

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 tranzitiei	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 eşuat? ..	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 Dîna	
Bibliografie.....	271

Lista tabelelor

Tabel 1.1	Cum apreciați direcția în care merge România?	17
Tabel 1.2	Evaluări ale populației privind modul în care este condusă țara.....	17
Tabel 1.3	Cum apreciază românii schimbările din societatea românească de după 1989	18
Tabel 1.4	Cum estimați veniturile în raport cu necesitățile (2010).....	18
Tabel 1.5	Credeți că în România diferențele dintre venituri sunt (2010)	18
Tabel 1.6	În raport cu prezentul, condițiile de viață peste 10 ani vor fi	18
Tabel 1.7	Dinamica câștigului salarial real (S) și a pensiei medii reale (P) (1990=100).....	20
Tabel 1.8	Venitul disponibil median (pe adult echivalent), la paritatea puterii de cumpărare, în țările membre UE în anul 2007.....	20
Tabel 1.9	Salariul minim în Uniunea Europeană, raportat la standardul puterii de cumpărare (SPC)	21
Tabel 1.10	Dinamica numărului de locuri de muncă salarială	22
Tabel 1.11	Cum estimează românii posibilitatea obținerii unui loc de muncă?	22
Tabel 1.12	Cheltuielile publice ale României ca pondere în PIB (2013)	23
Tabel 1.13	Cheltuielile publice sociale ca pondere în PIB (2011)	23
Tabel 1.14	Sărăcia relativă (sub 60% din venitul median, 2013)	24
Tabel 1.15	Sărăcia persoanelor care muncesc, pondere din persoanele angajate (2007).....	25
Tabel 5.1	Distribuția deceselor în Uniunea Europeană și în România, în anul 2010, după principalele cauze medicale (%)	176
Tabel 5.2.	Evoluția structurii pe vîrstă a populației României, între 1990 și 2013 (populația stabilă la 1 ianuarie).....	189
Tabel 6.1	Rata migrației interne.....	200
Tabel 6.2	Ponderea populației vârstnice (+65 de ani) și a populației tinere (0-15 ani) în rândul populației rurale	203
Tabel 7.1	Evaluarea diferențelor între venituri.....	213
Tabel 7.2	Factorii succesului în viață	214
Tabel 7.3	Evaluarea posibilităților de afirmare în viață	215
Tabel 7.4	Posibilitatea obținerii unui loc de muncă	215
Tabel 7.5	Veniturile totale ale gospodăriilor, pe decile, în anul 2012	216
Tabel 7.6	Evoluția inegalității veniturilor în România (coeficienți Gini)	216
Tabel 7.7	Veniturile gospodăriilor, în profil teritorial (2012)	217
Tabel 7.8	Veniturile gospodăriilor în funcția de numărul persoanelor (2012)	217
Tabel 7.9	Reprezentări sociale ale săracilor.....	221
Tabel 7.10	Reprezentări sociale ale bogăților	222
Tabel 7.11	Diferențe în reprezentările inegalității economice	222
Tabel 7.12	Percepția existenței conflictelor între săraci și bogăți în societatea românească (procente cumulate ale celor care au răspuns „foarte mult” și „mult”)	223
Tabel 8.1	Criterii de definire a localităților urbane la nivel european.....	227
Tabel 8.2	Ponderea populației în funcție de tipul de regiune. Diferențieri între metodologia OECD și cea propusă de Eurostat	231
Tabel 8.3	Evoluția numărului de localități rurale pe județ în intervalul 1990-2013	234

Lista figurilor

Figura 2.1	Corelația între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995-2011 și creșterea inegalităților economice dintre UAT (județe, Municipiul București)	59
Figura 2.2	Corelația dintre indicele PIB pe locuitor și indicele cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor la nivel județean în anul 2012	60
Figura 2.3	Relația dintre indicele PIB/locuitor și indicele cheltuieli de capital pe locuitor la nivel de UAT în anul 2012.....	62
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)	63
Figura 5.1	Creșterea populației celor 28 de țări ale Uniunii Europene, între 1 ianuarie 1990 și 1 ianuarie 2013 (%)	166
Figura 5.2	Rata totală de fertilitate (copii/femeie) în România, între 1989 și 2012, după Eurostat	168
Figura 5.3	Evoluția vîrstei medii a mamelor la naștere, la toate nașterile și la prima naștere (în ani).....	170
Figura 5.4	Evoluția numărului de avorturi în România, în perioada 1989-2012.....	171
Figura 5.5	Evoluția speranței de viață la naștere (în ani, pentru ambele sexe) în România și în Austria, în perioada 1970-2012	174
Figura 5.6	Rate standardizate ale deceselor cauzate de tumori maligne, în perioada 1999	177
Figura 5.7	Rate standardizate ale deceselor cauzate de boli ale aparatului circulator, în perioada 1999-2010 (decese la 100.000 de persoane).....	178
Figura 5.8	Rata brută de nupțialitate în Uniunea Europeană (28 de țări) și România, în perioada 1985-2012 (căsătorii la mia de locuitori)	181
Figura 5.9	Rata totală de primonupțialitate a femeilor din România și alte cinci țări europene, în perioada 1990-2011.....	182
Figura 5.10	Evoluția vîrstei medii la prima căsătorie, pe sexe, în România, între 1980-2012 (în ani)	184
Figura 5.11	Evoluția ratei brute de divorțialitate în câteva țări foste socialiste, între 1980 și 2012 (%)	186
Figura 5.12	Distribuția divorțurilor din anii 2006-2010, după durata căsătoriei (în procente)	186
Figura 6.1	Piramida vîrstelor pentru populația rurală 1990 și 2010	198
Figura 6.2	Harta diferențierii sporului natural în rural, date pentru anul 2010.....	206
Figura 6.3	Piramida vîrstelor populației rurale în județele Brașov, Iași, Hunedoara și Teleorman	207
Figura 7.1	Relația dintre inegalitățile economice, calitatea vieții și coeziunea socială	211
Figura 7.2	Reprezentări ale societății românești	214

Introducere

La mai bine de 25 de ani după Revoluția din 1989 și după încheierea tranzitiei, România se află la răscrucă, fiind în căutarea unui nou proiect de țară. Volumul de față își propune să contribuie la dezbaterea pe acest subiect, atacând frontal unele dintre problemele majore ale societății românești: rolul și funcționarea statului, problemele demografice, inegalitățile economice și sociale. Abordarea este multilaterală, interdisciplinară, fiind contribuții din zona sociologiei, istoriei, demografiei și științelor administrative. În analiza problemelor de mai sus, considerăm că perioada de referință nu mai este cea comunistă, de care ne desparte peste un sfert de secol, ci tranzitia. Altfel spus, problemele cu care ne confruntăm își au originea îndeosebi în deciziile strategice, cu impact pe termen lung în profunzimea organismului social, luate în perioada de trecere de la vechiul regim la noul capitalism românesc. Numai printr-o înțelegere a ceea ce s-a întâmplat în acei ani putem să ce opțiuni avem pentru viitor.

În capitolul *Spre o nouă teorie a tranzitiei*, **Cătălin Zamfir** oferă o evaluare globală a procesului de profunde schimbări de după 1989. Autorul formulează teoria statului tranzitiei ca stat neofeudal. La bază este ipoteza că statul român actual are un profil distinct, determinat de modelul occidental de stat, la care se adaugă funcțiile specifice ale statului în procesul tranzitiei și efectele sociale ale exercitării acestor funcții. Neofeudalismul reprezintă un cost plătit de întreaga societate pentru politica privatizării rapide, care, alături de cea a statului mic, constituie unul dintre cele două elemente ale nucleului strategiei tranzitiei. Deoarece controlul legalității risca să devină o frână în procesul privatizării rapide, corupția a reprezentat un instrument tolerat al tranzitiei. Rezultatul de până acum al tranzitiei este o societate capitalistă subdezvoltată, de departe de a deveni o țară prosperă de tip occidental. Riscul este să fim o societate de lumea a treia, la marginea Europei; va fi deci mult mai rău dacă am continua pe același drum. Noua șansă istorică este să adoptăm o altă strategie de a ieși din criza produsă de tranzitie. Cătălin Zamfir este profesor universitar doctor, director al Institutului de Cercetare a Calității Vieții (ICCV) din cadrul Academiei Române.

Unul dintre obiectivele statului tranzitiei, *descentralizarea*, reprezintă prima temă majoră a acestui volum.

În capitolul *Procesul de regionalizare – descentralizare: o analiză critică*, **Iulian Stănescu** pornește de la proiectul de reformă inițiat de guvern în 2013, pe care îl tratează pe trei dimensiuni: conținutul politicilor publice, relația în timp dintre descentralizarea financiară și inegalitățile de dezvoltare dintre diferitele zone ale României și perspectiva populației. Potrivit concluziilor analizei, care a utilizat serii de date pe circa 15 ani, descentralizarea constituie, în fapt, 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”. Iulian Stănescu este doctor în sociologie, cercetător științific III la ICCV.

În *Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?*, **Cristian Anghel** propune o trecere în revistă a evoluției istorice a procesului de descentralizare, ca element fundamental al reformei administrației publice din România începând cu 1990. Sunt prezentate și problemele cu care s-au confruntat comunitățile locale în perioada respectivă. Studiul beneficiază de experiența de peste 20 de ani a autorului în administrația publică locală, care între 1993-2010 a fost primar al municipiului Baia Mare. Cristian Anghel este conferențiar universitar. Deține un doctorat în științe administrative și un doctorat în mecanică tehnică. Între 2005 -2010 a defiñut funcția de președinte al Federației Autorităților Locale din România, iar între 2005-2010 a fost prim-vicepreședinte al Asociației Municipiilor din România.

În studiul *Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică*, istoricul **Dan C. Rădulescu** prezintă evoluția unităților administrativ-teritoriale constituite în statele românești și în provinciile istorice românești aflate sub stăpânire străină de-a lungul timpului. Sunt avute în vedere, ca dezvoltare teritorială, spațiul istoric de etnogeneză al poporului român și, respectiv, arealul de coagulare a entităților statale din care de-a lungul timpului România s-a făurit ca stat suveran. Toate aceste eforturi au fost finalizate, în cele din urmă, în împărțirea teritoriului României moderne prin legea administrativă din 1864 în județe. Modificările întreprinse între 1938-'40 și 1950-'68 de organizare a unor megastructuri administrative, echivalente funcțional cu regiunile propuse actualmente, au reprezentat eșecuri. Nu în ultimul rând, unități echivalente județelor se întâlnesc și în state vecine, membre ale Uniunii Europene. Dan C. Rădulescu este cercetător științific III la ICCV.

Problemele demografice constituie a doua temă majoră a volumului, fiind tratată în două capitoile.

În *Un sfert de secol de declin demografic*, **Traian Rotariu** oferă o amplă analiză a scăderii cu 14% a populației României între 1990 și 2013. Sunt tratate evoluția populației totale și migrația externă, fertilitatea populației, mortalitatea, nupțialitatea și divorțialitatea, schimbările în structura pe vârste, rezultate în îmbătrânierea populației. Menținerea în perioada următoare a ritmului anual negativ de creștere de -0,64% dintre 1990-2013 ar conduce la înjumătățirea populației în decurs de aproximativ un secol. Autorul supune discuției politicele de populație, acea componentă a politicilor sociale având ca scop modificarea volumului populației sau a structurilor acesteia, în contextul în care chestiunea subfertilității populațiilor europene devine tot mai clar una preocupantă la nivelul Uniunii Europene. Calculele pesimiste arată că până la finele secolului doar între un sfert și o treime din populația Europei ar mai fi de origine europeană. Preocupările pentru sporirea fertilității se regăsesc mai ales la nivelul țărilor în care indicele de reproducere este foarte mic. Presupunând că măsurile de stimulare a natalității ar putea fi eficace, se ridică întrebarea în ce măsură o asemenea pârghie ar fi una potrivită și pentru România. Traian Rotariu este profesor universitar la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială din cadrul Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca.

În studiul *Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990*, **Flavius Mihalache** arată că, după 1990, populația rurală a României și-a modificat treptat coordonatele de evoluție demografică. Schimbările apărute la nivelul fertilității, corroborat cu mărirea ponderii populației vârstnice, au făcut ca mediul rural să-și piardă rolul în echilibrarea structurii demografice la nivel național. În profil teritorial, se constată apariția unor enclave

ale dezechilibrului demografic, reprezentând microregiuni rurale ce se confruntă cu spectrul depopulației și al îmbătrânerii pronunțate. La polul opus, întâlnim cazul localităților rurale dezvoltate, situate în zonele de extindere a orașelor mari, care prezintă evoluții demografice pozitive pe fondul transformării acestor localități în destinații de imigrație internă, în special pe ruta urban-rural. Flavius Mihalache este doctor în sociologie, cercetător științific III la ICCV.

Inegalitățile economice și sociale reprezintă a treia temă majoră, fiind tratate atât pe verticală, respectiv cum se manifestă în structura socială, cât și pe orizontală, adică în profil teritorial.

În capitolul *Experiențe sociale ale inegalității economice*, **Mihai Dumitru** a explorat un alt domeniu social cheie în care opțiunile privind politicele publice din ultimul sfert de veac au influențat nu numai procesul (re)distribuirii resurselor economice, ci și ordinea socială sau problemele cu care se confruntă România. De ce bogății sunt bogăți, iar săracii sunt săraci? Inegalitățile economice sunt universale și inevitabile. Cercetarea românească a arătat de multă vreme caracterul atipic al diferențelor în venit și o tendință spre polarizare socială. Varianța bunăstării materiale contribuie la amplificarea sărăciei și influențează – direct sau indirect – calitatea vieții (sănătatea, longevitatea, satisfacția față de viață), interacțiunile sociale și – la nivel macrosocial – coeziunea socială. Bogății și săracii trăiesc în lumi sociale distințe. Fără un ansamblu de politici publice (economice, fiscale și sociale) care să limiteze polarizarea socială, România tinde să re(devină) o societate de status. Mihai Dumitru este cercetător științific III la ICCV.

În capitolul *Localitățile rurale în contextul reformei administrative*, **Flavius Mihalache** tratează subiectul reorganizării localităților. Premisa autorului este că localitățile reprezintă unitățile cu impactul cel mai ridicat asupra cadrului de viață al populației. Decalajele de dezvoltare consemnate în ultimele decenii își au originea, de cele mai multe ori, în factori locali și regionali. Studiul analizează dacă și în ce măsură se impune o intervenție publică în vederea ajustării și îmbunătățirii actualului sistem de organizare a localităților rurale.

Statul și guvernarea în perioada contemporană constituie a patra temă.

În capitolul *Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă*, **Ionuț Anghel** tratează tema conceptualizării puterii statale în societățile contemporane. În ultimele două decenii, în interiorul științelor sociale și politice asistăm la o critică extinsă a conceptualizării puterii statale în mâinile unui guvern central ce deține monopolul asupra autorității statale. În acest sens, multe studii au început să ia în considerare (și) rolul autorităților nonstatale, sistemelor expert, organizațiilor cvasi și neguvernamentale, rețelelor informale sau formale de autoguvernare la nivel comunitar sau chiar transnațional, cu rol în elaborarea și implementarea politicilor publice și sociale. Astfel, guvernarea ierarhică este înlocuită cu un tip de guvernanță multinivel, prin intermediul căreia responsabilitățile, sarcinile și activitățile de guvernare sunt dispersate de autoritățile centrale la nivel subnațional, către instituții locale, societate civilă, actori privați, dar și la nivel supranational, cu care intră în interacțiune în implementarea politicilor. Deși guvernanța multinivel este asociată cu descentralizarea competențelor și creșterea numărului de actori neguvernamentalni și privați în actul guvernanței, ca parte a efortului Uniunii Europene de a face guvernanța mai eficientă, democratică și legitimă în reprezentarea cetățenilor, experiența statelor din Sud-Est Europei

arată că de cele mai multe ori elementele guvernanței multinivel au fost preluate selectiv, lipsă capacitatei administrative și a expertizei la nivel subnațional creând relații asimetrice, în care statele în curs de aderare au participat pasiv în elaborarea politicilor, primind de multe ori template-urile de politici de sus în jos. Ionuț Anghel este doctorand în sociologie, asistent de cercetare la ICCV.

În *Dezvoltarea regională în context european*, **Christopher Dina** abordează conceptul de dezvoltare regională pe diferite dimensiuni: termenii de arie, zonă, regiune; tipuri de regiuni; relația cu sociologia regională; politicile de dezvoltare și conceptele conexe: dezvoltare socială, comunitară și, respectiv, durabilă; dimensiunile dezvoltării regionale și locale. O parte consistentă este rezervată politicilor de dezvoltare regională ale Uniunii Europene. În ceea ce privește procesul de absorbție a fondurilor europene nerambursabile, o descentralizare la nivelul instituțiilor de resort reprezintă o opțiune viabilă. Christopher George Dina este doctor în sociologie, expert în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Autorii mulțumesc domnului Alexandru Paul Radu pentru sprijinul acordat în realizarea acestui volum.

Capitolul 1

Spre o nouă teorie a tranzitiei

Cătălin Zamfir

Patru evaluări ale tranzitiei¹

Revoluția din 1989 a creat o nouă speranță istorică: dacă nu într-un an sau doi, cu siguranță într-un viitor apropiat România va fi o țară democrată și prosperă, apropiată de standardele occidentale. În primul document strategic, elaborat de Comisia guvernamentală pentru elaborarea programului de tranzitie la economia de piață în România, publicat în luna mai 1990, se formula ca obiectiv, „chiar în cursul tranzitiei și nu ulterior, să se atingă un nivel comparabil cu media europeană la indicatorii sociali de bază”.²

Anul acesta s-au împlinit 25 ani de la Revoluția din 1989. România a parcurs un proces profund de schimbări, desemnat prin termenul de *tranzitie*. Este momentul să facem o evaluare a ceea ce s-a întâmplat în acești ani, pentru a ști ce opțiuni avem pentru viitor.

Evaluarea rezultatelor celor 25 de ani de tranzitie o fac actorii sociali: *specialiștii tranzitiei, populația, dar și datele* oferite de instituțiile specializate; specialiștii români din științele social-economice au considerat că este de datoria lor să publice propriile evaluări.

Specialiștii tranzitiei

Puncte esențiale ale strategiei elaborate în luna mai 1990 au fost complet abandonate. În varietatea textelor dedicate promovării programului tranzitiei, se poate identifica un pattern comun:

1. *Obiectivul tranzitiei*, realizarea unei societăți bazate pe democrație pluripartidistă și o economie bazată pe piață liberă și proprietate privată.

¹ Acest studiu reia, într-un nou context social, Raportul nr. 5 *O analiză critică a tranzitiei II. Către ce ne îndreptăm?*, finalizat în ianuarie 2012. Patru concluzii avea Raportul: 1. Problema României nu este finalizarea tranzitiei, ci ieșirea dintr-o tranzitie prost concepută. 2. Criza României este doar superficial considerată a fi fost indusă de criza financiară mondială. Mai profund, ea este o criză a procesului tranzitiei românești. 3. Elementul-cheie al crizei României este un stat slab: se lansează conceptul de *stat neofeudal*. 4. Statul neofeudal conține în sine un mecanism de autoamplificare care va duce inevitabil la o criză a sa. Previziunea s-a confirmat. Acum, în ianuarie-februarie 2015, criza statului neofeudal a explodat în forma sa cea mai vizibilă - *corupția*. Versiuni precedente ale acestui text se regăsesc în

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

_____, "Patru evaluări ale tranzitiei", *Revista Online Inovația Socială*, 6, no. 2, (2014) www.inovatiociala.ro/articol/133/,

_____, "Ieșirea din tranzitie. Spre o nouă teorie a tranzitiei românești II", *Revista Online Inovația Socială*, 7, no. 1, (2015) www.inovatiociala.ro/articol/138/.

² Tudorel Postolache (coord.). *Schită privind strategia înșăptuirii economiei de piață în România* (București: 1990), p. 12.

2. *Strategia/concepția* tranzitiei a fost corectă: ceea ce s-a numit *terapia de soc*; în punctele sale esențiale, concepția schimbării sociale a fost bună.

3. *Rezultatele* tranzitiei. Obiectivele tranzitiei, cu unele ezitări și distorsiuni din cauza, mai ales, a factorului uman (capacitate limitată, intervenția unor interese particulare), sunt în linii generale realizate. Un alt rezultat al tranzitiei este cristalizarea unei noi clase sociale, *capitaliștii*, clasă socială vitală pentru sistemul economic bazat pe proprietate privată. În plus, ne-am integrat în UE și în NATO. Putem conculde: *tranzitia a fost un succes*. Avem deja o nouă structură economică, privatizată, noi instituții, în primul rând, un nou tip de stat, care trebuie, desigur, perfecționat, o nouă configurație socială de clasă care va fi principalul motor al dezvoltării viitoare a României.

4. *Costul social al tranzitiei*. Strategia din 1990 prevedea efecte sociale negative inevitabile, dar se programa ca tranzitia să se desfășoare „în condițiile unui program de protecție socială eficace a grupurilor defavorizate, unui nivel acceptabil de asigurare socială a întregii colectivități și promovării unei politici coerente, care să asigure creșterea treptată, dar efectivă, a standardului de viață, a calității vieții”.³ Tranzitia a fost altfel decât cea programată: grea, mai ales pentru populație. *Costul social* a fost apreciabil, dar *inevitabil*. Costul social nu trebuia să fie diminuat printr-o politică activă de protecție, ci acceptat ca o condiție necesară a succesului tranzitiei. Suferința a meritat, pentru că obiectivele propuse au fost realizate. S-a supraadăugat și asumarea unor distorsiuni care au sporit costul tranzitiei. La dificultățile inevitabile s-au supraadăugat și altele cauzate de actorii tranzitiei: *o atribuire moralistă*, prostia, lenea și hoția, sau atribuite colectiv nouă, românilor („așa suntem noi, români”); mai nou, clasei politice care trebuie reformată.⁴

5. *Viitorul: optimism*. Odată încheiată tranzitia, la care se adaugă și succesul integrării în UE și în NATO, putem fi optimiști în ceea ce privește viitorul. Schimbările realizate oferă un punct solid pentru dezvoltarea țării.

Populația își exprimă opiniile prin mai multe mecanisme.

Din când în când, ea este chemată să exprime prin vot conducerea și programele politice. Votul politic are în profunzimea sa păcatul originar al democrației: *paradoxul libertății lui Adam*. Dumnezeu l-a chemat pe Adam și i-a spus: până acum am făcut totul aşa cum mi-a dictat înțelepciunea mea nelimitată; pe voi, oamenii, v-am făcut liberi de a lua decizii și responsabili pentru acestea; e timpul să-ți alegi o soție. Alege! Se pare că a fost prima alegere liberă a umanității. Dar era doar Eva. Adam a ales și Eva a crezut că a fost aleasă pentru că este frumoasă și bună gospodină. Păcatul originar al democrației stă la baza democrației actuale: populația votează liber, dar pe o grilă formulată de clasa politică: câțiva candidați, câteva partide. La încheierea votului știm că au votat pentru un partid sau altul, pentru un candidat sau altul, dar este foarte neclar ce a stat la baza alegerii lor. Oricum, aleșii cred că prin vot au primit un mandat politic clar. Istoria a demonstrat că sistemul electoral nu este suficient. Nu atât votul, ci mișcările populare, chiar revoltele populare au forțat schimbări

³ Ibid., p. 12.

⁴ A se vedea tipuri de factori extrinseci în explicarea tranzitiei, în Cătălin Zamfir, *O analiză critică a tranzitiei. Ce va fi "după"?* (Iași: Polirom, 2004), pp. 146-150.

politice majore. Adam, trăind în lumea modernă, ar putea face primul act cu adevărat liber al său, să aleagă să divorceze sau nu de Eva.

În ceea ce privește populația, ea are încă o formă de manifestare: exprimarea *stării sale de satisfacție/insatisfacție față de lumea în care trăiește, față de direcția în care țara este orientată, cum este condusă societatea*. Ea își comunică opiniile în mediul său, dar riscul este că „acolo, sus”, nimici nu le ascultă. Sociologii au imaginat un instrument alternativ al populației de a-și exprima opiniile despre problemele importante ale ei și ale țării: *sondajele de opinie*. Și sondajele de opinie oferă grile de exprimare formulate de sociologi, dar mult mai largi și mai diverse decât votul electoral.

Iată cum evaluează populația tranziția:

- Direcția tranziției:** După 20 de ani de tranziție, în 2010 populația estimează direcția în care România a mers.

Tabel 1.1 Cum apreciați direcția în care merge România?

în direcția greșită	86%
în direcția bună	10,5%

Sursa: Baza de date ICCV privind Calitatea vieții în România⁵

- Strategia tranziției** este exprimată sintetic în modul în care țara este condusă.

Tabel 1.2 Evaluări ale populației privind modul în care este condusă țara

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
prost și foarte prost (%)	19	33	43	43	38	37	45
bine și foarte bine (%)	40	22	20	18	21	26	21
	1997	1998	1999	2003	2006	2010	
prost și foarte prost (%)	37	62	77	46	49	80	
bine și foarte bine (%)	22	9	6	19	17	4	

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 245.

Datele ICCV oferă o imagine a dinamicii evaluărilor făcute de populație în perioada 1990-2010. În primul an al tranziției, 1990, conducerea a fost investită cu încredere de a concepe strategia schimbărilor sociale, deși îndoieți și rezerve au existat de la început. Cei mai mulți (40%, față de 19%) au considerat că țara a fost condusă bine. Din al doilea an al tranziției, 1991, populația își schimbă evaluarea: opțiunile politice sunt evaluate predominant negativ, ajungându-se în 2010 la un larg consens: 80% consideră conducerea a fi proastă sau foarte proastă.

- Rezultatele tranziției:** rezultatele schimbărilor sociale ale tranziției sunt apreciate de majoritatea populației a fi negative.

⁵ Datele utilizate aici sunt extrase din Baza de date a ICCV despre Calitatea Vieții, prezentate în Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Calitatea vieții în România 2010* (București: ICCV, 2010) și Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011).

Tabel 1.3 Cum apreciază românii schimbările din societatea românească de după 1989

	1994	1999	2006	2010
negativ	30%	54%	33%	54%
pozitiv	24%	12%	24%	13%

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 260.

4. **Prosperitatea sperată nu a fost realizată:** 65% din populație se situează în sărăcie sau la limita sărăciei. Costul social a fost foarte mare.

Tabel 1.4 Cum estimăți veniturile în raport cu necesitățile (2010)

nu ajung pentru strictul necesar	31%
ajung numai pentru strictul necesar	34%
ajung pentru un trai decent	26%
cumpărăm unele obiecte scumpe, dar cu efort	9%
reușim să avem tot ce ne trebuie, fără eforturi mari	0%

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 249.

Rezultatul este o societate mai echitabilă? *Decisiv, NU.*

Tabel 1.5 Credeți că în România diferențele dintre venituri sunt (2010)

mari sau mult prea mari	81%
normale	5%
mici sau prea mici	3%

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 249.

Calitatea vieții politice este estimată a fi foarte scăzută: 86%; 2% sunt mulțumiți și nimici nu este foarte mulțumiti.⁶

5. **Viitorul**, perspectivele țării: domină **pesimismul**.

Tabel 1.6 În raport cu prezentul, condițiile de viață peste 10 ani vor fi

	1994	1999	2006	2010
mai proaste	23%	44%	30%	52%
mai bune	66%	39	48%	20%

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). Calitatea vieții în România (București: ICCV, 2010) p. 54.

Populația oferă o evaluare a întregului proces de tranziție accentuat negativă, atât în ceea ce privește concepția derulării sale, cât și a rezultatelor ei.

⁶ Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 253.

Datele

Indicatorii social-economi ci produși de instituțiile publice exprimă o altă evaluare a rezultatelor tranzitiei decât imaginea oferită de ideologia tranzitiei.

1. Performanța economiei

În ultimii 25 de ani, imaginea globală este mai degrabă de stagnare: o creștere economică la limita de jos a modestului, plasându-se în final undeva la 20% față de 1989, mici creșteri întrerupte de trei crize majore: 1991-93, 1997-99 și 2008-2012. Abia în 2004 s-a atins nivelul economiei din 1989, pentru ca doar după patru ani să intre într-o nouă criză.

PIB 1989 = 798 miliarde lei.

PIB 2010 = 948 miliarde lei, în prețuri 1989.⁷

Crestere economică în 21 de ani: 19%, deci o creștere economică medie anuală cu mult sub 1%.

După 2010, au urmat câteva procente în minus, apoi recuperate parțial cu câteva procente în plus.

Dincolo de indicatorii PIB, a căror semnificație poate fi discutată, imaginea economiei actuale nu pare a oferi șanse prea optimiste: o economie privatizată, dar dezorganizată în jos: o industrie distrusă greu de reconstruit, o agricultură aflată într-o stare de confuzie.

Întreaga tranzitie a fost dominată de abandonul total al unei politici a creșterii economice. Singura politică a fost cea a privatizării cu orice preț și a speranței, dovedită iluzorie, că simpla privatizare în contextul unei economii mondiale, presupusă a fi binevoitoare, va pune rapid economia românească pe drumul cel bun.

Politica de încurajare a întreprinderilor mici și mijlocii, considerată ca mijlocul cel mai important al relansării economice, s-a dovedit a fi și ea mai degrabă o iluzie, în fapt susținută mai mult declarativ, decât prin măsuri coerente.

Realizăm acum, după 25 de ani, că în discursul politic nu găsim niciun program de creștere economică. Singurul obiectiv politic asumat în ultimii ani este defensiv și mai mult din rațiuni sociale: *crearea de locuri de muncă*. Ai impresia că politica economică este redusă la crearea de locuri de muncă, *oricum ar fi ele*. Deficitul cronic de politică economică devine o cauză primară a dificultăților ieșirii viguroase din actuala criză.

2. Bunăstarea populației

Eficiența umană a economiei se exprimă cu claritate în veniturile populației. Datele indică faptul că populația a suportat din plin costul tranzitiei. Marea masă a populației depinde de salarii și pensii. Salariile s-au prăbușit încă din primul an al tranzitiei (1991), atingând în 1997 nivelul cel mai scăzut: 56,2% din valoarea din 1990. Abia, după 17 ani de tranzitie, în 2007, salariul mediu depășește cu puțin nivelul din 1990. Dar situația este mai dramatică dacă adăugăm faptul că s-a produs și o pierdere a numărului de salarii, principala sursă de venituri de masă: de la 8,4 milioane salarii în 1990 la aproximativ 4,4 milioane în 2008. Aproape jumătate dintre salariații din 1990 au pierdut poziția salarială, depinzând de venituri mai mici decât salariul: de la 8,4 milioane de salariați în 1990, încă din primii ani ai tranzitiei, numărul salariaților aproape s-a înjumătățit și abia în 2015 pare a depăși cu puțin 5 milioane. Cea de a doua categorie foarte importantă de venituri, complementară cu salariul,

⁷ Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu și Simona Ilie, *După 20 de ani: opțiuni pentru România* (București: ICCV, 2010), p. 12.

pensia, a suportat și mai dur costul tranziției: pensiile s-au prăbușit până la 44% din valoarea inițială în 2000, depășind cu puțin valoarea inițială abia în 2008.

Tabel 1.7 Dinamica câștigului salarial real (S) și a pensiei medii reale (P) (1990=100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
S	100	81,7	71,3	59,4	59,4	66,5	72,7	56,2	58,4	57	59,4	62,4
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
	63,9	70,8	78,3	89,5	97,4	111,8	130,3	128,3	123,6	121,3	122,5	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
P	100	74,3	63,1	56,3	55,0	61,4	63,1	50,3	49,2	47,2	44,0	46,6
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	48,2	51,6	57,7	62,3	68,1	83,6	112,1	125,7	122,6	116,8	116,9	62,3

Sursa: Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism* (București: Pro Universitaria, 2014), pp. 187, 193, 200, 202, 208.

Creșterea, în 25 de ani de tranziție, a veniturilor salariale cu 22% și doar pentru jumătate dintre salariații inițiali, oricum am privi-o, pare derizorie.

Dar performanțele României în raport cu celelalte state care actual compun UE? În 1990, România nu era cea mai săracă țară din Europa: cel puțin 4-5 state erau mai sărace. Eurostat oferă date pentru 2007. Putem folosi aceste date, pentru că situația României față de acea dată nu s-a modificat semnificativ. Europa a traversat de atunci o criză dificilă care a atins România, chiar mai accentuat. România este nu numai cea mai săracă țară din Uniunea Europeană, dar și la distanță apreciabilă de toate celelalte țări. Unii politicieni par să fie bucuroși că, după alte calcule, Bulgaria ar putea sta mai prost.

Tabel 1.8 Venitul disponibil median (pe adult echivalent), la paritatea puterii de cumpărare, în țările membre UE în anul 2007

Luxemburg	29.292	Slovenia	13.298
Marea Britanie	18.943	Grecia	11.577
Cipru	18.230	Malta	12.572
Irlanda	17.843	Portugalia	8.933
Olanda	17.718	R. Cehă	8.913
Germania	17.338	Estonia	6.765
Danemarca	16.958	Slovacia	6.888
Belgia	16.726	Ungaria	6.631
Franța	15.604	Lituania	5.854
Suedia	15.968	Letonia	5.594
Finlanda	15.372	Polonia	5.704
Italia	14.580	Bulgaria	3.343
Spania	13.011	România	2.942

Sursa: Eurostat, 2010, apud. Stanciu, Mariana și Adina Mihăilescu, „Raportul social al ICCV. Starea sărăciei în România în context european”, București: ICCV, 2011.

Venitul disponibil pe persoană echivalentă în țările UE în 2007 oferă următoarea imagine: mediana pe UE poate fi considerată Spania, cu 13.011 euro. România, cu 2.942, se plasează cu mult sub 60% din mediană (nivel sub care UE consideră plasarea în sărăcie), mai precis la 23% din mediană. Performanța umană a tranziției românești apare și mai dezamăgitoare, dacă o raportăm la media celorlalte țări în tranziție: veniturile pe persoană în România reprezintă, în 2007, 39,4% din media veniturilor celorlalte 8 țări în tranziție, în care nu am inclus Bulgaria.

Acste date ne pun pe gânduri: nu cumva tranziția din România a fost cea mai proastă în raport cu celelalte țări foste sociale?

Întreaga tranziție a României a fost caracterizată printr-o politică *profit* (profitul a fost avansat pe toate căile) și *antisalarială*. Politica salarială a fost centrată pe *politica salariului mic*, considerată un factor pozitiv pentru creșterea economică. Salariații au fost sacrificați pentru o creștere economică iluzorie. Politica tranziției a aruncat în sărăcie un segment substanțial de salariați.

Valoarea mediană a salariului minim din cele 27 de țări UE este cea a Portugaliei, de 565 euro. România se plasează cu mult sub mediană, la 28% din acesta. Dacă aplicăm același prag de sărăcie relativă, 60% din mediană (acesta este în 2013 de 339 euro), România se plasează, cu un salariu minim de 157 euro, la o distanță substanțială: 46,3% din pragul de sărăcie relativă.

Tabel 1.9 Salariul minim în Uniunea Europeană, raportat la standardul puterii de cumpărare (SPC)

stat UE	salariul minim 2013 (SPC)	stat UE	salariul minim 2013 (SPC)
Luxemburg	1.874,19	Portugalia	565,83
Belgia	1.501,82	Polonia	392,73
Olanda	1.469,40	Croatia	372,35
Irlanda	1.461,85	Slovacia	372,35
Franța	1.430,22	Ungaria	335,27
Marea Britanie	1.264,25	Estonia	320,00
Slovenia	783,66	Cehia	312,01
Spania	752,85	Lituania	289,62
Malta	697,42	Letonia	286,66
Grecia	683,76	Bulgaria	158,50
		România	157,50

Sursa: Eurostat (în euro); (SPC – Standardul Puterii de Cumpărare)
http://epp.Eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Wages_and_labour_costs/ro

În 2013, salariul minim în România reprezenta 36,4% din media salariilor minime din celelalte țări în tranziție, cu excepția Bulgariei. Optiunea guvernării Ponta de creștere rapidă și progresivă a salariului minim, inclusiv a salariilor diferitelor categorii bugetare, este o componentă importantă a unei posibile noi strategii social-economice de relansare a României.

3. Cuprinderea în activitatea economică formală a populației active

Și într-o țară săracă gradul de ocupare este, de regulă, mare, dar o ocupare *precară*, care produce venituri modeste și fluctuante, la limita sărăciei. În România actuală, ocuparea e foarte diversificată calitativ. Indicatorul cel mai relevant pentru gradul de participare la o activitate economică capabilă să asigure un standard de viață decent este proporția de salariați din populația activă. Munca salarială acordă venituri mai ridicate decât economia nesalarială și mult mai sigure. Cu munca salarială sunt asociate cele mai importante forme de asigurare socială: securitatea locului de muncă, asigurările de sănătate, pensii, ajutor de șomaj. Gradul de salarizare este un indicator fundamental al *calității vieții de muncă*.

Unul dintre costurile sociale ale tranzitiei este reducerea locurilor de muncă salariale. Reducerile cele mai importante au avut loc mai ales în domeniile cu venituri mai ridicate, în industrie.

Tabel 1.10 Dinamica numărului de locuri de muncă salarială

		1990	2013
total economie	mii persoane	8.142	4.444
industria	mii persoane	4.005	1.285

Sursa: Anuarul Statistic al României 2000-2014.

Șansa de a obține un loc de muncă a devenit o problemă critică: în 2010, 76% din români estimau că posibilitatea de a obține un loc de muncă e foarte proastă sau proastă.

Tabel 1.11 Cum estimează românii posibilitatea obținerii unui loc de muncă?

	1990	2010
proastă / foarte proastă	33%	76%
satisfăcătoare	30%	17%
bună / foarte bună	21%	6%

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții*. (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 246.

4. Inegalitate/egalitate, polarizare socială

Un alt cost social al tranzitiei este creșterea inegalității sociale.⁸

În perioada tranzitiei, în România, de la un nivel scăzut al indicelui Gini de 24 în 1989, s-a făcut un salt la 35 în 2009, față de 30, media UE. Nivelul inegalității din România este caracteristic țărilor subdezvoltate.

Și în ultimul deceniu inegalitatea socială a cunoscut o creștere care poate fi caracterizată și fi explozivă. Să luăm un alt indicator standard al inegalității: raportul dintre veniturile celor mai bogăți 20% față de cei mai săraci 20%. Raportul era în 2000 de 4,5 și a crescut în 2008 la 7.

⁸ Datele din această secțiune sunt preluate din Cătălin Zamfir (coord.). *România: răspunsuri la criză* (București: ICCV, 2011), pp. 49-68.

Politica salarială a devenit și ea un mecanism al polarizării sociale. Dacă în România salariul mediu cunoaște o creștere modestă în 2013 față de 1989 (120%), salariul minim se depărtează de salariul mediu, depreciindu-se față de 1989: 82% din nivelul inițial. La toți indicatorii de inegalitate socială, România se plasează pe primul sau al doilea loc din Europa, după Lituanie.

Politici, România se depărtează de Europa: un obiectiv important al construirii Uniunii Europene este limitarea progresivă a inegalității sociale. În România, mulți lideri politici consideră inegalitatea ridicată ca un cost inevitabil, chiar ca un indicator al succesului tranzitiei, de sănătate motivatorie. Politica fiscală din ultimii 10 ani este generatoare de creștere a inegalității: o fiscalitate regresivă.

5. Importanța statului

În perioada tranzitiei, inevitabil că statul și-a schimbat substanțial funcțiile. Amplierea intervenției sale într-o perioadă de schimbare socială profundă nu poate să se reducă, ci chiar să crească: în restructurarea întregii societăți, dar și în echilibrarea bunăstării.

În întreaga perioadă a tranzitiei, politica în România a fost cea a *statului mic*.

Tabel 1.12 Cheltuielile publice ale României ca pondere în PIB (2013)

România, cel mai scăzut nivel din UE	35,1
cel mai ridicat nivel în UE	59,7

Sursa: Eurostat

Paradoxul României: deși statul este cel mai „mic” din Europa, politica românească, până de curând, a fost orientată spre reducerea și mai mult a lui.

6. Gradul de implicare publică în echilibrarea bunăstării

Obiectivul principal al politicilor sociale este să reprezinte ele însele un producător de bunăstare colectivă (în principal educație și sănătate; să promoveze ocuparea), dar și să echilibreze distribuția bunăstării colective și să reducă sărăcia.

Discursul public avansează aproape constant estimarea că statul social consumă în România excesiv de mult din buget. În consecință, el trebuie drastic redus. În realitate, cheltuielile sociale reprezintă partea cea mai mică din buget, față de celelalte țări europene. Politica actuală mărește astfel decalajul față de celelalte țări europene.

Tabel 1.13 Cheltuielile publice sociale ca pondere în PIB (2011)

România	19,5
media UE 27	34,3
Ungaria	26,8
Slovacia	22,4
Cehia	24,9
Polonia	24,0
Bulgaria	21,5
Danemarca (nivelul cel mai ridicat)	43,1

Sursa: Eurostat

Subfinanțarea relativă apare în toate domeniile sociale. Deși, de exemplu, liderii politici se tot plâng constant că pensiile presupun cheltuieli prea mari, în fapt datele arată că ele sunt mult mai mici decât în celealte țări în tranziție.

Țările vest-europene au inventat, în condițiile dificile lăsate de cel de al Doilea Război Mondial, conceptul de *stat social* și și-au menținut această orientare. UE a conferit statului social o nouă dimensiune, introducând un concept-obiectiv politic prioritar: reducerea excluderii sociale și promovarea incluziunii sociale.

În contrast cu politica UE, unele guvernări în România au avut ca obiectiv prioritar reducerea la minimum a funcțiilor sociale ale statului. În mod special, asistența socială este ținta reducerii drastice, pe motivul că este prea mare și viciată de abuzuri, de ea beneficiind mulți care de fapt nu merită, fără a se furniza însă date statistice, cu excepția unor exemple. Tema combaterii excluderii sociale / promovării incluziunii sociale nu mai este prezentă decât accidental în discursul politic.

În ultima perioadă politica românească a fost constant orientată spre reducerea suportului social, sub standardul unei mai bune focalizări: *reducere prin focalizare*.

