

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 8

Localitățile rurale în contextul reformei administrative

Flavius Mihalache

Introducere și obiective

În contextul dezbaterilor recente privind regionalizarea și descentralizarea, tema reformei actualului model de organizare administrativ-teritorială a localităților apare în plan secund. Fără a intenționa să intre în polemica legată de modelul de organizare internă a regiunilor, pe care România ar trebui să-l adopte, studiul de față se vrea a fi o perspectivă complementară asupra acestui proces, mutând accentul discuției pe tematica localităților rurale și a necesității de reformare a acestora. Temele principale dezbătute în acest material vizează analiza coordonatelor în baza cărora este definit statutul rezidențial al localităților, modificările înregistrate sub acest aspect după 1990 (determinate de înființarea de noi comune și declararea de orașe), precum și perspectivele pentru perioada următoare. În acest fel, studiul propus urmărește să ilustreze o dimensiune puțin explorată a procesului de reformă a teritoriului, și anume: reorganizarea localităților rurale. Materialul nu oferă răspunsuri și nu prezintă scenarii alternative, ci urmărește să evidențieze aspecte relevante ale procesului de optimizare a organizării administrative a spațiului rural. Localitățile reprezintă, în perspectiva de față, elementul central de la care trebuie să plece procesul de reformare a organizării teritoriale ce își propune să asigure o bază sustenabilă pentru procesele de dezvoltare locală.

Datele ce stau la baza analizelor cuprinse în acest material sunt reprezentate de statistici oficiale furnizate de instituții precum Eurostat, OECD și INS. În completarea acestora, pentru construcția cadrului explicativ și pentru ilustrarea diferitelor forme de organizare administrativă a spațiilor rurale sunt folosite studii și rapoarte publicate pe teme conexe. În acest fel, prin cadrul teoretic și metodologic adoptat, perspectiva propusă urmărește descrierea modului de organizare teritorială a ruralului, formele acestuia și tendințele de schimbare pe baza metodologică oferită de analiza secundară a datelor.

Coordonate ale sistemului de organizare administrativ-teritorială

Clasificarea localităților și regiunilor ca fiind rurale sau urbane poate fi făcută plecând de la caracteristicile privind spațiul natural, densitatea populației sau nivelul de dezvoltare socio-economică. Astfel, se evidențiază două abordări dominante: perspectiva geografică, ce pune accentul pe coordonatele teritoriului, și perspectiva socială, ce acordă rolul principal caracteristicilor sociale și economice ale populației ce locuiește într-un anumit areal. Abordările exclusiv geografice, în care definirea ruralului se face prin referire la caracteristicile teritoriului, prezintă limite evidente în peisajul științelor sociale. Pe de altă parte, modelul definirii statutului rezidențial al localităților pe baza densității populației, ce

reprezintă o practică extinsă în Europa de Vest, se relativizează puternic pentru realitatea țărilor foste socialiste (în unele cazuri, chiar și pentru situațiile înregistrate în țările cu economie avansată, dar care au efective de populație reduse în raport cu suprafața acestora).

Pe această bază, putem identifica două axe principale în definirea statutului rezidențial al localităților și regiunilor. Avem în primul rând distincția geografie – științe sociale, cu accentul pus pe coordonatele teritoriului vs accent pe caracteristicile populației și ale localităților. În al doilea rând, în cazul definițiilor venite din aria științelor sociale, poate fi identificat un al doilea nivel de diferențiere: caracteristici demografice (volum al populației, densitate) vs. caracteristici socio-economice (activități economice, ocuparea populației sau utilități și servicii publice). Astfel, realizarea unei definiții conceptuale asupra a ceea ce reprezintă mediul rural comportă un grad ridicat de relativitate, ceea ce face să nu putem vorbi despre mediu rural sau populație rurală în general, ci doar în relație cu un cadru societal clar delimitat. În mod evident, semnificația ruralului din țările dezvoltate nu comportă comparație cu specificul mediului rural din statele în curs de dezvoltare. Comparația nu-și are locul nici în ceea ce privește caracteristicile socio-economice ale populației și nici în ceea ce privește coordonatele de mediu geografic. Diferențierile de acest tip se păstrează și atunci când analizăm spațiul european. Deosebiri între spațiile rurale din estul continentului și coordonatele ruralului din zona de vest rămân marcante, fie că vorbim despre populație sau despre caracteristici socio-economice. În același timp, standardele aplicate de statele din Europa în clasificarea localităților și regiunilor în rurale sau urbane diferă semnificativ.

În comparațiile internaționale, ce necesită aceeași bază de clasificare a statutului rezidențial al localităților și regiunilor, regăsim două metode principale de raportare a datelor statistice având la bază tipologizarea zonelor prin recursul la dimensiunea densității populației.

Modalități de definire a ruralului la nivel european

Raportările de date teritoriale realizate de Eurostat folosesc, în cele mai multe cazuri, regiunile NUTS 3 ca unități de analiză, acestea făcând parte dintr-un sistem mai amplu de clasificare a unităților administrativ-teritoriale, adoptat la nivel comunitar. Sistemul NUTS („Nomenclature of Territorial Units for Statistics”) cuprinde trei niveluri principale de astfel de unități, definite pe baza dimensiunii populației.¹ Astfel, conform Regulamentului 1059/2003 al Parlamentului European², unitățile NUTS 1 pot avea între 3 milioane și 7 milioane de locuitori, regiunile NUTS 2 sunt constituite pe baza unor efective de populație cuprinse între 800.000 și 3 milioane de locuitori, iar regiunile NUTS 3 sunt echivalente unităților administrativ-teritoriale ce reunesc o populație totală situată între 150.000 și 800.000 de locuitori.

