Kovesi: Premiere DNA în 2014 - cele mai multe condamnări și cei mai mulți demnitari investigați ", 24 februarie 2015 www.agerpres.ro/justitie/2015/02/24/kovesi-premiere-dna-in-2014-cele-mai-multe-condamnari-si-cei-mai-multi-demnitari-investigati-11-24-48

Până la jumătatea anului 2015, parlamentul a adus modificări la fiecare dintre categoriile de legi de mai sus, urmând ca în partea a doua a anului să fie finalizată și noua lege pentru alegerea parlamentului. Marea întrebare este în ce măsură și conținutul acestor noi legi aduce schimbări de substanță. În această privință, se poate răspunde că, deși s-au făcut anumiți pași, rămân foarte multe lucruri de făcut. Anumite elementele esențiale au rămas neatinse, astfel încât cea mai mare parte din modificările aduse tind a fi doar cosmetizări. Spre exemplu, în cazul legii partidelor politice s-au relaxat simțitor condițiile privind înființarea de noi partide, dar au fost complet ignorate problemele spinoase privind democratizarea internă a partidelor, mecanismele de recrutare și selecție a candidaților, cumulul de funcții, puterea organelor de decizie formate din membri de drept, nu aleși – majoritatea acestora fiind și președinți de organizații județene etc.

Legea finanțării campaniilor electorale a introdus unele măsuri menite a reduce costul campaniilor electorale. Ca întotdeauna, rămâne de văzut și care va fi rezultatul în lumea reală, reducerea costurilor de campanie fiind în genere un obiectiv dificil de realizat. În plus, legea „a realizat” dezideratul scoaterii partidelor de sub dependența de donatori externi prin introducerea finanțării publice. La o lectură mai atentă a legii, avem de-a face cu un artificiu. Se instituie un sistem de finanțare a partidelor prin împrumuturi de la donatori privați, rambursate ulterior de la buget. În această situație, sistemul de dependență a partidelor de donatori va fi menținut, cu adăugirea că vor fi suportate costurile sistemului de către contribuabil.

În ceea ce privește autoritățile publice locale, schimbările au vizat legile electorale (implicit și statutul aleșilor locali). Legile privind autoritățile publice locale nu au fost revizuite, în schimb fiind adoptat, după cum am văzut, un document programatic pentru 2015-2016. Cele două subiecte supuse dezbaterii au vizat alegerea primarilor și a președinților de consilii județene. În privința primarilor, opțiunile au fost de a păstra sistemul introdus la alegerile din 2012 de alegere dintr-un singur tur (majoritatea simplă) sau de a reveni la sistemul utilizat la cele 5 cicluri de alegeri locale precedente de alegere în două tururi (majoritate absolută la primul tur sau cele mai multe voturi la turul 2, în care intră primii doi clasati din turul 1). Partizanii menținerii sistemului dintr-un singur tur au invocat drept argumente practicabilitatea și reducerea costurilor campaniilor electorale, incluzând aici și costurile administrative ale organizării alegerilor. Susținătorii revenirii la sistemul cu două tururi au adus drept argumente legitimitatea izvorâtă din mai buna reprezentativitate democratică și angajamentul luat în fața electoratului în 2012 de către USL, de schimbare a sistemului dintr-un singur tur, perceput a fi fost introdus unilateral de guvernul Boc pentru a maximiza șansele candidaților partidului aflat la guvernare la acel moment. În final, majoritatea parlamentară din jurul PSD și-a impus opțiunea pentru rămânerea la un singur tur, cel mai probabil având aceleași considerații tactice de a maximiza numărul de primari aleși, criticate atunci când partidul se afla în opoziție în legislatura precedentă.