Serviciile sociale fundamentale – învățământ, sănătate, poliție – au fost supuse constant mesajului politic de decredibilizare și unor măsuri continue de reorganizare prin reducere, cu efecte distructive.

7. Ponderea săracilor în populație

Tranziția s-a caracterizat printr-o explozie a amplorii și gravitației sărăciei în România. Ca efect al căderii economiei, dublată de accentuarea polarizării economice și de deficitul de protecție socială, sărăcia s-a extins. Sunt, în special, șocante apariția și creșterea comunităților confruntate cu o sărăcie extremă, de tipul celor dezvoltate în jurul gropilor de gunoi.

Indicatorul sărăciei relative, utilizat de Uniunea Europeană, este mai puțin relevant pentru țările cu un grad ridicat de sărăcie, el indicând mai mult inegalitatea decât sărăcia propriu-zisă. Când analizăm datele oferite de UE trebuie să ținem seama că ele oferă o imagine mai roză a situației țării noastre: în România, sărăcia absolută tinde să fie mai ridicată decât sărăcia relativă.⁹

Tabel 1.14 Sărăcia relativă (sub 60% din venitul median, 2013)

România	22,4%
media UE	16,6%
Cehia, cel mai scăzut	8,6%

Sursa: Eurostat

Ceea ce diferențiază dramatic România de toate celelalte țări este riscul de sărăcie a persoanelor care muntesc, drept rezultat al politiciei salariale. Ca efect cumulat al tuturor

⁹ De văzut și în Mariana Stanciu și Adina Mihăilescu, *Raportul social al ICCV. Starea sărăciei în context european*, București, ICCV, 2011.

politiciilor social-economice, munca nu garantează un standard decent de viață, extinzându-se riscul sărăcirii și în zona segmentului activ al populației.

Tabel 1.15 Sărăcia persoanelor care muncesc, pondere din persoanele angajate (2007)

România	18
media UE 27	8
Bulgaria	8
Cehia	3

Sursa: Eurostat, apud. Cătălin Zamfir (coord.). *România: răspunsuri la criză* (București: ICCV, 2011), p. 56.

UE își propunea o reducere până în 2020 a săracilor cu 20 de milioane. La rândul său, România a formulat un obiectiv similar. Nu e clar cum ar putea să-l atingă. De atunci, preocuparea politică de a reduce sărăcia și excluziunea socială a trecut pe un plan secund, până la a dispărea complet în anii 2008-2011. În repetate rânduri, discursul politic al guvernării din acei ani lansa ca explicare a sărăciei „lenea” populației și ca singură soluție la nemulțumirile în creștere – migrația.

În condiții de criză economică severă, asistența socială, instrumentul public de limitare a efectelor de sărăcire severă, este supusă unei politici de decredibilizare și compresie. Bugetul pentru 2012 prevedea o reducere și mai importantă a finanțării asistenței sociale de la 2,8% din PIB la 2%. În fapt, asistența socială propriu-zisă este de sub 1%, restul fiind dedicat alocației de stat pentru copii.

8. Grad de democrație/autoritarism

Și în evaluarea sistemului politic ne confruntăm cu o discrepanță șocantă. Pe de o parte, constatăm că avem structuri instituționale standard pentru orice democrație occidentală: pluripartidism, parlament, alegeri. Specialiștii tranzitiei consideră că avem democrație, deși, din motive greu de explicat, nu funcționează bine.

Populația are însă, după cum am văzut, o opinie mai dură: 91% consideră că nu au nicio influență asupra modului în care este condusă țara.

Cum explicăm această discrepanță? Cred că pentru asta trebuie să adoptăm teoria lui Marx. El argumenta că procesul politic este mai puțin explicabil prin formele legale, cât mai mult prin structura reală de putere a societății civile: grupurile sociale interne și externe și relațiile dintre ele sunt aflate într-un joc complex și rezultatul acestuia dă profilul procesului politic.

Dincolo de opiniile populației, câteva fapte relevante pentru succesul/insuccesul democrației românești. 2012 a fost anul în care populația a decis că doar votul din 4 în 4 ani nu este suficient. A ieșit în stradă și protestul ei a forțat schimbarea guvernării. Majoritatea reală (7,4 milioane, față de un segment nesemnificativ care a avut o altă părere) a votat pentru demiterea președintelui, considerat a fi frâna principală în calea ieșirii din situația dezastroasă a României. Voința populației, exprimată democratic prin vot, a fost însă desconsiderată. Occidentul avea o altă părere și a impus-o României. Președintele însuși a încălcăt principiul fundamental al funcției sale constituționale: să asigure respectarea cu

strictete a voinței poporului. El a chemat, nu la vot, ci să stea acasă, să nu-și exprime opțiunile. A fost un act politic, cred, unic într-o democrație modernă. Mai mult, a ignorat voința zdrobitoare a majorității reale, refuzând să-și dea demisia de onoare constituțională. Clasa politică a dovedit și ea lașitate anticonstituțională, acceptând cu resemnare, printr-o sofisticărie juridică, anularea voinței populației.

Votul din 2014, dincolo de controversele referitoare la semnificația sa, a fost clar că a exprimat o nemulțumire față de (ne)realizarea mandatului de schimbare acordat în 2012, estimată ca insuficientă. A fost mai degrabă un vot negativ și o speranță pentru altceva. Și iarăși Eva a crezut că a fost aleasă pentru că e frumoasă și că i s-a acordat un mandat ferm de a găti tot ce-i trece prin minte. Istoria neînțeleasă se repetă.

Iulian Stănescu limpezește răspunsul la întrebarea cine ia deciziile fundamentale în democrația românească, cine beneficiază și cine va suporta costurile.¹⁰ Citez pe larg, pentru că formulările sunt extrem de clare.

„Programul ieșirii din criză în 2010 este centrat pe un împrumut masiv de 20 miliarde euro și de condiționalități complementare. (...) Inițiativa constituirii unei platforme colective de acțiune nu a aparținut statelor, ci (...) organizațiilor financiare internaționale, BERD și FMI, precum și Comisiei Europene. (...) Statele occidentale au avut un rol semnificativ în stabilirea cadrului de acțiune și de coordonare politică a procesului. (...) Principalul partener al instituțiilor financiare internaționale și CE a fost capitalul finanțier vest-european. (...) Reprezentanții statului român nu au avut o poziție proactivă, ci una pasivă față de deciziile luate”.¹¹

Cum s-au distribuit beneficiile împrumutului?

„Pentru capitalul străin, filialele bancare din România au fost puse la adăpost. (...) O parte importantă a celor 20 miliarde necesare susținerii balanței de plăți externe se întorcea către băncile occidentale. (...) O altă parte revine producătorilor industriali vest-europeni, prin vânzările de bunuri de consum. (...) În fine, profiturile companiilor străine (...) puteau fi repatriate.

Pentru capitalistii autohtoni a fost înlăturat unul dintre cele două mari pericole: inflația, respectiv creșterea impozitelor directe”.

„Pentru populație, acordurile înseamnă o notă de plată în plan social prin scăderea veniturilor reale, șomaj, sărăcie, provocate de ajustările structurale și austерitatea bugetară”.¹² Evident, tot în sarcina populației revine rambursarea împrumuturilor contractate în 2009-2010.

Integrarea europeană, pe lângă beneficiile scontate, a avut și efecte care nu pot fi ignorate: „A însemnat și prezența dominantă a capitalului străin la nivelul înălțimilor de comandă ale economiei. În această situație, interesele acestuia nu aveau cum să nu fie acomodate, fiind un element definitoriu al structurii și funcționării puterii în România”.¹³

¹⁰ Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la nou capitalism (1989-2014)* (București: Pro Universitaria, 2014).

¹¹ Ibid., p. 313.

¹² Ibid., p. 314.

¹³ Ibid., p. 314.

Democrația românească există la nivel instituțional, dar conținutul său real este cu totul altul decât în Occident. Ce șanse are, în aceste condiții, democrația românească să funcționeze ca în țările occidentale puternice?

Rolul științei în ghidarea tranzitiei

Chiar imediat după Revoluție, în mediul intelectual s-a pus cu acuitate întrebarea: *în ce direcție va trebui România să meargă?* Noul climat politic a fost dominat de două orientări care au generat încă din ianuarie 1990 un conflict politic.

În primul rând, segmentul puternic al tehnocraților, care ocupa sistemul administrației publice și sistemul economic, a lansat o vizionare fundată pe două principii: *consensul* (se pornea de la o stare de fapt, populația era în cvasitotalitatea ei anticeaușistă și necomunistă) și *deschiderea* la cristalizarea împreună, în timp, a unui program de schimbare socială. Modelul societăților occidentale era dintotdeauna pentru România o alternativă dezirabilă la comunismul impus de sovietici. Pentru cvasitotalitatea populației, comunismul era de domeniul trecutului.

Cea de a doua orientare a fost promovată de grupuri politice radicale rămase din partidele politice istorice, desființate de comunism. Multe dintre ele considerau că au un drept istoric de a prelua conducerea, că aveau competență necesară pentru o reconstrucție socială; comunismul era considerat ca o realitate politică prezentă care trebuia combătută activ. Ele s-au văzut copleșite de masa de tehnocrați care au preluat puterea. Politic, partidele istorice au promovat o suspiciune că tehnocrația este dominată de o mentalitate comunistă.

Luna ianuarie 1990 a fost caracterizată, pe de o parte, de procesul de reconstrucție instituțională necesară, dominat de „tehnocrații” care preluaseră inițiativa politică, și, pe de altă parte, de grupurile politice provenite din fostele partidele istorice, care, în stradă, promovau în luptă pentru putere un program radical anticomunist.

Strategia Postolache. În acest climat tensionat, profesorul Tudorel Postolache a avut o inițiativă care a oferit o clarificare a perspectivei României, totodată, detensionând substanțial climatul politic. Pe 27 februarie 1990 s-a înființat *Comisia guvernamentală* cu misiunea de a elabora *Programul economic al Guvernului de tranzitie către o economie de piață*. Comisia a soluționat și tensiunea politică dintre tehnocrația intrată în politică și grupurile din partidele istorice. Programul urma să fie realizat de specialiști din unitățile economice, institute de cercetare și proiectare, din învățământul superior, precum și de la ministere și celealte organe centrale, însumând peste 1.200 de specialiști. Profesorul Tudorel Postolache a obținut, totodată, lucru foarte important politic, și acceptul de principiu al liderilor din partidele istorice. *Schîza privind strategia însăptuirii economiei de piață în România* a fost lansată în luna mai 1990. Documentul conținea principalele opțiuni politice și un plan de implementare a *Strategiei*: eșalonarea principalelor măsuri care urma să fie adoptate în 1990-1992 și un set de 41 de legi, esențiale pentru implementarea noului program: 1990-1991.

Strategia Postolache a lansat o nouă coaliție națională între tehnocrați și oameni de știință. Au fost antrenați în elaborarea acestei Strategii și sociologii. O parte substanțială a acesteia a fost acordată *Cadrului general al politicii sociale*, care conținea principii, direcții și obiective de realizat în orizonturi de timp precizate.

Pentru prima dată, *Strategia* conclude discuții asupra *opțiunilor strategice alternative* ale programului de schimbare a României, propunând o direcție. În dezbaterea „terapia de soc” versus „tranzitie graduală, de durată”, s-a propus: „Strategia pentru care optăm ar putea fi definită ca o tranzitie graduală efectuată în ritm rapid și în cadrul căreia implementarea mecanismelor juridice și economice strict necesare funcționării economiei de piață să se facă în mod accelerat (în cel mult 2-3 ani – cu asigurarea unei protecții sociale corespunzătoare a întregii colectivități)”.¹⁴

Sociologia primea, în viziunea *Strategiei*, un rol important în lansarea noii concepții a tranzitiei: politica socială „nu trebuie să fie strict reactivă, defensivă... ci și **constructivă**, orientată spre crearea condițiilor pozitive ale creșterii calității vieții”.¹⁵

După cum se poate vedea, *Strategia Postolache* corespunde parțial strategiei tranzitiei promovate ulterior, dar se diferenția substanțial în puncte importante. Pe fondul comun – crearea unei economii de piață –, opțiunea *Strategiei Postolache* conținea trei puncte clare: nu terapia de soc, ci o tranzitie graduală, dar fundată pe crearea rapidă a cadrului legal-instituțional al noului sistem (2-3 ani); și o tranzitie socială protejată. Strategia promova o nouă coaliție dintre specialiștii din sistemul politic administrativ și cercetarea științifică națională din instituțiile de cercetare și din sistemul universitar.

Era, totodată, și o nouă viziune asupra practicii politice: se promova o strategie *deschisă spre viitor*, produsă printr-un proces democratic de participare a tuturor specialiștilor din România. Construirea unei „economii naționale” va trebui să ia în considerare multimea factorilor concreți, sociali, culturali, istorici, psihologici. „Încercarea de a elabora imaginea *în detaliu* a economiei de piață românești sau de a importa *in toto* un «model» anume, din alte spații naționale, nu se justifică”.¹⁶ Am citat masiv din *Strategie*, pentru că putem înțelege mai bine climatul intelectual-politic al primelor luni de după Revoluție, cu efecte determinante asupra întregului proces al tranzitiei.

Spre sfârșitul anilor '90 și mai ales începutul anului '91 au început să se manifeste reacții negative față de *Strategie*, care au avut ca rezultat împingerea *Programului Postolache* în uitare. Reacția negativă față de *Strategie* este ciudată, pentru că, pe fond, ea nu era diferită de programul ulterior al tranzitiei. Explicația constă în trei diferențe care s-au dovedit foarte importante. În primul rând, lansarea discuției asupra *alternativelor* de dezvoltare socială inițiate de *Strategie* a fost înlocuită de un program unic al tranzitiei, considerat ca singura posibilitate „normală” de dezvoltare. În al doilea rând, înlocuirea *coalitionei naționale politică-știință* cu o *coalitione politică-instituțiile mondiale*. În al treilea rând, înlocuirea căutării unei căi adaptate condițiilor concrete, cu preluarea *in toto* a modelului promovat de instituțiile internaționale.

Procesul de rupere a colaborării științei cu politicul este foarte clar în cazul sociologiei. Prin vocația sa, sociologia a intenționat să se angajeze în conceperea unui nou tip de societate. Dar realitatea politică i-a luat-o înainte. Politic, prioritare au fost preluarea

¹⁴ Tudorel Postolache (coord.). *Schită privind strategia înșăptuirii economiei de piață în România* (București: 1990), pp.11-12.

¹⁵ Ibid., p. 22.

¹⁶ Ibid., p. 11.

modelelor instituțiilor politice occidentale și liberalizarea economiei, complementar cu privatizarea ei, prin preluarea modelelor elaborate mondial.

În primii ani ai tranzitiei, sociologii au fost angajați în două domenii: politicile sociale și reforma sistemului de educație și cercetare.

În principal, sociologia românească a optat să fie o *știință instrumentală* a construirii noii societăți.

Cu puține excepții, tematica macrosocială a sociologiei nu a asimilat modelul ideologic al tranzitiei. Sociologia a optat, în puținele lucrări dedicate procesului global de schimbare a României, mai degrabă pentru o perspectivă critică și, ulterior, pentru încercări de descifrare a căilor de ieșire din criza cronică a României.

O concluzie. Putem caracteriza societatea românească drept rezultat al celor 25 ani de tranzitie astfel: *o societate săracită, dominată de grave inegalități, bazată pe o economie dezorganizată, pe tendințe de manifestări autoritariste sub forma unei democrații inoperante, pe intervenții politice de tip vasal ale unor forțe externe.*

Populația a suferit costul tranzitiei, dar nu a fost un cost inevitabil pentru o tranzitie de succes, ci un cost cauzat de o proastă strategie.

O nouă teorie a tranzitiei românești: Profilul statului în procesul tranzitiei românești

Nucleul structural explicativ al societății românești în tranzitie

De unde trebuie să pornești pentru a crea o teorie explicativă a unei societăți în tranzitie? Pentru a construi o teorie a unei realități sociale deja existente, rezultatul unui proces „natural” de formare, trebuie să identifici logica sistemului existent, independent de programele/intențiile actorilor din sistem.

Tranzitia însă este o realitate rezultată din implementarea unui *program de schimbare*. Nu poți să construiești o teorie explicativă a tranzitiei, dacă nu pornești de la identificarea acestui program de schimbare.

Teoria actuală a tranzitiei se fundează pe un *nucleu structural explicativ*, centrat pe *obiectivele tranzitiei (teorie-obiectiv)*. Programul de tranzitie are trei obiective:

- *Sistem politic pluripartidist-parlamentar.*
- *Privatizarea proprietății publice.*
- *Economia liberă de piață.*

Acest nucleu structural explică profilul societății produse în procesul tranzitiei: ea este un sistem social într-un grad avansat de realizare a acestor obiective. Problema *teoriei-obiectiv* este că oferă o imagine simplificată a realității sociale, multe fenomene care compun tranzitie rămân complet neexplicate (*reziduuri neexplicate*): căderea economiei, un stat cronic subfinanțat și, în prezent, suntem șocați de amploarea corupției. Tentativa *teoriei-obiectiv* este de a considera aceste fenomene ca fiind *externe* logicii tranzitiei, cauzate de unii factori, mai ales

de „români” (*atribuire morală*): oamenii sunt leneși și indolenți, hoți, incapabili; *asa suntem noi, români*; reminiscențele mentalității comuniste.

Propun aici dezvoltarea teoriei tranzitiei incluzând un nivel mai specific decât cel bazat doar pe obiective generale, având în centrul ei, ca *nucleu structural-explicativ, strategia*. O **teorie-strategie**.

Nucleul explicativ-strategie cuprinde un complex teoretic din două componente strategice, care poate explica structural o gamă largă de caracteristici ale tranzitiei.

1. *Privatizarea rapidă, „cu orie preț”*: *privatizarea rapidă, având, totodată, ca o condiție, asigurarea eficienței economice și respectarea procedurilor legale de privatizare.*
2. *Politica statului mic.*

Privatizarea rapidă și statul mic sunt *fapte*: ambele au fost opțiuni politice explicite încă de la începutul tranzitiei.

Aceste două opțiuni strategice explică profilul statului în procesul tranzitiei.

Profilul statului în procesul tranzitiei: *ipoteza statului neofeudal*

Profilul statului este determinat de rolul său în colectarea resurselor financiare și în redistribuirea acestora, în administrarea bogăției publice.

În mod curent se consideră că statul românesc actual este de *tipul statului capitalist occidental*, dar imperfect, aflat într-un proces normal de implementare a lui, cu distorsiuni provenite din calitatea individuală a actorilor politici. În mare măsură, structurile instituționale ale statului reprezintă preluarea *pattern-ului* statului occidental. Această „teorie a statului capitalist occidental” s-a dovedit însă a avea o capacitate limitată de a explica realitatea complexă a sistemului politic românesc.

Ipoteza mea este că statul român actual are un profil distinct determinat de modelul occidental de stat, la care se adaugă *funcțiile* specifice ale statului în procesul tranzitiei și efectele sociale ale exercitării acestor funcții.

Statul capitalist occidental (european) este fundat pe un sistem politic pluripartidist, parlamentar și vot universal. Substanța sa este de a exprima *structura social-economică a unui societăți capitaliste*, produsă nu prin implementarea unui proiect global, ci construită, din aproape în aproape, timp de câteva secole.

În centrul său stă mecanismul de colectare și redistribuire a resurselor produse *actual* de economie. Economia privată produce veniturile, care sunt *distribuite primar* sub forma profiturilor și salariilor. Economia este producătorul *bogăției*. Statul preia o parte din veniturile produse de economie (impozite și contribuții) și le *redistribuie* în interesul întregii colectivități. În primul rând, prin programele de interes colectiv (construcții de interes public, educație, sănătate, asistență socială, activități culturale, cercetare științifică, securitate colectivă și individuală). O altă parte din aceste venituri sunt utilizate pentru o reechilibrare a bunăstării, în primul rând, pentru susținerea suplimentară a familiilor cu copii, a persoanelor cu dizabilități, dar și pentru a aduce grupurile sociale aflate în deficit de venituri la un nivel minim considerat ca acceptabil. Statul conține, totodată, un sistem de *asigurare colectivă în fața*

riscurilor sociale: boală, dizabilitate, bătrânețe, pierderea locului de muncă, catastrofe naturale. Funcțiile sociale ale statului reprezintă substanța a ceea ce se numește în mod curent *stat social*. Statul capitalist occidental nu produce el însuși bogăție, ci redistribuie bogăția/veniturile produse *actual* de economie. Statul capitalist nu îmbogățește un grup sau altul, ci echilibrează bunăstarea.

Și în preluarea resurselor din economie, statul are un rol de *echilibrare socială*: preia mai mult de la segmentele mai prospere (impozitul progresiv), de la cei activ economic, de la cei care au deja educație, de la cei sănătoși, de la familiile care nu au copii, pentru a compensa deficitele celor care, nu din vina lor, nu au un loc de muncă, tinerilor la începutul vieții lor, celor înaintați în vîrstă, celor care se confruntă cu probleme de sănătate, cu probleme de dizabilități, familiilor cu mulți copii.

În economie, statul are un rol de reglementare și de suport. El se angajează în asigurarea condițiilor creșterii economice, inclusiv în relațiile externe, de susținere a companiilor private naționale.

Importanța rolului statului modern poate fi estimată dacă luăm în considerare faptul că el utilizează aproape o jumătate din PIB, în unele țări chiar mai mult.

La marginea sistemului capitalist, trebuie notat și un alt tip distinct de stat: *statul capitalist vasal*. În discursul occidental dominant se sugerează insistent că în țările „în curs de dezvoltare” statul este unul de tip capitalist occidental, dar și el în curs de dezvoltare. Mulți specialiști consideră că, de fapt, în țările subdezvoltate, statul are un profil distinct: un stat capitalist slab, la marginea sistemului capitalist, supus puterii marelui capital din țările dezvoltate – un stat vasal.

Statul în perioada tranziției

Profilul statului în tranziție este rezultatul confruntării și al oscilației între trei tendințe structurale. Prima, formulată explicit în programele care guvernează tranziția: implementarea modelului statului capitalist occidental. A doua: reforma întregii societăți, o funcție cu totul nouă, statul ca instrument al schimbării societății comuniste, în primul rând, transformarea sistemului economiei sociale, dar și a celorlalte sfere ale societății. În fine, statul este supus presiunilor noilor grupuri de putere care vor să-l utilizeze în propriile interese. Presiunea grupurilor de interes se desfășoară în toate societățile dezvoltate, dar un stat puternic poate limita substanțial exercitarea acestora. Un *stat mic și slab* este ușor victimă grupurilor de putere.

Statul tranziției, pe lângă funcțiile standard ale oricărui stat modern capitalist (redistribuie în interes colectiv veniturile preluate din economia actuală), îndeplinește deci patru funcții distințe:

- *Privatizarea economiei* este funcția centrală a statului în perioada tranziției: transferul proprietății economice din proprietatea publică în proprietate privată;
- *Retrocedarea proprietăților naționalizate în perioada comunistă sau chiar anterioară*;
- *Reforma legislației și a sistemului juridic*;
- *Reforma instituțională*: Principalele sectoare publice au fost supuse unor programe de reformă: educație, sănătate, securitate, administrație etc.

Realizarea acestor funcții, mai ales a mecanismelor privatizării, a generat o cu totul altă configurație social-economică decât cea așteptată.

Statul tranzitiei se deosebește structural de statul capitalist standard, în special prin rolul său în distribuirea/redistribuirea resurselor economice și a bogăției acumulate.

Statul capitalist clasic redistribuie resursele „de sus în jos”: preia resursele, mai accentuat de la cei mai prosperi, și le redistribuie în interesul masei comunității, inclusiv în sprijinul celor în dificultate.

Statul feudal redistribuie resursele „de jos în sus”: preia de la masa comunității (mai ales de la țărani și de la comunitățile vasale) și redistribuie spre vârful societății (clasa feudală). Statul feudal nu echilibrează, ci creează bogăția la vârf.

Statul tranzitiei, spre deosebire de statul capitalist clasic (care deține puțină bogăție acumulată), este un stat bogat, deținător al unei mari proprietăți acumulate în perioada comunistă. Misiunea sa este de a distribui proprietatea publică acumulată prin privatizare și retrocedare. Ca și statul feudal clasic, prin procesul de redistribuire a proprietății publice, el este *creator al clasei bogate*. Spre deosebire de statul feudal, el nu preia bogăția, ci o deține. În acest context, am formulat *teoria statului tranzitiei ca stat neofeudal*.

Privatizarea

Privatizarea urma să fie realizată cu respectarea strictă a două condiții:

1. Obiectivul trebuie să fie o *privatizare pentru dezvoltare/creștere economică*. Se presupunea că o întreprindere privatizată va fi organizată și condusă mult mai eficient. Ea va atrage, totodată, investiții private. Pe ansamblu, economia privată va fi imediat mai prosperă. În contractele de privatizare se prevedea ca o condiție esențială dezvoltarea întreprinderii. În *Strategia* adoptată în 1990 se prevedea o creștere anuală a PIB în ritm mediu anual de cel puțin de 3,7-3,8%, „concomitent cu mari mutații în structura pe ramuri și creșterea eficienței întregii economii naționale”.¹⁷

2. *Legalitatea procedurală*: privatizarea va fi selectată prin competiție transparentă, în funcție de capacitatea solicitantului și a programului postprivatizare oferit; contractele de privatizare sunt foarte elaborate, prevăzând etape și controale ale asigurării creșterii economice ulterioare privatizării.

Strategiile de privatizare au creat marea diferență. Legalitatea procesului urma să fie asigurată de un control legal, procedural accentuat. Se aștepta că vor fi acte ilegale (corupție), dar ampoarea lor urma să fie strict limitată de un control prioritar. Se presupunea, totodată, că privatizarea va efectua și o curățare a economiei, dar se aștepta că privatizarea de succes, prin creștere economică, va fi dominantă.

La aceste condiții procedurale, procesul de privatizare a fost dominat de o opțiune politică strategică: *privatizarea rapidă*. Pentru a asigura susținerea procesului de privatizare se utiliza metoda planurilor decise politic în acord cu Banca Mondială; performanța politică a tranzitiei, de regulă, este evaluată prin rapiditatea privatizării.

Statul s-a aflat însă de la început în fața unei dileme: pe de o parte, obiectivul privatizării rapide, pe de altă parte, dificultățile de a găsi oferte de privatizare care să asigure

¹⁷ Ibid., p. 13.

privatizări de succes, la care se adăugau complexitatea procedurală și presiunea grupurilor de interes, cu riscul de a întârziu/bloca privatizările.

Politic, *privatizarea rapidă a primit o prioritate absolută*, forțând inevitabil atât legalitatea procesului, trecut pe plan secund, cât și obiectivul dezvoltării economice prin privatizare. Rapiditatea privatizării a fost pe departe prioritată în raport cu privatizarea controlată și, mai ales, față de privatizarea care să asigure creșterea economică. Privatizarea rapidă s-a dovedit a fi caracterizată a se realiza *prin distrugere, nu prin creștere*.

Ideologia privatizării rapide a fost susținută de ideologia *terapiei de soc*, ca singura soluție a unei tranzitii de succes, opusă unei privatizări etapizate: celebra metaforă a pisicii: mai bine o tai dintr-o dată, decât pe bucăți. Ideologia privatizării rapide s-a exprimat în formulări des utilizate: „*privatizarea și pe un leu*”, „*privatizarea oricum*”.

Prioritatea absolută acordată privatizării *oricum* a fost justificată printr-o atitudine global negativă față de structurile economice moștenite, exprimată prin celebra formulare a prim-ministrului din primii ani ai tranzitiei: „*Industria românească este un maldăr de fier vechi*”.

Privatizarea rapidă se funda pe presupoziția că noul proprietar își va putea spori profitul doar prin dezvoltarea întreprinderii, prin noi investiții. În fapt, noua proprietate privată a oferit o nouă resursă mult mai simplă și eficientă de profit: distrugerea, nu dezvoltarea întreprinderii, vânzarea „la fier vechi” a echipamentelor și a terenurilor. Privatizarea a creat un sistem economic privat ușor profitabil, fără investiții, fără dificultatea organizării întreprinderii, fără riscul economiei reale. *Privatizarea cu distrugere* nu este imorală, ci este parte a filozofiei sistemului privat: maximizarea profitului și minimizarea riscurilor. Obiectivul capitalistului nu este să organizeze mai bine întreprinderea și să angajeze salariați, ci să câștige. E drept, privatizarea prin distrugere a fost mereu la limita legalității, dacă nu chiar prin încălcarea acesteia și prin nerespectarea prevederilor contractuale, confuze și ușor contestabile.

Imaginea coagulată acum, spre sfârșitul procesului de privatizare, este: cu puține excepții, privatizarea rapidă a dus la dezmembrarea noilor întreprinderi, o formă de *exploatare distructivă* a bogăției publice. Reglementarea procedurală amplă a procesului de privatizare în interesul comunității s-a dovedit și ea o formă fără fond.

Politica privatizării rapide, *oricum*, a avut un efect structural asupra statului: relaxarea controlului juridic asupra procesului de privatizare. Importanța acordată condițiilor privatizării pentru dezvoltare s-a diminuat până la dispariție, procedurile de privatizare au devenit tot mai relaxate și vulnerabile la intervenția intereselor. Corupția este complementul privatizării *oricum*.

Formulez o ipoteză care merită să fie supusă analizei: *politica privatizării rapide a generat inevitabil o presiune spre politica statului mic*.

Competiția pentru câștigarea privatizării a fost făcută prin forme aparent legale, ca, de exemplu, licitația. În fapt, obținerea privatizărilor, din cauza confuziei burocratice și a controlului slab, a fost făcută prin corupție. Privatizările frauduloase au fost mereu prezente în opinia publică, justiția a fost sesizată sau s-a autosesizat, dar finalizarea proceselor juridice a fost o excepție. Până de curând, întreaga tranzitie a fost caracterizată printr-o toleranță uimitoare la actele de corupție. În procesul privatizării, realizată *oricum*, privatizarea și pe un leu a devenit un teren propice al consolidării unor mecanisme de transfer corupt al

proprietății. *Toleranța* este o formă structurală de manifestare a satului mic, o modalitate de retragere din controlul privatizării și al retrocedării.

Pe fondul toleranței la ilegalități, s-a dezvoltat creșterea inversă a controlului grupurilor de interes, naționale și internaționale, asupra unui stat slab și vulnerabil.

Epuizarea obiectului privatizării întreprinderilor de stat existente a deplasat interesul spre identificarea de noi oportunități de privatizare: *privatizarea exploatarii resurselor naturale*. Tentativele de privatizare a resurselor naturale a tins să se facă în aceeași formă slab controlată de către stat în interesul colectivității. Deja au apărut adevărate scandaluri prin posibilele efecte distructive masive și pe termen lung ale exploatarii private necontrolate, în interes colectiv, a resurselor naturale.

Retrocedarea proprietăților naționalizate: strategia retrocedării „in integrum”

Statul dispune în proprietatea sa de o masă de bogătie acumulată prin naționalizări realizate în istorie. Procesul s-a dovedit nu aşa de simplu cum se credea la început. El conținea multe incertitudini în legătură cu drepturile de proprietate, cu modul în care s-a făcut naționalizarea, cu efectele economice și sociale actuale ale retrocedării și, mai ales, cu complexitatea birocratică și juridică implicată de acordarea de compensări. Toate țările europene foste socialiste au retrocedat proprietățile, dar ele au căutat să controleze mai strict procesul și să limiteze efectele actuale. Procesul în România a fost dominat de politica retrocedării fără limite. În fața dificultăților legale ale retrocedărilor, România a adoptat o soluție care s-a dovedit a fi ea însăși generatoare explozivă de corupție: soluționarea cererilor de retrocedare ca un act privat decis de către tribunale. Delegarea retrocedării tribunalelor a generat o largă varietate de soluții și a generat mecanisme patologice de corupție. Și, ceea ce este și mai grav, ele au devenit o sursă importantă de corupere a sistemului juridic.

Retrocedarea avea să reprezinte o importantă sursă de îmbogățire. Noii bogați ai retrocedării au fost mai puțin foștii proprietari, ci mai degrabă o nouă clasă de intermediari care preluau drepturile de revendicare la prețuri mici de la presupuși foști proprietari și le-au transformat în bogății cu imensă valoare, dezvoltând un nou sistem de corupție, mai ales a sistemului juridic și a sistemului de compensare a proprietăților care nu mai puteau fi retrocedate în formă naturală.

Privatizarea și retrocedarea proprietății au reprezentat sursa principală a generării unui complex sistem de corupție care a cuprins întregul stat.

Sunt și alte mecanisme de exploatare în interes privat a resurselor statului în procesul unei tranzitii rapide și slab controlate de către stat.

Managementul în interes privat al întreprinderilor de stat

Inevitabil, până la privatizarea totală, au funcționat multe întreprinderi proprietate de stat. S-a presupus că aceste întreprinderi de stat, cu o eficiență economică scăzută în sistemul comunist, devenite actori liberi în economia de piață (legea din 1991), vor deveni semnificativ mai eficiente. În fapt, liberalizarea administrației întreprinderilor de stat nu a dus la creșterea spectaculoasă a eficienței lor, ci, dimpotrivă, la scăderea performanței lor economice. Eliminarea mecanismelor de control a managementului întreprinderilor a deschis câmpul larg al *administrației proprietății de stat* în interes privat și a dus la o explozie a corupției. Falimentul

multor întreprinderi de stat nu este cauzat, aşa cum se pretinde adesea, de curățarea economiei de cele structural ineficiente, ci de exploatarea distructivă a lor în interes privat. O parte importantă a noii clase a capitaliștilor s-a recrutat din rândul directorilor întreprinderilor de stat.

Managementul în interes personal a devenit o practică curentă de îmbogățire. S-a creat aici *pattern-ul* viitoarei explozii a corupției și a *coalitiei* manageri publici/noua clasă de capitaliști/funcționari publici superiori și politicieni. S-a constituit astfel o nouă clasă bogată.

Este de notat că, în sistemul comunist, sociologii au încercat să dezvolte tehnici de organizare socială mai eficientă a întreprinderilor de stat. După Revoluție, perfecționarea conducerii întreprinderilor încă de stat nu a primit nicio atenție din partea statului. Controlul legalității și al performanței managementului întreprinderilor de stat a fost relaxat la minimum.

Managementul privat al întreprinderilor de stat, lansat recent ca un panaceu al eliminării ineficienței și corupției din aceste întreprinderi, s-a dovedit rapid și el o pură iluzie, o ideologie justificativă a neputinței de a reforma un sistem structural corupt.

Exploatarea resurselor financiare *actuale* ale statului

Exploatării bogăției acumulate istoric i se adaugă exploatarea resurselor financiare *actuale* ale statului. Derularea privată a programelor finanțate public a devenit o sursă importantă de îmbogățire privată, caracterizată, pe lângă slaba eficiență, de numeroase ilegalități tolerate de mecanismele publice de control.

Mass-media sunt, în ultimul timp, pline de cazuri de construcții publice de proastă calitate, dar cu costuri disproportionalat de mari, de construcții inutile, concepute în afara oricărei strategii de priorități sau chiar de utilitate. Birocratizarea procedurilor de achiziție publică și de control s-a dovedit o formă ușor de manipulat în interesul grupurilor de putere. Invazia companiilor din afară s-a presupus că va fi un exemplu de funcționare legală și eficientă. În fapt, și aici găsim multe cazuri de corupție.

Politica de delegare spre sectorul privat sau nonprofit a unor funcții publice, pe fondul unui control scăzut, s-a probat a fi înalt vulnerabilă la corupție.

O altă formă de exploatare a resurselor statului este *evaziunea fiscală*, inclusiv neplata datoriilor fiscale, tolerată sistematic.

Creșterea structurilor publice

Delegarea autorității unor structuri instituționale „semipublice” (agenții, consilii etc.), slab controlate, reprezintă o nouă formă de exploatare a resurselor publice. De multe ori, pe fondul deficienței de control, ele produc o explozie a birocrației, o utilizare ineficientă a resurselor și înflorirea unor practici de corupție.

Descentralizarea

Creșterea puterii autorităților publice locale, cu justificarea creșterii spiritului gospodăresc în interes local, a unei mai bune conectări la nevoile reale locale, a fost mai degrabă o formă de scădere a controlului social. Corupția la nivel național, mai vizibilă și mai controlabilă, s-a extins la nivel local, mai puțin controlabilă, principali beneficiari fiind mai

puțin comunitățile, cât mai ales noii „baroni locali” în coaliție cu cei naționali. S-a creat o nouă coaliție politică națională/locală pentru exploatarea împreună a resurselor publice rămase: bugetul național/local, la care se adaugă și exploatarea resurselor locale. Finanțarea autoritaților publice locale a avut ca efect imposibilitatea stabilirii de priorități.

Descentralizarea, pe fondul deficitului cronic de control, nu s-a dovedit a fi o mai bună adevarare a cheltuielilor publice la nevoile comunităților, nu a dus la creșterea controlului comunitar și nici a eficienței, ci a corupției locale.

Descentralizarea a completat noua clasă a capitaliștilor naționali cu segmentul puternic local.

Măsura actualului guvern de a înlocui finanțarea autoritaților publice locale cu finanțare pe programe este o corecție a unei descentralizări haotice și arbitrarе practicate în ultimul timp.

Populația ca sursă a exploatarii neofeudale

În filozofia statului capitalist, populația este principala beneficiară a utilizării resurselor publice. Statul nu o exploatează sau, cel puțin, are mecanisme de control care limitează abuzurile.

În perioada tranzitiei, populația a devenit o sursă importantă a exploatarii neofeudale în beneficiul noii clase bogate. Un principiu politic important al tranzitiei este că populația va suporta costul social al reformelor. Mai mult, ea e privită ca o masă potențial antireformă. În fapt, populația a suportat în tranzitie costul social „inevitabil”, dar și pe cel „evitabil”, cauzat de erorile strategiei tranzitiei, precum și de exploatarea neofeudală în beneficiul noii clase bogate. Tranzitia s-a realizat printr-un dispreț structural față de populație.

a. O *politica fiscală regresivă*, în defavoarea populației sărace și a clasei mijlocii, în favoarea segmentului bogat: creșterea impozitării indirekte, TVA, impozitarea egală a veniturilor. România este un caz rar de o asemenea politică fiscală susținută cu entuziasm de clasa bogată. Si nu evaluăm încă efectele unui asemenea experiment global pe seama populației.

b. Larga libertate acordată *monopolurilor de stat și private* de a fixa prețuri, dar și taxe, sporind profiturile în detrimentul beneficiarilor. Scandalul actual al Poștei este un caz paradigmatic, dar minor în raport cu „băieții deștepti” din sistemul de energie. Se prefigurează un nou scandal: agenții publici, de regulă, financiare, care își stabilesc grile proprii de salarizare, dincolo de grila de salarizare din sistemul public.

c. Protecția consumatorului s-a dovedit a fi o simplă glumă.

d. O birocratie care complică irresponsabil viața cetățeanului pare a reprezenta chiar instrumentul unei politici represive.

Atacul împotriva statului social

Guvernarea declarată de „dreapta” a declanșat un atac fără precedent împotriva funcțiilor sociale ale statului, pe motiv că ele ar încuraja nemunca: micșorarea drastică a cheltuielilor publice de interes social, subfinanțarea învățământului și a sănătății, politica de privatizare a serviciilor sociale de sănătate și de învățământ, micșorarea drastică a formelor de suport sociale. Programul de privatizare a asigurărilor sociale prin mecanismul statului:

punerea în dificultate a Pilonului I de pensii prin introducerea Pilonului II. Deplasarea asigurărilor sociale în responsabilitatea strictă a indivizilor și administrarea lor în sistem privat eliberează bugetul pentru creșterea sectorului profitabil neofeudal.

Compresia statului social reprezintă o formă suplimentară de împingere a majorității populației în subdezvoltare, privată de serviciile sociale fundamentale.

Aș supune discuțiilor și o altă perspectivă. Politica statului mic nu a fost o caracteristică doar a guvernărilor/partidelor de dreapta. Ea a fost o caracteristică și a guvernărilor social-democrate, care, chiar când au lut unele măsuri prosociale, au făcut-o cu o jenă profundă. S-a acceptat prea ușor etichetarea tuturor măsurilor prosociale ca fiind „populiste”. Punctul meu de vedere este că întreaga filozofie a tranziției are politic o orientare antisocială, considerând marea masă a populației ca un potențial factor antitranzitie, ea trebuind să fie disciplinată pentru a accepta să suporte costul social al tranziției. Ar fi greu de explicat de ce Occidentul, cazul României este clar, are o rezervă structurală de a susține partidele social-democrate, favorizând acuzația că ele ar fi „comuniste”, și a susținut cu toată inima partidele de dreapta. Nimeni nu a putut oferi o explicație credibilă a suportului acordat lui Băsescu de către Occident, împins până dincolo de orice politețe elementară în relațiile dintre state.

La exploatarea trecutului și prezentului se adaugă și exploatarea viitorului

Angajarea într-o îndatorare masivă a statului, fără o justificare clară, dar evident în profitul clasei bogate, este un nou mecanism de exploatare și a generațiilor viitoare. Tranzitia a produs nu numai o economie structural deformată și cronic ineficientă, dar și o țară masiv îndatorată. După un deceniu crud de rambursare forțată a împrumuturilor pentru programul ceaușist, dar făcute pentru o sperată dezvoltare industrială rapidă, intrăm într-un nou deceniu, sau poate chiar mai multe, de sărăcire pentru rambursarea unor împrumuturi care nu sunt justificate nici măcar de megalomania industrializării iraționale. Generațiile viitoare vor achita costul ineficienței și al corupției tranzitiei.

Concluzie: Neofeudalismul este un cost plătit pentru politica privatizării rapide

Asigurarea legalității a intrat în competiție cu programul privatizării rapide, făcută oricum. Controlul legalității risca să devină o frână în procesul privatizării rapide.