¹ Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011).

² Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS), 23 iunie 2014,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1059:20080306:RO:PDF>

Având în vedere caracteristicile populației și modul de organizare internă a fiecărui stat, sistemul NUTS își găsește echivalența, în mod diferit, la nivelul țărilor membre UE. Acest lucru face ca, pe de o parte, statele cu efectiv redus al populației (Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg și Malta) să fie echivalente regiunilor de tip NUTS 2, iar, pe de altă parte, diferențele între dimensiunile efective ale populației la nivelul regiunilor statelor membre să fie semnificative.

Modul în care Eurostat raportează date statistice în profil teritorial este completat prin sistemul unităților administrative locale (LAU – Local Administrative Units), compus din unități de tip LAU de nivel 1 (NUTS 4) și unități de tip LAU de nivel 2 (NUTS 5), acestea din urmă (LAU 2) fiind echivalente localităților. Pentru modul în care este împărțită administrativ România în momentul de față, nivelului NUTS 1 îi corespund cele patru macroregiuni de dezvoltare, nivelul NUTS 2 are echivalent în cele opt regiuni de dezvoltare, iar județele sunt utilizate ca bază de raportare pentru NUTS 3.

Modalitățile în care sunt clasificate la nivel european așezările umane în localități rurale și localități urbane comportă importante diferențieri (tabelul 1). Se poate identifica o tendință clară de diferențiere între statele din vestul continentului și cele din fostul bloc socialist. Pentru țările din zona occidentală a continentului, criteriul demografic este cel esențial. Astfel, sunt definite ca orașe toate localitățile ce au o populație ce depășește un anumit prag (de cele mai multe ori, acesta fiind reprezentat de o populație de peste 2.000 de locuitori). Pentru cele mai multe dintre statele din Europa de Est (Bulgaria, Estonia, Polonia, România, Letonia, Lituania, Ungaria), criteriul demografic este mai puțin important, definirea statutului rezidențial al localităților fiind făcută prin intermediul unor acte normative. Criteriile luate în calcul, în aceste situații, sunt mai complexe decât simpla dimensiune a efectivului populației și implică specificul activităților economice locale, ponderea populației ocupate neagricol, nivelul de dezvoltare a infrastructurii publice și sociale.³ Excepție de la acest model fac Cehia, Slovacia și Slovenia, unde efectivul total al populației unei localități reprezintă criteriul dominant pentru încadrarea acesteia în categoria orașelor (tabelul 1).

Tabel 8.1 Criterii de definire a localităților urbane la nivel european

stat	caracteristici localități urbane:
Austria	localități cu peste 2.000 de persoane
Bulgaria	localitățile definite conform legislației
Cehia	localitățile cu peste 2.000 de persoane
Elveția	localitățile cu peste 10.000 de locuitori
Estonia	localitățile definite prin lege pe baza dimensiunii populației, activității economice dominante și a ocupării
Franța	localități cu peste 2.000 de persoane ce locuiesc în case grupate sau situate la maximum 200 de metri una de alta
Grecia	localitățile cu peste 2.000 de locuitori
Ungaria	localitățile definite conform legii

³ Kinga Kerekes et al., *Dezvoltare rurală. Ocuparea forței de muncă în mediul rural* (Cluj: Accent, 2010).

Islanda	localitățile cu peste 2.000 de locuitori
Irlanda	localitățile cu peste 1.500 de locuitori
Letonia	localitățile definite prin lege pe baza dimensiunii populației, activității economice dominante și a ocupării
Lituania	localitățile cu peste 3.000 de locuitori și în care 2/3 din totalul populației este ocupată în sectorul neagricol
Malta	localitățile cu o densitate de peste 150 de locuitori/km ²
Marea Britanie	localitățile cu peste 10.000 de locuitori
Olanda	localitățile cu peste 2.000 de locuitori
Norvegia	localitățile cu peste 2.000 de locuitori
Polonia	localitățile definite prin lege
Slovacia	localitățile cu peste 5.000 de locuitori
Slovenia	localitățile cu peste 3.000 de locuitori, precum și cele cu peste 1.400 de locuitori, care au funcția de localități de reședință
Spania	localitățile cu peste 2.000 de locuitori

Sursă: United Nations, *Demographic Yearbook*, Departament of Economic and Social Affairs, 2011, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybssets/2009-2010.pdf>, pp. 117-118.

Metodologii internaționale de clasificare a regiunilor în funcție de ponderea ruralului

Metodologia OECD

Metodologia OECD de clasificare a regiunilor, considerată metoda clasică de raportare și aplicată în cele mai multe dintre studiile internaționale, implică parcurgerea a doi pași principali⁴: definirea unităților administrative locale de nivel 2 (LAU 2) și clasificarea regiunilor pe baza ponderii pe care o are populația înregistrată în unitățile administrative considerate ca fiind rurale. Această metodă clasifică unitățile administrative de nivel 2 ca fiind rurale sau urbane utilizând drept criteriu exclusiv datele privind densitatea populației. Astfel, toate unitățile administrative cu o densitate a populației situată sub pragul de 150 de locuitori pe km² sunt considerate ca fiind rurale, localitățile urbane având, pe această linie, ca principală caracteristică, existența unei populații numeroase în raport cu suprafața. În mod evident, acest model prezintă limitele sale. Printre acestea aflându-se și clasificarea eronată a localităților mici, dar cu densitate ridicată, în categoria orașelor, dar și includerea orașelor cu suprafață mare, ce determină un nivel mai redus al densității populației, în categoria localităților rurale.⁵

⁴ OECD, *Regional Typology*, ed. Directorate for Public Governance and Territorial Development (Paris: OECD Publishing, 2011)

⁵ Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011).