Dezbaterea privind alegerea președinților de consilii de județene a avut mai multă vizibilitate. Și în acest caz, opțiunile au fost de a păstra sistemul actual (introdus în 2008), de alegere directă într-un singur tur, cu majoritate simplă, respectiv de a reveni la alegerea indirectă de către plenul consiliului județean, sistemul utilizat între 1992-2004. Partizanii schimbării au invocat necesitatea evidentă de a reduce concentrarea excesivă de putere de

care dispune președintele consiliului județean, ca arhetip al „baronului local” și reprezentant în cel mai înalt grad vizibil al modelului „neofeudal”.⁵² La aceasta se adaugă și costurile semnificative a peste o sută de campanii județene uninominale (41 de județe, cu 2-3 candidaturi puternice în fiecare județ), costuri care sunt suportate de mediul economic prin donații, pentru care ulterior se pot cere favoruri. Susținătorii alegerii directe au invocat mai multe argumente, între care cel al legitimității democratice date de legătura directă cu alegătorii, riscul desemnării președinților ca rezultat al unei negocieri între partide și/sau grupuri de interese, riscul recentralizării politice către președinții de partide.⁵³ În final, au avut câștig de cauză partizanii revenirii la alegerea indirectă. Rămâne de văzut care va fi impactul acestei măsuri, câtă vreme nu se produc modificări legislative în oglindă, respectiv asupra atribuțiilor și competențelor președinților de consilii județene. Să nu uităm cu mulți dintre cei aleși uninominal în 2008-2012 aveau deja mandate la activ în vechiul sistem al alegerii indirecte. Deși este relevantă modalitatea de alegere ca legitimitate și putere relativă în sistem, importanța funcției de președinte de consiliu județean derivă din atribuțiile sale, respectiv din etapele succesive de descentralizare financiară începute în 1998.

Perspectivile procesului de regionalizare – descentralizare pe termen mediu și lung sunt legate de felul în care guvernul ales în urma alegerilor generale din 2016 și majoritatea parlamentară din legislatura 2016-2020 se vor raporta la acest subiect. În cazul unei victorii a PSD și a aliaților săi, este probabilă continuarea procesului, minimal prin încercarea de adoptare a unor acte normative care să reia prevederile din eșuata Lege a descentralizării din 2013, maximal prin revizuirea Constituției, în sensul introducerii regiunilor administrative ca nivel de organizare administrativ-teritorială. Lucrurile sunt mai neclare în cazul unei victorii a actualei opoziții din jurul Partidului Național Liberal, deoarece politicile PNL în acest domeniu nu sunt clar conturate. În documentul programatic adoptat în luna mai 2015, este amintit în secțiunea introductivă că PNL își asumă „reorganizarea administrativă și regionalizarea, implicit modificarea Constituției”, având drept premisă argumentul că „țara nu mai poate fi așezată după tiparele administrative din 1968”.⁵⁴ Alte referiri la procesul de descentralizare vizează descentralizarea structurilor de mediu și a autorităților de management a fondurilor europene. De notat contradicția între opțiunea PNL pentru descentralizare și regionalizare și tendința de recentralizare reieșită în urma alegerilor prezidențiale 2014.

Ideea regionalizării ridică numeroase probleme. În primul rând, după cum am văzut, nu există un suport majoritar în opinia publică, ci un potențial de polarizare în tabere antagonice relativ egale. În mod evident, introducerea regiunilor administrative nu figurează pe agenda cetățeanului. În al doilea rând, este întreaga istorie a statului modern român. De la înființare, organizarea administrativ-teritorială a statului român fost de tip unitar. Cele două încercări de regionalizare, respectiv de structurare pe patru niveluri de organizare, au eșuat.

⁵² Victor Giosan, *Cum putem opri asaltul politicii asupra democrației?*, București, Centrul Român de Politici Europene, 2013, p. 12.

⁵³ Asupra argumentelor pro și contra opțiunilor de modificare a Legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a se vedea și studiul lui Cristian Anghel din prezentul volum, *Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat?*

⁵⁴ Partidul Național Liberal, "Reclădirea națională," (2015), p. 8.