Corupția ca instrument al tranzitiei. În perioada tranzitiei, corupția nu este un act deviant strict individual, ci principalul instrument al constituiri noii clase bogate. Ce este desemnat prin termenul lax de corupție, în procesul tranzitiei se referă la varietatea de forme ale exploatarii resurselor statului de către grupurile de interes care infiltrează mecanismele publice. Statul, subordonat grupurilor neofeudale, reprezintă, totodată, un instrument de exploatare suplimentară a populației în favoarea acelorași grupuri. Statul tranzitiei, cu putere de control redusă la minimum, este dezorganizat și prin atacul grupurilor neofeudale. Rezultatul este un proces rapid de penetrare a corupției în toate articulațiile statului.

Toleranța la corupție. Până în 2014 s-au acumulat o mulțime de dosare juridice în legătură cu privatizarea (multe dintre ele depășite ca valabilitate), cu retrocedările și cu utilizarea frauduloasă a programelor cu finanțare bugetară. Deși public se știa că există multe cazuri de corupție, sistemul juridic le ținea într-o aşteptare suspectă. Puținele cazuri aduse în

atenția tribunalelor par a fi fost mai mult motivate politic. Pasivitatea sistemului juridic pe mai mult de două decenii este un fapt clar, care ar putea fi ilustrat prin statistici.

Un indicator al crizei este izbucnirea în conștiința publică a unui fapt plin de consecințe: cazurile şocante de corupție ieşite acum la suprafață nu sunt noi și ele au fost de mulți ani înregistrate de organele de control, dar au rămas în dormitare, iar aceasta reprezintă în fapt un grad ridicat de *toleranță* a sistemului de control.

Instituțiile externe au dat și ele dovedă de mare indiferență față de corupție. Banca Mondială, de exemplu, era foarte atentă în urmărirea neîndeplinirii planului de privatizare, dar a acordat atenție doar marginal la cazurile de privatizare ineficientă economic și chiar la ilegalitățile care au însoțit privatizarea.

Toleranța la corupție nu se putea realiza fără participarea justiției. Corupția sistemului juridic a fost un efect inevitabil al toleranței structurale față de ilegalitățile implicate de transferul rapid al bogăției publice în proprietate privată.

Statul în tranzitie a devenit terenul confruntării celor trei tendințe structurale: modelul statului capitalist occidental, modelul neofeudal și statul vasal.

În confruntarea acestor trei tendințe structurale în lupta pentru controlul puterii, a intervenit efectul unei opțiuni politice fundamentale: *un stat puternic* sau *un stat slab*. Rezultatul confruntării acestor tendințe a ajuns la un compromis: **statul mic**.

Un obiectiv social al tranzitiei: crearea noii clase capitaliste și o nouă clasă politică

Clasa noilor bogăți

Un obiectiv al strategiei tranzitiei a fost crearea practic din nimic a unei clase de noi capitaliști. Marii îmbogății s-au format în societățile în tranzitie, ca produs al privatizării și retrocedării, nu dintr-o creștere treptată a sistemului economic capitalist și din acumularea de capital printr-o activitate economică performantă.

Cei care au profitat de privatizare nu au fost capitaliștii din secolul XVIII, zgârciți și orientați spre acumularea de capital printr-o muncă câinească. Marile bogăți nu s-au constituit timp de generații, ci în câțiva ani, peste noapte. Nu prin acumulare treptată, ci prin „mari lovitură” în relația cu statul. Corupția a fost mecanismul cel mai ușor de constituire a marilor bogăți. Noua clasă de capitaliști nu au provenit din sfera producției propriu-zise, ci mai ales din speculațiile cu statul. Competența vitală a ei nu era de a organiza procesul de producție, ci de a identifica și fructifica oportunitățile de câștig în relațiile cu statul. Nu este exagerat a concluzi: competența necesară a constituirii noii clase de capitaliști era capacitatea de a utiliza tehnici ale corupției.

Teoria lui Marx a capitalismului se fonda pe analiza mecanismului exploatareii directe a muncitorului de către capitaliștul angajator. Statul capitalist avea în această relație doar rolul de mediator. Modelul lui Marx, produs de capitalismul secolului al XIX-lea, este nerelevant pentru societățile în tranzitie. Plasându-ne în aceeași paradigmă, în tranzitie exploatarea directă este înlocuită într-o măsură importantă cu formele indirecte de exploatare prin intermediul statului, în profitul *noii clase neofeudale*. Noua bogăție nu crește în virtutea utilizării profitabile economic a capitalului, ci cu accesul la resursele statului.

Priviți din această perspectivă, cei 25 de ani ai tranzitiei prezintă succesiunea mecanismelor de exploatare a bogăției publice. Epuizarea unor mecanisme a generat presiunea de a identifica noi resurse și noi mecanisme de exploatare a bogăției publice.

Căștigul ușor nu a încurajat acumularea de capital productiv, ci investiții speculative și o creștere explozivă a consumului ostentativ. Noii bogăți au fost tentați, în primul rând, de speculațiile imobiliare sau de eficientizarea corupției. Bogăția acumulată nu s-a convertit în economie eficientă, ci în capacitate de a exploata eficient statul. Noii îmbogățiti nu au fost capitaliști în sensul clasic al cuvântului, ci bogăți risipitori mai mult în stilul feudalismului.

Toleranța la privatizarea „oricum” a fost inevitabil însotită și de toleranța la îmbogățirea „oricum”. Deși există o lege a controlului bogățiilor care nu pot fi justificate, asemenea cazuri, în întreaga tranzitie, pot fi numărate pe degete.

Efectul pervers al îmbogățirii rapide a fost *creșterea vulnerabilității*, nu numai morale, ci mai ales legale, a modului în care s-au produs noile bogăți.

Privatizarea nu a creat un solid capital național. Statisticile actuale indică faptul că întreprinderile economice importante nu au capital național, ci străin.¹⁸

Noii îmbogățiti fără efort, peste noapte, nu aveau motivarea și competența „muncii” încrâncenate a capitalistului clasic, ci competența în nerespectarea legilor.

La clasa capitaliștilor s-au adăugat *capitaliștii de stat*: managerii întreprinderilor de stat. Ei nu dețin în proprietate capital, dar obțin administrarea capitalului de stat, beneficiind de o largă libertate. Capitaliștii de stat utilizează poziția lor pentru a dobândi proprietate din exploatarea capitalului de stat și, în plus, dețin informații și poziții-cheie în procesul de privatizare. Capitaliștii de stat nu au protestat la distrugerea rapidă a economiei de stat, pentru că ei au profitat de aceasta și rapid s-au integrat în clasa capitaliștilor.

Privatizarea și retrocedarea au săracit statul, iar populația nu a avut niciun beneficiu, ci a suportat costul social al acestui transfer de proprietate.

Noua clasă politică

Noii oameni politici au intrat în sistemul politic cu o poziție economică fragilă. Ca toți ceilalți cetățeni, ei erau relativ săraci, lipsiți de o bogăție semnificativă. Ca toți ceilalți funcționari publici, și ei sunt salariați. Deși cu salarii ceva mai mari, veniturile lor sunt modeste în raport cu marile profituri obținute din procesul privatizării și din afacerile cu statul. În plus, dacă pierd pozițiile politice, ei se confruntă cu riscul de a trebui să caute alte locuri de muncă salariale, inevitabil cu venituri mai mici, și, de ce nu, posibil să treacă chiar în șomaj. În final, actualii oameni politici vor devine pensionarii de mâine, cu pensii modeste.¹⁹

În sistemul capitalist clasic, mulți lideri politici se recrutează dintre capitaliștii din lumea economiei reale. și chiar dacă mizează doar pe salariile din sistemul public, acestea oferă o viață confortabilă. Politica salarială de la începutul tranzitiei până în prezent nu le-a îmbunătățit oamenilor politici poziția economică. Salariile ministrilor și ale celor care ocupă

¹⁸ Iulian Stănescu, *Puterea politică în România. De la comunism la nou capitalism (1989-2014)* (București: Pro Universitaria, 2014), pp. 223-228.

¹⁹ O hartă de o culoare impresionantă a vieții politice românești, a se vedea Vasile Dâncu, *Triburile. O patologie a politiciei românești de la Revoluție la Generația Facebook* (Cluj: Editura Școala Ardeleană, 2015).

poziții importante în sistemul public sunt relativ modeste. Ele nu puteau să ducă la acumularea unei bogății semnificative. Din poziții politice importante, legal oamenii politici nu pleacă mai bogăți. Oamenii politici din capitalismul cu tradiție aveau oportunități de a se angaja și în economia reală, obținând acolo resurse importante, evitând afacerile cu statul. Ca toți ceilalți membri ai comunității, și oamenii politici pot deveni capitaliști, înființând întreprinderi private, dar să evite afacerile cu statul, care sunt cele mai profitabile.

Pe de altă parte însă, oamenii politici, prin poziția lor, se confruntă cu o explozie a oportunităților de îmbogățire pe căi la marginea legii sau chiar ilegale. Poziția oamenilor politici este, în tranziție, extrem de vulnerabilă, pândită de o mulțime de tentații, în condițiile în care controlul statului este minimal.

Paradoxul poziției politice în tranziție este că, deși dețin puterea de a controla resursele enorme ale bogăției publice, spre deosebire de noua clasă de capitaliști în constituire, accesul lor la aceste resurse este restricționat. Statul mic și tolerant a făcut și mai tentate oportunitățile de îmbogățire dincolo de lege. Corupția trebuie considerată ca un efect structural inevitabil al fragilității economice a politicienilor.

Formularea lui Ion Iliescu – „*sărac, dar cinsti*” – nu o interpretează doar ca pe un program moral personal. Cred că era și o constatare „sociologică” îngrijorătoare a situației vulnerabile a omului politic. Visul moral că omul intră sărac în politică, se mulțumește cu venituri relativ modeste, dar transferă către alții bogăția publică și ieșe din politică tot sărac, sociologic este nerealizat. Nu toți, dar majoritatea oamenilor politici au devenit bogați exercitând funcții politice. În contextul tranziției, clasa politică nu a rămas săracă, dar cinstită, ci bogată, și acum suntem șocați de mulțimea persoanelor politice importante acuzate de corupție, cu riscul de a petrece ani buni în închisoare.

Moral și legal, orice act de încălcare a legii este rezultatul unei opțiuni libere și deci implică responsabilitatea autorului. Sociologic, probabilitatea acestor acte este determinată însă de contextul social.

Problema fundamentală a tranziției este *accesul la resursele publice*. Procesul tranziției le-a atribuit oamenilor politici o poziție privilegiată de putere socială și politică. Împreună cu noii capitaliști, cu funcționarii publici superiori și managerii întreprinderilor de stat, ei tind să formeze o coaliție social-economică și politică, controlând pârghiile de putere ale statului. În această coaliție sunt atrase și persoane din sistemele controlului statului: justiție, poliție, securitate. Această coaliție de interes deține în perioada tranziției o poziție privilegiată de putere, deasupra „societății civile”.

Coaliția politică a puterii are un caracter difuz, din ea nefăcând parte obligatoriu toți membrii grupurilor menționate. Sunt, desigur, oameni politici, funcționari superiori, manageri de întreprinderi, judecători care, credincioși valorilor profesiei și poziției lor administrative și politice, nu aderă la comunitatea informală de interes în exploatarea ilegală a resurselor publice.

Critica superficială a tranziției tinde să atribuie clasei politice responsabilitatea a tot ce se întâmplă „rău” în această perioadă. Eticheta de corupție este forma de atribuire nu structurală, ci moral-individuală a responsabilității tranziției. Se invocă în mod curent, ca o soluție la actualul sistem corupt, *reforma clasei politice*. Soluția nu stă însă în iluzoria reformare a

clasei politice, ci în schimbări de strategie de finalizare a tranzitiei. Moral oamenii politici sunt vinovați. Din altă perspectivă, ei au fost instrumentele și produsul unei strategii de tranzitie.

Criza finală a tranzitiei / criza statului neofeudal

La criza economică și socială a tranzitiei se adaugă și o accentuare a crizei statului neofeudal. Ajuns la vârfuri greu de imaginat, statul neofeudal a devenit un blocaj al funcționării țării. Criza statului neofeudal a luat forma exploziei în conștiința publică a *corupției*. Și Occidentul devine, cu multă întârziere, îngrijorat de haosul corupției care creează probleme și funcționării UE și pentru investitorii străini.

Inevitabil, statul neofeudal se apropie de propria criză finală: resursele exploataabile ale statului se apropie de epuizare; populația săracită suportă tot mai greu sistemul și, inevitabil, se va revolta într-o formă sau alta. Noua clasă capitalistă, care deține noua bogătie, probează a avea o capacitate redusă de a o transforma în investiție productivă.

Statul neofeudal conține în el însuși un mecanism de amplificare continuă a sa, fiind incapabil de a-și frâna tendința de creștere canceroasă. Epuizând resursele de exploatare, el se angajează într-un proces de autodistrugere. Economia românească însăși, confruntată cu o criză cronică, produce o societate epuizată, incapabilă de a mai oferi resurse de exploatare neofeudală.

Predicția făcută la începutul anului 2012²⁰ privind iminența declanșării crizei finale a tranzitiei, pare a fi confirmată de actualele evenimente. Dar lupta împotriva corupției riscă să fie utilizată mai mult pentru a masca criza mai profundă a întregului proces de tranzitie, plasând întreaga responsabilitate asupra unor indivizi.

Cred că am ajuns deja într-un punct de atât de profund al crizei, încât sunt necesare o ruptură de continuitate și o schimbare a trendului. Se produce, sperăm, o radicalizare și a forțelor politice active, care va fi motivată de misiunea istorică de repunere a României pe un alt drum. Alternativa este o ieșire târâtă din criză, cu mici modificări adaptative, insuficient de profunde, care inevitabil va duce la un stat sărac într-o societate tot mai săracă. Sau vom avea capacitatea și voința de a înțelege natura crizei cu care ne confruntăm și să adoptăm un program de ieșire constructivă din criză. Istoria va răspunde la această întrebare.

Am depășit deja tranzitia sau mai avem ceva de făcut pentru finalizarea ei?

Problema actuală a României nu este, decât superficial, cea a corupției, ci a concepției însăși a tranzitiei.

În urmă cu 25 de ani eram entuziaști să intrăm în tranzitie. Acum, așteptăm să ieșim odată din ea. Devine legitim să ne întrebăm: *când se va termina tranzitia?*

Răspunsul la întrebare ar putea avea în vedere *realizarea obiectivelor tranzitiei*. Dar devine tot mai neclar care sunt obiectivele tranzitiei și cât de corect au fost ele formulate.

²⁰ Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranzitiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013), pp. 3-27.

Un prieten din Republica Moldova, când l-am întrebat ce cred moldovenii despre finalizarea tranzitiei, a formulat un criteriu care la început m-a şocat: *tranzitia se va termina când nimic nu va mai fi de furat*.

Dacă facem abstracție de formularea morală negativă, am putea fi de acord asupra sensului: *privatizarea totală*, un transfer complet din proprietatea publică în proprietatea privată. Cu legalitatea e însă o problemă. Factorii politici au presupus mereu că privatizarea a fost realizată legal. Opinia publică a avut o altă părere: legalitatea a fost manipulată și foarte adesea încălcată. Acum, după 25 de ani, au explodat marile cazuri de privatizare ilegală, de corupție. Acum, estimarea curentă în conștiința colectivă că privatizarea a fost în mare măsură un furt, nu numai moral, dar și legal, pare a fi confirmată. Ceea ce surprinde este o altă fațetă a corupției/ilegalității care a caracterizat privatizarea: *toleranța* șocantă a instituțiilor publice față de amploarea ilegalităților. Cum explicăm acest *săpt social*? Teoria mea este că *în politica privatizării prioritatea absolută a fost privatizarea rapidă, „făcută oricum, dar să se facă”*. Dacă acordam prea multă atenție legalității ei, riscul era de a întârzi privatizarea. S-a înțeles prin privatizare „oricum”, chiar „pe un leu”, inclusiv din punctul de vedere al raționalității social-economice și chiar al legalității.

Privatizarea trebuie evaluată și din perspectiva eficienței sale istorice: a fost ea realizată în interes colectiv, o privatizare a proprietății pusă la lucru mult mai eficient decât sistemul comunist, producând creștere economică și o bunăstare net superioară, sau o privatizare grăbită, dominată de rațiuni politice confuze? În fapt, pe ansamblu ea s-a făcut prin distrugerea economiei, afectând sănsele istorice viitoare.

Concluzia mea este că tranzitie, aşa cum a fost concepută, aflată în faza finalizării sale, nu oferă o bază solidă pentru dezvoltare social-economică, ci un punct prost de pornire. Deci ce este de făcut?

În 2012 România era pe marginea unei profunde crize. Iată programul președintelui de atunci, la o întâlnire la vârf în Germania (10 noiembrie 2011): 2012 este anul marii privatizări. Înțelegem deci că e cazul, în fine, să scăpăm *oricum* de această proprietate publică ticăloasă care ne împiedică să progresăm. Cu prilejul vizitei aproape lunare în România a reprezentantului FMI, acesta a făcut, în consens cu președintele Băsescu, o declarație uluitoare: sectorul economic public atârnă ca o piatră de moară de piciorul economiei românești, care, de altfel, se presupune că ar fi foarte sprințară.

Ce mai avem de privatizat? În primul rând, *zonele de monopol de interes public*, sistemul energetic și, mai ales, *resursele naturale ale țării*. Mai rămân de privatizat și serviciile sociale fundamentale, *sistemul de sănătate*, destul de avansat; *securitatea individuală*, dar și *securitatea socială* (celebrul Pilon II al pensiilor a fost introdus clar pentru a împinge în criză Pilonul I, care este public); *educația* este la începutul privatizării. Mai rămâne de privatizat și *viitorul* prin împrumuturi făcute mai mult din rațiuni politice și mai puțin economice. Programul politic al „statului cât mai mic” este un program de privatizare a funcțiilor statului.

Este momentul să ne întrebăm: *privatizarea completă* ar asigura o dezvoltare rapidă a țării sau ar împinge și mai adânc România în criză? Privatizarea, aşa cum a fost făcută, ne-a aruncat deja într-o stare de *societate capitalistă subdezvoltată*. E cazul să o continuăm în aceeași formă?

Privatizarea completă a devenit marea dogmă a tranziției. În fapt, eu o suspectez că e o iluzie autojustificativă. Justificăm ineficiența economiei actuale privatizate prin faptul că ar mai exista câteva sectoare economice publice.

Rezultatul până acum al tranziției este nu o țară aflată într-o stare avansată de a deveni o țară prosperă de tip occidental, ci o țară sărăcită, o economie distrusă, un sistem politic și instituțional corrupt și ineficient, un învățământ și un sistem sanitar supuse unui atac continuu distrugător, cu resurse de dezvoltare sever împușcate.

Finalizarea completă a privatizării ar putea fi considerată o altă ţintă falsă care ne împiedică să explorăm problemele grave cu care ne confruntăm și să identificăm soluțiile ieșirii din criză.

Tranziția intră într-o criză profundă înainte de a-și fi atins integral obiectivele.

Să medităm asupra unei alte formulări a problemei fundamentale a României actuale: problema noastră *nu este că avem prea puțină tranziție, făcută prea încet sau o tranziție încă neterminată, ci o tranziție prost concepută*. Riscul nostru actual este că vom termina în curând **această tranziție și, cu siguranță, vom fi o societate de lumea a treia, la marginea Europei**; va fi deci mult mai rău dacă am continua această tranziție. Noua șansă istorică este să adoptăm **o altă strategie** de a ieși din criza produsă de tranziție.

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 stiri 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 fiecareia 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-realitatidescentralizarea-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 dezbatării 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 discordanță 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 decalajele 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, aşadar, 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 învestit 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 regionare político-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 finanțată”.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 finanțată” 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 majoritatii 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.

Sigurele 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 aeropost 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, funcționarii 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 consiliu județene sau primari.

Memorandumul adoptat de guvern la 19 februarie 2013⁶ aduce câteva elemente de nouitate 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 tranzitiei 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 substanță 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 acesteia 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 alocuția 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. Si 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 nimici nu propune revenirea la vechiul regim. Si 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, "Alocuțunea primului-ministrului Victor Ponta la dezbaterea publică legată 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 posibilitelor 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 Memorandum 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 dezbatere 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-constituatiei-a-introdus-notiunea-regiune-in-legea-fundamentalala-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 acelora 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 decalze 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 explicitat 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 dezbatelor 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-constituției-să-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-constituție-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 și.a. rămân în subordinea ministerelor sau a agențiilor naționale și, în teritoriu, sub coordonarea prefectilor.

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	consiliu județene
2	direcțiile județene pentru cultură, culte și patrimoniu cultural național	Ministerul Culturii	consiliu județene
3	atribuții în domeniul turismului (autorizare, clasificare, urbanism etc.)	Ministerul Turismului	consiliu județene, consiliu local
4	palatele, cluburile copiilor și elevilor, cluburile sportive școlare	Ministerul Educației	consiliu județene
5	agențiile (direcțiile) județene pentru protecția mediului, laboratoare, stații meteo	Ministerul Mediului	consiliu 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, bazin 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 primăvara 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-crede-ca-descentralizarea-trece-de-ccr-o-voi-trimite-inapoi-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, consiliu județean sau consiliu local 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 ineegală: 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 locitor la nivelul fiecărui județ și, respectiv, al Municipiului București la valoarea indicatorului PIB pe locitor 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 locitor de circa 29.745 lei prețuri curente (circa 8.500 USD, la cursul mediu anual), valoarea indicelui PIB pe locitor la nivel național este de 100. Față de această valoare, cea mai ridicată valoare a indicelui PIB pe locitor este de 256 în București, respectiv de 2,56 ori peste media națională. În schimb, cea mai scăzută valoare a indicelui PIB pe locitor este de numai 48, adică mai puțin de jumătate din media națională. În prețurile anului 2012, valoarea PIB pe locitor 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 eşuat?”, 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 statistică 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 al 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 căror pondere 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 coeficientilor 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, strucțurali, 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 finanțieră*, respectiv sporirea bugetelor locale, nu conduce la scăderea decalajelor economice între diferențele zone ale țării.

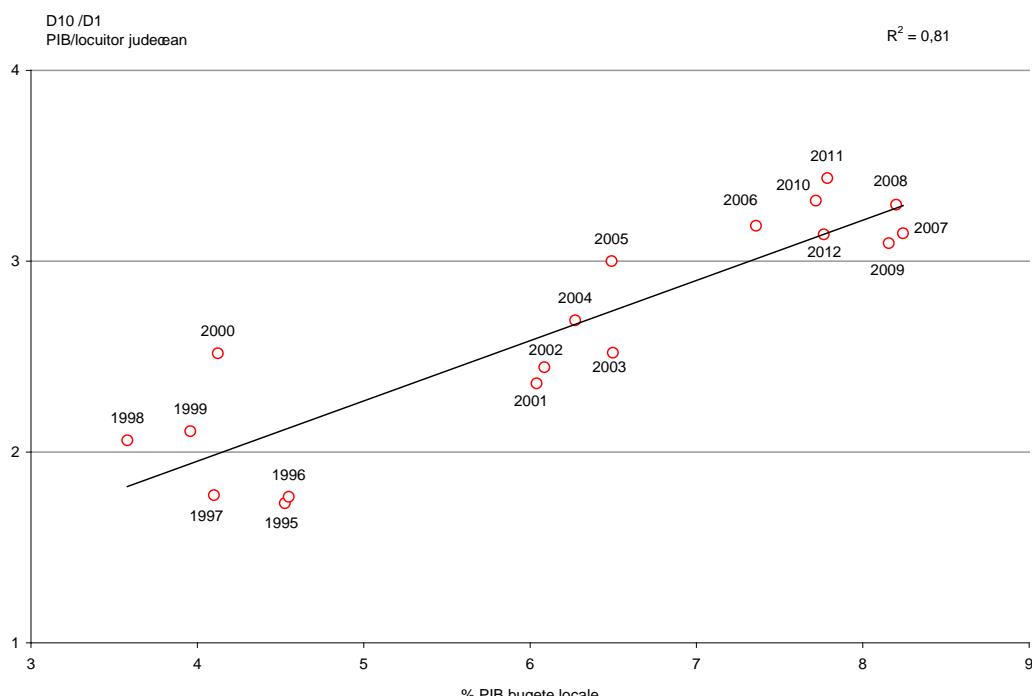


Figura 2.1 Corelația între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995-2011 și creșterea inegalităților economice dintre UAT (județe, Municipiul București)

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 locitor și indicele PIB pe locitor 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

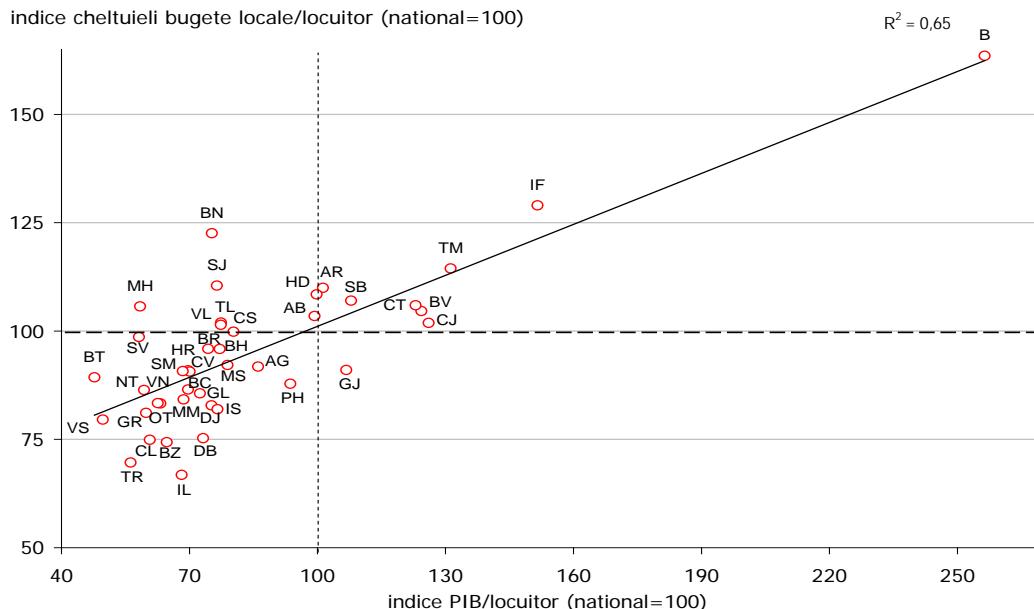
Având în vedere că cele două procese – creșterea decalajelor de dezvoltare și descentralizarea – sunt concomitente și puternic corelate, ne putem întreba în ce măsură cuantumul bugetelor locale la nivel județean ține – sau nu – cont de disparitatele de dezvoltare în creștere. Sumele cheltuite pe locitor din bugetele locale – consilii județene și cel al Municipiului București (CGMB), respectiv consiliile locale – sunt puternic corelate cu valoarea PIB pe locitor (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 sărităt către zonele mai puțin dezvoltate. De altfel, după un asemenea mecanism funcționează și fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene. Din contribuția 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 locitor 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 capitolul *Dezvoltarea regională în context european*.

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

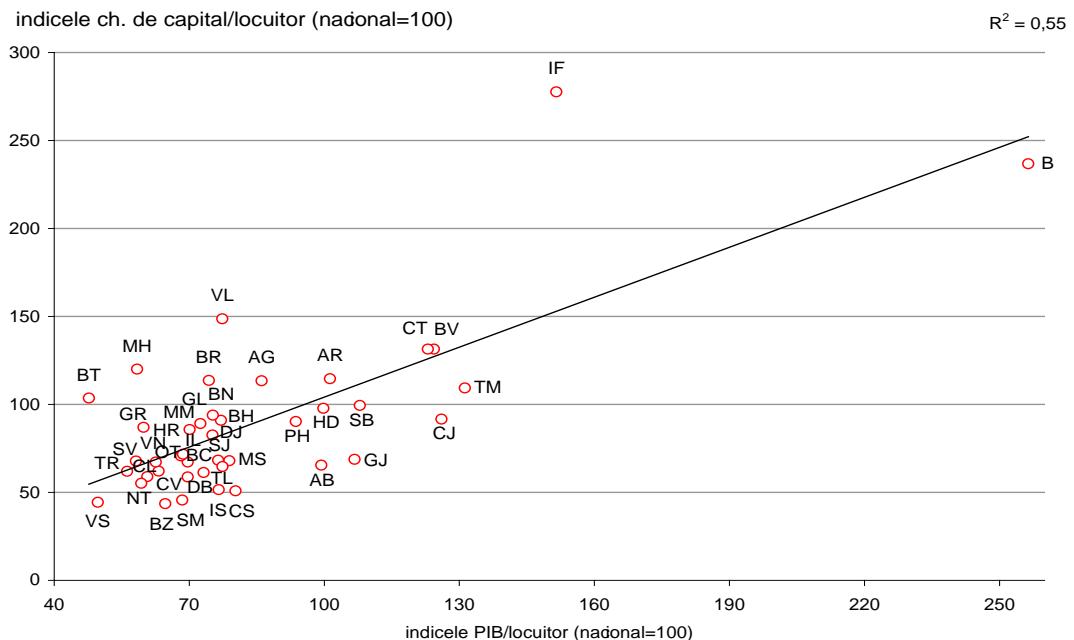


Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

În anul 2012, pentru care sunt disponibile cele mai recente date la momentul analizei de față, relația dintre valoarea PIB pe locitor și alocările prin bugetele locale în lei pe locitor prezintă un nivel foarte ridicat de covariație (figura 2.2). Dintre UAT în care PIB pe locitor 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 locitor 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 locitor este mai mic decât media națională, dar în care alocările prin bugetele locale pe locitor 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 utilitate publică (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 locitor 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 locitor: 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 locitor (figura 2.3).

Figura 2.3 Relația dintre indicele PIB/locitor și indicele cheltuieli de capital pe locitor 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 locitor la nivel de UAT și indicele cheltuielilor de capital pe locitor la nivel de UAT pentru anul 2012 are valoarea de 0,74, iar coeficientul de determinare 0,54.

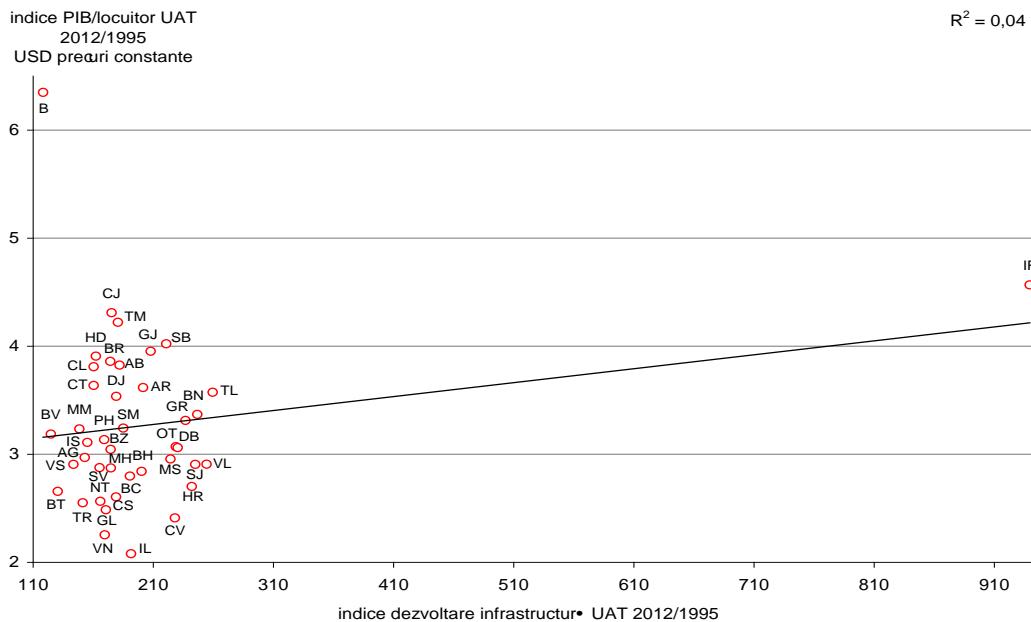
³⁵ În anul 2012, au fost alocate, în medie, 373 de lei pe locitor pentru cheltuieli de capital prin bugetele locale, cu o valoare maximă de 1.037 lei în Ilfov și 190 lei în Buzău. În București, investițiile au fost de 884 lei pe locitor. În urma București-Ilfov se află, la mare distanță, Vâlcea, cu 555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

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 – rețelele 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 orașenești. Prețul plătit pentru aceste investiții a constat în reducerea cheltuielilor de capital disponibile pentru marile proiecte de infrastructură (sistemu 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 austерitate, 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
altele	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 nou 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.dpfb.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 datoriiilor (...) sunt dificile, costisitoare, îndelungate și impredictibile, 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 supremăției 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 consiliu 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 adulță 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. Interviurile 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, *Feastal 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 birocrației, 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 dezbatere 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 sărac. Aici regăsim mai mult de jumătate dintre persoanele sub 35 de ani (53%), rezidenți 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 vârstă. Mai mult de jumătate dintre români cu studii superioare, dintre cei care își permit cumpărarea unor obiecte mai scumpe sau au tot ce le trebuie, care sunt de vîrstă 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, mediu, învățământul preuniversitar, cultura, tineretul și sportul, precum și turismul, acestea urmând să treacă din subordinea ministerelor în cea a autorităților locale, consiliilor 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 CCSSC, 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 asociere 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 oricărora altora 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 ministrilor 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 patrimoniul 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 CCSSC, 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 pluralitatea 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 date mai recentă din cadrul neurologiei, între care se disting cele ale lui Joseph LeDoux⁴⁴, 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 rețelelor 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 asociere prin prisma emoțiilor, experiențelor precedente și chiar a ideilor preconcepute 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 consiliu 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 psihosociale 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 CCSSC, 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 cetăteni. În sine, este un termen mai degrabă abstract, care nu trezește reacții la nivelul emoțiilor. Cel mai probabil, pentru cetăteni 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 opinioilor față de descentralizare, a avut un anume rol în rezultatul final. Conform unui sondaj CCSSC 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 (CCSSC) 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 ampolare, 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, dezbaterea 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 constitucionalitatea 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 liste de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviurile 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 liste de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviurile 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 – inclusiv consiliile județene și consiliile 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 președinții de consiliu județene și primari ai municipiilor reședință de județ, în detrimentul autorităților centrale, care au drept exponenti membrii guvernului și parlamentarii. În acest sens, descentralizarea poate fi privită și ca un element al statului neofeudal, 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 dezbaterei privind descentralizarea influențează semnificativ atitudinile și opinile 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 tranzitiei 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 tranzitiei 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 asociere pe tema corupției, fiind percepțut 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 percepțut 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 consiliu 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 consiliu județean și local, 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, "Analiza: "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-bilanțul-penal-al-șefilor-de-cj-tot-mai-consistent-numarul-celor-cu-dosare-a-urcat-la-21-harta-județelor-ai-caror-presedinti-de-consiliu-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 să 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 să 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 consiliu județean. 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 izvorată din mai bună reprezentativitate democratică și angajamentul luat în fața electoratului în 2012 de către USL, de schimbare a sistemului dintr-un singur tur, percepția că fost introdus unilateral de guvernul Boc pentru a maximiza şansele 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 opozиie în legislatura precedentă.

Dezbaterea privind alegerea președinților de consiliu de județene a avut mai multă vizibilitate. Si 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 interes, 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 consiliu județene. Să nu uităm cu mulți dintre cei aleși uninominal în 2008-2012 aveau deja mandate la activ în vechiul sistem al alegerii indirekte. 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.

Perspectivele 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 tranzitiei. 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 neofeudal din politica românească. După ieșirea din tranzitie, 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 Ponderea 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 Ghețău, *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 acelora 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.

Capitolul 3

Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?

Cristian Anghel

Introducere

De parte de a fi un scop în sine, descentralizarea este un proces prin care se realizează transferul unor competențe privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administrației centrale la cel al administrației publice locale, în vederea creșterii eficienței și calității acestora. Procesul descentralizării este mult mai complex decât un simplu exercițiu tehnic între administrația centrală și locală. Eficiența acestuia se măsoară prin impactul produs la nivelul beneficiarilor fiecărui serviciu public, la nivelul cetățeanului.

Studiul de față își propune o trecere în revistă a evoluției istorice a procesului de descentralizare, ca element fundamental al reformei administrației publice din România, în contextul procesului de tranziție la democrația pluralistă și la economia de piață funcțională.

Ca un cumul al unei experiențe de peste 20 de ani în administrația publică locală (la nivelul managementului comunităților locale), am parcurs în mod efectiv toate etapele procesului de descentralizare observate și analizate atât din punctul de vedere al autoritațiilor locale, cât și al structurilor associative ale acestora. În acest sens, în studiu sunt evidențiate multe dintre propunerile formulate din partea autoritațiilor publice locale, precum și măsurile negociate cu reprezentanții administrației centrale în ceea ce privește abordarea procesului de descentralizare. Sunt prezentate, de asemenea, problemele cu care s-au confruntat comunitățile locale în perioada analizată, din cauza ritmului lent al procesului de descentralizare, a întârzierii implementării acestuia sau a amânării aplicării strategiilor de descentralizare.

Am prezentat, într-o abordare integrată, cadrul teoretic conceptual, dar și aplicativ, al procesului de descentralizare, având la bază un volum semnificativ de referințe bibliografice parcuse prin prisma unei consistente experiențe a autorului în calitate de „contemporan” al unei lungi perioade semnificative pentru reforma administrativă din România, ca participant și implicat direct în evoluția procesului de descentralizare.

Dimensiunea limitată a documentului nu a permis o analiză separată a competențelor autoritațiilor administrației publice locale pe cele trei categorii (exclusive, partajate, delegate), precum și o aprofundare a procesului de descentralizare diferențiat pe categorii de autoritați administrative (comune, orașe, municipii, județe), pentru identificarea amplitudinii acestui proces care diferă la nivel local în funcție de complexitatea competențelor.

În lucrare este prezentată evoluția sectorială diferită determinată de ritmul mai mult sau mai puțin accelerat în care ministerele implicate în proces au promovat și implementat

proiectele strategiilor sectoriale de descentralizare, precum și efectele cauzate de tergiversarea aplicării măsurilor privind descentralizarea asupra funcționării administrației publice locale.

O analiză pertinentă a procesului de descentralizare în România trebuie să aibă în vedere evaluarea impactului asupra comunităților locale. De aceea, documentul încearcă să prezinte în mod succint o serie de efecte ale procesului în timp cauzate de întârzierea implementării acestuia, de nerespectarea termenelor asumate sau de modificările frecvente ale actelor normative care au guvernat derularea procesului.

În contextul unui proces care a evoluat în sincope permanente, am încercat să evidențiez măsura în care procesul de descentralizare (în limitele în care a fost aplicat) a permis reducerea disparităților dintre diferențele categorii de autorități locale în ceea ce privește asigurarea accesului echitabil al cetățenilor la serviciile de bază (educație, sănătate, utilități publice). În anumite situații am căutat să identific influența directă a acestui proces incomplet asupra comunităților locale în ceea ce privește utilizarea unor instrumente de management strategic, cum ar fi programele, planificarea strategică, elaborarea unor planuri strategice sau a unor strategii de dezvoltare.

Având în vedere că documentul de față vizează un orizont de timp destul de lung, caracterizat printr-o multitudine de transformări determinate de influențe politice sau administrative, este necesar să precizăm că majoritatea constatărilor se referă la problematica generală a fenomenului descentralizării, fără a intra în detaliu care se vizeze amănunțit problemele specifice. Este necesară aprofundarea fenomenului prin analize separate ale componentelor sale, care să vizeze cadrul legislativ, descentralizarea financiară, relația central-local sau alte elemente importante în detaliu.

Lucrarea cuprinde o secțiune introductivă care evidențiază problemele generale privind reforma administrației publice locale în România de după 1989, cu referințe directe la unul dintre procesele cele mai importante care stau la baza funcționării administrației publice: descentralizarea.

În prima parte este prezentată evoluția procesului de descentralizare în timp, evidențиind o serie de etape structurate în general, în funcție de perioadele mandatelor autorităților locale, dar și de amplitudinea măsurilor implementate. În acest mod, într-o abordare personală, am identificat șase etape reprezentative care au marcat perioada 1990-2015, în funcție de măsurile reale sau formale întreprinse de responsabilitatea procesului de la nivel central sau de intervențile și propunerile formulate de reprezentanții autorităților locale. Abordarea pe etape a fost utilizată și de alți specialiști în domeniu, care au identificat cicluri aferente procesului de descentralizare.¹

La nivelul fiecărei perioade reprezentative sunt prezentate principalele acte normative care au reglementat procesul de descentralizare, cu mențiuni privind influența directă asupra derulării descentralizării, gradul lor de aplicabilitate, termenele propuse, efectele lor pozitive sau negative evaluate din statutul de „beneficiar” al măsurilor adoptate și/sau nerespectate, respectiv neaplicate. Pentru fiecare perioadă sunt prezentate, în condițiile în care s-a desfășurat procesul, lipsurile care au caracterizat măsurile privind descentralizarea,

¹ A se vedea și în Marius Profiroiu, "Descentralizarea în România", *Revista de Administrație și Management Public*, 2, no. 3, (2004), pp. 5-13.

propunerile formulate de reprezentanții autorităților locale și ale structurilor asociative ale acestora, precum și concluziile partiale aferente.

Unul dintre obiectivele principale care vizează îndeplinirea angajamentelor României în procesul de integrare europeană îl reprezintă realizarea unei reforme reale prin care administrația publică să atingă standardele europene. Orientările strategice ale Uniunii Europene privind coeziunea – Strategia Lisabona (2000), Strategia pentru Dezvoltare Durabilă reînnoită a Uniunii Europene (2006), Strategia Europa 2020 (2010) și Agenda Teritorială Europa 2020 (2011) – impun o creștere consistentă a capacitatei administrative ca măsură a eficienței guvernării și a calității serviciilor. Creșterea consistentă a calității guvernării este obligatorie în contextul ansamblului de reforme în viața politică, economică și socială, care să determine un sentiment de încredere a cetățenilor în administrația publică.