La cel de-al doilea nivel în clasificarea regiunilor, metodologia OECD vorbește despre existența a trei tipuri de zone, plecând de la ponderea pe care o deține populația rurală: regiuni predominant rurale, în care proporția populației domiciliată în localități rurale se situează peste pragul de 50%; regiuni intermediare, unde ponderea populației rurale se situează între 15 și 50%; regiuni predominant urbane, ce au populație rurală situată sub nivelul de 15% din totalul efectivului. În ultima etapă, clasificarea astfel rezultată este ajustată prin luarea în calcul a două excepții de la modelul enunțat, pe baza dimensiunii centrelor urbane existente la nivel regional:

„1) Orice regiune care, pe baza calculării ponderii populației domiciliată în localitățile rurale, este clasificată inițial ca fiind predominant rurală devine regiune intermediară, dacă la nivelul acesteia există un oraș cu peste 200.000 de locuitori, a cărei pondere în totalul populației regionale reprezintă peste 25%.

2) Orice regiune ce prin aplicarea criteriilor inițiale este considerată drept regiune intermediară devine regiune predominant urbană, dacă în teritoriul său există un oraș cu peste 500.000 de locuitori, care dă peste 25% din populația totală a regiunii”.⁶

Într-o încercare de redefinire și ajustare a metodologiei clasice a OECD de calculare a ponderii ruralului la nivel regional, Dijkstra și Ruiz⁷ pleacă de la luarea în considerare a diferențelor semnificative ce se înregistrează între profilul ruralului izolat și cel corespunzător ruralului periurban, propunând introducerea accesibilității centrelor urbane, ca nou criteriu de calcul în stabilirea profilelor regionale. Astfel, a rezultat o extindere a metodologiei clasice a OECD, prin introducerea în analiză a duratei de timp necesare pentru ca cel puțin 50% din populația totală a regiunii să poată ajunge la cel mai apropiat oraș cu peste 50.000 de locuitori. În acest mod, plecând de la stabilirea unei durate maxime de 60 de minute pentru un drum cu mașina de la localități de domiciliu la centrele de peste 50.000 de locuitori, Dijkstra și Ruiz împart regiunile predominant rurale și regiunile intermediare în câte două noi subcategorii: regiuni izolate și regiuni conectate orașului.

Metodologia Eurostat

Eurostat pune în discuție o nouă tipologie de clasificare a regiunilor plecând de la metodologia clasică a OECD. Astfel, scopul asumat prin această nouă abordare este „de a asigura o bază consistentă pentru descrierea regiunilor predominant rurale, intermediare și predominant urbane în toate comunicatele, rapoartele și publicațiile Comisiei Europene”⁸, asigurând astfel o mai bună comparativitate a datelor la nivel comunitar. Adoptarea acestei noi tipologii la nivelul raportărilor realizate de Comisie este argumentată, în primul rând, prin necesitatea de a depăși o serie de aspecte considerate problematice în modul în care metodologia clasică OECD realizează această clasificare. Astfel, se consideră „că

⁶ OECD, *Regional Typology*, ed. Directorate for Public Governance and Territorial Development (Paris: OECD Publishing, 2011), p. 3.

⁷ Lewis Dijkstra și Vicente Ruiz, *Redefinement of the OECD regional typology: Economic Performance of the Remote Rural Regions* OECD, 2014, disponibil la www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf.

⁸ Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27* (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011), p. 240.

metodologia OECD creează două categorii de distorsiuni care afectează comparativitatea datelor la nivelul UE”.⁹ Prima dintre acestea are la bază marea varietate a unităților administrative locale de nivel 2 (LAU 2) existente la nivel comunitar, iar cea de-a doua vizează diferențierile semnificative ce se înregistrează la nivelul unităților administrative de tip NUTS 3 și la modelul adoptat de unele state membre în care, în anumite cazuri, la nivel regional, orașele sunt separate de zona rurală limitrofă.

Metoda de raportare adoptată de Eurostat are la bază utilizarea celulelor privind populația (population grid) și implică recursul la un model de clasificare a regiunilor prin care se reușește depășirea problemelor legate de varietatea mult prea mare a unităților LAU 2 și NUTS 3. Cu toate acestea, elementul central care determină clasificarea celulelor rezultate ca fiind urbane sau rurale este reprezentat în continuare de densitatea populației, diferența metodologică majoră, comparativ cu modelul OECD, ținând de înlocuirea din centrul analizei a unităților LAU 2 cu celulele de populație. La nivel concret, metodologia Eurostat presupune parcurgerea a trei etape:

- „Sunt create grile de celule urbane (urban grid cells), cu o densitate minimă a populației de 300 locuitori/km² și o populație totală de minimum 5.000 de locuitori. Toate celulele din afara acestor grupări sunt considerate rurale.
- Sunt grupate regiunile de nivel NUTS 3 cu o suprafață inferioară pragului de 500 km² cu una dintre regiunile vecine.
- Sunt clasificate regiunile NUTS 3 pe baza ponderii pe care o are populația înregistrată în grilele celulelor rurale (rural grid cells) în trei categorii: regiuni predominant rurale (mai mult de 50% din populație în acest tip de celule), regiuni intermediare (între 20% și 50% din populație), regiuni predominant urbane (mai puțin de 20% din populație)”.¹⁰

Pe baza acestuia, Eurostat definește populația rurală ca reprezentând efectivele ce domiciliază în celule („grid”-uri) ce nu satisfac condițiile de densitate și efectiv total care sunt enunțate mai sus. Utilizând această metodă, rezultă că 32% din populația UE domiciliază în regiuni rurale, ceea ce reprezintă o creștere semnificativă față de datele obținute din aplicarea metodologiei OECD. De altfel, printre avantajele prezentate pentru această metodă se numără și reprezentarea mai echilibrată a populației rurale la nivelul statelor europene, prin creșterea ponderii ruralului la nivel regional în statele cu populație rurală redusă și reducerea acestuia în statele cu populație de acest tip numeroasă.