Ținuturile regimului regelui Carol al II-lea între 1938-1940, precum și regiunile regimului comunist între 1950-1968 s-au dovedit a fi neviabile.⁵⁵ Al treilea argument este că introducerea regiunilor nu va putea ocoli subiectul sensibil al reapariției, într-un fel sau altul, a Regiunii Autonome Maghiare din perioada 1950-1968. Chiar dacă printr-o anumită decupare o asemenea regiune administrativă nu va avea o majoritate maghiară, este inevitabil ca maghiarii să nu reprezinte o minoritate semnificativă din populația respectivei regiuni.⁵⁶ Al patrulea argument este de ordin demografic. După un sfert de secol de declin demografic, populația României a scăzut de la 23,2 milioane în 1990 la mai puțin de 20 de milioane în 2015, ceea ce în termeni relativi înseamnă un declin de peste 16%.⁵⁷ În următoarele decenii nu există nicio perspectivă de inversare a tendinței de declin demografic, scenariul pozitiv fiind doar speranța de reducere semnificativă a intensității. Pentru o Românie cu o populație în jur de 17 milioane de locuitori în 2030 și circa 16 milioane în 2040⁵⁸, se ridică foarte serios întrebarea ce sens ar mai avea o structură administrativ-teritorială cu 4 niveluri. Nu în ultimul rând, există argumentul că o Românie având un stat centralizat, puternic, cu o organizare administrativ-teritorială mai suplă, va fi mai în măsură să gestioneze marile probleme ale deceniilor viitoare – declinul demografic, schimbarea climaterică, decalajele persistente de dezvoltare față de Europa Occidentală –, decât o Românie regionalizată, în care problemele socio-economice intensifică tendințele centrifuge.

În privința descentralizării se resimte nevoia unei dezbateri de substanță, care să pornească de la lecțiile tranziției. Una dintre acestea este că, după cum am văzut, practica descentralizării în România a condus la amplificarea decalajelor de dezvoltare în profil teritorial. Alta privește efectele negative ale modelului neofeodal din politica românească. După ieșirea din tranziție, societatea românească resimte o nevoie profundă de schimbare prin resetarea regulilor funcționării democrației, cu alte cuvinte, ale funcționării statului. În acest sens, vor trebui luate decizii strategice în privința organizării și funcționării administrației publice locale. Acestea privesc atât numărul de unități administrativ-teritoriale, cât, mai ales, atribuțiile, competențele și resursele financiare ale autorităților locale. În privința numărului, o Românie de circa 16 milioane de locuitori pune sub semnul întrebării numărul de județe și de comune. Un prim pas rezonabil ar fi introducerea unui moratoriu în privința înființării de noi comune. Spre exemplu, populația medie a unui județ ar scădea la sub 400.000 de locuitori. Pentru viitor, ar trebui elaborat un cadru legislativ prin care publicarea rezultatelor finale ale fiecărui recensământ să declanșeze automat un proces de evaluare a

⁵⁵ A se vedea studiul lui Dan Rădulescu din prezentul volum, *Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică*.

⁵⁶ Ponderele populației maghiare în totalul populației actualei regiuni de dezvoltare Centru (județele Brașov, Harghita, Covasna, Mureș, Sibiu, Alba) este de circa 30%, conform rezultatului Recensământului populației și locuințelor 2011.

⁵⁷ Dinamica demografică a României ultimelor decenii este tratată în studiul lui Traian Rotariu din volum, *Un sfert de secol de declin demografic*.

⁵⁸ Cf. Vasile Ghețau, *Drama noastră demografică. Populația României la recensământul din octombrie 2011* (București: Compania, 2012), pp. 47-48. Proiecțiile respective au la bază indicatorii demografici și nu includ nicio ipoteză asupra migrației externe.

viabilității demografice și economice a UAT.⁵⁹ Aceasta ar însemna atât contopirea unor comune, cel puțin a aceloră din afara zonelor de munte, cât și alipirea la municipii a comunelor care fac parte, *de facto* sau *de jure*, din zone metropolitane. Din toate aceste motive și indiferent de rezultatul proiectului de regionalizare – descentralizare inițiat în 2013, este de așteptat ca tema descentralizării să revină la un moment dat, într-o formă sau alta, în atenția opiniei publice.

⁵⁹ În timp ce populația din mediul rural a scăzut cu circa 1,4 milioane de persoane între 1990-2014, numărul de comune a crescut de la 2.688 la 2.861 în același interval. În termeni de număr mediu de locuitori pe comună, aceasta înseamnă o scădere de la aproape 4.000 în 1990 la 3.200 în 2013 și cu perspectiva a aproximativ 2.500 în 2040. A se vedea și studiul lui Flavius Mihalache asupra organizării administrative a zonelor rurale, din prezentul volum.