Strategia de dezvoltare economico-socială pe termen mediu și lung a României include în mod normal programele de reformă ale administrației care au ca finalitate realizarea unor servicii publice locale puternice. Există argumente reale care susțin necesitatea unei reforme profunde a administrației publice din România (argumente economice, tehnologice, sociologice și instituționale). Procesul de reformă impune o abordare pe patru planuri: (1) strategic (bună guvernare, redefinirea rolului statului), (2) legal (elaborarea legilor-cadru, simplificare legislativă), (3) organizațional (reducerea ierarhiilor, îmbunătățirea relațiilor instituționale) și (4) cultural (schimbarea atitudinii și acțiunii aleșilor locali și funcționarilor).

Chiar dacă una dintre prioritățile de după 1990 ale Guvernului României a fost crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică, trebuie să constatăm că nici până astăzi nu s-a reușit mobilizarea tuturor resurselor aferente creării cadrului legislativ și instituțional necesar implementării eficiente a măsurilor de reformă.

Analizând toate programele de guvernare lansate după 1990, constatăm că reforma administrației nu a constituit o prioritate, chiar dacă o regăsim în toate documentele elaborate în această perioadă. Am încercat să identific o serie de cauze obiective, dar mai ales subiective, care au condus la o serie de întârzieri în implementarea reformei în administrație. Elementul-cheie al reformei este descentralizarea reală invocată de toți, dar, din păcate, niciodată pusă în practică în adevăratul sens al cuvântului în toată perioada de după anul 1990, după cum remarcau și participanții la Forumul Administrației Locale 2011: „Descentralizarea în România s-a făcut cu banii la ministere și competențele la autoritățile locale”.²

Deși procesul de descentralizare reprezintă o prioritate națională în contextul politicilor publice și reformei administrative din România, nu am identificat analize complexe asupra acestui fenomen care să releve evoluția sa pe termen lung. Majoritatea abordărilor vizează analize sectoriale efectuate punctual pe domenii ale descentralizării, fără o abordare integrată care să evidențieze influențele colaterale din cele trei domenii esențiale: (1) *descentralizare decizională*, (2) *descentralizare patrimonială* și (3) *descentralizare financiară*.

² Ionuț Iuria, "Oboseala structurilor asociative pune descentralizarea în cui", *Revista Română de Administrație Publică Locală*, iunie-iulie 2011 <http://www.rrapl.ro/oboseala-structurilor-asociative-pune-descentralizarea-in-cui/>

Am încercat de asemenea ca, pe baza tuturor constatărilor pentru fiecare etapă, să elaborăm un set de concluzii generale care evidențiază perioadele de avânt, de regres sau de stagnare în desfășurarea procesului.

În final sunt prezentate o serie de propunerî rezultate din opinia specialiștilor, menite să orienteze viitorii pași care ar trebui parcursi în cadrul acestui proces pentru a realiza în fapt și nu formal acest deziderat. Este evident un punct de vedere de pe poziția administrației publice locale, ca principal beneficiar, alături de cetățeni, al avantajelor unui sistem descentralizat performant la nivelul administrației publice din România.

Începuturile descentralizării. Abordarea democratică (1990-1991)

O abordare exhaustivă a problematicii de față ar trebui să urmeze câteva etape structurate într-o ordine logică menită să parcurgă elemente care privesc autonomia locală și reforma în administrația publică locală, având la bază o analiză pertinentă a evoluției în timp a cadrului legislativ, cu propunerile de perfecționare și completare aferente.

Chiar dacă înainte de 1990 au existat o serie de servicii furnizate la nivel local sau județean, în special cele legate de gospodărie comunala (transportul public local, salubrizarea, apa, canalizarea și iluminatul public), nu putem vorbi totuși despre o furnizare în regim descentralizat, în care responsabilitatea să aparțină unor autorități publice autonome alese.

Primele acte normative care au făcut trecerea spre societatea democratică au marcat desființarea consiliilor populare (Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989), constituirea primăriilor ca organe locale ale administrației de stat (Decretul-lege nr. 8 din 7 ianuarie 1990) și statuarea administrării județelor, municipiilor, orașelor și comunelor (Legea 5/1990, Art. 2).

Primii pași spre descentralizare. Pionieratul (1991-1996)

Bazele juridice ale procesului cooperării descentralizate dintre autoritățile și comunitățile locale din România au fost solid fundamentate prin prevederile Constituției României. Astfel, articolul 120 din Constituție stipulează faptul că: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice” (Constituția României, Capitolul V, Administrația publică, Secțiunea a 2-a, Administrația publică locală, Art. 120).

În concepția Constituantei, consiliul județean are rolul sinergic de asigurare a cooperării cu autoritățile administrației publice locale pentru soluționarea problemelor comune. În acest mod, rolul și activitatea consiliilor județene devin din ce în ce mai evidente și mai necesare în desfășurarea procesului de descentralizare în domeniul administrației publice locale prin implementarea legilor privind finanțele publice locale, a legii privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, precum și a legii privind regimul concesiunilor: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean” (Constituția României, Cap. V, Administrația publică, Secțiunea a 2-a, Administrația publică locală, Art. 122).

Primii pași care au statuat cadrul legislativ pentru transferul puterii administrative de la nivel central către colectivitățile locale în vederea gestionării intereselor specifice s-au

realizat prin aprobarea Constituției României (Art. 119-121), în 8 decembrie 1991, a Legii administrației publice locale nr. 69/1991, respectiv a Legii Alegerilor Locale nr. 70/1991.

Aceste documente au conștiință pentru prima dată câteva principii majore, cum ar fi principiul autonomiei locale, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în probleme de interes major, inclusiv prin referendum, răspunderea proprie a aleșilor locali pentru actele administrative (Legea administrației publice locale nr. 69/1991, Cap. 1, Dispoziții generale, Art. 1).

Constituția României, adoptată în 1991, definea noile structuri administrative ca „autorități administrative autonome” (Constituția României, art. 121, alin. 2) și reglementa înființarea administrației publice locale „pe baza principiului descentralizării” (Constituția României, art. 120, alin. 1).

Strategia subsecventă de descentralizare a administrației publice are la bază definirea clară a rolului autorităților publice locale corelat cu rolurile celorlalte entități publice interesate de la nivel local sau central.

Procesul de descentralizare în România s-a derulat într-un ritm fluctuant încă de la începutul anilor 1990. Evoluția a fost oscilantă, având atât tendințe de descentralizare, cât și de centralizare, în funcție de prevederile legale care au întărit în anumite situații controlul autorităților centrale, iar alteori au acționat în sensul descentralizării.

Au fost identificate o serie de aspecte negative cauzate de un cadru legislativ incoherent și incomplet privind transferul de competențe de la autoritățile administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale³:

- descentralizarea unor competențe fără transferul proprietății asupra bunurilor;
- transferul de responsabilități către administrațiile locale, fără asigurarea resurselor aferente;
- lipsa unei abordări integrate de descentralizare în formularea politicilor;
- structura sistemului de transferuri;
- rolul neclar al regiunilor de dezvoltare în procesul de descentralizare;
- lipsa de coordonare la nivelul inițiativelor ministerelor;
- lipsa transparenței și predictibilității sistemului de finanțare a bugetelor locale;
- preponderența alocărilor cu destinație specială, care au limitat cheltuirea eficientă a resurselor prin limitarea coordonării și a integrării serviciilor locale.

Transferul serviciilor comunitare de utilitate publică în administrarea autorităților publice locale a vizat inițial, în mod generos, o serie de domenii: amenajarea teritoriului, infrastructura rutieră de interes local, locuințele sociale, instituțiile de cultură de interes local, asistența socială, învățământul preuniversitar, impozitele și taxele locale, politicile bugetare locale, ordinea publică, evidența persoanelor, unitățile sanitare publice.

În perioada 1991-1996, inițiativele în domeniul descentralizării au vizat regimul general al autonomiei locale și modul de finanțare a autorităților administrației publice locale. Principalele competențe ale autorităților publice locale în materie de descentralizare în această

³ Câteva dintre aceste probleme vor fi abordate la secțiunea Concluzii generale.

perioadă au fost legate de gospodărire comunală, amenajarea teritoriului, urbanism, servicii sociale sau anumite instituții de cultură, la care s-au adăugat cele privind întreținerea unităților sanitare. Ponderea acestora la nivelul cheltuielilor din bugetele locale se situa între 12% și 15%.⁴

În 1995 au fost descentralizate cheltuielile cu bunuri și servicii, precum și cele de capital pentru învățământul preuniversitar, fără a se proceda și la o descentralizare a patrimoniului aferent acestor instituții către comunitățile locale. *Este evident o problemă de natură legală finanțarea bunurilor acestor unități din bugetele locale, fără a area dreptul de proprietate asupra lor.* Până în anul 2000 ponderea acestor cheltuieli a ajuns la aproape 10% din bugetele locale.

Au fost de asemenea *elaborate o serie de acte normative importante care privesc procesul de descentralizare*: Legea administrației publice locale nr. 69/1991, Ordonanța nr. 15/1992, privind impozitele și taxele locale, Legea nr. 15/1990, privind crearea regiilor autonome locale, Ordonațele nr. 26/1992 și nr. 10/1993, referitoare la taxe, avize, certificate și actualizarea lor, Legea nr. 45/1992, privind taxele în sume fixe și asupra mijloacelor de transport, Ordonanța nr. 69/1994, privind reorganizarea regiilor autonome de interes local, Legea impozitelor și taxelor locale nr. 27/1994, precum și republicarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991 în 18 aprilie 1996.

Experiența și aplicarea celor două legi (Legea administrației publice locale nr. 69/1991 și Legea alegerilor locale nr. 70/1991) au scos la iveală o serie de imperfecțiuni care nu au fost avute în momentul aprobării lor. De asemenea, era necesară o *corelare a acestor legi cu prevederile Constituției României, adoptată după aprobarea lor*. Această necesitate a fost reclamată atât de către structurile asociative ale autorităților publice locale, pe de o parte, cât și de Guvernul României și prefectii, pe de altă parte. Strategia de Reformă Economico-Socială a Programului de guvernare, aprobată de Parlament în noiembrie 1992, avea ca principal obiectiv modificările legislative amintite.

Un moment important în dinamizarea procesului promovării reformei în administrația publică centrală și locală din România, al descentralizării serviciilor publice și al întăririi autonomiei locale l-a reprezentat Conferința „Democrația și dezvoltarea locală în România”, organizată la București în 28-30 octombrie 1994, în parteneriat, de Guvernul României, Asociația Președinților Consiliilor Județene, Federația Municipiilor din România, Uniunea Europeană, Banca Mondială și Consiliul Europei. Cele trei teme abordate, „Democrația locală”, „Finanțele locale” și „Dezvoltarea socio-economică locală”, au fost însotite de rapoarte de specialitate care au relevat dimensiunile politice, juridice și economice ale unei autonomii locale adevărate, bazată pe o descentralizare reală care să permită cetățeanului să participe la gestionarea afacerilor publice și la luarea deciziilor care vizează problemele locale de interes direct. Au fost abordate problemele importante cu care se confruntă administrația locală la momentul respectiv, cum ar fi: reforma în administrația publică locală, cadrul legislativ existent, autonomia financiară, autonomia patrimonială, relația consiliu local – regie autonomă, statutul aleșilor locali, statutul funcționarului public,

⁴ Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, *Raportul Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România 2003*, București, 2004, pp. 31-34.

cooperarea comunităților locale, justificabilitatea principiului autonomiei locale, participarea cetățenilor.⁵

Analiza stadiului reformei administrației locale a evidențiat „situația hibrid în care instituțiile democratice locale coexistă cu puternice structuri de tip centralizat, fiind nevoie să funcționeze într-un cadru instituțional, legislativ și economic incompatibil, ceea ce creează o serie de disfuncționalități”.⁶ La momentul respectiv reforma era parțial înfăptuită, limitându-se în esență la reorganizarea administrațivă și la crearea autorităților și instituțiilor necesare funcționării administrației locale statuate în Constituția României și în Legea administrației publice locale nr. 69/1991. Din acest motiv s-a subliniat necesitatea unui pachet legislativ coerent și a unor instituții și pârghii economico-financiare care să asigure o autonomie reală, efectivă și eficientă a autorităților administrației publice locale și să permită realizarea unor reforme complementare cheie, în special cele care privesc autonomia financiară și patrimonială și care nu erau încă adoptate.

Au fost formulate o serie de propuneri concrete care vizau schimbările necesare, dar și așteptate, pentru a vorbi despre o reformă reală coerentă și integrată a administrației:

- „crearea cadrului legislativ și a mecanismelor caracteristice unei autentice autonomii locale;
- adaptarea reglementărilor existente și adoptarea unor noi reglementări în concordanță cu prevederile Constituției și ale Cartei Europene a Autonomiei Locale;
- descentralizarea deciziei, resurselor și responsabilităților până la nivel local;
- crearea sau trecerea unor servicii deconcentrate sub autoritatea comunităților locale, în conformitate cu competențele conferite de lege consiliilor locale sau județene în ceea ce privește dezvoltarea economico-socială, buget-finanțe și fiscalitate locală;
- administrarea domeniului public și privat al unităților teritorial-administrative;
- coordonarea activității regiilor și societăților de interes local;
- stabilirea unor proceduri clare de aplicare a prevederilor legale și simplificarea procedurilor administrative în special în domeniile finanțier și investițional, în contextul în care există o serie întreagă de ordonațe și hotărâri ale Guvernului sau normative ale ministerelor care anulează autonomia consacrată prin lege în aceste domenii”.⁷

În concluzie, procesul lent al reformei administrației centrale prin intermediul organelor deconcentrate a avut influențe negative asupra reformei pe plan local, fenomen față de care autoritățile administrației publice locale nu au avut mijloace legale de intervenție, fiind practic paralizate. O reformă reală în administrație presupune în mod necesar realizarea unui echilibru perfect între atribuțiile cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale pentru rezolvarea problemelor mereu crescânde ale cetățenilor care le-au ales și cele cu care sunt investite structurile deconcentrate ale statului în diferite domenii de activitate.

⁵ Raport la Conferința „Democrația și Dezvoltarea locală în România”, București, 1994.

⁶ Ibid., p. I-10.

⁷ Ibid., p. I-11.

Primul pas în ceea ce privește prioritățile continuării reformei în domeniul administrației publice locale l-a constituit perfecționarea și completarea cadrului legislativ și instituțional care guvernează acest domeniu.

S-a constatat necesitatea proiectării unui cadru juridic adecvat care să vizeze abrogarea actelor normative căzute în desuetudine, modificarea celor care necesită completări sau simplificări, corelarea actelor normative care generează incoerențe legislative, precum și noi acte normative în corelație cu prevederile moderne. Au fost propuse câteva acțiuni importante pentru clarificarea și asigurarea cadrului normativ și instituțional necesar unei reale autonomii locale⁸:

1. Abrogarea sau modificarea unor acte normative anterioare perioadei decembrie 1989, dar și a unora recente (hotărâri de Guvern, ordine sau circulare ministeriale), care nu sunt în concordanță, încalcă sau îngredesc autonomia locală sau competențele conferite prin lege autorităților administrației publice locale. În perioada anterioară, sub pretextul controlului de legalitate, au fost exercitate presiuni de diferite nuanțe asupra unor autorități ale administrației publice locale, mai ales asupra primarilor și președinților consiliilor județene, ajungându-se uneori până la suspendarea acestora din funcție (vezi exemplele: municipiul Sighet, Consiliul Județean Maramureș, Sectorul 3, Sectorul 6 sau municipiul Slatina). Faptul că în anumite situații organele judecătoarești sesizate au respins acțiunile intentate primarilor, repunându-i în funcție, demonstrează injustețea măsurilor luate uneori abuziv.
2. Îmbunătățirea prevederilor Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale, precum și a Legii nr. 70/1991 a alegerilor locale și punerea lor de acord cu prevederile Constituției și ale Cartei Europene a Autonomiei Locale. Prezentăm în cele ce urmează principalele modificări necesare care trebuiau aduse Legii administrație locale:
 - „definirea mai clară a principiilor pe care se întemeiază administrația publică locală;
 - stabilirea conținutului raporturilor juridice dintre autoritățile administrației publice locale, precum și dintre acestea și structurile guvernamentale din teritoriu (prefecturi sau servicii deconcentrate);
 - simplificarea și concretizarea procedurii de constituire a consiliilor locale și județene pentru eliminarea blocajelor constatațe;
 - eliminarea confuziilor și clarificarea incompatibilităților între funcția de consilier cu alte funcții;
 - reglementarea statutului primarului și stabilirea unei proceduri distincte de demitere a acestuia;
 - clarificarea instituției viceprimarului;
 - clarificarea statutului secretarului;
 - organizarea serviciilor comunităților locale și a relațiilor cu structurile deconcentrate ale guvernului în teritoriu;

⁸ Ibid., p. I-12.

- definirea clară a patrimoniului comunităților locale și a competențelor de administrare a acestuia de către consiliile locale și județene;
 - reglementarea formelor de cooperare între consiliile locale, între consiliile județene și între consiliile locale și județene;
 - crearea cadrului juridic care să permită consiliilor locale și județene stabilirea de înfrângeri, relații și acorduri de cooperare transfrontalieră, interregională și internațională, inclusiv dreptul de a adera și a face parte din diferite structuri, asociații sau organisme naționale, europene sau internaționale;
 - reglementarea mai clară a naturii juridice a actelor (ordinelor) prefectului și a naturii juridice a responsabilităților acestuia în situația emiterii unor ordine ilegale care încalcă sau restrâng autonomia locală sau suspendă abuziv aleșii locali;
 - reglementarea raporturilor dintre autoritățile administrației publice locale și agenții economici de interes local sau județean, în special cu regile autonome;
 - stabilirea clară a relației între Guvern, prefecti și consiliile locale și județene, între consiliile locale și județene, precum și între acestea și serviciile deconcentrate la nivel local;
 - crearea cadrului operațional pentru descentralizarea efectivă a unor servicii de interes local în domeniile educației, sănătății, culturii, asistenței sociale, finanțe, investiții de interes local, cu transferarea aferentă a resurselor necesare (amintim o serie de hotărâri de guvern care stabilesc competențe pentru serviciile deconcentrate, încalcă sau limitează atribuțiile consiliilor locale sau județene stabilite prin Legea nr. 69/1991, sau autonomia locală consacrată prin Constituție)⁹.
3. Adoptarea unor noi acte normative care să creeze și să asigure cadrul legislativ necesar descentralizării și asigurării unei reale autonomii locale, exercitării depline și eficiente a atribuțiilor, competențelor și responsabilităților conferite de lege administrațiilor publice alese în comune, orașe și județe. S-a evidențiat necesitatea elaborării unui pachet legislativ coerent care să fundamenteze derularea normală a activității administrației publice locale în condiții de autonomie reală:
- „legea patrimoniului public și privat;
 - legea finanțelor publice locale;
 - regimul general privind autonomia locală;
 - statutul funcționarului public;
 - statutul aleșilor locali;
 - statutul juridic al relațiilor dintre regiile locale și colectivitățile locale;
 - legea cooperării între colectivitățile locale;
 - instituirea prin lege a unei forme de dialog și consultare între structurile reprezentative ale aleșilor locali și reprezentanți ai executivului și legislativului”¹⁰.

⁹ Ibid., p. I-14.

¹⁰ Ibid., p. I-14-15.

Efervescență legislativă. Reformele legislative adevărate (1996-2000)

Relansarea procesului de reformă a administrației publice locale, după alegerile din noiembrie 1996, a deschis drumul construcției legislative și instituționale care să susțină un proces coerent și consistent privind descentralizarea serviciilor publice din România. Un pas semnificativ pe plan național, dar și în plan european, în acest sens, l-a constituit ratificarea de către Parlamentul României, prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997, a Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Această deschidere, reprezentată de ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale, a fost urmată de inițierea și adoptarea unor legi importante pentru continuarea reformei în domeniul administrației publice locale, documente care au dat substanță reală și efectivitate principiilor autonomiei locale și descentralizării prevăzute în Constituție.

În ordine cronologică, aceste legi importante (următoarele hotărâri de guvern care au reglementat cadrul instituțional de aplicare) sunt:

- Legea nr. 151/1998, privind dezvoltarea regională în România;
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 24/1998, privind regimul zonelor defavorizate;
- Legea nr. 189/1998, privind finanțele publice locale, urmată de o serie de ordonanțe și hotărâri de guvern care au descentralizat procedurile de stabilire, încasare și urmărire a impozitelor și taxelor locale;
- Legea nr. 213/1998, privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia;
- Legea nr. 219/1998, privind regimul concesiunilor;
- O.U.G. nr. 26/1997, prin care competențele privind protecția copilului aflat în dificultate au fost transferate de la nivel central la nivel local și județean, prin înființarea serviciilor publice specializate pentru protecția copilului.

În luna august 1998, prin Ordonanța nr. 120, Guvernul a ratificat „Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților administrației publice locale”, document care a fost aprobat de Parlament prin Legea nr. 78/1999.

Legea nr. 189/1998, privind finanțele publice locale, a avut ca efect creșterea ponderii sumelor alocate bugetelor locale din Produsul Intern Brut și, în mod corespunzător, a proporției cheltuielilor locale din totalul cheltuielilor publice.

În ceea ce privește gradul de autonomie privind posibilele cooperări ale autorităților publice locale (acorduri de colaborare, cooperare, înfrățire și aderarea la asociații interne sau internaționale), se constată o clară independență financiară stipulată de art. 58 din Legea finanțelor publice locale, dublată de consacrarea proprietății publice și private a comunităților locale, precum și dreptul de a concesiona, de a închiria, de a atribui sau de a da în administrare bunuri, ceea ce conferă șanse mult mai mari demersurilor de acest gen.

Merită amintit faptul că, începând cu 1996 până în 2000, autoritățile locale primesc noi atribuții în privința instituțiilor de cultură de interes local sau județean, protecției copilului, drumurilor de interes local și județean, aeroporturilor de interes regional, protecției

plantelor, consultanței agricole, subvenționării energiei termice și plății indemnizațiilor pentru asistenții personali ai persoanelor cu handicap.¹¹

Promovarea propriilor politici de dezvoltare regională de către autoritățile administrației publice locale reprezintă un nou mod de abordare a dezvoltării de jos în sus, pe baza inițiatiilor și programelor de dezvoltare ale colectivităților locale care cunosc cel mai bine necesitățile locale. Pentru fundamentarea conceptului care stă la baza acestei politici în România, s-a elaborat, la cererea Guvernului, prin programul PHARE, „Carta Verde a dezvoltării regionale în România”, în anul 1997. În acest context, pentru întărirea rolului și responsabilităților administrației publice locale în dezvoltarea economică și socială a fiecărei localități, precum și a regiunilor de dezvoltare, a fost elaborată Legea-cadru privind dezvoltarea regională în România, nr. 151/1998, document care înglobează într-un concept unitar politica de dezvoltare regională drept componentă esențială a autonomiei locale.

Analiza comparativă a etapelor descentralizării pune în evidență realizările legislative ale perioadei 1996-2000 față de toate celelalte perioade în care aşa-zisele măsuri în procesul descentralizării au rămas la nivel declarativ, fiind în general numai elemente de propagandă, fără nicio finalitate concretă cu efecte asupra colectivităților locale.

Încercarea de abordare strategică (2001-2004)

Al treilea val al descentralizării are loc în perioada 2001-2004, când au fost adoptate câteva documente strategice care au creat cadrul instituțional și structurile tehnice ale procesului de descentralizare. În această perioadă a fost adoptată o nouă legislație privind administrația publică locală, prin aprobarea Legii nr. 215/2001, stabilindu-se, pe baza unor noi reguli, o serie de atribuții în seama autorităților administrației publice locale, cu accent pe serviciile publice. Astfel, au fost adoptate și legile specifice acestor servicii, după cum urmează: Ordonanța nr. 84/2001, privind serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, Ordonanța nr. 86/2001, privind serviciile de transport public local de călători, și Ordonanța nr. 88/2001, privind serviciile comunitare publice pentru situații de urgență. Tot în această perioadă au fost descentralizate cheltuielile de personal și burse din învățământul universitar, învățământul special către consiliile județene, creșele, ajutorul social, ajutoarele pentru încălzire, plata personalului neclerical la consiliile județene, alocațiile pentru persoanele cu handicap, unitățile de asistență medico-socială, unitățile sanitare publice și cheltuielile de întreținere ale acestora, sistemele centralizate de producere și furnizare a energiei termice. Trebuie menționat faptul că, deși transferarea acestor servicii a însemnat un pas înainte în ceea ce privește procesul de descentralizare, *din punct de vedere financiar resursele descentralizate nu au acoperit nevoie de finanțare pentru noile atribuții*, chiar în condițiile în care în iulie 2003 a fost aprobată Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/2003, care marchează o creștere a procentajului din impozitul pe venit aplicat individual alocat bugetelor locale.

O mențiune specială trebuie acordată H.G. nr. 1006/2001, pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică. Această hotărâre

¹¹ Radu Comșa, "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat," în *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Claudiu Crăciun și Paul E. Collins (coord.) (Iași: Polirom, 2008), p. 333.

urmează aproape identic Programul de guvernare pe perioada 2001-2004, adoptat în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului în data de 28 decembrie 2000.¹²

În cele ce urmează vom face o analiză a principalelor prevederi ale acestei strategii, modalitățile de implementare și efectele pe termen scurt, mediu și lung.

O simplă constatare vizează art. 3 din Hotărâre, care prevede „actualizarea anuală a strategiei prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației Publice”, demers care nu a fost implementat niciodată. La o primă apreciere, constatăm că la capitolul teorie stăm foarte bine, abordarea fiind destul de corect fundamentată într-o structură logică ce conține introducere, necesitatea reformei, principiile de bază, vizuirea procesului, scopul și obiectivele generale, grupurile-țintă, durata, natura reformei, riscurile implementării, condițiile preliminare pentru implementare, metodologia de planificare, implementare și monitorizare, stadiul actual al reformei, prioritățile reformei, planul strategic de acțiune și managementul procesului de reformă. Din păcate, *majoritatea prevederilor din această strategie au rămas doar în fază de intenție, cele mai multe măsuri lăsându-se așteptate și în prezent.*

Printre obiectivele generale ale procesului de reformă le regăsim și pe cele legate de procesul de descentralizare (Anexa la H.G. 1006/2001):

- „descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale administrative și financiare;
- accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile administrației locale;
- transferarea către autoritățile publice locale a activităților și resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice destinate comunităților locale: sănătate, cultură, poliție comunitară, pompieri, apărare civilă;
- aşezarea pe baze noi, echitabile, a impozitelor și taxelor locale;
- demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare;
- preluarea evidenței populației și organizarea acestora ca serviciu comunitar de către consiliile locale și consiliile județene (cartea de identitate, cartea de alegător, întocmirea listelor electorale permanente, permise auto, certificate de înmatriculare);
- transferarea în subordinea prefecturilor a activității de eliberare și evidența pașapoartelor simple prin organizarea unui serviciu public județean specializat;
- organizarea unor servicii comunitare pentru situații de urgență (incendii, inundații, grădină, cutremure, înghet), care vor prelua atribuțiile actuale ale unităților de pompieri și apărare civilă;
- înființarea la nivelul fiecărei unități administrative – comună, oraș, municipiu – a poliției comunitare pentru ordinea publică, prin preluarea unor atribuții specifice de la inspectoratele de poliție;

¹² Pentru o analiză detaliată a situației de la acea vreme și o propunere de elemente de reformă, inclusivând scop, obiective generale, cerințe pentru implementare, structură logică a procesului de descentralizare, a se vedea Marius Profiroiu, "Accelerarea reformei administrației publice", *Revista Transilvană de Științe Administrative*, VIII, no., (2002), pp. 13-23.

- aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane;
- pregătirea condițiilor pentru organizarea administrativ-teritorială în conformitate cu standardele Uniunii Europene;
- armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene;
- asigurarea coerentiei și stabilității pe termen lung a cadrului legislativ în domeniul administrației publice centrale și locale;
- inițierea unei ample acțiuni de îmbunătățire a reglementărilor existente în domeniu și elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale: *Codul de procedură administrativă*, *Codul administrativ*, *Codul electoral*;
- acordarea statutului de comună unui număr de peste 1.000 de sate care îndeplinește criteriile legale, asigurându-se astfel apropierea autorității administrative de cetățean;
- organizarea ca orașe a unui număr important de comune care, prin dotările tehnico-edilitare (alimentare cu apă și gaze, canalizare, telefonie), îndeplinește statutul de localitate urbană”.

Un element care poate atrage comentarii este durata reformei: 2001-2004. În condițiile în care durata consacrată a unei strategii este de cel puțin cinci ani, putem vorbi în cel mai bun caz despre un plan de acțiune și nu despre un document de planificare strategică. În fine, o parcurgere atentă a planului strategic de acțiune conduce la o serie de concluzii interesante privind modul de abordare a procesului de descentralizare și un bilanț al realizărilor din acest punct de vedere.

Evaluând rezultatele obținute prin aplicarea H.G. 1006/2001, se constată că după trei ani acestea nu sunt satisfăcătoare, termenele de aplicare fiind foarte strânse, obiectivele asumate inițial fiind prea ambițioase, necesitând mijloace financiare considerabile, la concurență cu alte priorități. Procesele de descentralizare și deconcentrare la nivelul serviciilor publice nu au fost finalizate, concluzia fiind că nu s-au transferat resursele financiare corespunzătoare și nu s-au stabilit clar competențele transferate și nivelurile de descentralizare, existând prevederi care au întărit controlul autorităților centrale asupra funcțiilor autorităților publice locale (O.G. nr. 80/2001 și Legea 154/2002).¹³

O nouă încercare în ceea ce privește reforma în administrația publică din România a reprezentat-o H.G. nr. 699/5.05.2004, pentru aprobarea „Strategiei actualizate a Guvernului României privind accelerarea reformei în administrația publică, 2004-2006”, elaborată cu asistență internațională finanțată prin programul PHARE.

Privind retrospectiv perioada 2001-2004, constatăm că, în ciuda angajamentelor guvernamentale care vizau îmbunătățirea cadrului legislativ, transferul noilor competențe

¹³ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2001 prin care se stabilesc normative de cheltuieli pentru autoritățile publice, „indiferent de modul de finanțare” a activității acestora. Normativele de cheltuieli se referă la „acțiunile de protocol, numărul de autoturisme, consumul de carburanți și costul convorbirilor telefonice”. Practic se limitează aceste cheltuieli la anumite niveluri, încalcând în mod flagrant autonomia locală privind decizia în aceste situații.

către administrațiile publice locale a fost redus ca ampolare. Măsurile care serveau implementării strategiilor sectoriale ale ministerelor legate de transferul competențelor în procesul descentralizării în vederea îmbunătățirii serviciilor publice locale deja descentralizate au fost sporadice și incomplete. Realizarea acestor deziderate în termenele stabilite prin programul de guvernare ar fi reprezentat un mare pas înainte în ceea ce privește modernizarea radicală și rapidă a administrației publice din România, o alinieră eficientă la tot ceea ce înseamnă normele, valorile și exigențele europene. Din păcate, strategia este incompletă, identificând un număr restrâns de probleme de interes general ale sistemului.

Deși s-au înregistrat progrese reale prin adoptarea unui pachet legislativ privind funcția publică, descentralizarea serviciilor publice, finanțele publice locale, *capacitatea de implementare a legilor adoptate a fost slabă, multe dintre legi nefiind aplicate sau fiind parțial aplicate*. În acest mod, noile instituții nu și-au îndeplinit în totalitate sarcinile aferente, ceea ce a condus la o eficiență scăzută și la o serie de cazuri de politicizări ale administrației, elemente constatațe în rapoartele Comisiei Europene. *ACTIONILE CONCRETE DE REFORMĂ S-AU LIMITAT MAI ALES LA CREAAREA UNUI CADRU LEGISLATIV ȘI INSTITUȚIONAL, ABORDAREA LA NIVELUL POLITICILOR PUBLICE FIIND INADEVCVATĂ SAU ABSENTĂ, LIPSA DE CONSECVENȚĂ, UTILIZAREA EXCESIVĂ A AUTORITĂȚII ȘI IMPLEMENTAREA IERARHICĂ A REFORMELOR AVÂND DREPT CONSECUINȚĂ O DIMINUARE CONSISTENTĂ A CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE DE IMPLEMENTARE A REFORMEI.*

Procesul de descentralizare a fost tergiversat, termenele stabilite prin planul de aplicare a strategiei nu au fost respectate, iar toate intențările bune lansate inițial nu au avut finalitate în adevărată descentralizare a serviciilor publice, toate aceste probleme având efecte negative asupra dezvoltării locale și regionale.

În procesul de descentralizare a serviciilor publice, în ciuda adoptării mai multor legi, alocarea responsabilităților între administrația centrală și locală s-a făcut incomplet, confuz și fără resurse, având drept consecință uneori o recentralizare la nivelul ministerelor. În concluzie, putem aprecia că au lipsit măsurile concrete care să rezolve deficiențele constatațe, precizate ca obiective pe termen mediu în strategia guvernamentală (H.G. 699/2004, „Strategia actualizată a Guvernului României privind accelerarea reformei în administrația publică, 2004-2006”):

- clarificarea repartizării competențelor între ministere, servicii publice deconcentrate și autorități publice locale, în cadrul unui proces bine structurat și larg participativ, concomitent cu punerea în practică a unui sistem de reglementări care să permită intervențiile de natură financiară ale Guvernului numai pe baza unor indicatori obiectivi;
- creșterea autonomiei financiare a autorităților publice locale prin: creșterea ponderii veniturilor proprii la peste 50%; îmbunătățirea sistemului de echilibrare a distribuției resurselor pe orizontală; îmbunătățirea sistemului de predictibilitate a alocărilor de la nivel central; introducerea sistemului de calcul bazat pe alocarea subvențiilor operaționale; elaborarea de proceduri și reguli stricte pentru derularea finanțărilor obiectivelor de investiții; îmbunătățirea sistemului de management al bugetului de venituri și cheltuieli și a sistemului de raportare la nivel local;
- redefinirea competențelor prefectilor. Transformarea prefectilor în înalți funcționari publici care să asigure aplicarea politicilor Guvernului la nivel local prin serviciile

publice deconcentrate ale ministerelor, fără imixtiuni în autonomia locală a administrației publice;

- aprobată în Parlament a celor două legi organice atât de necesare și așteptate: legea-cadru a descentralizării și legea care să reglementeze noul statut al prefectilor în perspectiva profesionalizării acestei funcții începând cu anul 2006;
- crearea Comitetului Tehnic Interministerial care să asigure implementarea strategiei – componenta descentralizare;
- elaborarea unui sistem de indicatori pentru măsurarea performanțelor procesului de descentralizare;
- înființarea, începând cu anul 2004, a Observatorului Funcției Publice, format din toți actorii care participă la reforma funcției publice (societatea civilă, instituții publice beneficiare, sindicate, partide).

O inițiativă interesantă în ceea ce privește elaborarea strategiei actualizate de accelerare a reformei în administrația publică a constituit-o organizarea Forumului Național privind dezbaterea publică a proiectului, în perioada septembrie-decembrie 2003. Au fost organizate opt reuniuni regionale în care s-au discutat temele reformei pentru cunoașterea de către toți factorii implicați, principalele direcții de acțiune, puncte de vedere pentru îmbunătățirea proiectului și asigurarea legitimității noii strategii. Declarația finală referitoare la concluziile rezultate în urma desfășurării întâlnirilor din cadrul Forumului a fost elaborată și aprobată cu ocazia ultimei întâlniri care a avut loc la Sinaia în 4-5 decembrie 2003, intitulată „Descentralizarea în România – prezent și perspective”.

Având în vedere acest document de lucru important în ceea ce privește viziunea asupra reformei, dar și implementarea ei, organismele internaționale care au contribuit la elaborarea ei (Comisia Europeană și Banca Mondială) au susținut ideea ca această strategie să fie asumată și implementată de noul guvern în perioada 2005-2008.

Încercarea de consolidare printr-o abordare organizată (2005-2008)

Perioada 2005-2008 a fost marcată de angajamentele internaționale asumate de România, noul guvern instalat la sfârșitul anului 2004 având ca obiectiv principal pregătirea și aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007. Deși nu făcea parte din domeniile *acquis-ului* comunitar, *funcționarea eficientă a administrației publice* reprezenta unul dintre criteriile politice importante ale aderării.

În Programul de guvernare 2005-2008, reforma administrației publice constituia o prioritate, fiind abordate o serie de obiective ambițioase, în concordanță cu bunele practici europene în domeniul descentralizării și deconcentrării (Programul de guvernare 2005-2008, pag. 50-57):

- „introducerea, de către autoritatea publică, a standardelor de calitate pe baza căror să fie monitorizate și evaluate atât serviciile publice, cât și activitatea funcționarilor publici;
- *continuarea procesului de descentralizare* a serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistență socială și ordine publică;

- stabilirea unui sistem de planificare strategică pentru fiecare autoritate din sistemul administrației publice centrale și locale în raport cu serviciile publice pe care le furnizează;
- liberalizarea pieței utilităților publice, precum și eliminarea din legislație a tuturor barierelor instituționale care împiedică investițiile în utilitățile publice și privatizarea acestora;
- delimitarea competențelor și responsabilităților prin redimensionarea rolului consiliilor județene în privința serviciilor publice;
- descentralizarea administrativă și întărirea autonomiei puterilor locale prin transferul competențelor administrative privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale;
- descentralizarea veniturilor fiscale, îmbunătățirea managementului finanțiar prin transferul competențelor financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale;
- dezvoltarea organizațională și implementarea unui sistem standard de management al reglementărilor;
- introducerea și utilizarea mecanismelor de participare publică la elaborarea politicilor publice, precum și la evaluarea realizării acestora”.

La nivel de intenție, programul pare generos în ceea ce privește autoritățile publice locale, dacă ne referim la măsurile de limitare a sferei serviciilor publice deconcentrate și a rolului prefectului, care ar trebui să se ocupe cu prioritate de monitorizarea și controlul legalității actelor administrative emise de autoritățile locale. Analizând Programul de guvernare 2005-2008, se remarcă intenția de a propune codificarea legislației în domeniul organizării și funcționării administrației publice locale, a serviciilor și utilităților publice de interes local, a funcției publice și, mai ales, a instituției prefectului.

În vederea îndeplinirii măsurilor Programului de guvernare, s-a elaborat Strategia sectorială a Ministerului Internelor și Reformei Administrative privind reforma instituțională, care s-a materializat prin adoptarea de către Guvern a Memorandumului nr. 8.092/2005 „Evaluarea stadiului implementării strategiei Guvernului României privind accelerarea reformei administrației publice” și adoptarea în 2006 a Memorandumului cu tema „Asumarea de către Guvern a situației alocării competențelor autorităților administrației publice locale de la nivelul județelor, respectiv comunelor și orașelor, în furnizarea serviciilor publice locale, potrivit cadrului normativ actual”.

O evaluare a implementării măsurilor propuse în Programul de guvernare este prezentată în Raportul asupra îndeplinirii Programului de guvernare 2005-2008:

- „introducerea standardelor de calitate pe baza cărora să poată fi monitorizată și evaluată activitatea funcționarilor publici și a serviciilor publice;
- continuarea procesului de reformă a serviciilor publice și a utilităților publice prin elaborarea legilor specifice: Legea privind serviciile comunitare de utilități publice, Legea serviciului de apă și canalizare, Legea serviciului de iluminat public, Legea

serviciului de transport public, Legea serviciului public de alimentare cu energie termică, Legea privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, Legea privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere;

- elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare pentru domeniile: agricultură, muncă și protecție socială, cultură, sănătate, educație și transporturi, iar prin Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 s-au asigurat condițiile descentralizării serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistență socială și ordine publică;
- definitivarea cadrului legal pentru descentralizarea administrativă și finanțieră prin modificarea și completarea Legii administrației publice locale, a Legii de modificare și completare a Legii privind instituția prefectului și a Legii finanțelor publice locale. În 2008, deși cu mare întârziere, a fost aprobată H.G. nr. 139/2008, privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării, care au clarificat aspectele privind modul de constituire, funcționare, precum și atribuțiile structurilor tehnice implicate în procesul de descentralizare;
- introducerea planificării strategice multianuale, cu caracter obligatoriu la nivelul autorităților publice centrale și locale, aplicarea principiilor managementului strategic și implementarea măsurilor de modernizare a administrației la nivel ministerial și județean (prefecturi și consilii județene);
- separarea utilităților publice de serviciile publice și introducerea standardelor de calitate prin adoptarea Legii nr. 51/2006 și a Legii nr. 286/2006 de modificare și completare a Legii administrației publice locale nr. 215/2001. Au fost elaborate și adoptate normele-cadru de aplicare a acestor legi;
- liberalizarea pieței utilităților publice prin aplicarea legilor: Legea nr. 51/2006, Legea nr. 101/2006, Legea nr. 230/2006, Legea nr. 241/2006, Legea nr. 325/2006, Legea nr. 92/2007;
- revizuirea Legii statutului funcționarului public, nr. 188/1999;
- introducerea instituției administratorului public la nivel de unitate administrativ-teritorială, în baza Legii nr. 286/2006 de modificare a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. Prin aceeași modificare *a fost eliminată, în sfârșit, competența prefectului în ceea ce privește proceșele de numire, sancționare și demitere a secretarului unității administrativ-teritoriale*;
- aprobarea prin H.G nr. 426/2006 a Strategiei Naționale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilitate publice.
- elaborarea și transmiterea către ministerele de linie (Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, Ministerului Culturii și Cultelor, Ministerului Sănătății Publice, Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului) a conținutul-cadru al strategiei sectoriale de descentralizare;
- revizuirea Legii privind instituția prefectului, nr. 340/2004, în baza căreia, începând cu anul 2006, prefectul devine înalt funcționar public. Conducătorii instituțiilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației

publice centrale din subordinea Guvernului au obligația să transmită prefectului proiectul de buget, care avizează consultativ și îl înaintează conducerii instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat;

- promulgarea Legii nr. 273/2006, privind finanțele publice locale, care conferă o descentralizare reală din punctul de vedere al actului administrativ și al managementului finanțier, asigurându-se o întărire efectivă a autonomiei locale, o repartizare echitabilă a fondurilor financiare de la bugetul de stat către toate unitățile administrativ-teritoriale, eliminându-se riscul ingerințelor de ordin politic, asigurându-se astfel posibilitatea îmbunătățirii și dezvoltării infrastructurii și serviciilor prin accesarea fondurilor structurale, transparența în elaborarea și aprobarea bugetelor locale și posibilitatea participării cetățenilor la luarea deciziilor de interes public;
- elaborarea O.U.G nr. 46/2007 pentru completarea art. 63 din Legea nr. 273/2006, privind finanțele publice locale, respectiv pentru exceptarea de la gradul de îndatorare a împrumuturilor contractate și/sau garantate de unitățile administrativ-teritoriale pentru asigurarea prefinanțării și/sau cofinanțării proiectelor care beneficiază de fonduri externe nerambursabile de preaderare și postaderare;
- elaborarea și aprobarea unor acte normative care întăresc autonomia financiară: Legea privind Codul fiscal; Legea privind Codul de procedură fiscală; Legea de Reglementare a unor măsuri finanțier-fiscale; Legea privind datoria publică locală; Ghidul privind participarea cetățenească în faza de elaborare a bugetului local; Ghidul privind colectarea impozitelor și taxelor locale”.¹⁴

Perioada de stagnare. Mărirea descentralizării (2009-2012)

În perioada 2009-2012 nu au fost înregistrate progrese semnificative în ceea ce privește procesul de descentralizare, acțiunile întreprinse în acest domeniu fiind lipsite de consistență, sporadice și lansate mai ales în scopuri electorale. Programul de guvernare 2009-2012 nu aduce elemente de noutate sau de substanță, reprezentând practic o înșiruire de obiective și direcții de acțiune, cu măsuri care se regăsesc și în documentele guvernelor precedente. Reforma administrației publice este abordată în capitolul 19 și conține practic trei obiective de guvernare, respectiv patru direcții de acțiune, dintre care numai două se referă la descentralizare, după cum urmează¹⁵:

1. Obiective de guvernare:

- creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale;
- restructurarea administrației publice centrale și locale prin măsuri de creștere a eficienței instituționale și simplificare administrativă;
- creșterea calității și accesului la serviciile publice.