⁹ Ibid., p. 240.

¹⁰ Ibid., p. 249.

Tabel 8.2 Ponderea populației în funcție de tipul de regiune. Diferențieri între metodologia OECD și cea propusă de Eurostat

	metodologia OECD			metodologia Eurostat		
	predominant urban	intermediar	predominant rural	predominant urban	intermediar	predominant rural
Austria	21,2	31,6	47,1	33	26,5	40,5
Belgia	84,7	10,1	5,2	67,5	23,9	8,6
Bulgaria	14,9	61,4	23,7	14,9	44,7	40,4
Cehia	11,4	83,6	5	22,4	44	33,6
Cipru	0	100	0	0	100	0
Danemarca	29,3	27,7	43	21	36	43
Germania	57,4	29,3	13,3	42	40,3	17,6
Estonia	13,1	76,3	10,6	0	51,5	48,5
Franța	34,5	48,4	17	34,6	36,2	29,3
Finlanda	25,4	12,2	62,4	25,4	30,7	43,9
Grecia	35,7	26,9	37,4	45,5	10,3	44,2
Irlanda	29,5	0	70,5	29,5	0	70,5
Italia	52,1	38,5	9,4	35,4	43,7	20,9
Letonia	32	29,7	38,3	47,2	13,5	39,3
Lituania	24,4	55,7	20	24,4	31,2	44,4
Luxemburg	0	100	0	0	100	0
Malta	100	0	0	100	0	0
Marea Britanie	69,6	28,4	2	71,3	25,8	2,9
Olanda	83,1	15,6	1,3	71,1	28,3	0,7
Polonia	22,7	31,1	46,2	28,3	33,6	38
Portugalia	51,8	25,5	22,8	44,7	13,5	38,8
România	8,5	39,2	52,3	9,9	43,9	46,2
Slovenia	0	42,4	57,6	0	55,9	44,1
Slovacia	11,4	63,1	25,5	11,4	38,3	50,3
Spania	48,2	37,8	13,9	48,2	38,1	13,8
Suedia	20,9	29,7	49,4	20,9	56,1	23
Ungaria	17,4	41	41,6	17,4	34,7	47,9

Sursă: Eurostat, *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27*, (Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011), p. 247.

Prin aplicarea metodologiei Eurostat, cele mai importante reduceri ale ponderii populației ce locuiește în regiuni predominant rurale se consemnează în Slovenia, Finlanda și Suedia, în timp ce creșterile cele mai semnificative se înregistrează în Belgia, Cehia, Estonia,

Franța, Italia, Lituania, Portugalia și Slovacia (tabelul 2). Astfel, diferențele între aplicarea acestor două modele arată rezultate semnificativ diferite pentru cele mai multe dintre statele europene (România fiind printre puținele excepții). Pe această bază, atât modul de raportare statistică a datelor regionale, cât și semnificația distincției „zone urbane – zone rurale” prezintă deosebiri consistente între cele două metode de calcul. În mod evident, metodologia Eurostat oferă avantaje certe prin depășirea problemelor semnalate în cazul celei folosite de către OECD, însă, din perspectiva noastră, utilizarea criteriului densității populației ca element central în definirea statutului rezidențial la nivelul localităților și regiunilor acordă dimensiunii spațiale o importanță mult prea mare, în detrimentul indicatorilor socio-economici.

Organizarea administrativă a zonelor rurale în România

Actualul model de organizare administrativ-teritorială a României a fost statuat prin Legea numărul 2 din 16 februarie 1968, care a primit mai multe completări în decursul anilor, în special prin adoptarea unor acte normative privind modificarea statutului rezidențial al localităților și crearea de noi comune. Două acte normative mai recente completează cadrul legal în ceea ce privește organizarea teritorială: Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul¹¹ și Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național.¹² La nivelul organizării teritoriale a județelor, singurele modificări notabile înregistrate în perioada trecută de la adoptarea Legii nr. 2/1968 au fost cele privind desființarea Sectorului Agricol Ilfov (prin înființarea județului Ilfov) și cele privind modificarea granițelor județelor Ialomița și Călărași.

În România, clasificarea localităților în municipii, orașe sau comune se realizează prin legi adoptate în Parlament, pe baza coordonatelor privind populația și specificul activităților economice și sociale înregistrate în respectivele localități. Pe această bază, perioada de după 1990 a fost marcată de creșteri ale numărului localităților urbane, dar și al celor rurale, produse prin avansarea unor comune la statutul de oraș și prin înființarea de noi comune prin fragmentarea celor deja existente.