¹⁴ Guvernul României, *Raport asupra îndeplinirii prevederilor Programului de Guvernare 2005-2008*, 2008, pp. 254-257.

¹⁵ *Program de Guvernare 2009-2012*, www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf, pp. 69-70.

2. Direcții de acțiune:

- descentralizarea administrativă și creșterea eficienței administrației publice locale;
- descentralizarea financiară;
- gestiunea resurselor umane;
- creșterea eficienței și transparenței în activitatea instituțiilor din administrația publică.

Pot fi remarcate totuși câteva măsuri care privesc descentralizarea competențelor către autoritățile administrației publice locale și care conțin elemente de natură practică, lansate de fiecare dată ca strategii sectoriale ale ministerelor în cadrul reformei administrației publice:

- „În domeniul învățământului preuniversitar de stat:

- Implementarea măsurilor de descentralizare prevăzute în Legea educației naționale, care să permită transferul competențelor privind organizarea și funcționarea rețelelor scolare și numirea/eliberarea din funcție a directorilor unităților de învățământ;
- Elaborarea și implementarea standardelor de cost per elev destinate finanțării cheltuielilor curente ale unităților de învățământ.

- În domeniul sănătății publice:

- Transferarea către autoritățile locale a competențelor privind managementul spitalelor comunale, orașenești, municipale, respectiv județene.

- În domeniul ordinii publice:

Consolidarea rolului autorităților locale prin înființarea politiciei locale, cu competențe inclusiv în domeniul circulației pe drumurile publice din interiorul localităților.

- În domeniul culturii:

Descentralizarea instituțiilor de cultură rămase în subordinea Ministerului Culturii și Patrimoniului Național și ai căror beneficiari sunt cu preponderență comunitățile locale.

- În domeniul asistenței sociale:

Îmbunătățirea cadrului de finanțare și monitorizare a serviciilor sociale deja descentralizate, prin stabilirea de standarde de cost și de calitate.

- În domeniul transporturilor:

Descentralizarea porturilor fluviale rămase în subordinea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii.

- În domeniul agriculturii:

Descentralizarea către consiliile județene a atribuțiilor direcțiilor județene pentru agricultură, cu excepția celor de inspecție și control.

- În domeniul protecției mediului:

Descentralizarea către consiliile județene a atribuțiilor agențiilor județene pentru protecția mediului, cu excepția celor de inspecție și control”.¹⁶

¹⁶ Ibid., , p. 69-72.

În ceea ce privește descentralizarea patrimonială, sunt propuse câteva măsuri rămase la nivel de intenție:

- „transferul bunurilor (terenuri și clădiri) aflate în administrarea unor ministere, instituții din administrația publică centrală sau societăți comerciale cu capital de stat în proprietatea comunelor, orașelor, municipiilor și a județelor;
- reglementarea, în beneficiul comunităților, a relațiilor patrimoniale dintre unitățile administrativ-teritoriale și operatorii rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale;
- simplificarea procedurilor privind exproprierea pentru cauza de utilitate publică pentru proiecte de interes local”.

Pentru susținerea descentralizării financiare au fost propuse câteva măsuri care se regăsesc și în alte propuneri anterioare, dar și câteva intenții interesante, care ridică semne de întrebare în ceea ce privește implementarea lor în practică:

- „dimensionarea sumelor defalcate pentru finanțarea serviciilor publice descentralizate în funcție *de standarde de cost per beneficiar /unitate de măsură*, mai ales în învățământ, servicii sociale și întreținerea drumurilor publice;
- determinarea sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale pe bază de formule care să confere predictibilitate și transparență în alocarea acestora;
- elaborarea și implementarea reglementărilor privind *secțiunile de funcționare și dezvoltare ale bugetelor locale*; adaptarea sistemului de echilibrare a bugetelor locale, astfel încât să asigure resursele necesare secțiunii de funcționare (realizate în 2010);
- elaborarea și implementarea reglementărilor privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, conform prevederilor Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare(O.U.G. nr. 46/21.05.2013, apărută în M.O. Partea I, nr. 299/24.05.2013);
- includerea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distințe care să conțină estimările pentru următorii 3 ani ale sumelor ce se vor aloca bugetelor locale, astfel încât autoritățile locale să poată planifica proiecte și programe multianuale (deși există, asemenea prevederi nu au fost aplicate până acum);
- creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și a veniturilor bugetelor locale ale acestora prin:
 - acordarea dreptului autorităților locale de a modifica nivelul impozitelor și taxelor locale în funcție de necesitățile locale și gradul de suportabilitate al populației;
 - *calcularea valorii impozabile a clădirilor și terenurilor din intravilanul localităților prin raportarea la valoarea de piață a acestora*, acolo unde aceasta este mai mare decât cea determinată prin formula actuală de calcul (*nerealizată până în acest moment*);
 - *revizuirea cotelor defalcate din impozitul pe venit în funcție de noile competențe transferate autorităților locale în cursul procesului de descentralizare (paradoxal, s-a procedat la reducerea acestora)*;

- *allocarea integrală la bugetele locale a sumelor provenite din amenziile aplicate persoanelor juridice, întocmai ca în cazul celor provenite din amenziile aplicate persoanelor fizice” (realizată abia în anul 2014).¹⁷*

Merită remarcată, cel puțin la nivel formal, semnarea la 29 martie 2009, la Bușteni, a „Acordului cu privire la descentralizarea administrației publice”, încheiat între Guvern și structurile associative ale autorităților publice locale (Uniunea Națională a Consiliilor Județene, Asociația Municipiilor, Asociația Orașelor și Asociația Comunelor din România). Acest acord cuprindea „categoriile de competențe ce vor fi descentralizate și principiile de transfer ale acestora către autoritățile administrației publice locale” în domeniile de bază: educație, sănătate, ordine și siguranță publică, stare civilă, serviciile de evidență a persoanei, protecție socială, cultură, tineret și sport, mediu, transport, urbanism, protecția consumatorilor, construirea de locuințe sociale și pentru tineret. Ulterior au avut loc câteva întâlniri privind descentralizarea la sediul Ministerului Administrației și Internelor (în calitate de coordonator al procesului) sau la ministerele implicate, fără a avea o finalitate în folosul autorităților locale.

Intrarea în vigoare a H.G. nr. 961/2009, privind aprobarea „Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate”, prevedea ca aceste standarde să fie elaborate până la data de 30 septembrie 2009, *cea ce nu s-a realizat nici până în prezent pentru toate serviciile publice*. Având în vedere cele prezentate, putem aprecia că rezultatele acordului amintit au fost nesemnificative.

Un alt moment în procesul descentralizării l-a constituit adoptarea la 28 aprilie 2010 a Memorandumului cu titlul „Asumarea de către Guvern a calendarului de activități privind derularea procesului de descentralizare”, în care erau propuse măsuri de descentralizare în câteva sectoare: poliție, educație, sănătate, agricultură, cultură, tineret și sport. În acest context, au fost transferate către autoritățile locale și județene un număr de 368 de spitale din cele 371 prevăzute în H.G. nr. 529/2010, iar proiectul de lege a poliției locale a fost aprobat în Parlament prin Legea nr. 155/2010 în luna iulie.

În anul 2011 a fost adoptată Legea Educației Naționale nr. 1/2011, în care sunt prevăzute măsurile aferente procesului de descentralizare, în special prin aprobarea standardelor de cost pentru finanțarea de bază pe elev/preșcolar. Tot în 2011 a fost reevaluat Memorandumul din 2010 și asumat de Guvern un nou Memorandum având drept titlu „Modificarea calendarului de activități privind derularea procesului de descentralizare”, cu abordare directă a Ministerului Educației, Tineretului și Sportului și Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Ca realizare efectivă prin adoptarea ulterioară a unor hotărâri de guvern, au fost transmise o serie de imobile din domeniul public al statului (Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului) în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor județene.

În anul 2012 nu putem remarcă o evoluție semnificativă a procesului de descentralizare, chiar în contextul unui an electoral. Singura măsură care poate fi amintită este adoptarea Legii nr. 122/2012 pentru modificarea Legii nr. 283/2010, privind înființarea și funcționarea Camerelor pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală, ca *document teoretic*,

¹⁷ Ibid., p. 69-72.

întrucât Camerele Agricole nu sunt funcționale. Mai mult, prin Ordonanță de Urgență a Guvernului nr. 26/2012, se instituie o serie de restricții pentru autoritățile administrației publice locale privind achiziția de servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare, achiziția de tipărituri și alte bunuri pentru acțiunile de reprezentare și protocol, zile festive, zile aniversare, numărul persoanelor care se pot deplasa în străinătate, precum și obligativitatea de a diminua cu 30% cheltuielile de protocol și deplasările în străinătate.¹⁸

Un alt document care ar trebui amintit în contextul reformei în administrația publică este Programul Național de Reformă 2011-2013 (PNR), aprobat de Guvernul României în luna noiembrie 2010. Programul Național de Reformă 2011-2013 constituie o platformă-cadru pentru definirea și aplicarea politicilor de dezvoltare a României în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene prevăzute în Strategia Europa 2020. În document sunt asumate reformele prevăzute în Programul Național de Reformă 2007-2010 și în Programul de guvernare 2009-2012. Singurul obiectiv care se referă la tema noastră îl constituie „restructurarea și eficientizarea activității administrației publice”, dar fără referiri directe la procesul de descentralizare. Trebuie totuși remarcată intenția de a *defini un cadru legislativ coerent și unitar prin standardizarea procedurilor administrative într-un Cod administrativ al României și un Cod de procedură administrativă, care să trateze în mod unitar toate aspectele aferente procedurilor administrative specifice autorităților publice centrale și locale.*

Lansarea provocărilor privind regionalizarea/descentralizarea. Ce ne așteaptă? Ce sperăm? (2013-2016)

Din punct de vedere teoretic, anul 2013 marchează o activitate mult mai consistentă în ceea ce privește cele două procese: regionalizare, respectiv descentralizare. Abordarea procesului de regionalizare și crearea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale funcționale distincte presupune parcurgerea succesivă a celor trei procese administrative:

- procesul de revizuire a Constituției;
- procesul de elaborare a cadrului normativ necesar organizării și funcționării regiunilor;
- procesul de elaborare a cadrului normativ necesar descentralizării competențelor către autoritățile regionale și locale.

Deși Programul de guvernare 2013-2016 acordă o importanță deosebită demarării procesului de regionalizare și continuării procesului de descentralizare administrativă și financiară, cele trei procese amintite *nu au putut să fie finalizate în termenele asumate fie din cauza lipsei de consens politic* (modificarea Constituției), *fie din cauza tergiversării cauzate de alegeri* (alegeri pentru Parlamentul European, alegeri prezidențiale), *fie din cauza imperfecțiunilor actelor normative* (Legea descentralizării declarată neconstituțională).

Trebuie remarcat faptul că, după declararea Legii descentralizării ca neconstituțională în 10 ianuarie 2014, subiectul a fost abordat sporadic, fără a exista dezbateri publice sau analize la nivel legislativ. În acest fel, *am ajuns să discutăm în anul 2015 tot despre proiecte de legi și acte normative sau măsuri pentru implementarea proceselor de regionalizare și descentralizare.* Mai mult

¹⁸ O.U.G. nr. 26/2012, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 392, 12 iunie 2012.

decat atat, in acest moment prioritatea legislativa o reprezinta elaborarea Codului Electoral, care sa statueze desfasurarea alegerilor locale si parlamentare din anul 2016. Apreciind ca finalitate pentru acest act normativ luna iunie 2015, reanalizarea in Parlament a Legii descentralizarii, intr-o viziune optimista, ar putea avea loc cel mai devreme in sesiunea din toamna a anului 2015. Avand in vedere ca se preconizeaza ca procesul revizuirii Constitutiei sa se desfasoare in aceeași perioadă, există foarte multe semne de întrebare privind reanalizarea și modificarea în Parlament a Legii-cadru a descentralizării în această perioadă.

Totusi, vom incerca să trecem în revistă principalele măsuri demarate în 2013 (chiar dacă puține sunt finalizate), în vederea creării cadrului instituțional pentru înființarea regiunilor administrativ-teritoriale și continuarea procesului de descentralizare administrativă și financiară.

La 19 februarie 2013, Guvernul României a aprobat Memorandumul cu titlul „Adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România”, care propune transferul unor competențe de la nivel central către nivelul local, în vederea sporirii legitimității autorităților publice în realizarea obiectivelor strategice la nivel regional, cu efect asupra modernizării societății românești. Pe baza acestui document, au fost înființate două organisme în vederea elaborării cadrului normativ aferent celor două procese:

„Consiliul Consultativ pentru Regionalizare (CONREG)” – organism cu rol strategic, care oferă expertiză în definirea profilului viitoarelor regiuni. Acest grup a elaborat trei rapoarte în care sunt prezentate criteriile funcționale și principiile care trebuie să stea la baza procesului de regionalizare-descentralizare;

„Comitetul Tehnic Interministerial pentru Regionalizare-Descentralizare (CTIRD)” – organism cu rol tehnic, care asigură coerența și unitatea de abordare a procesului de transfer al competențelor de la nivelul central către nivelul local/regional.¹⁹

Au fost inițiate și desfășurate pe parcursul anului 2013 o serie de dezbateri publice naționale având drept temă procesul de regionalizare-descentralizare și sesiuni de dezbatere/seminarii cu participarea principalilor actori, dar și cu specialiști străini.

Pe parcursul anului 2013 a fost demarat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice un proces de inventariere și pregătire a cadrului legislativ aferent regionalizării-descentralizării.

Tot în 2013, Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice a elaborat proiectul legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitatе de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică. După procedurile de transparentă decizională și consultare publică, proiectul de lege a fost adoptat de Guvern în ședința din 14 noiembrie 2013 și înaintat Parlamentului, unde a fost aprobat prin angajarea răspunderii la data de 19 noiembrie 2013. Ulterior, proiectul legii privind descentralizarea a fost atacat la Curtea Constituțională, care s-a pronunțat în 10 ianuarie 2014, constatănd că legea în ansamblu ei este neconstituțională.

¹⁹ 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, pp. 3-4.

Programul de guvernare 2013-2016 conține un capitol intitulat „Dezvoltare și Administrație”, în care, într-un mod destul de simplificat, sunt expuse elementele procesului de reformă a administrației publice, cu accent pe dezvoltarea regională, regionalizare și descentralizare.

Deși abordate într-o manieră oarecum logică (context, necesitate, obiective, direcții de acțiune), problemele expuse ocupă un spațiu foarte restrâns (6-7 pagini) și prezintă numai niște declarații de intenție ale Guvernului, fără termene sau responsabilități concrete, preluând o parte din obiectivele existente în alte programe de guvernare sau documente elaborate anterior care nu au fost implementate sau sunt în curs de implementare.

Analiza prezentată evidențiază problemele și nerealizările procesului de reformă a administrației publice (în special în domeniul descentralizării), precum și necesitatea continuării și accelerării acestui proces în vederea atingerii țintelor asumate în contextul Strategiei Europa 2020.

La capitolul Dezvoltare și Administrație regăsim componenta regionalizare și descentralizare administrativă și financiară, unde sunt propuse câteva măsuri cu caracter general, care, analizate în detaliu, reflectă lipsa de profesionalism în abordarea reformei.

Putem aminti câteva dintre aceste măsuri, cu comentariile de rigoare²⁰:

- „definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea administrației publice” – nu rezultă niciun calendar și, prin urmare, este pusă sub semnul întrebării rigurozitatea lui;
- „modificarea tuturor actelor normative cu privire la administrația publică locală, în vederea creării cadrului instituțional necesar descentralizării”²¹ – este foarte greu un asemenea demers, fiind cont de multitudinea actelor normative care trebuie modificate și completate și de perioada necesară pentru o asemenea acțiune și care ar da peste cap toate termenele stabile.

În rest, nu mai putem remarka decât propunerii cu caracter de generalitate, care nu pot fi quantificate ca volum și timp, ceea ce conduce la o lipsă de predictibilitate a efectelor în teritoriu sau la o prelungire a unui status-quo etern în ceea ce privește procesul de descentralizare. Lipsa unui calendar de descentralizare sau a unor instrumente de monitorizare semestrială sau anuală a implementării măsurilor preconizate face imposibilă o apreciere a rezultatelor care se speră să fie obținute.

Este interesant de analizat și Programul legislativ al Guvernului României pentru perioada 2013-2016 – Principalele reglementări. Secțiunea care ne interesează, „Dezvoltare și Administrație”, preluată din Programul de guvernare 2013-2016, conține un calendar cu actele normative care trebuia să fie adoptate în perioada 2013-2014. La o primă evaluare, constatăm un număr de 30 de acte normative (23 pentru anul 2013 și 7 pentru anul 2014), dintre care 14 sunt legate de procesul de descentralizare și sunt considerate priorități legislative. Analizând aceste acte normative la momentul actual, constatăm că singura lege (Legea descentralizării) care a fost promovată și aprobată de Parlament, și aceea prin angajarea răspunderii, a fost declarată neconstituțională de Curtea Constituțională. În consecință, în Programul legislativ al

²⁰ Programul de guvernare 2013-2016, Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012 (Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012), capitol Dezvoltare și Administrație.

²¹ Ibid.

Guvernului României pentru anul următor (2014) regăsim majoritatea propunerilor de acte normative din 2013, cu termene depășite în momentul de față. Astfel, *din totalul de 11 acte normative propuse ca priorități în prima sesiune parlamentară din 2014, regăsim 7 proiecte de legi reportate din 2013.*

O atenție specială trebuie acordată celor două coduri, Codul administrativ și Codul de procedură administrativă, menite să realizeze un cadru general unitar aplicabil administrației publice, care să conducă la sistematizarea, simplificarea și clarificarea legislației specifice, la eliminarea normelor juridice neclare, necorelate, paralele și contradictorii, la acoperirea vidului legislativ și la îmbunătățirea unor prevederi legale în vigoare. Istoria celor două coduri parurge o perioadă foarte lungă, începând cu anul 2001, când a existat prima intenție din partea Guvernului României de a reglementa domeniul administrativ în cadrul Programelor de guvernare și al Planurilor legislative anuale, responsabilitatea revenind Ministerului Administrației și Internelor. Reluarea procesului de codificare a actelor normative care reglementează aspectele procedurale ale administrației publice a cunoscut o oarecare consistență în anul 2008, odată cu materializarea acțiunilor întreprinse prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 1360/2008, pentru aprobarea tezelor prealabile ale Codului de procedură administrativă. Procesul de standardizare a procedurilor administrative a fost reluat în 2011, când Ministerul Administrației și Internelor, beneficiind de sprijin finanțier prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, și-a asumat prin Programul Național de Reformă (PNR) 2011-2013 acțiunile de elaborare și adoptare ale celor două documente. Baza elaborării noilor teze prealabile ale codurilor administrative a constituit-o analiza disfuncționalităților de tehnică legislativă din actele normative ale sectorului administrației publice pentru cinci domenii: administrația publică centrală, administrația publică locală, personalul din administrație, patrimonial public și privat, serviciile publice. *Rezultatele analizei constată în proporție de 75% cazuri contradictorii între anumite prevederi ale actelor normative, peste 60% cazuri de necorelați între actele normative și peste 50% situații de vid legislativ.²²* În final, trebuie să constatăm că procesul nu a fost finalizat, între propunerile de priorități legislative cuprinse în Planurile legislative ale Guvernului aferente anului 2013 și perioadei 2013-2016 regăsindu-se ambele coduri.

Singura realizare majoră din această perioadă în ceea ce privește procesul de descentralizare o constituie Legea descentralizării, aprobată de Parlamentul României, dar care a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională a României în 10 ianuarie 2014, astfel încât trebuie reluată și modificată pentru a fi pusă în concordanță cu observațiile CCR.

Prezentăm în continuare câteva dintre constatăriile Curții Constituționale care au stat la baza constatării neconstituționalității intrinseci a legii:

- „Legea descentralizării este neconstituțională pentru că nu respectă art. 5, alin. (1), din Legea-cadru a descentralizării, nr. 195/2006, care prevede că «transferul competențelor este fundamentat pe analize de impact și realizat pe baza unor metodologii specifice și a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de

²² Comitetul Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță (CCTABG), *Analiză socio-economică*, 2013, p. 20.

către ministere și celealte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu Ministerul Administrației și Internelor și structurile associative ale autorităților administrației publice locale».

- În urma analizării unor documente trimise de Guvern, CCR constată că acestea, eterogene prin conținut, vizează informări generale în privința problematicii regionalizării și descentralizării. Documentul transmis Curții, intitulat «Document strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare-descentralizare în România 2013-2016», nu are semnificația juridică a unui studiu/analiză de impact. Curtea a constatat că aceste documente nu reprezintă analizele de impact la care Legea-cadru nr. 195/2006 face referire, rezultând o lipsă de corelare cu dispozițiile acesteia.
- Art. 5, alin. (2), din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede organizarea de «faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent», operațiune nerealizată în majoritatea domeniilor supuse reorganizării.
- Art. 9 din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede elaborarea unor standarde de cost pentru finanțarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate și standarde de calitate aferente asigurării furnizării acestora de către autoritățile administrației publice locale. Curtea a constatat că în privința domeniilor descentralizate nu au fost elaborate astfel de standarde nici măcar la nivel estimativ. Având în vedere importanța și complexitatea acestora, elaborarea standardelor era necesar să fie realizată anterior adoptării prezentei legi”.²³

Un document recent, care vizează problematica administrației publice, având drept pilon procesul de descentralizare, este „Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020”, elaborată de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în colaborare cu Cancelaria Primului-Ministrului și aprobată prin H.G. nr. 909/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 834bis/17.11.2014. Strategia este elaborată în contextul procesului de programare a fondurilor europene aferente perioadei 2014-2020 și reprezintă un document integrat care are în vedere prevederile Acordului de Parteneriat care va sta la baza finanțărilor nerambursabile din fonduri structurale pentru perioada 2014-2020.

Strategia pentru consolidarea administrației publice are ca scop remedierea principalelor deficiențe care împiedică administrația din România să-și îndeplinească rolul la nivelul așteptărilor beneficiarilor săi, prin stabilirea cadrului general de reformă a administrației publice pentru perioada 2014-2020. Documentul este însotit de un plan de acțiune care include atât obiective pe termen scurt, care vizează orizontul de timp 2016 (Anexa nr. 3), termen până la care România va trebui să îndeplinească integral condiționalitatea aferentă domeniului administrație publică, cât și obiective strategice pe termen lung, care vor viza orizontul de timp 2020, termen corelat cu derularea Programului Operațional Capacitate Administrativă.

²³ Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1, 10 ian. 2014, punctele 96-100, pp. 38-39.

Pentru a se asigura o participare mai largă la definitivarea și prioritizarea măsurilor de reformă, s-a derulat, în luna iunie 2014, o amplă consultare on-line cu privire la principalele obiective și direcții de acțiune ale Strategiei, la care au participat reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale (atât de la nivel politic, cât și de la nivel tehnic), ai Parlamentului, ai mediului academic și ai societății civile. Ministerele de linie, în special cele opt ministere prioritare menționate în Acordul de Parteneriat, au formulat propunerii concrete specifice domeniilor lor de competență, care au fost avute în vedere în definitivarea obiectivelor specifice și direcțiilor de acțiune ale Strategiei.

Concluzia cea mai importantă rezultată din analizele prezentate, cu efect direct asupra procesului de descentralizare, este *capacitatea administrativă redusă, determinată de o serie de cauze structurale* analizate în documentul amintit: politicarea administrației publice, alocarea deficitară a fondurilor publice și a resurselor, caracterul fragmentat și delegarea neclară de responsabilități, lipsa de încredere între palierile politic și administrativ, care conduce la rezistență la schimbare, lipsa de inițiativă și birocrația excesivă, lipsa de transparentă, deprofesionalizarea.²⁴

În vederea rezolvării problemelor evidențiate și în perspectiva dezvoltării în continuare a capacitatei administrative, sunt propuse o serie de măsuri încadrate în cadrul unor obiective generale susținute de mai multe obiective specifice. Prezentăm în continuare principalele acțiuni propuse în cadrul obiectivului general IV „Creșterea autonomiei locale și consolidarea capacitatei autorităților administrației publice locale pentru promovarea și susținerea dezvoltării la nivel local”:

1. Asigurarea cadrului comun optim pentru repartizarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală:
 - asigurarea cadrului instituțional necesar pentru dezbaterea, analiza și fundamentarea deciziilor referitoare la transferul competențelor între diferitele paliere administrative;
 - dezvoltarea și utilizarea unui set de indicatori care să permită evaluarea capacitatei autorităților administrației publice locale cu privire la exercitarea competențelor care le sunt conferite, potrivit cadrului legal în vigoare (cu accent pe evaluarea resurselor financiare, umane și materiale utilizate sau atrase) și de a exercita noi competențe;
 - dezvoltarea de mecanisme de monitorizare referitor la exercitarea competențelor de către structurile deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de evaluare a efectelor și impactului deconcentrării;
 - elaborarea de analize cu privire la oportunitatea transferului competențelor de la administrația publică centrală la administrația publică locală, astfel încât procesul decizional cu privire la transferul de competențe să devină unul predictibil, transparent și menit să asigure exercitarea competențelor la nivelul optim;

²⁴ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020*, 2014, www.mdrap.ro/userfiles/consultari_publice/30_06_14/anexa1.doc, Proiect, Anexa nr. 1, p.18.

- identificarea resurselor financiare necesare funcționării serviciilor descentralizate;
 - dezvoltarea unui mecanism de monitorizare a competențelor descentralizate, precum și de evaluare a efectelor și impactului descentralizării;
 - descentralizarea competențelor identificate.
2. Consolidarea autonomiei financiare a autorităților administrației publice locale:
- crearea cadrului și mecanismelor necesare asigurării stabilității și predictibilității surselor de venit pentru unitățile administrativ-teritoriale;
 - întărirea rolului Comitetului pentru Finanțe Publice Locale;
 - elaborarea unor analize cu privire la inventarierea, prioritizarea și corelarea necesarului de investiții locale;
 - elaborarea unor mecanisme pentru asigurarea predictibilității alocării sumelor de la bugetul de stat în vederea finalizării investițiilor locale;
 - promovarea unor măsuri de natură să stimuleze unitățile administrativ-teritoriale pentru identificarea și exploatarea de surse alternative generatoare de venituri proprii sau modalități alternative de diminuare a cheltuielilor bugetare (proiecte cu finanțare nerambursabilă, diferite mecanisme de colaborare/parteneriat, apelarea la voluntariat, sponsorizări);
 - asigurarea de asistență tehnică pentru elaborarea planurilor de redresare financiară;
 - promovarea de măsuri care să conducă la creșterea veniturilor proprii, inclusiv măsuri economice/de dezvoltare, care să contribuie la creșterea bazei de impozitare, prin luarea unor măsuri legislative privind impozitele și taxele locale;
 - promovarea de măsuri care să conducă la creșterea veniturilor proprii la nivelul unităților administrativ-teritoriale;
 - dezvoltarea unor mecanisme eficiente de gestiune a execuției bugetare”.²⁵

Recent a fost lansată „Strategia generală de descentralizare 2015-2016”, menită să înlocuiască proiectul de lege a descentralizării elaborat anterior, care a fost trecut prin Parlament prin asumarea răspunderii Guvernului și declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională a României în ianuarie 2014. Documentul încearcă să propună o serie de măsuri care să pregătească procesul de descentralizare prin evaluarea unor faze-pilot pentru testarea competențelor care urmează să fie descentralizate de ministerele implicate. Datele colectate și procesate prin descentralizarea-pilot vor sta la baza unor rapoarte de monitorizare și studii de impact care vor însobi noul proiect de lege a descentralizării în vederea îndeplinirii condițiilor impuse de către Curtea Constituțională. Analizând conținutul documentului, constatăm că el reprezintă de fapt un text cu referiri generale privind măsurile pregătitoare ale procesului de descentralizare, studii de impact, standarde de cost și indicatori de monitorizare, menit să îndeplinească toate condițiile impuse de Curtea Constituțională. Fiind elaborată pentru o perioadă de doi ani, denumirea de „strategie” este impropriu, iar calendarul etapelor preliminare ale procesului de descentralizare și planul de acțiuni anexate

²⁵ Ibid., pp. 74-76.

sunt foarte strânse ca termene, ceea ce ne face să credem că mai avem de așteptat până la finalizarea acțiunilor propuse. Când afirmăm acest lucru avem în vedere etapele „preliminare” transferului de competențe, care sunt cam multe și încadrate în termene foarte „optimiste” de implementare:

- elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare;
- organizarea și implementarea fazelor pilot;
- elaborarea analizelor de impact cu privire la competențele ce urmează să fie descentralizate;
- elaborarea proiectelor de legi sectoriale privind transferul competențelor;
- elaborarea proiectelor de acte normative prin care se transferă patrimoniul;
- elaborarea, modificarea, completarea sau abrogarea, după caz, a legislației primare și/sau secundare care reglementează competențele transferate.

Definită ca document-cadru care să stabilească direcțiile strategice ale Guvernului în domeniul descentralizării, bănuim că strategia va avea ca finalitate (deși nu rezultă din document) elaborarea unui nou proiect de lege privind descentralizarea în România. Din păcate, în cel mai bun caz, acest lucru nu se va putea realiza înainte de anul 2017, chiar în contextul unei aprecieri optimiste de finalizare în cadrul termenelor propuse.

Concluzii generale

Procesul de descentralizare este un proiect ambițios care presupune schimbarea structurală a felului în care administrația publică centrală și cea locală gândesc actul administrativ. Pentru reușita unui asemenea proiect este absolut necesară colaborarea tuturor actorilor care o vor implementa sau monitoriza în viitor. În acest context, este necesar un parteneriat real între Ministerul Finanțelor Publice (coordonator în domeniul descentralizării financiare), ministerele de linie (responsabile cu transferarea competențelor sectoriale), administrația publică locală, structurile associative ale acesteia și societatea civilă. *Procesul de descentralizare ar trebui analizat și implementat în corelație cu cel al regionalizării, chiar dacă acesta reprezintă un pas ulterior. Acest lucru este evident dacă ținem seama de interdependența dintre cele două fenomene care implică o abordare integrată.* Din analiza evoluției procesului de descentralizare în perioada 1990-2015, prezentată anterior, se desprind câteva concluzii importante care trebuie avute în vedere în perspectiva continuării și finalizării acestui demers:

1. Lipsa unei viziuni integrate în formularea politicilor de descentralizare

Abordarea a fost punctuală și de conjunctură, fără o vizionare integrată a descentralizării, formularea unei politici de descentralizare în România demarând cu adevărat în 2001, iar implementarea parțială a acesteia a întârziat până la finele anului 2004. Trebuie evidențiat faptul că prima structură interministerială care să identifice problemele și opțiunile privind descentralizarea, să valideze propunerile conforme cu Programul de guvernare și să consolideze aceste opțiuni prin consultarea cu factorii interesați a fost înființată în 2004. Își, în aceste condiții, înființarea Comitetului Tehnic Interministerial și a Grupurilor de Lucru sectoriale nu a condus la o evoluție semnificativă în implementarea procesului.

2. Lipsa coordonării eficiente a demersurilor

Până în anul 2004 nu a existat o abordare coordonată la nivel instituțional, lipsind atât o structură de coordonare a ministerelor de resort, cât și structura profesională capabilă să acorde asistență de specialitate. În acest fel, relația dintre ministere s-a caracterizat printr-un dialog aproape inexistent, constându-se o lipsă de încredere reciprocă între ministere și o dispută permanentă care a condus la ignorarea completă a ciclului politicilor publice. În consecință, actele normative aferente care să detalieze competențele autorităților publice locale în furnizarea serviciilor publice au fost incomplete sau au lipsit complet.

3. Evoluția fluctuantă a pașilor procesului de descentralizare

Majoritatea măsurilor adoptate în procesul descentralizării au fost luate la nivel declarativ, deciziile fiind determinate de presunile internaționale, fără o pregătire politică și tehnică judicioasă și fără să țină seama de recomandările societății civile. Mai mult decât atât, au existat situații în care s-a înregistrat un regres al procesului prin recentralizarea unor competențe la nivelul Guvernului sau al ministerelor. Este de notorietate, în acest sens, Ordonanța de Urgență nr. 55/2014, care a permis pentru o perioadă de 45 de zile migrația politică a aleșilor locali chiar în ajunul campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale. Această ordonanță, care a legalizat traseismul politic, a reprezentat un exemplu evident de centralizare politică, administrativă și financiară (au migrat 552 de primari și peste 4.600 de consilieri județeni și locali, deci mai mult de 5.100 de aleși locali²⁶).

Un alt exemplu recent îl reprezintă Ordonanța de Urgență nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, care preia din competențele consiliilor județene în materie de alocare de fonduri pentru dezvoltare și le transferă Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, transferul acestor resurse făcându-se prin ordin al ministrului: „Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice întocmește și aprobă prin ordin al ministrului repartizarea sumelor pentru program, pe județe, pe fiecare subprogram și pe domenii specifice” (O.U.G. nr. 28/2013, art. 9, alin. 1).

Hotărârea de Guvern nr. 14/2015, privind instituirea unui plafon minimal pentru bugetele comunelor, orașelor și municipiilor, precum și Legea Bugetului pe 2015 (Legea nr. 186/2014) confirmă, din păcate, tendința de restrângere a competențelor consiliilor județene în materie de alocări de resurse pentru comunitățile locale, centralizând la nivelul Guvernului deciziile aferente. Situațiile prezentate sunt în totală contradicție cu principiile enunțate de Guvern în toate documentele elaborate în vederea derulării procesului de descentralizare, întârziind sau blocând conștient desfășurarea acestui proces.

Constatăm faptul că după declararea ca neconstituțională a Legii descentralizării a trebuit să treacă mai mult de un an pentru reluarea timidă a dezbaterei și a modificărilor impuse de Curtea Constituțională.

În locul elaborării unui nou proiect de lege a descentralizării, care să fie dezbatut și aprobat în Parlamentul României, a fost preferată elaborarea unui text care adună o serie de prevederi generale sub titlul „Strategia generală de descentralizare 2015-2016”, menit să sugereze o „anumită preocupare” privind procesul de descentralizare în România. „Strategia”

²⁶ Expert Forum, *Migrația aleșilor locali*, 2014, p. 6.

este însoțită de un calendar al etapelor preliminare ale procesului de descentralizare care ar trebui finalizate până la sfârșitul anului 2016. Intenția Guvernului României este de a „relua procesul de descentralizare” ținând cont de prevederile Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006, ale Deciziei Curții Constituționale a României nr. 1/2014 și ale Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la 5 martie 2014 și aprobate prin Decizia Consiliului directorilor executivi al Fondului Monetar Internațional din 26 martie 2014. Documentul constituie obiectul unui proiect de hotărâre de guvern și este însoțit de calendarul etapelor preliminare și de un plan de acțiune a căror încadrare în timp ridică mari semne de întrebare. *Ajungem ca după 25 de ani să discutăm despre oportunitatea unor consultări interinstituționale cu principalele autorități, foruri cu competență și expertiză privind cadrul legal, după care să fie lansată dezbaterea publică a proiectului.*

Există și reacții din partea autorităților locale în legătură cu acest document. Astfel, vicepreședintele Consiliului Județean Hunedoara, cu atribuții de președinte, Dorin Gligor, declară: „Este nevoie de descentralizare, însă Guvernul tratează acest aspect cu superficialitate, motiv pentru care nu se poate accepta sub nicio formă varianta Executivului”. De asemenea, președintele Consiliului Județean Cluj, Vakar Istvan, consideră că „descentralizarea este în folosul cetățeanului, dar nu va fi reală, dacă Guvernul vrea doar să scape de sarcini, fără să dea bani”.²⁷

4. Fragmentarea administrativă

Analizând evoluția numărului de unități administrativ-teritoriale în perioada la care ne referim, s-a constatat o creștere artificială a acestuia, combinată cu o tendință de ridicare a rangului localității, fără ca aceasta să reflecte o nevoie reală, determinată de o expansiune urbană planificată, de o creștere a nivelului populației sau de o creștere a calității și diversității serviciilor publice oferite. Astfel, numărul comunelor a evoluat crescător, de la 2.682 de comune în 1996 la 2.723 în 2000, apoi la 2.827 în anul 2004, respectiv 2.858 în 2007, ajungând la 2.861 în 2014, cele mai multe (138) fiind înființate în 2004 (an electoral). Acest lucru a determinat scăderea nivelului mediu al populației pentru o comună cu peste 10%, de la 3.791 de locuitori în anul 2000 la 3.384 de locuitori în anul 2007.²⁸ Un alt efect negativ al fragmentării administrative îl constituie scăderea capacitații administrative, însoțită de generarea unor costuri suplimentare pentru noul aparat administrativ, noile autorități fiind în imposibilitatea de a asigura serviciile publice corespunzătoare.

Capacitatea fiscală a noilor structuri create a fost în majoritatea cazurilor total insuficientă, acestea devenind dependente de sumele de echilibrare de la bugetul de stat, situație accentuată de noul sistem de echilibrare a bugetelor locale, intrat în vigoare din anul 2007, care favorizează colectivitățile mari, cele mici riscând să nu își acopere nici măcar cheltuielile de funcționare. Având în vedere că programele europene și naționale de finanțare a proiectelor de dezvoltare promovează

²⁷Alina Neagu, "Noul proiect de descentralizare a fost transmis de Liviu Dragnea către Klaus Iohannis, Parlament și autoritățile locale", Hotnews, 19/03/2015 <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-19686286-noul-proiect-descentralizare-fost-transmis-liviu-dragnea-catre-klaus-iohannis-parlament-autoritatatile-locale.htm..>

²⁸ Asociația Comunelor din România, *Agenda Comunelor din România 2008*, București, ACoR, 2008, p. 11.

investițiile de mari dimensiuni, ceea ce impune în mod natural asocierea intercomunitară, tragem concluzia că, *pe termen mediu și lung, divizarea comunelor și chiar menținerea actualelor comune cu populație redusă vor area consecințe negative asupra colectivităților respective.*

Președintele Asociației Comunelor din România, Emil Drăghici, primarul comunei Vulcana Băi, a subliniat foarte ferm situația financiară dificila cu care se confruntă administrația locală din Romania: „O treime dintre comunele din România – adică aproape 1.000 de unități administrative din totalul celor 2.861 de comune din România – se află în pragul falimentului, nu doar pentru că toate au luat credite și nu le mai pot returna, ci pentru că nu mai au venituri și nu mai au bani să funcționeze – de fapt, nu mai au bani nici pentru salariile angajaților”.²⁹ Analiza evoluției datoriei publice locale evidențiază o creștere spectaculoasă de la 3.472 milioane lei în anul 2006 la circa 13.800 milioane lei (circa 3,2 miliarde euro) în anul 2012, conform datelor prezentate de Ministerul Finanțelor Publice, ceea ce arată ca 30% din bugetul cumulat anual al autorităților publice locale este reprezentat de împrumuturi.³⁰

5. Relația dintre administrația publică centrală și administrația publică locală

5.1. Influența reprezentanților autoritatii publice centrale asupra activitatii autoritatii publice locale

Dialogul dintre Guvern și administrația locală a fost inconsistent și politicat, consultarea cu autoritatile publice locale fiind în general sporadică, uneori evitată, alteori selectivă, numai cu reprezentanții partidelor aflate la guvernare. Lipsa de comunicare a ministerelor cu beneficiarii procesului de descentralizare a condus la o serie de inițiative nepotrivite, care au frânat acțiunile în favoarea descentralizării.

În momentul de față există o serie de opinii potrivit cărora, în speranța reducerii puterii așa-zisilor „baroni locali”, se dorește degrevarea președinților de consiliu județene de o serie de atribuții și responsabilități.

Descărcarea președintelui de consiliu județean de calitatea de ordonator principal de credite (cea mai importantă atribuție) și transferarea acestei atribuții către administratorul public al județului vor conduce în mod sigur la o slabă responsabilizare managerială a acestuia. În realitate, administratorul public al județului, fiind angajat de către președinte, va „beneficia” în permanență de „influența acestuia”.

Propunerea de alegere a primarilor din primul tur de scrutin, motivată numai de rațiuni de natură financiară, reprezintă o soluție care vine să scadă legitimitatea primarului ca ales al comunității, care nu beneficiază în general de o susținere de cel puțin 50% din sufragiul cetățenilor care s-au prezentat la vot.

²⁹ Ionuț Dima, "Emil Drăghici: "O tremie dintre comunele din România, adică aproape 1.000 de unități administrative, se află în pragul falimentului"" , *Adevărul*, 25/06/2013 http://adevarul.ro/locale/targoviste/faliment-emil-draghici-1_51c939d8c7b855ff56c3c71e/index.html.

³⁰ Conform datelor oficiale citate în Iulian Anghel și Claudia Medrega, "Guvernul spune stop veseliei din administrația locală: primăriile cu probleme intră în insolvență", *Ziarul Financiar*, 22 mai 2013 <http://www.zf.ro/zf-24/guvernul-spune-stop-veseliei-din-administratia-locala-primariile-cu-probleme-intra-in-insolventa-10893116>.

Legea 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, prevede alegerea președintelui de consiliu județean, prin vot indirect, dintre consilierii județeni aleși. În acest mod, poziția cea mai înaltă la nivel de județ devine un obiect de negociere politică între partide (sau interese personale/financiare), iar președintele va fi la discreția partidului care l-a desemnat, devenind o simplă marionetă. Schimbarea de atitudine și decizie în ceea ce privește alegerea președintelui de consiliu județean este evidentă în abordările succesive care au avut loc după anul 2008. Asistăm astfel la propuneri care conduc spre *o recentralizare politică, lansate tocmai de actori politici care susțineau cu totul altă variantă în anul 2008*: „Am mai auzit un argument, de data asta din partea unor foarte buni prieteni ai noștri, ai tuturor, din presă, că o să facem baroni locali. Păi, vă reamintesc că sintagma «baron local» există de 10 ani, cu voturi pe liste. Singura șansă să scăpăm de această sintagmă – nu noi, neapărat, ci cei din teritoriu – este să aibă votul oamenilor. Aveți o problemă cu alegerea votului nominal, pentru că, după ce se votează consiliul județean, să înceapă presiunile, cumpărarea de voturi, dosare, aranjamente? Vreți iar să fie președintele ales la o cafenea, la o întâlnire între niște lideri care au mai mulți sau mai puțini bani? Prin acest sistem (n.a. – votul uninominal), oamenii puternici vor candida și se vor face mai puține aranjamente de culise, jurăminte la Tismana și alte lucruri de acest gen și îi lăsăm pe oameni să aleagă ceea ce vor”.³¹ Asistăm la o nouă încercare de „recentralizare politică”. Sub masca „debaronizării” la nivel local, recentralizarea aduce aleșii locali importanți (președinți de consiliu județene) la dispoziția puterii centrale, care printr-o decizie politică poate influența și chiar dispune atât desemnarea, cât și schimbarea acestora, transformându-i în unelte politice ale centrului.

5.2. Rolul prefectului

Prefectul, în calitate de reprezentant al administrației centrale în teritoriu, are puterea de a contesta actele emise de administrația publică locală, în cazul în care le consideră ilegale, actele contestate fiind suspendate *de jure* de către prefect și nu prin decizia instanței. Există situații absurde în care unii prefecți au formulat critici chiar asupra oportunității unor hotărâri de consiliu local. Într-o anumită perioadă, intervenția prefectului în activitatea administrației locale a fost exercitată și prin controlul său absolut asupra numirii secretarului primăriei.

5.3. Structurile asociative ale administrației publice locale

Lipsa de unitate la nivelul abordării problematicii specifice a structurilor associative ale administrației locale a diminuat de cele mai multe ori forța de negocieri, credibilitatea lor fiind în scădere din cauza politizației excesive. Capacitatea structurilor associative ale administrației locale de a propune politici publice complete și realiste este de asemenea pusă sub semnul întrebării.

5.4. Sistemul de monitorizare a serviciilor publice

Administrația centrală nu colectează date privind beneficiarii serviciilor publice (infrastructură rutieră, apă și canalizare, energie termică, salubritate, iluminat public, transport

³¹ Luare de cuvânt a deputatului Victor Ponta, în ședința Camerei Deputaților din 4 martie 2008, <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6448&idm=2&idl=1>.

public de călători, instituții culturale, beneficiari ai prestațiilor sociale, servicii de protecție a persoanelor vârstnice și a victimelor violenței în familie, servicii educaționale, poliție comunitară) și nu monitorizează indicatori de calitate privind serviciile publice. Realizarea unor baze de date privind serviciile locale și implementarea unui sistem de raportare în timp real ar asigura o monitorizare corectă a tuturor situațiilor din teritoriu, ceea ce ar putea permite intervenții punctuale în situații speciale.

6. Transferarea anumitor responsabilități la nivelul administrației locale, fără surse de finanțare

Analiza procesului de transfer al competențelor relevă *o serie de deficiențe de planificare și implementare datorate fără lipsei analizelor de impact, fără monitorizări incomplete sau evaluări superficiale, ceea ce a afectat în mod direct gestionarea serviciilor publice locale și a avut efecte negative asupra calității prestațiilor.*

Transferul de servicii de bază către administrația publică locală a început imediat după anul 1990, însă nu se poate spune că a existat o voință politică reală, susținută, de a crește autonomia locală. Judecând după felul în care anumite responsabilități funcționale au fost descentralizate, delegate sau deconcentrate, intenția administrației centrale pare să fi fost mai degrabă de a-și reduce deficitele prin transferarea anumitor responsabilități la nivelul administrației locale, fără surse de finanțare. Principalul efect al acestei politici a fost limitarea capacitatii administrației locale de a face față noilor responsabilități și de a-și adapta sistemul de servicii publice la preferințele și nevoile locale.

Procesele de transfer total sau parțial al unor responsabilități dintre cele mai diverse s-au făcut fără o analiză care să respecte principiul subsidiarității sau al ariei beneficiarilor, neexistând *o delimitare clară a responsabilităților celor două niveluri ale administrației locale din România: nivelul localităților și cel al consiliilor județene*. Faptul că, practic, în legislația românească privind administrația locală *nu există o separare clară a responsabilităților exclusive, partajate sau delegate care creează permanent confuzii* și permite transferarea către administrația publică locală a finanțării unor servicii care în mod normal ar fi trebuit să fie în sarcina Guvernului. Trebuie exemplificate, în acest sens, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru plata drepturilor salariale și a indemnizațiilor persoanelor cu dizabilități, care au fost diminuate, obligând autoritățile locale să contribuie în perioada 1 ianuarie – 30 septembrie 2014 cu un procentaj de 25% (O.U.G. nr. 103/2012), respectiv cu 10% după 1 octombrie 2014 (O.U.G. nr. 58/2014). Alocarea responsabilităților către toate nivelurile administrative implicate în exercitarea unor competențe partajate a fost adesea confuză sau incompletă, ceea ce a condus la declinarea responsabilității de către actorii implicați sau chiar la blocarea furnizării serviciilor publice respective.

Concluzionând, apreciem că *transferul de autoritate decizională a fost incomplet, asistând la situații în care au fost descentralizate servicii publice, fără resurse financiare suficiente*. Reallocarea în subordinea Ministerului Culturii și Cultelor³² a unor instituții culturale de la nivel local constituie unul dintre exemplele semiesecolului procesului descentralizării în acest domeniu.

³² Este vorba despre teatrele naționale din Târgu Mureș, Craiova, Timișoara, Opera Română din Timișoara, Muzeul Național „George Enescu”.

7. Veniturile proprii ale administrației publice locale

Modificările aduse începând cu anul 1997 legislației privind impozitele și taxele locale au condus la creșterea nivelului resurselor financiare proprii ale autorităților locale, întărind astfel autonomia financiară. În acest mod, dreptul de a stabili taxe locale a fost transferat la nivelul administrației locale, realizându-se, totodată, și descentralizarea mecanismelor de monitorizare și colectare. Pe de altă parte, modificările au condus la creșterea nivelului veniturilor prin transferul, în baza unei formule, a unei părți din impozitul pe venit în bugetul local. Totuși, ponderea veniturilor din impozite și taxe locale, care reprezintă cea mai importantă resursă a bugetelor locale, rămâne redusă. Analizând *situația veniturilor proprii, indicatorul cel mai important al autonomiei locale, constatăm o scădere a ponderii lui din totalul veniturilor locale de la 45% în 1999 la 21% în 2003.*³³

Câteva dintre cauzele care au condus la o reducere a veniturilor proprii sunt prezentate succint mai jos:

- Administrația locală nu are drept de decizie asupra nivelului și bazei de impozitare pentru impozitele care contribuie în mod substanțial la bugetul local;
- Sistemul impozitului pe teren și clădiri este inechitabil și inefficient. Construit pe baza unui sistem de parametri și zone, sistemul de impozitare încearcă, fără succes însă, să valorifice proprietatea la un nivel cât mai apropiat de valoarea de piață;
- Nivelul de colectare a taxelor și impozitelor rămâne nesatisfăcător;
- Administrația centrală nu cunoaște capacitatea fiscală a fiecărei unități administrativ-teritoriale, fiind incapabilă să determine dacă prognozele anuale ale autorităților locale privind veniturile din taxe și impozite locale sunt corecte sau dacă baza de impozitare locală este exploatață corespunzător;
- Veniturile realizate din împrumuturi continuă să aibă o pondere mică, deși contractarea acestora a devenit mult mai accesibilă.

8. Structura sistemului de transferuri

În paralel cu creșterea veniturilor administrațiilor publice locale, a crescut și dependența față de transferurile de la nivel central și, odată cu ea, au crescut și disparitățile inter și intrareionale. Dacă în anul 1994, odată cu introducerea taxelor și impozitelor locale, această dependență era la cote mici (coeficient Hunter de 0,175), începând cu anul 1999 a cunoscut o creștere semnificativă (coeficientul Hunter este 0,5), ajungând ca în anul 2004 valorile să fie aproape similare cu cele dinaintea începerii procesului de descentralizare. În afară de reducerea autonomiei autorității publice locale în stabilirea taxelor și impozitelor, creșterea dependenței față de resursele de la nivel central este cauzată în mare parte și de structura sistemului de transferuri, deoarece:

- Sistemul de alocare a impozitului pe venit global în funcție de origine și nu de reședință a concentrat veniturile din cote defalcate în municipalitățile cu putere economică mare;

³³ Institutul de Politici Publice, *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România*, București, IPP, 2005, p. 71.

- Cota defalcată din impozitul pe venitul global care revine bugetelor locale a fost modificată de mai multe ori, ceea ce a avut efecte negative asupra veniturilor (ca exemplu, prin O.U.G. nr. 102/2011, această cotă a fost diminuată de la 47% la 41,75% începând cu 1.01.2012);
- Sistemul de echilibrare în două trepte nu face diferență între localitățile cu venituri însemnate și cele cu venituri foarte reduse, toate primind fonduri de echilibrare, în baza unei formule care este aplicată neuniform și fără transparență. În acest fel, nu numai că sistemul nu și-a îndeplinit misiunea de a reduce dezechilibrele verticale, dar și menținut disparitatele între jurisdicții sărace și bogate;
- Aplicarea de către Consiliile Județene a formulei de alocare a fondurilor de echilibrare în mod subiectiv și neunitar a contribuit la politicizarea excesivă a sistemului și a generat discrepanțe regionale;
- Repartizarea directă, prin Legea Bugetului pe 2015, a sumelor de echilibrare a bugetelor locale a avut efect direct asupra autonomiei locale și a prerogativelor președintelui și consiliului județean;
- Instituirea unui plafon minimal pentru bugetele locale și resursele alocate pentru proiecte și investiții pentru 2015 prin Programul Național de Dezvoltare Locală a reprezentat un mod de a favoriza aleșii locali loiali puterii;
- Prin H.G. nr. 14/2015 s-a aplicat un algoritm în Legea Bugetului de Stat pe 2015, prin care *foarte multe localități cu populație numeroasă și cu încasări peste medie, în general comunități importante, sunt complet dezavantajate, primind alocări financiare net inferioare față de cele din anul trecut* (în mod concret, astăzi, o comună cu 1.000 de locuitori, prin acest algoritm, este adusă la egalitate cu una de 10.000 de locuitori, iar un oraș cu 4.000 de locuitori primește resurse de patru ori mai mult decât o comună cu 10.000 de locuitori). Se accentuează în acest mod (în vederea „pregătirii” alegerilor locale din 2016) tendința de a subordona administrația locală prin condiționarea alocării discreționare de resurse pe criterii politice subiective, în contradicție flagrantă cu principiile și tendințele procesului de descentralizare. În acest context, declarația ministrului de Finanțe, prin care „această variantă de repartizare reprezintă o descentralizare totală”³⁴, este total falsă și arată din nou curențe grave în ceea ce privește înțelegerea și implementarea măsurilor de descentralizare mult trâmbițate de Guvern;
- Bugetul pe 2015 nu încurajează dezvoltarea și colectarea impozitelor și taxelor locale, pedepsind asupra administrațiile publice eficiente, tratând cu bunăvoie și bonusuri în alocări financiare pe cele care n-au reușit să devină eficiente și performante (procedura a favorizat net autoritățile sărace sau pe cele incapabile să colecteze veniturile locale). Dezvoltarea unei localități nu se realizează printr-o simplă formulă de calcul a funcționarilor din Ministerul Finanțelor, alocările financiare zero pentru marile comune și pentru unele orașe reprezentând o pedeapsă nemeritată pentru acestea și producând dificultăți

³⁴ "Darius Vâlcov: Consiliile Județene nu vor mai stabili sumele pentru fiecare localitate. Autoritățile locale vor primi banii direct de la Finanțe", *Curierul Național*, 14/01/2015 <http://www.curierulnational.ro/Finante%20Banci/2015-01-14/Darius+Valcov%3A+Consiliile+Jude%C8%9Bne+nu+vor+mai+stabili+sumele+pentru+fiecare+localitate.+Autorita%C8%9Bile+locale+vor+primi+banii+direct+de+la+Finan%C8%9Be>.

majore în cofinanțarea proiectelor europene și, în general, în crearea unor condiții decente de viață ale cetățenilor din comunitățile respective.

Merită apreciată atitudinea structurilor asociative ale administrației publice locale, care au evaluat efectele nefavorabile ale Legii Bugetului pe 2015 asupra bugetelor locale: „Aproape jumătate din cele 217 orașe, ca, de altfel, peste 1.500 de comune, orașe și municipii, au primit la echilibrarea din 2015 mai puțin decât în 2014. Dintre acestea, 88 de orașe și alte peste 520 de comune și municipii nu au primit nimic în prima etapă a echilibrării (H.G. nr. 14/2015 – Anexa nr. 1)”.³⁵ Se solicită de asemenea în mod oficial, printr-o scrisoare adresată Ministerului Finanțelor Publice și Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, de către Asociația Orașelor din România, reglarea corectă a sumelor de echilibrare pentru administrațiile locale. „Pentru bugetele din 2015 ale celor aproximativ 100 de orașe care nu au primit sume în prima etapă a echilibrării sau care au primit sume de echilibrare semnificativ mai mici decât în anii anteriori, ca, de altfel, pentru toate cele peste 1.500 de comune, orașe și municipii aflate în această situație, alocarea unor sume suplimentare față de cele prevăzute de H.G. nr. 14/2015, astfel încât, printr-o nouă echilibrare adresată numai celor care au primit sume de echilibrare mai mici decât în anii anteriori, acestea să primească în anul 2015 cel puțin sumele primite în anul 2014”.³⁶ Sunt formulate în această scrisoare o serie de propuneri pentru corectarea procedurii de echilibrare prin luarea în calcul a unor criterii pertinente care să țină seama de: numărul de locuitori, suprafața intravilană, lungimea drumurilor, lungimea rețelelor de apă și canalizare, rețeaua de iluminat public, organizarea și funcționarea unor servicii publice, gradul de colectare a impozitelor și taxelor locale sau cofinanțarea proiectelor.

9. Rolul neclar al regiunilor de dezvoltare în procesul de descentralizare

În România, regiunile de dezvoltare create în anul 1998, pentru a aloca și gestiona fondurile structurale și de coeziune necesare procesului de preaderare la Uniunea Europeană, sunt entități fără statut administrativ și personalitate juridică.

În contextul descentralizării, regiunile de dezvoltare au fost neglijate, astfel încât s-a pierdut oportunitatea de a le transforma în furnizori de servicii pentru nivelurile administrative care nu au capacitate corespunzătoare. Actualul aranjament instituțional Consiliul de Dezvoltare Regională – Agenții de Dezvoltare Regională are câteva puncte nevralgice:

- *Consiliile de Dezvoltare Regională sunt dominate de președinții consiliilor județene*, compozitia lor fiind un amestec de reprezentanți ai executivului administrațiilor locale (președinți, primari) și de reprezentanți ai deliberativului (consilieri județeni, locali). În acest context, se întâmplă adesea ca proiecte depuse de consiliile județene să fie negociate și aprobată chiar de președinții acestora în cadrul Consiliilor de Dezvoltare Regională;

³⁵ Asociația Orașelor din România, scrisoare către Ministerul Finanțelor Publice și către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, nr. 179/20.03.2015.

³⁶ Ibid.

- *Agențiile de Dezvoltare Regională sunt dependente financiar de vărsămintele făcute de consiliile județene.* În acest context, ele promovează adesea proiecte slabe, impuse de președinții consiliilor județene, mai ales că aspectele legate de conflictul de interes nu sunt clarificate foarte bine. În general, *există tendința consiliilor județene de a condiționa finanțarea acestor agenții de promovarea/finanțarea cu fonduri europene a propriilor proiecte, indiferent de calitatea acestora;*
- *nu există aproape nicio legătură între planurile de dezvoltare regională și bugetele anuale ale autorităților locale (consiliu județene sau primării) din regiunea respectivă.* Singura legătură este constituită din cofinanțarea asigurată prin bugetele locale pentru proiectele finanțate din fonduri europene.

10. Incoerența, inconsistența, insuficiența cadrului legislativ. Lipsa cadrului normativ și strategic de reglementare

Prima lege-cadru a descentralizării, promulgată în anul 2004, *nu stabilea regulile de transfer al competențelor, structura acestora sau cadrul instituțional al procesului.* Abia în anul 2006 a fost adoptată o nouă lege-cadru a descentralizării, mai clară și mai completă, corelată cu practica internațională în domeniul. O analiză sumară a cadrului legislativ care a guvernat procesul de descentralizare în acești ani permite câteva constatări importante:

- „*lipsa cadrului normativ și strategic care să reglementeze modul în care se descentralizează serviciile publice și obiectivele întregului proces.*
- *inexistența până în 2004 a unui document strategic care să stabilească obiectivele sectoriale ale procesului de descentralizare și un plan de acțiune corespunzător*”.³⁷
- elaborarea și aprobarea de către Guvern a unui asemenea document nu au fost urmate de asumarea lui de către ministerele de resort, astfel încât intrarea lui în vigoare în 2006 a fost tardivă, cele mai importante servicii publice eligibile pentru descentralizare fiind deja transferate.
- „*legislația care reglementează funcționarea administrației locale și furnizarea serviciilor publice este foarte stufoasă, numărul actelor normative aferente fiind de ordinul sutelor.* În aceste condiții, este practic imposibil pentru autoritățile locale dintr-un oraș de talie medie să cunoască în detaliu procedurile, condițiile și standardele la care trebuie să furnizeze fiecare serviciu public”.³⁸
- *elaborarea proiectelor de legi după situații conjuncturale pe bază unei abordări strict politice, conform majorității parlamentare, cu consultarea formală a structurilor asociative ale autorităților locale.*
- „*un număr important de acte normative sunt neclare, uneori contradictorii și incomplete, făcând frecvente trimiteri, prin utilizarea omniprezentului «în condițiile legii», la alte legi sau norme metodologice de aplicare a acestora*”.³⁹

³⁷ Radu Comșa, "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat," în *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Claudiu Crăciun și Paul E. Collins (coord.) (Iași: Polirom, 2008), p. 334.

³⁸ Ibid., p. 331.

³⁹ Ibid., p. 331-332.

- nu există o încredințare formală a unor domenii de responsabilități foarte clare într-o singură lege. Practic, pentru a realiza un tablou exhaustiv al responsabilităților administrației publice locale din România, trebuie parcurs un număr foarte mare de reglementări diverse, ceea ce creează o permanentă confuzie și nesiguranță în funcționarea sistemului.
- declararea drept neconstituțională a Legii descentralizării (10 ianuarie 2014) a accentuat lipsa unui cadru normativ actualizat care să reglementeze procesul de descentralizare.

Pentru a ilustra fluctuația legislativă în procesul descentralizării, am selectat ca model evoluția legislației privind finanțele publice locale, prezentând numărul mare de acte normative care au reglementat domeniul la care ne referim:

- Legea nr. 27/1994, privind finanțele publice locale, cu aplicabilitate până la 1.01.2003;
- O.U.G. nr. 62/1998 și O.U.G. nr. 15/1999, care modifică și completează Legea nr. 27/1994;
- O.G. nr. 36/2002, care abrogă și înlocuiește Legea nr. 27/1994;
- Legea nr. 189/1998 a finanțelor publice locale, cu aplicabilitate 1.01.1999-1.01.2004;
- O.U.G. nr. 45/2003, privind finanțele publice locale, care abrogă și înlocuiește Legea nr. 189/1998 și cu aplicabilitate în perioada 1.01.2004-1.01.2007;
- Legea nr. 273/2006, cu aplicabilitate începând cu 1.01.2007.

Evoluția oscilantă a cadrului legislativ, caracterizată de numărul mare de acte normative care au încercat să reglementeze procesul de descentralizare împreună cu celelalte măsuri (strategii, programe de guvernare, protocoale, conferințe, dezbateri publice, calendare de lucru, planuri de acțiune), nu a condus la efectele preconizate, nivelul de implementare în practică fiind foarte redus.

11. Capacitatea administrativă a unităților administrației publice locale

Concluzia cea mai importantă rezultată din analizele prezentate, cu efect direct asupra procesului de descentralizare, este *capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale*, determinată de o serie de cauze structurale:

- „politizarea administrației publice;
- alocarea deficitară și netransparentă a fondurilor publice și resurselor;
- caracterul excesiv al fragmentării administrativ-teritoriale;
- delegarea neclară de responsabilități, lipsa de inițiativă;
- lipsa de încredere între palierile politic și administrativ, care conduce la rezistență la schimbare, birocrație excesivă, deprofesionalizare;
- capacitatea redusă la nivelul orașelor mici și a comunelor de a genera venituri proprii și de a elabora și implementa proiecte cu finanțare internațională;

- capacitatea redusă a autorităților publice locale de a elabora și implementa documente de planificare strategică;
- capacitatea limitată a autorităților locale de la nivelul orașelor mici și comunelor de a susține, dezvolta și gestiona eficient serviciile publice și infrastructura aferentă acestora;
- decalaje semnificative în dezvoltarea locală la nivelul unităților administrative, agravate în timp prin efectele oscilante ale legislației specifice;
- lipsa informațiilor suficiente privind capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale, cauzată de absența sistemelor de indicatori de monitorizare a serviciilor publice descentralizate”.⁴⁰

Măsuri necesare, măsuri așteptate, propunerि pentru abordarea procesului de descentralizare

Pentru rezolvarea problemelor identificate este necesară elaborarea unui set de criterii, principii și reguli care trebuie să guverneze un proces de descentralizare eficient, corect și adaptat la situația concretă a României. Principiile generale se regăsesc în documentele fundamentale care consfințesc procesul de descentralizare, Constituția României și Carta Europeană a Autonomiei Locale: subsidiaritatea, asigurarea resurselor conform competențelor alocate, responsabilitatea în raport cu competențele, echitatea, stabilitatea, predictibilitatea, constrângerea bugetară. Criteriile care trebuie să stea la baza descentralizării se referă în principiu la două elemente importante: transferul de responsabilități și transferul surselor de venituri. Transferul de responsabilități trebuie să aibă la bază alocarea eficientă a resurselor, furnizarea echitabilă a serviciilor publice, stabilitatea macroeconomică, promovarea creșterii economice, redistribuirea veniturilor. În ceea ce privește transferul surselor de venituri, criteriile au în vedere autonomia, corelarea veniturilor cu responsabilitățile asumate, echitatea, predictibilitatea, eficiența, obiectivitatea și caracterul stimulativ.

În contextul analizei prezentate și respectând principiile și criteriile asumate, formulăm în cele ce urmează o serie de propunerি care reprezintă măsuri necesare pentru abordarea și implementarea procesului de descentralizare în următoarea perioadă:

1. *Reanalizarea și reactualizarea tuturor documentelor care vizează reforma administrației publice din România (cu accent pe descentralizare), elaborate în perioada 2012-2014, în ceea ce privește forma, conținutul și mai ales termenele stabilite (Strategia de Consolidare a Administrației Publice SCAP 2014-2020, Planul de acțiuni pentru implementarea SCAP 2014-2020, Graficul activităților SCAP 2014-2020, Strategia generală de descentralizare 2015-2016, Calendarul etapelor preliminare ale procesului de descentralizare, Planul de acțiuni pentru implementarea strategiei generale de descentralizare 2015-2016);*
2. *Resuscitarea și motivarea tuturor structurilor de specialitate create în vederea implementării, monitorizării și evaluării proceselor de regionalizare și descentralizare (Comitetul*

⁴⁰ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, „Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020” (Anexa nr. 1), proiect, iunie 2014, pag. 18.

Tehnic Interministerial pentru Regionalizare și Descentralizare – CTIRD, Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 – CNCIMS, Rețeaua Națională de Modernizare – RNM, Consiliul Consultativ pentru Regionalizare – CONREG), în condițiile în care s-a constatat o perioadă de stagnare totală în abordarea celor două procese după 10 ianuarie 2014, dată la care Curtea Constituțională a României a declarat Legea descentralizării ca fiind neconstituțională;

3. *Alcătuirea unei echipe profesioniste, cu activitate finanțată, care să monitorizeze permanent stadiul procesului, să evalueze în timp măsurile implementate și să întocmească rapoarte periodice pentru a fi puse la dispoziția decidenților;*
4. *Fundamentarea unei politici adecvate de echilibrare a bugetelor locale, în vederea consolidării capacitatii financiare a autorităților administrației publice locale. În acest sens, este absolut necesară modificarea cadrului legislativ în domeniul finanțelor publice locale, în vederea elaborării unor mecanisme și proceduri de alocare a resurselor de la bugetul de stat către bugetele locale, pe baza unor criterii de performanță unanim acceptate;*
5. *Analiza surselor de venituri ale unităților administrativ-teritoriale, care să permită identificarea celor cu probleme, urmată de soluții punctuale pentru echilibrarea bugetelor și nu soluții care abordează la modul general și inechitabil diferite situații la nivel local;*
6. Pentru echilibrarea corectă a bugetelor locale este necesară *luarea în considerare a esfertului fiscal propriu* prin realizarea unei baze de date care să cuprindă toate informațiile privind taxele și impozitele locale, combinată cu *realizarea unui sistem de raportare permanentă*, care să permită analiza în timp real a gradului de colectare, astfel încât alocarea sumelor pentru bugetul de funcționare să se realizeze prin stabilirea unor norme de cheltuieli și nu pe baza cheltuielilor istorice;
7. *Stabilirea competențelor* la nivelul administrației locale, județene și regionale, în contextul în care descentralizarea și regionalizarea se fac în paralel;
8. *Stabilirea noilor competențe* ale primarilor și președinților consiliilor județene în noul context politic și finanțiar (conferirea autoritatii primarului și a președintelui de consiliu județean, separarea funcțiilor politice de cele administrative, modalitățile de alegere a primarilor și a președinților de consiliu județene, statutul primarului, degrevarea președintelui de consiliu județean de calitatea de ordonator principal de credite, clarificarea statutului președintelui de consiliu județean);
9. *Aplicarea prevederilor legale și a măsurilor cuprinse în acte normative, strategii guvernamentale, programe de guvernare, protocoale, care nu au fost implementate niciodată (Codul Administrativ, Codul de Procedură Administrativă, standardele de cheltuieli), sau au fost aplicate parțial, în funcție de interesul de moment (bugete de funcționare, bugete de dezvoltare, bugete multianuale, standarde de cost);*
10. *Elaborarea unor analize și studii de impact* pe baza unui sistem de indicatori specifici care să monitorizeze situația din teritoriu și să evidențieze influențele procesului de descentralizare asupra disparităților locale (intrajudețene). În acest context, ar trebui evaluată și soluția de asociere a unor comunități locale pentru dezvoltare, care să conduce la o reducere a acestor disparități;

11. *Analiza și implementarea specială a procesului de descentralizare pentru administrațiile neperformante* (comune, orașe sau municipii), care să permită o abordare coerentă și unitară a tuturor unităților administrativ-teritoriale în acest proces;
12. *Corelarea tuturor măsurilor de descentralizare cu elemente care țin de posibilul proces de regionalizare* ca variantă ulterioară a reformei administrației publice din România.

Aprecieri finale

În lucrarea de față am încercat să prezint principalele fenomene care au caracterizat evoluția procesului de descentralizare în România din punctul de vedere al administrației publice locale, abordând colateral (dar nu aprofundat) și elemente care au vizat ceilalți factori importanți ai procesului.

O analiză completă a procesului de descentralizare în România trebuie să vizeze și alte elemente importante:

- evidențierea activității tuturor actorilor relevanți în procesul de descentralizare;
- evoluția în timp a procesului la nivelul celorlalți participanți;
- o analiză completă a tuturor pașilor parcursi de ministerele de linie în perioada urmărită (1990-2014);
- abordarea separată a descentralizării financiare la nivelul autoritaților publice locale, element care conferă o autonomie reală în funcționarea și în asigurarea serviciilor publice de calitate pentru cetățeni;
- influența crizei financiare asupra procesului de descentralizare;
- evaluarea costurilor totale ale procesului până în prezent și necesarul de finanțare pentru viitor;
- poziția și acțiunile structurilor asociative ale autoritaților publice locale (Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Comunelor din România) pe parcursul procesului.

Analiza comparativă a etapelor descentralizării pune în evidență realizările legislative ale perioadei 1996-2000 față de toate celelalte perioade în care așa-zisele măsuri în procesul descentralizării au rămas la nivel declarativ, fiind în general numai elemente de propagandă electorală, fără nicio finalitate concretă cu efecte asupra colectivităților locale.

*Pe fondul unui dialog aproape inexistent și al unei lipse de încredere reciprocă, au existat permanent dispute între ministere, ceea ce a condus la ignorarea completă a ciclului politicilor publice, deciziile adoptate în procesul descentralizării fiind luate la nivel declarativ, de cele mai multe ori la presunile internaționale, fără o pregătire politică și tehnică judicioasă și fără a ține seama de opinia autoritaților locale sau de recomandările societății civile: „În România, politica națională este aceea de subminare a capacitatii administrative a autoritaților administrației publice locale”*⁴¹

⁴¹ Emil Drăghici. Președintele Asociației Comunelor din România, Forumul Administrației Românești, Ediția a III-a, Raport și Concluzii, 2008.

Parcurem, din păcate, același drum și în ziua de astăzi, când nimeni nu abordează procesul descentralizării decât la nivel declarativ, fără o încercare de implementare reală a procesului, abordarea având la bază demersuri tardive care presupun o perioadă de timp destul de consistentă, ceea ce creează o imagine descurajantă în ceea ce privește viitorul procesului de descentralizare în România. Din păcate, inconsecvența politică, administrativă și electorală din România se păstrează în continuare, perturbând negativ funcționarea normală a administrației locale, cu repercusiuni în viitor.

Materialul reprezintă un document etapizat, descriptiv, al evoluției descentralizării în România, cu observații, aprecieri, critici și concluzii formulate din poziția autorităților administrației publice locale, ca participante directe și principale „beneficiare” ale procesului.

Ar fi foarte interesant de evaluat și opiniile și pozițiile ministerelor implicate cu privire la etapele, consistența, precum și realizările efective ale demersurilor de descentralizare în timp.

Lucrarea poate și trebuie să constituie un punct de plecare pentru o serie de analize sectoriale care să evaluateze amănunțit evoluția procesului de descentralizare în România pe toate planurile (analiza legislației, descentralizarea financiară, descentralizarea decizională).

Capitolul 4

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică

Dan Constantin Rădulescu

Introducere

Dezbaterile angajate în ultimii ani asupra necesității redecupării hărții administrativ-teritoriale a României au provocat, cum era și firesc, în rândul populației atât interes, dată fiind importanța subiectului, dar și îngrijorare, legate de posibilele consecințe negative ale unei eventuale implementări a unei reforme de acest fel, greșit fundamentată.

Într-adevăr, pentru progresul și echilibrul oricărei societăți sunt importante atât coerența instituțiilor administrative și calitatea funcționarilor administrativi, cât și eficiența și perenitatea unităților administrativ-teritoriale în care aceste instituții ale administrației publice funcționează în beneficiul cetățenilor.

De altfel, în literatura de specialitate se concluzionează în acest sens: „Administrația publică poate fi definită în sens general ca întreaga activitate a statului care nu este nici de legiferare, nici de judecare, fiind reglementată în mod expres prin lege și care intră în competența puterii executive”.¹

Într-adevăr, din punct de vedere etimologic, cuvântul „administrație” provine din latină și desemnează: totalitatea serviciilor și instituțiilor subordonate menite să efectueze prestații reclamate de autoritatea politică centrală prin efectul unor dispoziții legale în beneficiul statului și al comunităților locale² (administrare). Există, astfel, administrația centrală și cea locală.

Or, este evident faptul că întotdeauna instituțiile administrației publice locale au acționat, acționează și vor acționa într-un cadru prestabilit și bine definit, care cuprinde, pe lângă baza instituțională de organizare și funcționare, și o arie teritorială de responsabilitate. Fapt pentru care, de-a lungul timpului, pe măsura consolidării autorității lor, statele și-au cristalizat unități administrativ-teritoriale corespunzătoare.

Prin urmare, înălăuntrul unei unități administrativ-teritoriale sunt organizate „(...) instituțiile birocratiei publice din cadrul statului, structurile organizatorice care formează baza luării deciziilor și a implementării publice a acestora, precum și reglementările prin care sunt furnizate serviciile publice”.³

S-a considerat în acest sens realizarea unei abordări științifice de evaluare a situației actuale și de perspectivă a administrației din România din punctul de vedere al cadrului instituțional-funcțional și administrativ-teritorial, ca singura modalitate potrivită de a se

¹ Neculai Pepelea et al., *Administrația publică locală: atribuții, servicii* (Iași: Cronica, 1994).

² ***, *Dicționar Enciclopedic*, vol. I (București: Editura Enciclopedică, 1993).

³ Iain McLean (coord.). *Dicționar de politică [Oxford]* (București: Univers Enciclopedic, 2001).

furniza aprecieri și recomandări legate de starea sistemului și eventuala oportunitate a unei reforme a acestuia.

De aceea, lucrarea de față cuprinde și un capitol distinct ce tratează într-o manieră sintetică evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică.

Avantajele abordării istorice

Într-adevăr, demersul istoric prezintă avantajul operării unor judecăți de valoare asupra unor procese și fenomene consumate deja și avantajos de comparat cu similarile lor în evoluție în momentul angajării evaluaților.

În acest scop, abordarea istorică operează cu trei criterii fundamentale:

1. spațiu de evoluție a proceselor și fenomenelor studiate;
2. actorii participanți;
3. timpul de desfășurare.⁴

Spațiul de evoluție a proceselor și fenomenelor studiate

Sunt avute în vedere, ca dezvoltare teritorială, spațiul istoric de etnogeneză al poporului român și, respectiv, arealul de coagulare a entităților statale din care de-a lungul timpului România s-a făurit ca stat suveran.

Trebuie avut în vedere faptul că, în cazul fericit al națiunilor românice occidentale – francezii, italienii, spaniolii, portughezii –, de regulă, aria de etnogeneză se confundă cu aria de coagulare a statelor lor (cu existența unor importante comunități latinofone în Belgia, Elveția, Luxemburg), fără a mai pomeni de statele-enclavă San Marino, Vatican, Andorra⁵, ceea ce însumează un teritoriu de peste 1,7 milioane km², cu o populație de peste 200 de milioane de locuitori.

În schimb, procesul de etnogeneză ce a cuprins, între secolele II î.H.-VII d. Hr., un spațiu întins de circa 1 milion de km², mărginit la nord de Munții Carpații Păduroși, la vest de cursul Dunării de mijloc, la sud de Munții Macedoniei și la est de cursul Nistrului, în care au viețuit neîntrerupt comunitățile daco-romanilor și apoi cele ale românilor⁶, constituind aria de derulare a procesului etnogenezei Romanității Orientale, s-a restrâns ca urmare a peste un mileniu de năvăliri și ocupări străine la suprafața actuală a României de 238.391 km² și circa 20 de milioane de locuitori (cu existența în stânga Prutului a celui de-al doilea stat românesc, Republica Moldova), la care se adaugă numeroase comunități de români (moldoveni, vlahi) în Bulgaria, Serbia, Croația, Ungaria, Ucraina.

În consecință, va fi urmărită evoluția unităților administrativ-teritoriale constituite în statele românești și în provinciile istorice românești aflate sub stăpânire străină de-a lungul timpului, dintre care doar o parte au putut fi unificate sau reunificate cu România.

⁴ Vezi în acest sens Gheorghe Socol și Dan Constantin Rădulescu, "Civilizația rurală în România în perspectiva integrării în U.E.", *Studii și cercetări economice*, 46-47, no., (2006), p. 47.

⁵ Dumitru Bălteanu (coord.). *Romania Space, Society, Environment* (București: Editura Academiei Române, 2006).

⁶ Nicolae Saramandu, *Romanitatea orientală* (București: Editura Academiei Române, 2004).

Actorii participanți

Sunt avute în vedere cu prioritate comunitățile băştinașe de traco-geto-daci, dacoromani și, în final, de români trăitoare peste vremi între frontierele entităților statale românești, la care s-au adăugat, ca efect al năvălirilor și cuceririlor străine, comunități minoritare, dintre care unele au supraviețuit până în actualitate și reprezintă circa 10% din totalul populației țării.

Cum s-a arătat anterior, în secolele II î.H.-VII d. Hr., pe un vast areal din Europa Central-Eestică și Sudică, s-a constituit o nouă realitate etnoistorică: Romanitatea Orientală, tot așa cum în centrul și vestul continentului a apărut Romanitatea Occidentală.

Năvălirile succesive și masive produse între secolele III-XIII de triburile migratoare – goți, huni, gepizi, avari, slavi, bulgari, unguri, pecenegi, cumanii, tătari – înăuntrul acestui vast spațiu au determinat în final, alături de cuceririle operate de statele constituite în zonă sau în vecinătate în urma acestor năvăliri, Rusia Kieveană, Ungaria, Primul Țarat Bulgar, Marele Cnezat Sârb, Hanatul Hoardei de Aur, Imperiul Otoman, nașterea și consolidarea națiunilor moderne din zonă: turci, greci, albanezi, sârbo-croați, sloveni, maghiari, bulgari, ucraineni, pe de o parte, și, pe de altă parte, micșorarea ariei de formare a poporului român la spațiul național actual, și acesta avariat de ocupății mai mult sau mai puțin recente.

Într-adevăr, după cum concluziona un specialist al procesului de etnogeneză a poporului român, acesta a reușit să supraviețuască, în ciuda vitregiilor istoriei, ca o comunitate autonomă omogenă, cu precădere la nord de Dunăre „Apărat de centura Carpaților care includea podișul Transilvaniei, leagănul Daciei preromane, îmblănit de câmpii înconjurătoare, despărțite unele de altele de hotare naturale evidente, acest spațiu geografic va deveni peste un alt mileniu cadrul noii realități etnice. Istoria Romanității Orientale este de fapt un proces de contracție și deznaționalizare, la capătul căreia ea își va pierde toate pozițiile în afară de chintesația ei din spațiul carpato-dunărean (menținerea unor «atoli» ai Romanității Orientale la sud de Dunăre nu scade valoarea generală a acestei afirmații). Odată fixată asupra acestei poziții Romanitatea Orientală, care de acum înainte se va identifica cu poporul român, s-a apărat în împrejurări externe defavorabile și, împotriva tuturor primejdiilor, a reușit să se păstreze, dovedindu-se o cetate inexpugnabilă”.⁷

Năvălirile și ocupățile străine au reușit doar să încetinească evoluția istorică generală a poporului român, inclusiv în plan politico-administrativ, prin aceea că, pe lângă smulgerea și ocuparea unor provincii istorice românești (Banat, Crișana, Maramureș, Transilvania, Dobrogea, Bucovina, Basarabia), au întârziat până în secolul XIV constituirea și afirmarea ca entități suverane a unor state românești – Muntenia, Dobrogea, Moldova –, ce au reușit la capătul a secole de eforturi și jertfe să finalizeze nașterea României Moderne între 1859-1918, într-un proces istoric de unificare național-statală comun și altor națiuni europene – spaniolii, italienii și germanii.

Totodată, în interiorul spațiului românesc au pătruns și comunități de populație minoritară, care au contribuit și ele, alături de românii băştinași, la evoluția istorică generală, inclusiv în plan politico-administrativ.

⁷ Adolf Armbruster, *Romanitatea românilor. Istoria unei idei* (București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972), pp. 12-13.

Timpul de desfășurare

Întrucât structuri și instituții administrativ-teritoriale sunt edificate doar de state bine consolidate, evoluția unităților politico-administrative în România este cu precădere urmărită în perioadele medievală, modernă și contemporană, cu evidențierea corespunzătoare a structurilor de profil antice.

Literatura de specialitate și izvoarele documentare

Sunt avute în vedere, în acest sens, în vederea documentării, lucrările de specialitate disponibile, dar și izvoarele documentare folosite mai ales pentru anumite perioade istorice mai puțin analizate de specialiști. Trebuie avut în vedere faptul că pentru anumite perioade istorice – Evul Mediu timpuriu, perioada postdecembристă, perioada comunistă – atât izvoarele documentare, cât și literatura de specialitate pe această temă sunt deficitare.