Din punct de vedere legal, o localitate este definită ca fiind rurală dacă „majoritatea forței de muncă este concentrată în agricultură, silvicultură și pescuit, oferă un stil de viață specific și durabil pentru locuitorii ei (...) sau dacă majoritatea forței de muncă este activă în afara agriculturii, silviculturii și pescuitului, dar nivelul de infrastructură este insuficient pentru a fi declarată oraș”.¹³ Pe această bază, în momentul de față, unele dintre localitățile rurale din România ar putea fi încadrate în categoria orașelor. Astfel, nu sunt puține cazurile, între localitățile periurbane, în care atât nivelul infrastructurii, cât și caracteristicile privind activitatea economică și ocuparea populației sugerează un profil urban. Cea mai mare problemă pentru localitățile de acest tip de este reprezentată însă de lipsa unor instituții de tip

¹¹ Legea nr. 350 din 6 iunie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, 23 iunie 2014, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=28561

¹² Legea nr. 351/2001 privind aprobarea planului de amenajare a teritoriului național, 23 iunie 2014, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act?id=30501&pag=1

¹³ Kinga Kerekes et al., *Dezvoltare rurală. Ocuparea forței de muncă în mediul rural* (Cluj: Accent, 2010).

social proprii, precum este cazul unităților de învățământ de nivel postgimnazial sau a celor de tip sanitar – ceea ce face ca activitățile de profil să fie asigurate de către orașul situat în proximitate.

Diferențele semnificative dintre profilurile localităților rurale fac să putem distinge trei mari categorii de areale rurale: zone periurbane, zone intermediare și zone periferice.¹⁴ Plecând de la această tipologie, putem vorbi despre cel puțin trei definiții pentru spațiile rurale, în funcție de nivelul de dezvoltare a acestor localități și de importanța sectorului agricol în economia locală. Astfel, pentru situația României, ruralul periurban corespunde comunelor cu un ridicat nivel de urbanizare, reflectat atât la nivelul condițiilor de viață ale populației, cât și în ceea ce privește coordonatele vieții economice. La polul opus, zonele periferice se compun din comune puternic conectate activităților agricole și care sunt situate la distanțe apreciabile de orașele importante la nivel regional. Profilul zonelor intermediare prezintă, de asemenea, un pronunțat caracter agricol, însă acesta este secondat de activități neagricole, care contribuie la diversificarea economiei locale.

Pe baza datelor statistice la nivel județean, spațiile rurale din România au fost clasificate recent¹⁵ în cinci categorii, în funcție de nivelul de dezvoltare socială atins de acestea: județe sărace, județe mediu-inferior dezvoltate, județe mediu dezvoltate, județe mediu-superior dezvoltate și județe dezvoltate. Studiul la care am făcut referire pleacă de la clasificarea ruralului pe baza a șapte indicatori (stoc de educație, vârsta medie, speranța de viață, autoturisme la 1.000 de locuitori, suprafața medie pe locuință, consumul de gaze naturale și dimensiunea localității) și arată că județele din partea de sud a Munteniei, patru din cele cinci județe ale Olteniei (excepție făcând Gorj) și județele Vaslui și Botoșani înregistrează cele mai reduse niveluri de dezvoltare, în timp ce județele Brașov, Constanța, Mureș, Sibiu, Timiș și Ilfov consemnează cele mai ridicate scoruri pentru indicatorii analizați.¹⁶ În același timp, diferențierile de dezvoltare intraregionale cele mai importante apar în Muntenia, între județele din partea de nord, cu un rural mediu-dezvoltat, și județele din sud: Teleorman, Giurgiu, Călărași, Ialomița.

Pe baza modificărilor legislative aduse după anul 1990 Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a României, numărul total al comunelor din România a crescut ca urmare a înființării de noi localități rurale. Astfel, în 2013 numărul acestora a ajuns la 2.861 de unități de acest tip. Concomitent, numărul municipiilor și orașelor a crescut de la 260 la 320 prin „avansarea” unor comune la statutul de localitate urbană în intervalul ultimelor două decenii. Cele mai multe acte normative privind crearea de noi comune și declararea de noi orașe au fost adoptate între anii 2001-2006, după ce în primul deceniu de după 1990 au fost aprobate foarte puține acte normative în acest sens.

Înființarea de noi comune prin desprinderea unor sate din componența localităților rurale existente este argumentată de necesitatea creșterii ritmului de dezvoltare a respectivelor

¹⁴ Păun Ion Otiman, *Restructurarea agriculturii și dezvoltarea rurală a României în vederea aderării la Uniunea Europeană* (București: Agroprint, 1999).

¹⁵ Dumitru Sandu, "Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania", *International Review of Social Research*, 1, no. 1, (2011), pp. 1-30.

¹⁶ Ibid., no., 1 (2011), pp. 1-30.

localități, solicitările de acest tip fiind fundamentate, în cele mai multe cazuri, pe arbitrariul deciziilor de comasare a comunelor din perioada regimului comunist și pe existența unor distanțe geografice mult prea mari între satele componente ale unei aceleiași comune. Cu toate acestea, fragmentarea localităților rurale nu reprezintă, în sine, un factor favorizat al dezvoltării, aceasta, fie și doar dacă ne referim la reducerea șanselor de a accesa fonduri pentru dezvoltare pe care o înregistrează localitățile mici nou-create. Din această perspectivă, apariția unor noi localități rurale mici și prea puțin integrate rețelelor de activitate economică și socială active la nivel regional reprezintă o piedică evidentă în calea dezvoltării acestor areale. Datele la nivel județean (tabelul 3) arată că cele mai multe localități rurale nou-înființate după 1990 au apărut în Timiș (17), Suceava (16), Ialomița (13), Olt (11) și Dolj (11), în timp ce în județele Caraș-Severin, Gorj și Hunedoara nu a fost creată nicio nouă localitate rurală. În același timp, după anul 1990, în Suceava, 8 localități rurale au fost declarate orașe, în Ilfov – 6, în Maramureș – 5, iar în Timiș – 4.