Periodizarea și structura textului

În funcție de evoluția istorică generală, sunt avute în vedere evidențierea atât a condițiilor geopedoclimatice ce au favorizat viețuirea comunităților omenești pe teritoriul României, cât și a diferitelor epoci istorice în care au evoluat entitățile statale românești și, respectiv, unitățile administrativ-teritoriale constituite între frunzăriile acestor state.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România în diferitele epoci istorice

Condițiile geopedoclimatice – elemente favorabile viețuirii omenești în spațiul românesc

Teritoriul statului român se găsește la distanțe relativ egale de limitele continentalui european: la 2.800 km față de Capul Nord în nord, la 2.600 km față de Munții Urali la est, la 2.700 km față de Capul Roca la vest și, respectiv, la 1.050 km față de Capul Matapan la sud⁸, ceea ce îl situează în zona sud-estică a Europei Centrale. Teritoriul României este intersectat de paralela 45° și de meridianul de 25° est, la circa 20 km nord-est de Pitești.

Situat la distanțe relativ egale față de Polul Nord și Ecuator, teritoriul țării se bucură de o climă continental-temperată, cu ierni relativ blânde și veri călduroase. Se adaugă la aceasta o repartiție armonioasă și echilibrată a formelor de relief și o rețea bogată de râuri interioare, ce se varsă majoritatea în Dunăre, în timp ce cursurile de apă din Dobrogea se varsă în Marea Neagră. În astfel de condiții, teritoriul României s-a bucurat întotdeauna de o faună și de o floră bogată, fapt ce a favorizat locuirea sa de comunități umane încă din zorii umanității.

Cadrul istoric de evoluție a poporului român

Condițiile favorabile de viețuire au făcut ca spațiul românesc să fie locuit de comunitățile nomade de culegători, pescari și vânători încă din perioada Paleoliticului, cum o probează săpăturile arheologice, iar ulterior, în Mezolitic și Neolitic, numărul și efectivele

⁸ Dumitru Bălteanu (coord.). *Romania Space, Society, Environment* (București: Editura Academiei Române, 2006), p. 17.

acestor comunități au sporit permanent pe fondul condițiilor prielnice de trai. În plus, în acest spațiu prielnic de existență comunitățile locale au creat unele dintre culturile neolitice de valoare europeană, precum Boian-Gumelnița în Muntenia și Dobrogea, Cucuteni-Ariușd în Moldova și estul Transilvaniei și Turdas-Petrești în Transilvania, Banat și Oltenia, capabile să organizeze așezări umane stabile ce adăposteau mii de locuitori.⁹

Inevitabil, bogățile și condițiile prielnice de viață ale zonei au atras la sfârșitul Neoliticului și începutul Epocii Metalelor nenumărate valuri de năvălitori din marea familie a triburilor indo-europene care s-au așezat pe aceste locuri, intrând în contact cu băștinașii deja sedentarizați de mai multă vreme, cu care au conviețuit influențându-i și fiind, la rândul lor, influențați de aceștia.

Mai importantă pentru evoluția istorică generală a spațiului românesc a fost așezarea triburilor trace, socotite de Herodot ca fiind cele mai numeroase, după indieni, și care au ocupat, între 1800-800 î.H., o vastă arie a Europei, între Marea Baltică, cursul Dunării de Mijloc, Munții Macedoniei și cursul Bugului, deci inclusiv spațiul de etnogeneză românească, al căruia substrat l-au și constituit, cum s-a arătat anterior, între secolele II î.H.-VII d. Hr., împreună cu importantele contingente de veterani și coloniști romani ce au reprezentat stratul etnogenezei românești.

Din marea masă a triburilor trace s-au constituit după secolul VI î.H. primele formațiuni statale geto-dace, din care, între 82-44 î.H., regele Burebista a consolidat nucleul unui întins stat ce se întindea până la Dunărea de Mijloc la vest, cursul Bugului la est, Munții Balcani la sud. Chiar dacă, după moartea lui Burebista, statul creat de el s-a destrămat, a rămas în ființă nucleul Daciei preromane din Transilvania, Banat și Oltenia, pe care regele Decebal (87-106) l-a întărit cu cetăți puternice și cu o armată numeroasă, devenind un inamic redutabil ce se opunea politicilor de cucerire duse de Roma, care a trebuit să ducă trei costisitoare războaie (85-86, 101-102, 105-106) împotriva dacilor conduși de Decebal pentru a reuși cucerirea Daciei și transformarea acesteia în provincie romană.¹⁰

Odată cu intrarea Daciei în zona de influență a civilizației romane, procesul de etnogeneză a poporului român s-a desăvârșit și accelerat prin numeroasele comunități de veterani și coloniști latinofoni așezăți în Dacia și, adăugat procesului similar în derulare la sud de Dunăre încă din secolul II î.H., a determinat constituirea populațiilor daco-traco-romane și ulterior românești chiar și după părăsirea Daciei de către armată și administrație, sub presiunea atacurilor triburilor migratoare ce au năvălit neîntrerupt în vatra de viețuire românească între secolele III-XIII, cum s-a arătat deja.

În ciuda efectelor negative ale acestor invazii, spațiul românesc, chiar redus la nucleul carpato-dunăreano-nord-pontic, și-a continuat evoluția istorică generată, chiar dacă într-un ritm mai lent, în comparație cu dezvoltările similare din Europa Occidentală și Centrală.

Fenomenul de ruralizare a comunităților daco-romane din Dacia și celealte provincii istorice – Muntenia, Moldova, Maramureș – a potențat după 275, prin iradiere, pe de o parte, romanizarea și, ulterior, după secolele VI-VIII, romanizarea comunităților locale și, pe de altă parte, consolidarea proceselor de evoluție socială, economică și politică ale comunităților

⁹ Ibid., p. 27.

¹⁰ Ibid., pp. 27-28.

locale prin intermediul obștilor țărănești, care, de altfel, își continuaseră existența la nivelul satelor și în timpul administrației romane.¹¹

În Dobrogea și în ținuturile dintre Dunăre și Munții Macedoniei, administrația romană a continuat să existe până în 604, când frontiera imperială s-a prăbușit, în urma atacurilor avarilor și slavilor, care au pătruns în forță în Peninsula Balcanică, determinând în final contracția Romanității Orientale la nord de Dunăre și constituirea actualelor națiuni moderne din zonă, cum s-a arătat deja.¹²

În schimb, la nord de Dunăre, obștile țărănești daco-romane și apoi românești au cunoscut timp de secole controlul militar și politic al vremelniciilor stăpânitori, care s-au succedat peste pământurile lor, dar, spre deosebire de situația din Vestul Europei, în spațiul românesc nu s-a creat niciodată situația în care un singur ocupant să-și instituie controlul asupra întregii arii spațiale românești și eventual să constituie o structură statală de durată.

Concret, năvălitorii, mult mai interesanți în cucerirea provinciilor și bogatelor orașe romane și apoi bizantine de la sud de Dunăre, doar controlau, prin raporturi suzeran-vasal, unele părți din spațiul românesc, întrând în relații directe cu elementele conducătoare locale pentru a obține hrană, animale, nutreț și informații despre ținuturile de la sud de Dunăre.

Săpăturile arheologice au evidențiat, de altfel, existența unor astfel de nuclee de autoritate concentrate cu precădere în zonele natural protejate de munte și deal dens, împădurite, unde după 275 populația locală s-a și concentrat, organizată în sate de obște, uniuni de obști, ce s-au coagulat, după secolele VIII-IX, pe fondul năvălirilor străine, în jupe, cnezate și voivodate atestate și arheologic și de izvoarele scrise ale timpului.¹³

De la aceste entități statale s-a pornit în secolele XII-XIV procesul de coagulare, finalizat prin constituirea în cursul secolului al XIV-lea a celor trei Țări Românești – Cavarna (Cărvuna, Dobrogea), Muntenia și Moldova –, dintre care ultimele două au reușit să supraviețuască, drept entități statale românești de sine stătătoare, și de la care s-a finalizat procesul de făurire a României ca stat unitar și suveran, între 1859-1918.

În continuare este prezentată evoluția structurilor administrativ-teritoriale create și operaționalizate în spațiul românesc în cursul Antichității, Evului Mediu, Epocii Moderne și Epocii Contemporane.

State și structuri politice, militare și administrative înregistrate în spațiul românesc în Antichitate

Dacă se pornește strict de la etimologia termenului (ad + ministrare = a sluji pe cineva dintr-o poziție de subordonare), atunci trebuie admis că și comunitățile gentilico-tribale au avut măcar în germene norme de organizare care generau activități legislative, judecătoarești și chiar administrative.¹⁴

¹¹ Vezi pe larg în acest sens în Academia Română, *Istoria românilor*, vol. II (București: Editura Enciclopedică, 2001).

¹² Ibid.

¹³ Ibid., pp. 64-70.

¹⁴ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I (București: Nemira, 1996), p. 9.

Totuși, instituționalizarea și standardizarea unor astfel de activități, inclusiv administrative, se petrece cu siguranță la nivelul statului când există o dimensiune bine delimitată care le și impune a exista permanent¹⁵, evident, pe fondul general al evoluțiilor economice, culturale și sociale.

Într-adevăr, legătura obiectivă ce există între social și politic îndreptășește concluzia că: „Organele de decizie politico-administrativă au urmărit de-a lungul vremii o mai bună funcționare a statului și a vieții sociale printr-o organizare teritorială cât mai adekvată. Iată de ce istoria consemnează organizări și reorganizări administrative ce reflectă gradul de dezvoltare socială la un moment dat. Într-o primă fază a evoluției sale, organizarea politico-administrativă a avut un caracter militar, centrele administrative fiind și importante baze militare, puncte de plecare în campaniile care vizau cucerirea și exploatarea spațiilor limitrofe. Cu timpul, odată cu înființarea statelor, caracterul militar al acesteia a fost dublat de cel administrativ mai întâi de exploatare (înstituirea de dări, biruri, taxe, impozite, delimitarea proprietăților etc.), ulterior de administrare cât mai eficientă a teritoriului. La aceasta s-a adăugat caracterul politic odată cu apariția, după Unirea Principatelor, a cadrului legislativ și a celui economic, ca urmare a dezvoltării economico-sociale de ansamblu a societății”.¹⁶

Or, evoluția istorică a înregistrat la nivelul formațiunilor statale dezvoltate în spațiul românesc o corespunzătoare continuitate a palierului administrativ-teritorial care s-a dezvoltat neîntrerupt, cunoscând etapele distințe de structuri spontane, semis spontane și, respectiv, planificate, despre care se face vorbire în paginile ce urmează.¹⁷

Într-adevăr, atât săpăturile arheologice, cât și izvoarele timpului atestă pentru spațiul românesc apariția unor prime entități statale geto-daco-trace după secolul VI î.H., fenomenul fiind impulsiv și de constituirea orașelor-state grecești Tyras (Cetatea Albă), Istros (Histria), Tomis (Constanța), Callatis (Mangalia), Dionysopolis (Balchic), Odessos (Varna) în teritoriul Dobrogei istorice dintre Munții Balcanii Mici, litoralul pontic și cursul Dunării.¹⁸

De regulă, conducătorii uniunilor tribale, care între secolele IV-II î.H. s-au organizat în regate geto-dace, rezidau în cetăți puternic fortificate, numite în izvoarele timpului dave, la care se adăuga prefixul reprezentat de denumirea tribului sau a cursului de apă lângă care se ridicase.

Harta geografului Ptolemeu indică peste 80 de așezări fortificate în cuprinsul Daciei Antice și al celorlalte provincii istorice românești, dintre care sunt atestate de săpăturile arheologice ca fiind fondate între secolele III-I î.H.: Ziridava (Pecica), Petrodava (Piatra Neamț), Zargidava (Brad), Tamasidava (Răcătăul de Jos), Pîriboridava (Poiana Siret), Cumidava (Râșnov), Argedava (Popești), Pelendava și Buridava în Oltenia. La acestea se adaugă puternicele fortificații ridicate și întărite de Burebista și de succesorii săi, până la Decebal, în jurul cetății Sarmisegetuza.¹⁹

¹⁵ Ibid., p. 10.

¹⁶ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 25.

¹⁷ Ibid., p. 25.

¹⁸ Ibid., p. 26.

¹⁹ Ibid., p. 27.

Dacă primele entități statale locale coagulate în secolele VI-III î.H. puteau fi direct administrate de către conducătorii lor politico-militari, nefiind foarte întinse, din secolele II-I î.H. sporirea numărului centrelor fortificate, corroborată cu puținele informații scrise despre organizarea statelor geto-daco-trace, îngăduie concluzia că deja se conturase un început de organizare administrativ-teritorială mai bine consolidată deja, în perioada secolului I î.H. – începutul secolului II d. Hr., în care reprezentanții aristocrației gentilico-tribale (tarabostes-pileati) primeau din partea regelui comanda cetăților răspândite pe întreg teritoriul Daciei (dave), cu extinse prerogative militare, judecătorești, fiscale și administrative, ce se extindeau și asupra satelor de obște locuite de țăranii liberi, pentru care fiecare tarabostes datorau loialitate și supunere față de rege²⁰, primind în schimb, prin promovarea în aceste funcții, o parte din prestațiiile în natură, bani și muncă datorate regelui de către obștile țărănești libere.

Intrarea treptată în componența statului roman a întinsului spațiu locuit de traco-geto-daci începând cu secolul II î.H. și terminând cu 106 d. Hr. a determinat, pe lângă inițierea proceselor de simbioză între civilizația romană și traco-geto-dacă, finalizată cu cristalizarea Romanității Orientale, și organizarea la sud și la nord de Dunăre a mai multor provincii: Panonia, Dalmatia, Illricum, Macedonia, Thracia, Moesia Inferior, Moesia Superior, Scythia Minor și, în cele din urmă Dacia, prilej cu care atât comunitățile locale, cât și populația latinifonă colonizată au fost incluse în unități administrativ-teritoriale specifice statului roman mult mai bine organizate.²¹

Spre exemplu, regatul lui Decebal a fost organizat în 106 într-o singură provincie imperială, Dacia, subordonată direct împăratului, căreia i s-au atașat vestul Olteniei și Banatul, cuprinse anterior sub jurisdicția provinciei Moesia Superior, în timp ce estul Olteniei, Muntenia și sudul Moldovei au rămas în componența provinciei Moesia Inferior și după 106.²²

Dacia, ca provincie imperială, era condusă de un guvernator (*Legatus Augusti Propraetore*) numit de împărat din rândul ordinului senatorial, ce avea întinse prerogative militare, judecătorești, administrative. Strângerea taxelor și a impozitelor era coordonată de un procurator (*Procurator Augusti*) provenit din ordinul evestru, numit tot de împărat. Întrucât în Dacia cantonau mai multe legiuni și alte unități militare auxiliare, fiind o provincie de graniță, atributele militare erau asigurate în numele împăratului de guvernator și de comandanții legiunilor, ultimii fiind numiți de împărat din rândul comandanților de rang pretorian. În exercitarea atributelor sale judecătorești și administrative, guvernatorul era ajutat de un aparat propriu funcționăresc și de conducătorii coloniilor înființate în Dacia, asemenea restului imperiului, ca localități urbane și rurale înzestrate cu pământ și privilegii politice și fiscale. Comandanții legiunilor cantonate în Dacia aveau în jurisdicția lor, în zona de cantonare a legiunilor, și obștile locale dace, care datorau supunere și obligații în bani, produse și muncă statului roman, păstrându-și în schimb posesia și exploatarea pământurilor pe care viețuiau. Reședința guvernatorului Daciei a fost stabilită inițial la Apulum, iar a

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., pp. 27-28.

²² Academia Română, *Istoria românilor*, vol. II (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 45.

procuratorului fiscal la Colonia Ulpia Traiana Sarmisegetuza, primul oraș fondat în Dacia între 109-110.²³

În urma războiului purtat în 117 cu roxolanii și iazigii, la care s-au alăturat și dacii liberi din Maramureș și nordul Moldovei, împăratul Hadrian a procedat la o primă reorganizare administrativ-teritorială a Daciei, în vederea consolidării frontierelor nord-estice ale imperiului. Deși inițial Hadrian intenționase abandonarea Daciei, la insistențele colaboratorilor și ale prietenilor, a renunțat la acest proiect pentru „a nu lăsa mulți cetăteni romani în mâna barbarilor”. În schimb, împăratul a părăsit sudul Moldovei și Muntenia, mai greu de apărat, și a procedat la reorganizarea Daciei.²⁴

Teritoriul Daciei a fost împărțit până în vara anului 118 în trei provincii: Dacia Superior, Dacia Inferior și Dacia Porolissensis. Cea mai întinsă dintre noile provincii devenise Dacia Superior, ce cuprindea Oltenia de la vest de Jiu, întreg Banatul și Transilvania ocupată de romani la 106, fără ținuturile sud-estice încorporate în Dacia Inferior și, respectiv, sud-vestice încorporate în Dacia Porolissensis. Noua provincie era condusă de un guvernator Legatus Augusti Propraetore de rang pretorian, care rezida la Apulum, provincia bucurându-se de fondarea și dezvoltarea mai multor colonii: Colonia Ulpia Traiana Sarmisegetuza, Apulum, Drobeta, Tibiscum, Ampellum. În teritoriul Daciei Superior era cantonată o singură legiune, XIII Gemina. Provincia Dacia Inferior cuprindea Oltenia de la est de Jiu, vestul Munteniei până la Limes Transalutanus și porțiunea de sud-est a Transilvaniei și avea reședință la Romula, ridicat la rangul de municipiu de Hadrian. Întrucât pe teritoriul Daciei Inferior erau cantonate doar trupe auxiliare, guvernatorul era un procurator presidial (praeseo) de rang ecvestru, subordonat însă direct împăratului. Dacia Porolissensis era situată la nord de Arieș și la nord-vest de cursul superior al Mureșului, fiind condusă de un guvernator presidial de rang ecvestru, subordonat direct împăratului, ce-și avea sediul la Napoca. Deși redusă ca suprafață, Dacia Porolissensis avea o mare importanță strategică, fiind împânzită de castre precum cele de la Porolissum (Moigrad), Gilău, Romita, Potaissa, Napoca.²⁵

În 168, împăratul Marcus Aurelius a procedat la o nouă împărțire administrativă a teritoriilor dacice, pe fondul îndelungatului război purtat cu quazii și iazigii care atacaseră Panonia, Dacia Porolissensis și Dacia Superior. Legiunea V Macedonica a fost redislocată de la Troesmis la Potaissa în Dacia Porolissensis. Tot în 168, Dacia Inferior a fost denumită Dacia Malvensis, cu sediul la Malva (comuna Reșca), ce primise în componență sa vestul Munteniei și întreaga Oltenie, inclusiv partea de la vest de Jiu ce aparținuse între anii 118-168 Daciei Superior. În același an 168, Dacia Superior era numită Dacia Apulensis, cu sediul la Apulum, condusă de un guvernator de grad consular, ce avea, ca Legatus Augusti Pro Praetore Trium Daciarum, comanda militară asupra ambelor legiuni din provinciile dacice. Dacia Apulensis îngloba întreg teritoriul Daciei Superior, la care se adăuga și porțiunea sud-est transilvană preluată de la Dacia Malvensis.²⁶

²³ Ibid., pp. 45-46.

²⁴ Ibid., p. 47, apud. Eutropius, VIII, 6, 2.

²⁵ Ibid., pp. 49.-50.

²⁶ Ibid., p. 52.

În anii 259-260, împăratul Gallienus a părăsit teritoriile nord-transilvane și est-transilvane, puternic atacate de triburile migratoare și dacii liberi. De altfel, sporirea intensității acestor atacuri l-a silit pe împăratul Aurelian să procedeze între 270-275 la retragerea administrației și trupelor din cele trei provincii dacice și la organizarea la sud de Dunăre a două noi provincii: Dacia Serdica și Dacia Ripensis, pentru a se ascunde proporțiile pierderii Daciilor nord-dunărene.²⁷

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în statele românești medievale

După anul 275, la nord de Dunăre a urmat un mileniu de neîncetate năvăliri și vremelnice ocupări a diferite porțiuni ale teritoriului românesc de către triburile migratoare care au silit populația locală daco-romană și apoi, din secolele VI-VII, românească să se retragă în zonele dens împădurite de deal și munte, greu accesibile năvălitorilor interesați în regiunile de ses propice turmelor lor de cabaline și ovicaprine.

Aici, în aceste ținuturi natural protejate, localnicii latinofoni au trăit organizații în obști țărănești unite pentru a face față năvălirilor coagulate de-a lungul râurilor sau în depresiunile intramontane, supuse nominal vremelnicilor cotropitori, conform raporturilor suzeran-vasal specifice deja Europei Evului Mediu Timpuriu. De precizat că cercetările arheologice probează existența neîntreruptă între secolele III-XIII a numeroase aşezări rurale pe teritoriul actual al României, ce reprezintă elementul fundamental al evoluției poporului român peste timp, în ciuda vitregiilor istorice.

Aceleași săpături arheologice învederează, pe lângă continuitatea de viață daco-romană și românească în aceste sate, și un proces de stratificare socială tot mai evident din secolele VI-VIII, în care pozițiile natural avantajoase sunt întărite cu valuri de pământ și șanțuri și, ulterior, cu palisade și ziduri și turnuri de piatră și adăpostesc locuințe organizate cu mai multe încăperi și anexe gospodărești diversificate și dotate cu un inventar bogat în comparație cu restul habitatului compus din bordeie îngropate, formate din una sau două încăperi și dotate cu un inventar modest.²⁸

Nu s-au păstrat informații scrise în detaliu privind organizarea acestor prime entități statale. Prin comparație cu informațiile privind viața statală din restul Europei în primele secole medievale, se poate concluziona că și în interiorul spațiului românesc satele de obște a trebuit să se organizeze în conformitate cu compartimentarea teritorială – cursul râurilor, catenele montane și submontane –, dar și ca urmare a raporturilor ce a trebuit să fie stabilite cu conducătorii triburilor și uniunilor de triburi năvălitoare.

În secolele X-XIII apar primele izvoare scrise despre acești conducători politici locali ce poartă diferite titluri: jupani, cnezi, voievozi, duci, dar sunt toți considerați de sursele externe ale timpului ca fiind conducători ai unor țări românești sau ai unor țări ale românilor (Romanii, Terra Blacorum, Valahii). Numărul acestor entități statale timpurii bazate pe obștile țărănești a sporit permanent, până la 25 înregistrate pe întregul teritoriu românesc de săpăturile arheologice între secolele IV-V și care grupau în medie circa 5-6 aşezări sătești.²⁹

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid., pp. 64-70.

²⁹ Ibid., pp. 94-99.

Numărul acestor entități statale se reduce la 15 în cursul secolelor VI-VIII, dar cu sporirea numărului mediu de aşezări subordonate la 20-25, număr ce sporește în medie în cursul secolelor IX-XIII, când deja se fac referiri scrise mai consistente la jupele, cnezatele, voivodatele și ducatele românești de la nord de Dunăre sau dintre Dunăre și Marea Neagră, care au pregătit doar terenul pentru constituirea Țărilor Române de sine stătătoare din secolul XIV. În acest mileniu vitreg, în secolele III-XIII, în care teritoriul românesc a fost permanent ținta atacurilor triburilor migratoare, comunitățile băştinașe daco-romane și românești au supraviețuit refugiate în zonele natural protejate de munte și deal, organizate în satele de obște ce au păstrat elementele etnogenezei daco-romane – denumirea de sat (*fossatum* – sănțul de apărare al localității), dar, mai ales, termenul de jude, județ, judecie, de la latinescul *judex*, conducătorul unui sat –, pe care le-au transmis chiar în structura administrativ-teritorială a statelor românești medievale.³⁰

Inevitabil, la inventarul de termeni de sorginte latină s-au adăugat și denumiri grecești, slave, tătărești și turcești, în completarea ierarhiilor și instituțiilor de profil ale statelor românești medievale, ca rezultat al contactului și relațiilor cu vremelnicii ocupanți ai pământurilor românești, despre care se va face vorbire în paginile ce urmează.

În funcție de evoluția generală a statelor românești, s-a petrecut și un proces de acumulări și transformări pe toate planurile, inclusiv în plan administrativ-teritorial. Spre exemplu, jupanii, pe care săpăturile arheologice îi atestă, în secolele IX-XI, ca fiind conducătorii unor jupe – entități statale nu foarte întinse –, precum jupanii Voila și Vataul din Banat în secolele IX-X sau jupanul Dimitrie, din Dobrogea, la 943, ajung, după constituirea cnezatelor și voievodatelor românești, în secolele XII-XIII, să fie înglobați în lăuntrul acestor state mai întinse ca șefi ai unor unități administrativ-teritoriale în curs de definire, pentru ca, din secolele XIV-XV, să fie doar niște simpli conducători de sate în Muntenia și Moldova, iar, în final, termenul de jupan, devenit jupân, să devină un simplu apelativ de politețe pentru o persoană liberă juridic, dar încărcată, chiar negustor sau meșteșugar de la oraș.³¹

Similar, cneazul (termen de origine germană, *Kunigg* = rege, preluat din filieră paleoslavă de la nord la sud în spațiul românesc) scade ca importanță de la titulatura unui șef de stat (Diploma Cavalerilor Ioaniții pomenește la 1247 de cnezii Ioan și Farcaș la sud de Carpați) la poziția unui conducător de unitate administrativă în Banat sau șef peste mai multe sate românești libere sau al unor cnezate de vale în Maramureș în secolele XI-XIII. În Muntenia, titulatura de cneaz ajunge să definească pe omul liber în opozиie cu țăranul aservit = rumânul, dar a sfârșit prin a fi înlocuită cu termenul de sorginte latină de județ, judec, jude. În Moldova, cnezii devin titulaturi neoficiale ale unor vechi familii boierești, sub influența rusă în secolele XIII-XIX.³²

Urmând obiectivile direcțile proprii de evoluție în plan social, economic și politic, comunitățile românești au știut să utilizeze și conjunctura internațională pentru a trece la

³⁰ Ibid., pp. 94-99.

³¹ ———, *Dicționarul limbii române*, vol. II (București: Editura Enciclopedică, 2010), pp. 576-577.

³² Ibid.

etapa următoare de coagulare statală medievală, anume la constituirea Țărilor Românești ale Cavarnei (Dobrogea), Munteniei și Moldovei la 1307, 1320 și, respectiv, 1365.

Dobrogea

Într-adevăr, în anul 1307, în urma războiului bulgaro-bizantin terminat cu biruința țarului de la Târnovo Ivan Sviatoslav (1302-1322) și cu ocuparea cetăților Mesembria și Anchialos, a rezultat blocarea comunicațiilor terestre dintre provincia (Tema) Paristriion dintre Dunăre și Marea Neagră și Imperiul Bizantin. Evenimentul a marcat doar începutul unui proces de constituire a unei entități politice românești în zonă, după cum atestă și denumirea care i se dădea în izvoarele timpului: Țara Cărvunei (Cavarnei), ulterior Dobrogea.³³

Deja la 1318, Bula papei Ioan al XXII-lea (1316-1334) identifica în afara ariei de responsabilitate a episcopiei catolice de Caffa zona cuprinsă între cetățile vecine și Varna, semn că în aceste ținuturi se instaurase deja o autoritate politică sprijinită de scaunul metropolitan al Vecinei, adică Țara Cărvunei.³⁴

De altfel, și Patriarhia Constantinopolitana confirmă indirect la 1320 această nouă realitate statală românească de la Dunăre și Marea Neagră, trecând în lista castelelor patriarhiei ca aparținând „Varnei” pe cele de la Cranea (Ecrene), Cavarna (Varna), Caliacra, Chilia-Licostomo și Dristra.³⁵ De altfel, tot Patriarhia Constantinopolitana, numindu-l în 1325 pe Methodie mitropolit la Varna și Cărvuna, afirma și politic existența noului stat românesc, legat evident prin raporturi vasalice de Imperiul Bizantin, întrucât primul său conducător, Balica, era arhonte în ierarhia bizantină, ca vasal al împăratului.³⁶ Sub domnia lui Balica, Țara Cărvunei se întindea de la Varna până la Mangalia și, respectiv, până la Dunăre și Munții Balcanii Mici, putând cu ușurință mobiliza pentru apărarea țării un corp de oaste de 1.000 de soldați plus auxiliarii lor, adică oșteni aleși (nobili), cu scutierii și familiarii lor.³⁷

O însemnată consolidare politico-militară a cunoscut Țara Cărvunei după 1348, când la cărma sa a ajuns fratele lui Balica, arhontele Dobrotiță (de la al cărui nume otomanii au botezat întreaga țară după ce au cucerit-o), ridicat chiar de bizantini la rangul de despot în 1357³⁸, reconfirmat în titlu la 9 noiembrie 1366.³⁹ De altfel, sub Dobrotiță, hotarele Țării Cărvunei au reușit să includă, în 1369, cetatea Dristra (Durostorum), cu satele înconjurătoare, cu care era de multă vreme înalianță.⁴⁰ După moartea lui Dobrotiță în 1386, pe tron a urmat Ioancu, fiul său⁴¹, dar ofensiva decisivă lansată în Balcani, deja din 1385, de către sultanul musulman Murat I, apoi continuată de fiul său Baiazid I (Fulgerul), a dus la ocuparea teritoriilor Serbiei, Bulgariei, dar și a Țării Cărvunei în 1388.

³³ Sergiu Isopescu, *Balica, Dobrotiță, Iancu* (București: Editura Militară, 1985), pp. 50-51.

³⁴ Ibid., p. 51.

³⁵ Ibid., p. 59. Important este faptul că documentul patriarhal utiliza forma românească Dristra și nu Durostorum.

³⁶ Ibid., p. 67.

³⁷ Ibid., p. 76.

³⁸ Ibid., p. 92.

³⁹ Ibid., p. 113.

⁴⁰ Ibid., p. 123.

⁴¹ Ibid., p. 143.

Marele voievod Mircea, domnitorul Munteniei, înrudit, de altfel, cu casa domnească a Cărvunei, a intervenit însă în 1388-1389, alungând trupele otomane, și a asigurat încorporarea teritoriului dobrogean în Țara Românească a Munteniei.⁴² Se continuă astfel politica de unificare a statelor românești, inițiată după 1320 de Basarab prin războaiele purtate împotriva tătarilor instalati în zona nord-dobrogeană și în sudul Moldovei, terminate cu inserarea vremelnică a acestor ținuturi în Muntenia, de unde și denumirea tradițională de Basarabia dată ținuturilor din sudul Moldovei dintre Prut, Dunăre, Marea Neagră și Nistru, pe care după 1812 ocupanții țărăști au atribuit-o întregului teritoriu românesc al Moldovei dintre Prut și Nistru, pe care l-au ocupat până în 1918. Într-adevăr, domnitorul Mircea, în ratificarea tratatului de alianță încheiat cu Polonia în anul 1389, se putea intitula: „Io Mircea cu mila lui Dumnezeu voievod al Țării Românești, duce al Făgărașului și Almașului, comite de Severin, despot al țărilor lui Dobroțișă și domn al Drâstorului”.⁴³

Unirea Dobrogei (Cărvuna) nu a putut însă dăinui în condițiile reluării cuceririlor otomane în Peninsula Balcanică, astfel că, în urma mai multor campanii militare desfășurate între 1412-1415, Țara Românească a Cărvunei a fost ruptă de Țara Românească a Munteniei, devenind provincie militară de graniță otomană până la 1878, când a fost reunită la România prin hotărârile Păcii de la Berlin, ce punea capăt Războiului Russo-Româno-Turc de la 1877-1878 și consacra, totodată, independența de stat a României. Ca provincie otomană de frontieră între 1415-1878, Dobrogea asigura securitatea culoarului balcano-pontic spre Adrianopol și Constantinopol. Drept care, Dobrogea s-a bucurat de atenția sultanilor, care au ridicat în zonă puternice cetăți: Sighetu, Șumla, Drâstor, Varna, Ienisala, Babadag, Măcin, Hârșova, Tulcea, pentru a fi asigurată securitatea capitalei Constantinopol, pusă direct în pericol, mai ales în secolele XVIII-XIX, de campaniile militare duse de trupele țărăști împotriva Porții Otomane la 1711, 1767-1774, 1787-1792, 1806-1812, 1828-1829, 1853-1856, 1877-1878.

În astfel de circumstanțe, Imperiul Otoman a inițiat numeroase campanii de populare a Dobrogei cu comunități turcofone sau chiar cu arabi sau nord-africani musulmani, acordând totodată întinse domenii clerului musulman și nobilimii turce (timariotă). În același timp, față de populația românească băstinașă și coloniștii creștini aduși în scopul înviorării economice și sporirii finanțelor statului, în secolele XVII-XIX, mai ales autoritățile musulmane au adoptat în general politici tolerante, acceptându-le menținerea autonomiilor lor comunitare și a credințelor acestor comunități nemusulmane și practicând o fiscalitate acomodantă. Din punct de vedere administrativ-teritorial, teritoriile dobrogene aflate în componența României au fost organizate de otomani în sangeacul Tulcei, la rândul său subîmpărțit în următoarele districte (cazale): Chilia, Mahmudia, Isaccea, Tulcea, Măcin, Sulina, Hârșova, Babadag, Constanța, Cernavodă, Mangalia, Silistra.⁴⁴

⁴² Ibid., p. 151.

⁴³ Ibid., p. 163.

⁴⁴ Radu Dănuț Săgeată, *Decizii politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 29.

După unificarea Dobrogei cu România, într-o primă fază s-a dat Regulamentul pentru împărțirea și organizarea administrativă din 13 noiembrie 1878, prin care în noul teritoriu erau organizate trei județe:

- Tulcea, cu 4 plase și reședința la Tulcea;
- Constanța, cu 3 plase și reședința la Constanța;
- Silistra Nouă, cu 2 plase și reședința la Rasova.⁴⁵

Ulterior, prin legea de organizare administrativă din 9 mai 1880, teritoriul dobrogean a fost împărțit în două județe:

- Tulcea (4 plase);
- Constanța (5 plase), împărțire administrativ-teritorială ce a rămas în vigoare până în zilele noastre, în ceea ce privește numărul județelor, reconstituite în 1968.⁴⁶

Tara Românească

Cronologic, cea de a doua inițiativă de constituire a unui stat românesc de sine stătător a aparținut, după 1320, domnitorului Basarab I și a marcat constituirea, la sud de Carpați, a Țării Românești. Atât Basarab I, cât și urmașii săi au adoptat măsuri de consolidare a autorității centrale, dar și de definitivare a împărțirii administrativ-teritoriale a țării, pornind evident de la tradițiile acumulate de formațiunile statale preexistente între Carpați și Dunăre, în acest domeniu.

Principala unitate administrativ-teritorială ce apare de la început în structura Țării Românești a Munteniei a fost județul, moștenire sigură a unei continuități românești multiseculare.⁴⁷ De regulă, județele erau unități teritoriale delimitate natural de catenele dealurilor și munților sau situate de-a lungul unor cursuri de apă care, de altfel, le-au și generat numele: Argeș, Ialomița, Prahova, Olt, Dâmbovița.⁴⁸

Știrile privind existența județelor, evident încă insuficient identificate și cercetate de specialiști, atestă ca fiind cele mai vechi menționate județe pe cele din Oltenia: Jaleș (1385), Vâlcea (1392), Motru (1415), Gorj și Județul de Baltă (1428).⁴⁹ Potrivit unor izvoare laice și bisericești demne de încredere, anul 1442 a fost cel în care toate județele muntene au început a fi deslușite, deci pe deplin structurate ca organizare, extensie teritorială și funcționare.⁵⁰

Imperativele de ordin funcțional, fiscal, dar și economic au determinat în timp modificarea numărului și ariei teritoriale de responsabilitate a județelor. Unele județe prea reduse ca suprafață, sau situate în zone greu accesibile, sau având o populație redusă numeric, sau care-și pierduseră în timp avantajele economice și comerciale, sau în urma amputărilor

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. IV (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 195.

⁴⁸ Ibid., p. 195.

⁴⁹ Ibid., p. 196.

⁵⁰ Ibid., p. 197.

teritoriale, au fost desființate. Acesta a fost cazul județelor: Jaleș, Pădureț, Județul de Baltă, Brăila, Săcuieni, Motru, Gilort.⁵¹

La rândul lor, județele erau subîmpărțite în zonele montane în plaiuri conduse de vătași și în zonele de câmpie în plase conduse de zapci.⁵² Conducătorii județelor erau numiți de domnitor din rândul boierilor de rang înalt și aveau întinse atribuții militare, polițienești, judecătorești, de care mulți nu au ezitat să abuzeze, dovedă fiind numeroasele intervenții ale domnitorilor pentru îndreptarea unor astfel de abuzuri. Inițial, denumirea acestor dregători ce conduceau județele erau județi, sudiți (în grafia slavonă).⁵³ Întrucât, de regulă, domnitorii interferau în județe peste autoritatea judeților, iar atribuțiile fiscale erau încredințate unor dregători trimiși tot de domnitor, județii au beneficiat de un aparat propriu destul de redus ca număr de funcționari și slujitori, pe care-l întrebuințau cu precădere în sarcini polițienești.⁵⁴

La sfârșitul secolului XVII, teritoriul Munteniei era împărțit în 16 județe: Râmnic (Râmniciu Sărat)⁵⁵, Săcuieni (Saac), Ialomița, Ilfov, Muscel, Olt, Vâlcea, Dolj, Buzău, Prahova, Dâmbovița, Argeș, Vlașca, Romanați, Gorj, Mehedinți. În secolul XVIII s-a adăugat la această listă și județul Teleorman, ca al 17-lea județ.⁵⁶

În secolul XVI, județii au fost înlocuiți la conducerea județelor cu marii vătași ce conduceau și corporile curtenilor din județ, pentru ca, începând cu domnia lui Mihai Viteazul și Radu Șerban, marii vătași să fie înlocuiți cu căpitanii de județ, ce capătă atribuții fiscale, judecătorești și administrative, pe lângă cele militare ce le incumbau în calitate de comandanți ai slujitorilor domnești din județ. În 1651, Matei Basarab îl numește pe căpitanul de Râmniciu Sărat mare căpitan, iar în 1690, Constantin Brâncoveanu adoptă o hotărâre similară în favoarea căpitanului de Mehedinți (Cerneț).⁵⁷ În cursul secolului al XVIII-lea, căpitanii de județ au fost subordonați vornicilor, care apar astfel ca noi conducători ai județelor, în scopul înlăturării abuzurilor comise de unii căpitanii de județ (arestări arbitrale, confiscări abuzive de bunuri de la populație).⁵⁸

În județele Olteniei aflate sub dominație austriacă între 1718-1739 s-a păstrat organizarea pe județe conduse de vornici, județele fiind subîmpărțite în plase conduse de ispravnici.⁵⁹ Reîncorporarea Olteniei în teritoriul Țării Românești a Munteniei a determinat inițierea unei reforme administrative de către domnitorul Constantin Mavrocordat (aplicată apoi și în Moldova în 1741), prin care la cârma județelor muntene au fost instalati ispravnicii, aleși dintre boierii de treptele I și II și însărcinați cu întinse atribuții fiscale, judecătorești și

⁵¹ Radu Dănuț Săgeată, *Decizii politico-administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 29.

⁵² Ibid., p. 30.

⁵³ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. IV (București: Editura Enciclopedică, 2001), p. 197.

⁵⁴ Ibid., p. 198.

⁵⁵ Aceasta cuprindea o parte din județul Brăila transformat în raia otomană.

⁵⁶ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. V (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 662.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ ———, *Istoria românilor*, vol. VI (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 319.

⁵⁹ Ibid.

administrative.⁶⁰ Ulterior, domnitorul Alexandru Ipsilanti (1774-1782) a numit în fiecare județ doi ispravnici, dintre care unul cu atribuții administrative și celălalt cu responsabilități judiciare. În județele de frontieră exista doar câte un ispravnic cu atribuții extinse, inclusiv militare (Mehedinți, Râmniciu Sărat).⁶¹

Acestea au fost evoluțiile înregistrate de organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale muntene, care au rămas în vigoare până la punerea în aplicare a dispozițiilor conținute și pe acest plan de Regulamentul Organic, ce a grăbit inserarea societății românești în Epoca Modernă, de altfel, ca și Moldova (1832-1859), despre care se face vorbire în paginile următoare.

Într-adevăr, în urma înfrângerii Imperiului Otoman în Războiul Russo-Turc din 1828-1829, prin pacea semnată la Adrianopol s-a hotărât, în ceea ce privește Principatele Munteniei și Moldovei, restituirea raialelor Turnu, Giurgiu și Brăila către Muntenia, libertatea deplină a comerțului pentru ambele țări, înființarea de trupe moderne de infanterie și cavalerie, sub numele de Miliția Pământească (Straja Pământească), embrion al viitoarei armate naționale a României de după 1859, și redactarea de către două comisii compuse din boieri luminați munteni și moldoveni, sub egida Rusiei, ca putere protectoare, a două Regulamente Organice, al căror text finisat la Sankt Petersburg a fost săncționat de sultan în numele Imperiului Otoman, ca putere suzerană. Aprobate de cele două Curți Imperiale Rusă și Otomană, Regulamentele Organice au intrat în vigoare în 1831-1832 în ambele Principate Române și, prin conținutul lor asemănător, au asigurat, pe de o parte, accelerarea modernizării instituțiilor politice, judecătorești și administrative și, pe de altă parte, au sporit cadrul general de convergență instituțională ce a usurat Unirea Principatelor Române din 1859.

În Muntenia, de exemplu, unitatea administrativ-teritorială de bază a rămas județul, fiecare județ fiind împărțit într-un număr de plase.⁶² Conducerea județelor muntene era asigurată de ocârmuitori de județ, iar cea a plaselor de către subocârmuitori de plasă. Atât ocârmuitori, cât și subocârmuitori erau numiți de domnitor, la propunerea marelui vornic al Vorniciei Dînlăuntru – viitorul Minister de Interne –, dintre doi candidați. Cei numiți aveau asigurat un mandat minim de trei ani, ce putea fi prelungit în funcție de prestația fiecărui în fruntea unității administrativ-teritoriale în care funcționa. Județele și plasele nu aveau personalitate juridică, fiind ținute sub supravegherea Marii Vorniciei Dînlăuntru a țării. Ca număr, județele au rămas tot 17, întrucât a reapărut județul Brăila, prin reîncorporarea raialei cu același nume în teritoriul Munteniei, dar în 1845 a fost desființat județul Săcueni.⁶³

Această structură administrativ-teritorială s-a menținut până la legea de organizare administrativă din 2 aprilie 1864, ce a structurat din acest punct de vedere întregul teritoriu al statului român modern.