Tabel 8.3 Evoluția numărului de localități rurale pe județe în intervalul 1990-2013

	nr. comune în anul 1990	nr. comune în anul 2013	nr. comune înființate după 1990	nr. orașe declarată după 1990
Alba	67	67	2	2
Arad	67	68	3	2
Argeș	93	95	3	1
Bacău	79	85	6	0
Bihor	86	91	6	1
Bistrița-Năsăud	53	58	5	0
Botoșani	68	71	6	3
Brăila	39	40	1	0
Brașov	43	48	6	1
Buzău	81	82	2	1
Călărași	48	50	2	0
Caraș-Severin	69	69	0	0
Cluj	74	75	1	0
Constanța	52	58	7	1
Covasna	33	40	7	0
Dâmbovița	76	82	7	1
Dolj	95	104	11	2
Galați	56	61	5	0
Giurgiu	46	51	5	0
Gorj	63	61	0	2
Harghita	49	58	9	0
Hunedoara	56	55	0	1

Ialomița	49	59	13	3
Iași	85	93	9	1
Ilfov	38	32	0	6
Maramureș	61	63	7	5
Mehedinți	59	61	2	0
Mureș	90	91	5	4
Neamț	70	78	9	1
Olt	94	104	11	1
Prahova	86	90	4	0
Sălaj	54	57	3	0
Satu Mare	56	59	5	2
Sibiu	53	53	2	2
Suceava	90	98	16	8
Teleorman	83	92	9	0
Timiș	76	89	17	4
Tulcea	43	46	3	0
Vâlcea	78	78	3	3
Vaslui	71	81	11	1
Vrancea	59	68	9	0
total	2.688	2.861	229	59

Sursă: INS, baza de date Tempo-Online

Numărul localităților mici și foarte mici (cu populație de până la 2.000 de locuitori) a crescut cu aproape 100% în ultimele două decenii, atât pe fundalul evoluțiilor demografice negative, cât și al creării de noi comune prin fragmentarea unora dintre cele deja existente. Numărul localităților cu sub 1.000 de locuitori a crescut de la 42 de comune, câte erau înregistrate în 1990, la 74 de unități în anul 2008. Cele mai multe dintre localitățile foarte mici sunt situate în județele din vestul țării, în zona Munților Apuseni. Comuna care înregistra cel mai redus număr al efectivului populației, localitatea Bătrâna, din județul Hunedoara, avea în anul 2008 doar 170 de locuitori, confruntându-se cu spectrul depopulării cvasitotale în deceniul următor.

Reducerea accentuată a populației rurale, în special în localitățile izolate, ce s-a produs pe fondul îmbătrânirii respectivelor zone, constituie o realitate pregnantă și care se va acutiza pe termen mediu și lung, aducând cu sine și probleme sociale pentru populația respectivelor localități. Dincolo de aspectele legate de riscurile sociale ce apar în cazul localităților foarte mici, cu populație îmbătrânită, ne întrebăm în ce măsură aceste comune mai pot funcționa ca unități administrative de sine stătătoare, în condițiile în care și-au pierdut o parte dintre funcționalitățile sociale și economice. În aceste cazuri, comasarea localităților și centralizarea administrației reprezintă singurele măsuri viabile ce pot fi luate în contextul dat. Chiar dacă ideea comasării nu este agreată de către autoritățile locale,

integrarea comunelor mici și sărace în structuri administrative extinse poate aduce avantaje nete locuitorilor acestora prin creșterea șanselor de realizare a unor investiții de infrastructură publică, ale căror costuri nu ar putea fi acoperite de o localitate cu un buget restrâns.

Numărul localităților de dimensiuni medii (2.000-4.999 persoane) s-a păstrat relativ constant, în jurul valorii de 1.700 de astfel de comune. În această categorie, cele mai importante evoluții au fost cele reprezentate de creșterea cu 175 de unități a numărului comunelor cu populație cuprinsă în intervalul 2.000 și 2.999 de persoane și reducerea cu 76 de unități a comunelor cu populație cuprinsă între 4.000 și 4.999 de locuitori. În același timp, în categoria localităților de mari dimensiuni, cu peste 5.000 de locuitori, nu s-au produs variații semnificative. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere că marea majoritate a comunelor care au dobândit statut urban între 1990 și 2008 au fost localități cu efective numeroase de populație. Conform datelor INS cuprinse în Baza de date pe localități (BDL), la nivelul anului 2008, în România existau 22 de comune foarte mari ce înregistrau peste 10.000 de locuitori. Iar între acestea, comuna Holboca din județul Iași reprezintă cea mai populată localitate rurală din România, cu un efectiv al populației de peste 12,7 mii de locuitori.

La nivel regional, se constată faptul că cele mai multe dintre comunele de dimensiuni mari sunt localități rurale situate în zone periurbane ce au reprezentat centre importante de imigrație internă. Totodată, datele statistice arată o pondere mai ridicată a localităților cu efective numeroase în județele din zona de est și nord-est a țării, situație favorizată, într-o măsură considerabilă, de evoluția demografică pozitivă înregistrată înainte și după 1990 în aceste regiuni.

Conform raportărilor INS cuprinse în Baza de date pe localități (BDL), în 652 de comune, dintre cele ce existau ca unități administrative în anul 1990, au fost consemnate creșteri ale efectivului populației după 1990. Acestei cifre i se adaugă 152 de comune, ce reprezintă unitățile administrative ce au fost înființate după 1990 și în care, în ultimii ani, numărul populației a crescut. Pe județe, ponderile cele mai însemnate ale localităților cu spor demografic pozitiv se înregistrează în Bacău (43 de localități din 85), Iași (45 de localități din totalul de 93), Botoșani (31 de localități din 71) și Mureș (39 de localități din 91). Cele mai importante creșteri demografice au avut loc în comunele Ciurea (județul Iași – peste 4.000 de persoane), Florești (județul Cluj), Cumpăna (județul Constanța), Miroslava (județul Iași) și Valul lui Traian (județul Constanța), fiecare dintre acestea din urmă înregistrând creșteri demografice situate în jurul a câte 3.500 de persoane. În procente, creșteri de peste 50% ale efectivului populației au fost raportate în cazul localităților Bârnova (jud. Iași, +64%), Florești (jud. Cluj, +62%), Ciurea (jud. Iași, +57%), Smârdan (jud. Galați, +56%), Miroslava (jud. Iași, +55%), Golești (jud. Vrancea +54%).

Pe baza analizei coordonatelor de amplasare geografică ale primelor 100 de comune ca evoluție demografică, putem ilustra creșterea populației prin factori de ordin regional, precum zona în care este situată localitatea și distanța ce o leagă pe aceasta de un centru urban important, care, în fapt, constituie foarte buni predictorii ai nivelului de dezvoltare atins de localități. Cu alte cuvinte, relația dintre evoluția demografică a localităților și nivelul lor de dezvoltare este una simplă: comunele dezvoltate din zonele periurbane înregistrează creșteri semnificative ale efectivului, ca urmare a transformării acestora în centre rezidențiale ce atrag

importante fluxuri de migrație internă, în special de forma urban-rural. O a doua situație favorizantă pentru creșterea efectivului localităților rurale este reprezentată de contextul demografic regional, cu alte cuvinte, de coordonatele privind evoluția demografică a zonei. În acest fel, șansele ca o comună să înregistreze creștere demografică sunt cu atât mai mari cu cât întregul areal din care face parte cunoaște creștere demografică.

Întorcându-ne la datele statistice, este demn de subliniat faptul că din primele 100 de localități rurale ierarhizate după creșterea efectivului populației, aproape jumătate (48) sunt situate în județe din Moldova, în mod special în Iași, Galați și Bacău. Totodată, aproximativ un sfert din comunele în cauză aveau în 1990 mai puțin de 4.000 de locuitori, în timp ce după două decenii doar două localități se situau sub acest prag (Dumbrăvița, Timiș – 3.607 locuitori și Grajduri, Iași – 3.189 de locuitori).

Peste jumătate din cele 100 de localități la care ne raportăm în această analiză sunt parte în diverse asociații ale zonelor metropolitane sau fac parte din proiecte de acest fel: șapte dintre acestea sunt parte a asociației intercomunitare Zona Metropolitană Iași, șase sunt membre ale Zonei Metropolitane Constanța și câte cinci comune sunt asociate în proiectele zonelor metropolitane Timișoara și Bacău. Aceste localități situate în aria de extindere a orașelor, fiind puternic conectate economic și social cu centrul urban din proximitate, au atras, prin avantajele rezidențiale pe care le oferă, o mare parte dintre persoanele care au decis să părăsească orașul și să-și schimbe domiciliul în mediul rural. Acesta este mecanismul socio-demografic în baza căruia majoritatea localităților periurbane poziționate în proximitatea municipiilor reședință de județ, sau a altor orașe importante, au avut după 1990 creșteri demografice.

Practic, localitățile rurale periurbane reprezintă singurul tip de unitate administrativă de nivel local ce nu a cunoscut declinul demografic. Celelalte tipuri de comune (atât comunele izolate, precum și cele situate la distanțe relativ medii față de orașe), dar și orașele și municipiile, au avut de a face, aproape în totalitatea lor, cu reduceri de efectiv și cu accelerarea procesului de îmbătrânire a populației.

Dintre cele 100 de comune din topul creșterii efectivelor, trei sferturi sunt situate la mai puțin de 15 km de orașe importante, în timp ce doar cinci dintre acestea se află la mai mult de 30 de km distanță de asemenea centre urbane (trei dintre comunele analizate fiind situate în județul Iași: Mironeasa, Țibănești, Țibana; una în județul Botoșani: Albești; în timp ce cea de-a cincea, comuna Sadova din județul Dolj, prezintă o pondere ridicată a populației de etnie romă). În unele cazuri, precum este cel al comunelor Băhășești, Matca, Ghidigeni și Drăgușeni, din județul Galați, sau Baia și Măgura, din județul Suceava, localitatea urbană în a cărei arie de influență directă se află este reprezentată de un oraș de dimensiuni mai reduse (de până la 40.000 de locuitori), precum e cazul municipiilor Tecuci, Fălțiceni și Rădăuți.

Aceste observații de ordin specific vin în confirmarea tendințelor semnalate la nivelul evoluției populației din ultimele două decenii, știut fiind faptul că, pe de o parte, profilul principalilor indicatori demografici înregistrați pentru județele din zona de est și nord-est a țării este unul pozitiv, iar, pe de altă parte, evoluția pozitivă a populației din localitățile periurbane se explică prin migrația internă, în special de forma urban-rural. Pe aceste baze, evoluția demografică la nivel de comună, pentru perioada următoare, prezintă premisele continuării actualului trend demografic. Depopularea zonelor rurale de la nivelul județelor cel

mai puternic afectate de fațetele declinului demografic, precum este zona de sud a țării, ce cuprinde banda Mehedinți – Dolj – Olt – Teleorman – Giurgiu – Călărași, precum și județele Caraș-Severin și Hunedoara, din zona de vest, reprezintă un risc major, cu implicații sociale și economice profunde la nivelul respectivelor microregiuni.

Avem nevoie de reformarea actualului model de definire și organizare a statutului localităților rurale?

Răspunsul la această întrebare este unul dificil. Evoluțiile din ultimele decenii ale comunelor, sub aspectul coordonatelor socio-demografice și economice, arată că mediul rural românesc se dezvoltă cu viteze diferite, determinând forme distincte de viață rurală. Acest lucru face ca forma actuală a satului să fie una extrem de eterogenă, cu localități puternice, dezvoltate și autonome din punct de vedere economic, dar și cu multe comune ce par a nu fi depășit starea de subdezvoltare și de dependență față de alocările publice. Diferența în ceea ce privește nivelul de dezvoltare locală atins de localități pare a fi făcută de către o serie de factori regionali ce țin de contextul economic al zonei și, în special, de existența în proximitate a unor centre urbane mari. Comunele periurbane, puternic conectate centrelor urbane importante, atât din punct de vedere economic, cât și social, tind să depășească cele mai multe dintre problemele specifice zonelor rurale. Aceste localități sunt caracterizate printr-o viață economică activă, în care dependența față de sectorul agricol reprezintă parte a trecutului. Prin procesele de transformare în care au intrat în ultimele două decenii, aceste comune s-au înscris, practic, pe traiectoria urbanizării, modul în care sunt clasificate din punct de vedere rezidențial fiind doar o chestiune pur formală.

Dincolo de acest profil, cea mai mare parte a localităților rurale se confruntă cu probleme acute determinate de contextul economic local, dar și de cadrul de organizare a acestora. Sub aceste aspecte, putem vorbi despre existența unor factori interni ce mențin cele mai multe dintre comune la un nivel redus de dezvoltare. Între aceștia, principali sunt starea infrastructurii locale și lipsa de atractivitate pentru investiții, pe care respectivele localități o prezintă. Nu de puține ori, în aceste situații, unul dintre elementele majore ce alimentează acești factori interni este reprezentat de organizarea administrativă a respectivelor comune. Vorbim despre localități cu efective reduse de populație, despre sate îmbătrânite sau izolate. Pentru a fi viabile economic și pentru a putea fi administrate eficient este nevoie de creșterea interconectivității acestora în structuri mai mari, mai puternice din punct de vedere financiar și care să poată implementa proiecte microregionale care să depășească limitele teritoriale actuale ale comunelor existente.

În linie cu această perspectivă de a privi dezvoltarea zonelor rurale, se întrevăd două strategii distincte. Una dintre acestea, susținută prin prevederile ce stau la baza implementării Programului Operațional Regional 2007-2013 și Programului Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013, vizează constituirea de asociații de dezvoltare intercomunitară și grupuri de acțiune locală care să reprezinte motoarele susținerii dezvoltării la nivel microregional prin implicarea autorităților și a actorilor relevanți din localități rurale învecinate. Progresele realizate în acest sens, deși importante, nu sunt de natură să contribuie semnificativ la susținerea dezvoltării locale în zonele rurale cu deficite pronunțate. Forma de organizare

intercomunitară, ca premisă a asigurării conlucrării între localități în vederea atingerii unor scopuri comune de dezvoltare, este departe de a fi eficientă. Barierele ce apar în acest sens țin în mod special de lipsa de experiență a entităților partenere în derularea unor proiecte de acest tip, situație ce nu poate fi depășită pe termen scurt.

Cea de-a doua strategie prin care poate fi urmărită creșterea sustenabilității zonelor rurale vizează implementarea unor măsuri de reformă administrativ-teritorială prin care să se producă o reorganizare a comunelor pe principii de autogovernare eficientă. În acest fel, reforma administrativ-teritorială a României ar trebui realizată de jos în sus, de la nivelul localităților, urmărind asigurarea premiselor optime de dezvoltare plecând de la coordonatele locale economice și demografice. Un asemenea demers presupune comasarea de localități urbane cu localități rurale, declararea de noi orașe din rândul comunelor dezvoltate și comasarea comunelor mici învecinate și similare din punct de vedere structural în forme de organizare teritorială mai puternice. Avantajele unui asemenea demers ar fi date de creșterea interconectivității la nivel microregional prin constituirea unor unități administrative integrate, cu eficiență crescută în implementarea programelor de dezvoltare, ținând cont de specificul și nevoile existente într-un anumit areal. Implementarea unor măsuri de acest tip ar muta accentul de la inițiativele de dezvoltare cu impact local la proiectele microregionale, reușind în același timp să reducă barierele de cooperare între diversele entități locale existente în acest moment. Viziunea de acest tip pune în locul fărâmițării administrative excesive, existentă în momentul de față la nivelul majorității localităților rurale, o perspectivă integrată bazată pe interoperabilitate, conlucrare și ținere a unor scopuri comune.

Perioada următoare este extrem de importantă pentru alegerea căii pe care România decide să-și fundamenteze politica de dezvoltare teritorială. Indiferent de deciziile ce vor fi luate, este vital ca acestea să se constituie într-un imbold pentru dezvoltarea echilibrată a zonelor rurale și pentru depășirea problemelor economice actuale. Este evident faptul că o serie de schimbări sunt necesare plecând de la coordonatele actuale ale lumii satului, precum și faptul că, în cazul unei dimensiuni atât de sensibile precum reforma administrativă a teritoriului, deciziile politice pot reprezenta atât factori favorizanți ai dezvoltării, cât și bariere structurale în calea acesteia.

Această lucrare este elaborată și publicată sub auspiciile Institutului de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, ca parte din proiectul cofinanțat de Uniunea Europeană prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, în cadrul proiectului Pluri și interdisciplinaritate în programe doctorale și postdoctorale, Cod Proiect POSDRU/159/1.5/S/141086.