⁶⁰ Ibid., p. 321.

⁶¹ Ibid.

⁶² Dimitrie Gusti (coord.). *Enciclopedia României*, vol. I (București: Imprimeria Națională, 1938), p. 302.

⁶³ Ibid.

Moldova

În Moldova s-a structurat în timp, după constituirea statului, o rețea administrativ-teritorială reprezentată de ocoale ca subdiviziuni administrative ce grupau un număr de sate în jurul unei cetăți sau unei reședințe domnești, mai multe ocoale formând un ținut, ce a rămas, peste timp, unitatea administrativ-teritorială de bază a țării, până la Unirea din 1859.⁶⁴

În secolele XIV-XV, ținuturile erau conduse de către doi pârcălabi numiți de domnul țării și având prerogative fiscale, judecătoreschi și polițienești.⁶⁵ În aceste prime secole de consolidare și extindere teritorială a Moldovei, documentele de cancelarie atestă că pârcălabii de Cetatea Albă, Hotin, Orhei, Chilia, Neamț, Roman făceau parte din Sfatul Domnesc, pentru ca, din secolul al XVI-lea, doar pârcălabii de Iași, Neamț, Roman și Hotin să mai păstreze apartenența de Sfatul Domnesc. Treptat, ținuturile în care existau pârcălabi în cetățile domnești erau date spre administrare staroștilor numiți tot de domnitor, având prerogative administrative și judecătoreschi, pentru ca, din secolul XVI, doar în ținuturile de frontieră Cernăuți și Putna să mai apară dregătoria de staroste ca șef administrativ al unui ținut.⁶⁶

Chiar dacă în Moldova există știri mai puține și mai târzii despre organizarea și funcționarea ținuturilor, și acestea, ca și județele muntene, urmău cursurile unor râuri sau au fost organizate în jurul unor cetăți sau reședințe voievodale (Baia, Siret, Rădăuți, Bârlad, Putna, Hotin, Cetatea Albă), pe măsura extinderii țării spre sud și sud-est.⁶⁷

Oricum, în cursul celei de a doua domnii a lui Petru Șchiopul (1584-1591), ca urmare și a transformării unor cetăți cu teritoriile învecinate în raiale otomane, teritoriul Moldovei era împărțit în 24 de ținuturi, pe care Cronica Mănăstirii Putna le și enumera încă din 1566: Cetatea Albă, Tighina, Tigheciu (Chigheciu), Lăpușna, Vaslui, Orhei, Soroca, Hotin, Cernăuți, Suceava, Hârlău, Dorohoi, Cârligătura, Iași, Fălcu, Covurlui, Tecuci, Putna, Adjud, Tutova, Bacău, Roman, Neamț.⁶⁸ În lucrările lor, Miron Costin (1684) și Dimitrie Cantemir (1716) prezintă împărțirea Moldovei în 19 ținuturi, iar în 1769 numărul ținuturilor moldovene se redusese la 16.

Între timp, ținuturile Cârligătura, Hârlău, Adjud, Trotuș fuseseră comasate cu ținuturile învecinate, iar ținuturile Tighina, Cetatea Albă și Hotin nu mai apar nici oficial, fiind, de altfel, de multă vreme raiale otomane și scoase din jurisdicția țării.⁶⁹ În decursul timpului mai existaseră și alte ținuturi reduse ca suprafață, precum Horinca, Greceni, Codru și Hotărmiceni, dar, fiind neviabile economic și administrativ, au fost desființate.⁷⁰ În 1776, în timpul domniei lui Grigore Al. Ghica, apar ținuturi cu căte doi ispravni ci în conducerea

⁶⁴ După abolirea Regulamentului Organic în 1849, teritoriul Moldovei a fost împărțit din punct de vedere administrativ teritorial în districte, denumirea care a circulat în paralel cu cea de ținut până la legea de organizare administrativă din 1864 când întreg teritoriul României a fost împărțit în județe.

⁶⁵ Dimitrie Gusti (coord.). *Enciclopedia României*, vol. I (București: Imprimeria Națională, 1938), p. 296.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoare și ordine domnești* (Bârlad: Tip. și Leg. de Cărți Constantin D. Lupașcu, 1913), p. 35.

⁶⁸ Ibid., pp. 146-147.

⁶⁹ Ibid., p. 148.

⁷⁰ Ibid., p. 150.

lor, funcție creată după 1741 prin Reforma administrativă a lui Constantin Mavrocordat (ținuturile Suceava, Neamț, Roman, Bacău, Tecuci, Tutova, Vaslui, Fălcău, Soroca, Dorohoi, Hârlău), în timp ce ținuturile Greceni, Codru, Cernăuți, Cârligătura, Iași aveau doar un ispravnic în fruntea lor.⁷¹ În schimb, în ținutul Covurlui existau la conducerea județului doi pârcălabi, iar în ținutul Putnei conducerea era asumată de doi staroști, fiind un teritoriu frontalier ce incumba și atribuții de apărare a frontierei, de unde și necesitatea existenței a doi staroști, dintre care unul cu atribuții militare.⁷²

În secolul al XVIII-lea apare la conducerea ținutului Lăpușna-Orhei dregătoria specială a serdarului, iar în ținutul Botoșanilor apar doi vornici cu atribuții similare ispravnicilor și staroștilor.⁷³ Marele vistiernic trimitea în ținuturi pentru strângerea impozitelor câte un sameș ajutat de zapcii și căpitanii de mazili aflați în subordinea șefilor de ținuturi.⁷⁴ Ocoalele ca subdiviziuni ale ținuturilor erau administrate de zapcii ajutați de nemesnici și de căpitanii de mazili, cu toții fiind numiți de ispravnici, înlocuiți în 1796, în unele ocoale, de ocoași.⁷⁵

Pierderile teritoriale suferite de Moldova în 1775 prin anexarea Bucovinei de către Imperiul Austriac au determinat operarea unor modificări în ceea ce privește numărul și suprafața unităților administrativ-teritoriale. După 1776 în Moldova existau 20 de ținuturi ce însumau 94 de ocoale, cu mențiunea faptului că ținuturile Greceni, Codru, Hotărniceni și Herța, fiind reduse ca suprafață, nu posedau ocoale. Cele 20 de ținuturi erau: Suceava (6 ocoale), Neamț (6 ocoale), Roman (6 ocoale), Putna (9 ocoale), Tecuci (5 ocoale), Covurlui (4 ocoale), Tutova (4 ocoale), Greceni, Codru, Hotărniceni, Herța, Orhei (12 ocoale), Soroca (7 ocoale), Dorohoi (4 ocoale), Botoșani (3 ocoale), Hârlău (5 ocoale), Cârligătura (2 ocoale) și Iași (7 ocoale).⁷⁶

Intervenind la 1812 pierderea ținuturilor dintre Prut și Nistru (Basarabia), după anul 1832 Moldova a intrat în regimul Regulamentului Organic, fiind împărțită în 16 ținuturi: Suceava, Neamț, Roman, Bacău, Putna, Tecuci, Covurlui, Tutova, Vaslui, Fălcău, Herța, Dorohoi, Botoșani, Hârlău, Cârligătura și Iași. La rândul lor, acestea erau subîmpărțite în 76 de ocoale.⁷⁷ Ulterior, prin desființarea ținuturilor Herța, Hârlău și Cârligătura, numărul ținuturilor moldovene s-a redus la 13 și s-a păstrat ca atare și în perioada Regulamentului Organic, până la Unirea din 1859 (cu denumirea de districte după 1851).⁷⁸

Prin dispozițiile Regulamentului Organic, ținuturile erau încredințate spre administrare ispravnicului numit de domnitor la propunerea Marei Vornic Dinlăuntru (Ministerul de Interne) și înzestrat doar cu atribuții polițienești și administrative, în timp ce ocoalele erau administrate de privileghetori de ocoale numiți de Marele Vornic Dinlăuntru, pe

⁷¹ Ibid., pp. 172-173.

⁷² Ibid., p. 175.

⁷³ Ibid., p. 179.

⁷⁴ Ibid., p. 185.

⁷⁵ Ibid., pp. 191-196.

⁷⁶ Ibid., p. 197.

⁷⁷ Radu Dănuț Săgeată, *Decizii politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 31.

⁷⁸ Ibid., p. 36.

trei ani minimum.⁷⁹ Cu această structură administrativ-teritorială, Moldova a evoluat până la Unirea din 1859 (de menționat că ținuturile erau denumite districte).

În continuare sunt prezentate de o manieră sintetică evoluțiile înregistrate în plan administrativ-teritorial de Bucovina, între 1775-1918 și, respectiv, de Basarabia, între 1812-1918, ca provincii istorice românești smulse Moldovei.

Prin convenția austro-turcă de la Constantinopol din 7 mai 1775, o porțiune din teritoriul nordic al Moldovei, ulterior cunoscut sub numele de Bucovina (Arboroasa), a intrat în componența Imperiului Habsburgic. Până în 1781, teritoriul ocupat a fost împărțit de autoritățile austriecă în 10 ocoale: Berhomete, Câmpulung Moldovenesc, Câmpulung Rusesc, Ceremuș, Cernăuți, Nistru, Prut, Suceava, Șomuz și Vâlcov.⁸⁰ În 1786, Bucovina a fost încorporată în provincia imperială Galicia, devenind cel de al 19-lea cerc administrativ al acesteia.⁸¹

În 1849, sub impulsul evenimentelor revoluționare ale anului precedent, autoritățile imperiale au reorganizat Bucovina ca un Mare Ducat împărțit în 11 districte (căpitanii), separând-o de Galicia, spre a da satisfacție populației din provincie. De menționat că cele 11 căpitanii aveau suprafețe comparabile cu plasele din România, astfel că, după 1918, procesul de introducere a structurilor administrativ-teritoriale românești a fost mult ușurat prin organizarea județelor Câmpulung, Baia, Suceava, Storojineț, Cernăuți.

Ultimatumul sovietic din 27 iunie 1940 a obligat guvernul român să cedeze partea nordică a Bucovinei către U.R.S.S, care în noiembrie 1940 a încorporat-o R.S.S. Ucrainene (azi Republica Ucraina). În teritoriul cedat erau incluse în totalitate județele Cernăuți și Storojineț și părți din județele Câmpulung, Baia, Suceava, precum și plasa Herța din județul Dorohoi.

În 1812, prin dispozițiile Păcii de la București, ce punea capăt Războiului Russo-Turc (1806-1812), Rusia a ocupat teritoriul Moldovei dintre Prut și Nistru, cunoscut ulterior sub numele de Basarabia. Inițial, ocupantul țarist, din dorința de a se acomoda cu populația românească, a organizat Basarabia ca o provincie autonomă împărțită în 11 ținuturi: Cetatea Albă, Chilia, Codru, Iași (ocolul Ungheni), Ismail, Greceni, Hotăreni, Hotin, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina.⁸² În 1828, autonomia Basarabiei a fost abolită, iar provincia a fost încorporată ca o ocârmuire administrativă (*oblast*) la gubernia Novorosiisk.⁸³ După 1872, Basarabia a fost reorganizată administrativ-teritorial într-o gubernie de frontieră subîmpărțită în 8 districte și ținutul urban Ismail.⁸⁴ După 1918, în teritoriu au fost organizate 8 județe: Bălți, Cahul, Cetatea Albă, Chișinău, Hotin, Orhei, Soroca și Tighina.⁸⁵

În 27 iunie 1940, Ultimatumul sovietic a dus la ocuparea Basarabiei de către U.R.S.S., fiind organizată R.S.S. Moldovenească, căreia i s-a încorporat teritoriul fostei Republiki

⁷⁹ Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări administrative a Moldovei. Hrisoare și ordine domnești* (Bârlad: Tip. și Leg. de Cărți Constantin D. Lupașcu, 1913), p. 222.

⁸⁰ Radu Dănuț Săgeată, *Decizii politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 31.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid., p. 32.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

Autonome Sovietice Socialiste Moldovenești (creată în 1924), dar i s-a luat porțiunea sudică, încorporată R.S.S. Ucrainene (noiembrie 1940), ce corespunde județelor Ismail, Cahul și Cetatea Albă (Bugeacul medieval). De menționat că în 1991, după destrămarea U.R.S.S., R.S.S. Moldovenească s-a transformat în Republica Moldova, devenind al doilea stat românesc membru O.N.U. și O.S.C.E. și care și-a manifestat în ultimii ani intenția de aderare la structurile europene.

Români din Transilvania și Banat

Spre deosebire de ținuturile de la sud și est de Carpați, în care s-au constituit Țările Românești ale Cărvunei, Munteniei și Moldovei ca state românești de sine stătătoare, în partea vestică a spațiului românesc – Banat, Crișana, Maramureș și Transilvania –, deși izvoarele timpului înregistrau deja, în secolele X-XI, un număr de state (ducate) românești sub conducerea ducilor Glad și Ahtun (Banat), Menumorut (Crișana), Gelu, Gylas (Iuliu) (Transilvania), campaniile de cucerire a acestor state organizate de regii maghiari au împiedicat etapa finală de constituire a unui/unor state românești de sine stătătoare, precum Muntenia, Moldova și Cărvuna, ducând în final la transformarea acestor provincii istorice românești în comitate încorporate Regatului Ungariei (Banat, Crișana și Maramureș – Partium) și, respectiv, în Voievodatul Transilvaniei (1178-1541). Totuși, existența unei populații numeroase românești a determinat coroana maghiară să accepte ca soluție de acomodare, inclusiv în plan administrativ-teritorial, organizarea Voievodatului Transilvaniei, după 1178, ca o structură acceptabilă populației românești majoritare, căreia i s-au acceptat, de asemenea, până în secolele XIII-XIV, organizarea de districte românești în Banat, Crișana, Severin, Hunedoara, Alba sau cnezatele de vale și voievodatele din Maramureș.

De menționat că aceste unități administrativ-teritoriale românești – districtele – au coexistat cu scaunele săsești și secuiești organizate în Transilvania, dar principala unitate administrativă în Banat, Crișana, Maramureș și Transilvania până în 1918 a rămas comitatul. Spre exemplu, districte românești (Olah Keruletee) sunt înregistrate în secolele XI-XII în Banat și Severin-Almaș, Comiat, Bârzava, Caransebeș, Carașova, Iladia, Lugoj, Mehadia, Bujor, Fârdia, Jupan, Marginea și Sudriaș.⁸⁶ În Transilvania apar districte românești în secolele XIII-XV: Făgăraș, Hunedoara, Hațeg, Deva, Dobra, Strei.⁸⁷

Corespunzător, Maramureșul, înregistrat încă din 1299 ca Terra Maramoris, este reorganizat în 1368 ca un district românesc de graniță, precum cele din Banat și sud-vestul Transilvaniei, în care se structuraseră cnezatele de vale și voievodatele românilor aflate sub autoritatea voievodului Țării Maramureșului, desființate de regele Ludovic I în 1365, în urma refugierii voievodului Bogdan de Cuhea în Moldova (1365), teritoriul maramureșean fiind organizat ca un singur comitat.⁸⁸

După ce inițial coloniștii săsi au fost aşezați pe teritoriul comitatelor, deja existente între 1302-1349, comitatele urbane și rurale organizate de aceștia au fost organizate în scaune (sedia) aflate sub autoritatea Universității Săsești (Universitas Saxones), în timp ce populația

⁸⁶ Ibid.. pp. 34-34.

⁸⁷ Academia Română, *Istoria românilor*, vol. V (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 198.

⁸⁸ Ibid., p. 199.

secuiască, folosită de regalitatea maghiară ca forță de avangardă în ocuparea Crișanei și Transilvaniei între secolele XI-XIII, sfârșește prin a fi aşezată în partea sud-estică a Voievodatului Transilvaniei, unde la 1366 apar organizații în scaune aflate sub autoritatea unui comite al secuilor (Comes Sicularum).⁸⁹

Imperiul Otoman ocupă în 1552 Banatul și o parte din Crișana, pe care le organizează în pașalâc cu sediul la Timișoara, subîmpărțit în 6 sangeacuri: Gyula, Ineu, Lipova, Cenad, Timișoara și Moldova, la care a adăugat, între 1660 și 1674, restul Crișanei și părțile someșene până la Gilău, organizate în Pașalâcul Oradei.⁹⁰

Voievodatul Transilvaniei a fost organizat într-un Principat vasal Imperiului Otoman în 1541 și împărțit în 10 comitate: Alba, Cluj, Dăbâca, Hunedoara, Târnava, Turda, Solnociul Inferior, Crasna, Solnociul de Mijloc și Maramureș, fiecare împărțit în două cercuri conduse de vicecomiți, comitatul fiind condus de un comite numit de principale Transilvaniei.⁹¹

După 1699, teritoriul Transilvaniei era intrat în componența Imperiului Austriac, fiind împărțit în 1784, de împăratul Iosif al II-lea (1780-1790), în 11 comitate: Alba de Jos, Alba de Sus, Cluj, Dăbâca, Hunedoara, Solnociul Inferior, Solnociul de Mijloc, Târnava, Turda, Zarand, la care se adăugau 4 districte săsești: Brașov, Bistrița, Chioar și Făgăraș și, respectiv, 5 scaune secuiești: Arieș, Ciuc, Mureș, Odorhei, Ghimeș și alte 9 scaune săsești: Cincu, Mediaș, Miercurea, Nochrich, Orăștie, Rupea, Sebeș, Sibiu, Sighișoara, precum și 11 orașe libere regești: Alba Iulia, Bistrița, Brașov, Cluj, Gherla, Dumbrăveni, Mediaș, Sebeș, Sibiu, Sighișoara și Târgu Mureș.⁹²

Banatul, încorporat la Imperiul Austriac după 1718, a fost împărțit, împreună cu teritoriul Crișanei, Maramureșului (Partium), în comitatele: Arad, Bihor, Caraș, Maramureș, Satu Mare, Timiș, Torontal, plus orașele libere regești: Arad, Baia Mare, Baia Sprie, Satu Mare și Timișoara.⁹³

Evenimentele revoluționare din 1848-1849 au zdruncinat sistemul politico-administrativ imperial și în Transilvania, care a cunoscut o serie de reforme administrative ce vizau consolidarea controlului politic și militar asupra provinciei. În 1849, teritoriul transilvănean a fost împărțit în 6 districte, acestea subîmpărțite, la rândul lor, în căpitanate, numărul districtelor fiind redus la 5 în 1851, pentru ca în 1852 să se procedeze la o nouă decupare administrativ-teritorială a provinciei, ce a fost împărțită în 5 districte, 10 prefecturi și, respectiv, 78 de subprefecturi.⁹⁴ În anul 1864 s-a revenit în Transilvania la organizarea administrativă în 12 comitate: Alba, Ciuc, Cluj, Făgăraș, Hunedoara, Năsăud, Odorhei, Reghin, Sibiu, Solnoc, Târgu Mureș, Trei Scaune.⁹⁵

Prin Acordul Dualist din 5/17 februarie 1867, întregul Imperiu Habsburgic a fost amplu reformat, transformându-se în Imperiul Austro-Ungar, ce a durat până la finele primei conflagrații mondiale în 1918.

⁸⁹ Ibid., pp. 200-202.

⁹⁰ Ibid., p. 733.

⁹¹ Ibid., p. 734.

⁹² ———, *Istoria românilor*, vol. VII (București: Editura Enciclopedică, 2012), p. 167.

⁹³ Ibid., p. 168.

⁹⁴ Radu Dănuț Săgeată, *Decizii politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), pp. 32-33.

⁹⁵ Ibid., pp. 33-34.

Din punct de vedere administrativ-teritorial, Transilvania a fost încorporată regatului dualist maghiar, asemenea Banatului și Crișanei, și, prin Legea Administrativă din 1870, modificată în 1876 și 1877, aceste provincii istorice românești au fost împărțite într-un număr de 26 de comitate care au format baza administrativă a județelor organizate de statul român, după 1 decembrie 1918, în aceste ținuturi.⁹⁶

Cât privește organizarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale în România, în paginile următoare este prezentată evoluția lor generală, înregistrată după constituirea României Moderne ca stat unitar după Unirea din 1859.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România Modernă (1859-1948)

Dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza la 5 și 24 ianuarie 1859 consfințea constituirea României ca stat unitar modern, dar întrucât erau excedate condițiile stabilită de Convenția de la Paris din august 1858, ce prevedea practic o structură confederală a celor două Principate Române, ce urmau să fie denumite Principatele Unite, Moldova și Valahia fiind guvernate de doi domnitori cu două Adunări Legiuitoare și două guverne⁹⁷, domnitorul Cuza a trebuit să negocieze timp de doi ani cu Puterea Suzerană – Turcia –, Puterea Protectoare – Rusia – și cu celelalte 5 puteri europene garante (Anglia, Austria, Franța, Sardinia și Prusia), pentru ca dubla sa alegere să fie recunoscută, astfel că, la 1 ianuarie 1862, a putut fi în sfârșit proclamat noul stat unitar sub numele de România, pe care-l păstrează până în prezent. Au putut fi astfel demarate mai multe inițiative legislative prin care erau urmărite modernizarea statului și propășirea economică a poporului român.

În planul administrativ-teritorial era urmărită unificarea structurilor de profil la scară teritorială României. Într-o primă etapă, s-a prezentat un proiect de lege, pe 19 martie 1862, ce stipula că teritoriul era împărțit în patru prefecturi generale⁹⁸:

- Prefectura Generală de Nord, ce însuma 9 județe, cu reședința la Iași;
- Prefectura Generală Maritimă, ce însuma 8 județe, cu reședința la Galați;
- Prefectura Generală Centrală, ce însuma 9 județe, cu reședința la București;
- Prefectura Generală Occidentală, ce însuma 6 județe, cu reședința la Craiova.

Întrucât s-a considerat că prin constituirea celor patru prefecturi nu se consolida suficient noul stat într-o structură administrativ-teritorială unitară, proiectul a fost respins.

În aprilie 1864 s-a votat în Adunarea Legislativă Legea de organizare comunală, prin care localitățile erau ierarhizate în comune rurale și comune urbane investite cu personalitate juridică.⁹⁹ Fiecare comună era condusă de un primar ales din rândul locuitorilor, ajutat de un Consiliu comunal ai cărui membri erau de asemenea aleși și conlucrau la bunul mers al localității prin votarea și executarea bugetului comunal, îngrijirea de instituțiile publice: școală,

⁹⁶ Ibid., pp. 32-33.

⁹⁷ Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. II (București, 1893), pp. 8-14.

⁹⁸ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 36.

⁹⁹ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), pp. 492-493.

dispensar, spital, aşezăminte de asistență socială, ca și de strângerea impozitelor și taxelor și respectarea cadrului legal și constituțional. Numărul minim de locuitori care constituiau o comună rurală era de 500 sau 150 de familii, iar comunele urbane cu peste 6.000 de locuitori urmău să se doteze cu un spital orașenesc. Atât comunele rurale, cât și cele urbane erau datoare să se îngrijească de lăcașurile de cult.¹⁰⁰

Pe 2 aprilie 1864 a fost votată legea de organizare a consiliilor județene, ce stipula:

„1. În fiecare județ se statornește un consiliu care se adună periodic și reprezintă interesele locale colective și economice ale județului. Județul este persoană juridică.

3. Comisarul guvernului pe lângă consiliu este prefectul județului.

91. Prefectul, drept cap al administrației județului, dirige toate lucrările acestei administrații și execută hotărârile consiliului județean.

105. Subprefectul este dator a priveghia executarea încheierilor urmate de consiliul județean și de prefect.

106. Subprefectul vizitează toate comunele plasei sale cel puțin de două ori pe an și verifică situația finanțiar-contabilă a comunei”.¹⁰¹

Începând cu 1864, pe întreg teritoriul statului român fusese organizată o structură administrativ-teritorială unitară și coerentă, cuprinzând comune rurale și urbane conduse de primari ajutați de consiliu comunale, cu plase conduse de subprefecți (după 1925, de pretori) și, respectiv, cu prefecti în fruntea județelor, ajutați de consiliile județene. Prefectul era numit prin Înalt Decret Regal, la propunerea ministrului de Interne, în timp ce subprefectul era numit de ministrul de Interne, la propunerea prefectului.

În anii ce au urmat s-au operat unele modificări, mai ales în ceea ce privește organizarea și funcționarea comunelor urbane, prin legile de modificare din 1874, 1894, 1906, 1908, 1910 și 1912, dar fără a se modifica organizarea și funcționarea județelor ca unități administrative de bază, înzestrare, ca și comunele urbane și rurale, cu personalitate juridică. În schimb, plasele nu aveau personalitate juridică, fiind considerate simple subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Prin Tratatul de Pace de la San Stefano, confirmat apoi de Congresul de Pace de la Berlin din 1878, România a cedat Rusiei cele trei județe: Cahul (10.664,3 km²), Ismail (1.032,6 km²) și Bolgrad (3.891,4 km²), retrocedate Moldovei prin Congresul de Pace de la Paris din 1856, primind în schimb de la Imperiul Otoman o mare parte din străvechea Țară Românească a Cărvunei, în suprafață de 14.758 km², din care, după 1880, s-au organizat cele două județe dobrogene Tulcea și Constanța.¹⁰²

Prin Conferința de la Sankt Petersburg din 8 iunie 1912, România a primit de la Bulgaria orașul Silistra, cu satele din jur, iar ca urmare a Păcii de la București din 30 august 1913, România a reîntregit Dobrogea cu partea sudică, Cadrilaterul, cedată de Bulgaria, în suprafață de 7.609 km², organizată în două județe: Durostor și Caliacra.¹⁰³

¹⁰⁰ Ibid., p. 493.

¹⁰¹ Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. II (București, 1893), pp. 59-73.

¹⁰² Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 493.

¹⁰³ Ibid.

În felul acesta, România din preajma izbucnirii primei deflagrații mondiale se organizase din punct de vedere administrativ-teritorial într-un număr de 34 de județe, fiecare județ fiind divizat în plase: în Dobrogea, județele Tulcea, Constanța, Durostor și Călăcră; în Moldova, județele Bacău, Baia (Fălticeni), Botoșani, Covurlui, Dorohoi, Fălcău, Iași, Neamț, Putna, Roman, Tecuci, Tutova și Vaslui; în Muntenia, județele Argeș, Brăila, Buzău, Dâmbovița, Ialomița, Ilfov, Muscel, Prahova, Râmnicu Sărat, Romanați, Teleorman și Vlașca; în Oltenia, județele Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Romanați, Vâlcea.

În urma Marii Uniri din 1918, teritoriile românești aflate sub ocupația Austro-Ungariei – Bucovina (10.442 km^2), Crișana (23.148 km^2), Banat (18.715 km^2), Maramureș (3.381 km^2), Transilvania (57.038 km^2) – și, respectiv, a Rusiei Țariste – Basarabia (44.422 km^2) – au intrat în componența statului român, constituindu-se Regatul României Mari, cu o suprafață de 295.049 km^2 . Într-o primă fază, teritoriile unite cu statul român au primit structuri și servicii administrative temporare pentru acomodarea populației cu legile și instituțiile românești de profil prin intermediul Decretelor privind instituirea conducerii serviciilor publice nr. 3.632 din 11 decembrie 1918, pentru Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș, nr. 852 din 9 aprilie 1918, pentru Basarabia, și nr. 3.715 din 15 noiembrie 1918, pentru Bucovina.¹⁰⁴

În baza experienței administrative acumulate în primii ani de după Marea Unire din 1918, s-a procedat la redactarea, negocierea și votarea legii pentru unificare administrativă din 14 iunie 1925. Prin noua lege de organizare administrativă, teritoriul României Mari era împărțit în 71 de județe, acestea fiind divizate în 429 de plase, care cuprindeau înăuntrul lor 179 de orașe, 8.751 de comune rurale și 1.598 de sate și cătune.¹⁰⁵ În fruntea județului se afla în continuare prefectul, numit prin Înalți Decret Regal, la propunerea ministrului de Interne, în timp ce conducerea plaselor era asigurată de pretori numiți prin deciziune a ministrului de Interne, la propunerea prefectului.¹⁰⁶ Comunele rurale și urbane, împreună cu județele, dispuneau de personalitate juridică la fel ca în legile române anterioare, în timp ce plasele nu aveau personalitate juridică, fiind doar subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Guvernele autoritarist-centraliste din perioada 1918-1928 au determinat P.N.T., odată ajuns la guvernare, să întreprindă o reformă administrativă prin care urmărea descentralizarea organizării și funcționării instituțiilor de profil, finalizată prin legea administrativă din 3 august 1929.¹⁰⁷ Efectele Marii Crize Economice (1929-1933), dar și lipsa de resurse umane și materiale nu au permis aplicarea intențiilor de descentralizare, astfel că legea a fost modificată de 11 ori, fără a putea fi viabilizată, fapt pentru care s-a revenit la vechiul sistem, printr-o nouă lege administrativă la 27 martie 1936, ce relua practic principiile și dispozițiile legii similare din 1925, dar adăuga dispoziții speciale pentru localitățile balneoclimaterice.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Radu Dănuț Săgeată, *Dezvoltarea politico-administrativă și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 39.

¹⁰⁵ Ibid., p. 37.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 39-40.

¹⁰⁷ Ioan Scurtu et al., *Encyclopedie de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 497.

¹⁰⁸ Ibid.

În plus, structura organizatorică a administrației Bucureștiului se modifică prin noua lege administrativă din 1936, astfel că teritoriul Capitalei este divizat în 4 sectoare – Galben, Negru, Albastru și Verde –, păstrând în subordine, drept comune suburbane, următoarele localități rurale învecinate: Băneasa, Colentina, Fundeni, Pantelimon, Principele Nicolae, Dudești-Cioplea, Popești-Leordeni, Șerban Vodă, Militari, Regele Mihai, Grivița, Lupeasca. Conducerea Capitalei era încredințată Consiliului General constituit din Primarul Capitalei, delegația permanentă, primarii celor 4 sectoare, primarii comunelor suburbane, consilierii aleși ai celor 4 sectoare și consilierii de drept, care însă aveau drept de vot consultativ. Sectoarele erau conduse de consiliul de sector format din primar, delegația permanentă și 20 de consilieri aleși, iar comunele suburbane erau conduse de primar și de membrii consiliului comunal.¹⁰⁹

Instaurarea regimului carlist, în februarie 1938, a determinat, pe lângă elaborarea unei noi Constituții, și modificarea organizării și funcționării structurii administrativ-teritoriale. Prin Legea Administrativă din 14 august 1938, pe lângă comune rurale, comune urbane, plase, județe, erau constituite și ținuturile conduse de rezidenți regali, ca un tip nou de structură macroteritorială. În viziunea legiuitorului, ținuturile erau „entități geografice și economice bine definite, punând laolaltă pe locuitorii înfrățiti ai României noi după nevoile reale ale lor, după aşezarea geografică firească, după căile de comunicații, după caracterul comun al vieții economice, după resursele de care dispun”.¹¹⁰ Ținuturile erau concepute drept circumscriptii teritoriale cu personalitate juridică, ce reprezentau simultan interesele locale, dar și atributele de administrație generală a statului, comunele rurale și urbane păstrându-și de asemenea personalitatea juridică. În schimb, județele, conduse de prefecti, și plasele, conduse de pretori, nu aveau personalitate juridică prin noua lege administrativă, fiind, potrivit legii, „circumscriptiuni de control și de descentrare a administrației generale”.¹¹¹ Județele și-au recăpătat personalitatea juridică după prăbușirea regimului carlist prin Legea nr. 577 din 22 septembrie 1940.¹¹² În realitate, cele 10 ținuturi create nu au reprezentat poli de dezvoltare economică și de eficientizare administrativă, ci doar o simplă modalitate de sporire a controlului regelui și guvernului asupra comunităților din teritoriu. În plus, înființarea ținuturilor a reprezentat o modalitate de a irosi resurse umane și materiale pentru întreținerea aparatului funcționăresc al rezidenților regali și de sporire a caracterului centralist al sistemului administrativ, prin puterile discreționare acordate rezidenților regali, prefectilor de județe, pretorilor în plase, dar și primarilor, în urma desființării consiliilor comunale și județene prin Decretul-lege din 17 februarie 1938, edictat la scurtă vreme după instalarea regimului carlist.¹¹³

Guvernul generalului Antonescu a desființat ținuturile și rezidențele regale prin Legea nr. 577 din 22 septembrie 1940, considerând că „pentru aşezarea administrației noastre pe temelii noi” se impunea „desființarea rezidențelor regale înființate prin legea

¹⁰⁹ Ibid., p. 498.

¹¹⁰ Radu Dănuț Săgeată, *Deciziiile politico administrative și organizarea teritoriului* (București: Top Form, 2006), p. 44.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Constantin Hamangiu, *Codul general al României*, vol. XXVI (București, 1938), p. 142.

administrativă din 14 august 1938, care nu au corespuns nevoilor reale ale Țării și, cu atât mai puțin, spiritului care trebuie să domnească în administrația actuală".¹¹⁴ Prefecții de județe erau ajutați de subprefect în conducerea județelor și de pretorii din fruntea plaselor, având deplină inițiativă de acțiune practică în cadrul județului pe care-l administrau. Județele își redobândea personalitatea juridică pierdută prin legea administrativă din 1938.

Într-adevăr, cele 10 ținuturi organizate prin legea din 1938 se dovediseră greoaie și neficiente din punct de vedere strict administrativ, fără a putea determina o înviorare și o accelerare a dezvoltării economice a comunităților locale, fiind doar niște instrumente suplimentare de conducere și control ale administrației centrale, ce avusese și anterior suficiente pârghii prin intermediul prefecturilor și pretorilor. În plus, ținuturile erau regiuni administrative prea întinse, ce nu se potriveau nici cu tradițiile românești structurate în timp (județe și plase), nici cu starea reală a resurselor umane și materiale disponibilizabile unei astfel de întreprinderi.

Între 1938-1940, cele 10 ținuturi au funcționat astfel¹¹⁵:

1. Ținutul Olt (26.942 km²), cu reședința la Craiova, ce era compus din județele: Olt, Gorj, Mehedinți, Dolj, Romanați și Vâlcea;
2. Ținutul Argeș (40.879 km²), cu reședința la București, ce era compus din județele: Argeș, Brașov, Buzău, Dâmbovița, Ilfov, Muscel, Prahova, Teleorman, Trei Scaune, Vlașca;
3. Ținutul Mării (21.731 km²), cu reședința la Constanța, ce era compus din județele: Caliacra, Constanța, Durostor, Ialomița;
4. Ținutul Dunărea (37.958 km²), cu reședința la Galați, ce era compus din județele: Brăila, Covurlui, Cahul, Fălcium, Ismail, Putna, Râmnicu Sărat, Tecuci, Tulcea, Tutova;
5. Ținutul Nistru (22.355 km²), cu reședința la Chișinău, ce era compus din județele: Cetatea Albă, Lăpușna, Orhei, Tighina;
6. Ținutul Prut (31.755 km²), cu reședința la Iași, ce era compus din județele: Bacău, Bălți, Botoșani, Fălticeni, Iași, Roman, Soroca, Vaslui;
7. Ținutul Suceava (17.070 km²), cu reședința la Cernăuți, ce era compus din județele: Câmpulung, Cernăuți, Dorohoi, Hotin, Rădăuți, Storojineț, Suceava;
8. Ținutul Alba Iulia (30.297 km²), cu reședința la Alba Iulia, ce era compus din județele: Alba, Ciuc, Făgăraș, Mureș, Odorhei, Sibiu, Târnava Mare, Târnava Mică, Turda;
9. Ținutul Crișuri (33.385 km²), cu reședința la Cluj, ce era compus din județele: Bihor, Cluj, Maramureș, Năsăud, Sălaj, Satu Mare, Someș;
10. Ținutul Timiș (32.685 km²), cu reședința la Timișoara, ce era compus din județele: Arad, Caraș, Hunedoara, Severin și Timiș Torontal.

¹¹⁴ Biblioteca juridică, *Legislația Statului Român Legionar*, vol. I, 5-30 septembrie 1940 (București, 1940), p. 8.

¹¹⁵ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 499.

În urma cedărilor teritoriale din 1940 (Bucovina de Nord, Basarabia, Cadrilaterul și Transilvania de Nord), România a pierdut teritoriul însumând 99.738 km², ce reprezentau 38% din suprafața țării, locuite de 6.821.000 de locuitori (33,3% din totalul populației).¹¹⁶

Intrarea României în război, alături de Germania, împotriva U.R.S.S. a urmărit exclusiv recuperarea teritoriilor românești ocupate de Stalin în 1940. După recuperarea Bucovinei de Nord și a Basarabiei, s-a emis de către generalul Antonescu, în calitate de conducător al statului, Legea nr. 790 din 4 septembrie 1941, prin care Bucovina istorică și Basarabia erau organizate în două provincii conduse de guvernatori numiți direct de Antonescu și răspunzători doar în fața lui pentru acțiunile lor.¹¹⁷ Fiecare provincie avea propriul buget de venituri și cheltuieli și avea personalitate juridică. În schimb, județele constituiau circumscriptii teritoriale dependente de Directorul Afacerilor Administrative subordonat guvernatorului și nu posedau buget propriu și personalitate juridică, asemenea plaselor, conduse de primpretori, în care continuau să fie împărțite județele. Primarii comunelor urbane erau numiți prin decizii ale guvernului, iar primarii comunelor rurale erau numiți de prefecti, la recomandarea pretorilor.¹¹⁸

Și în restul unităților administrativ-teritoriale – județe, plase, comune urbane, comune rurale – din țară, prefectii, pretorii și primarii numiți de conducătorul statului sau de guvern au acționat în baza unor prerogative discreționale tipice unui regim autoritar, dar care au permis, în condițiile războiului, mobilizarea rapidă de resurse pentru a se veni în ajutorul populației refugiate din teritoriile cedate în 1940, sau al sinistraților cutremurului din același an, sau al victimelor bombardamentelor anglo-americane din 1943-1944, fără a mai pomeni de intervențiile în favoarea victimelor jafurilor și atrocităților comise împotriva populației din teritoriile românești ocupate de trupele sovietice, după martie 1944, care au pecetluit din nou soarta Bucovinei de Nord și a Basarabiei, reocupate de U.R.S.S.

De menționat faptul că regimul antonescian, deși acordase prerogative extinse prefectilor, primpretorilor și primarilor, preferase soluția revenirii la cadrul administrativ-teritorial tradițional, județe și plase, statuat de legile de profil din 1864, 1925, 1936, prin desființarea rezidențelor regale și a ținuturilor constituite prin legea administrativă din 1938. Episodul constituirii provinciilor Bucovina și Basarabia a reprezentat doar o soluție temporară, dictată de imperativele recuperării acestor teritorii românești după un an de ocupație sovietică în condiții de război.

În schimb, după 6 martie 1945, în marșul său pentru putere, Partidul Comunist și aliații săi, acționând sub tutela Moscovei, a preferat o abordare diversionistă, acționând în perioada 1944-1947 pentru acapararea prefecturilor, preeturilor și primăriilor de către oamenii săi, dar păstrând cadrul administrativ-teritorial existent, pentru ca după 1948 să treacă la inițierea unor măsuri de restructurare din temelii a decupării teritoriale a administrației de stat, pentru care s-a preferat, în ciuda eșecului ținuturilor de mari dimensiuni create între 1938-1940 și repudiate și de regimul antonescian ca neviabile și ineficiente, soluția constituirii

¹¹⁶ Ibid., p. 500.

¹¹⁷ Biblioteca juridică, *Legislația Statului Român Legionar*, vol. 1-30 septembrie 1941 (București, 1941), p. 26.

¹¹⁸ Ibid.

regiunilor și raioanelor de tip sovietic, poate viabilă într-un stat imens precum U.R.S.S., dar complet inoperabilă în România, pe criterii de eficiență administrativă și economică, aşa cum s-a și dovedit în perioada 1950-1968, în care aceste regiuni au funcționat sacrificându-se ireponsabil și pagubitor tradiționalele unități administrativ-teritoriale românești – județele și plasele –, validate de peste 600 de ani de evoluție istorică. În paginile ce urmează este prezentată evoluția unităților administrativ-teritoriale în perioada totalitarismului comunist: 1948-1989.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România în perioada comunistă: 1948-1989

Atacarea U.R.S.S. de către Germania la 22 iunie 1941, la care printre alii aliați s-a alăturat și România doar pentru recuperarea Bucovinei de Nord și a Basarabiei ocupate de Stalin la 27 iunie 1940, a însemnat doar o modificare a planurilor îndelung tincuite de Kremlin de ocupare a unor state independente sau a unor porțiuni aparținând altora. Așa se întâmplase după semnarea Tratatului de neagresiune sovieto-german din 23 august 1939, dar mai ales a Tratatului de frontieră și cooperare sovieto-german din 5 octombrie 1939, prin care Polonia suverană, reconstituită în 1919, dispără pentru a patra oară de pe harta Europei. Au urmat Estonia, Letonia și Lituania, state suverane membre ale Ligii Națiunilor, ocupate integral de U.R.S.S., și, în urma Războiului de Iarnă sovieto-finlandez, au fost ocupate teritorii strategice ale Finlandei (Petsamo Hango, Karelia), de asemenea stat suveran și membru al Ligii Națiunilor.

Potrivit protocolului-anexă secret la Tratatul de neagresiune sovieto-german, între 26-28 iunie 1940, U.R.S.S. a trimis mai multe note ultimative României, prin care pretindea anexarea Basarabiei și, încălcând tratatul sovieto-german din 1939, ce se limita doar la acest teritoriu românesc pe care Rusia îl ocupase între 1812-1918, a cerut ocuparea Bucovinei de Nord, teritoriu românesc răpit de Imperiul Austriac de la Moldova în 1775 și menținut sub ocupație până în 1918.

Profitând de mersul favorabil al operațiunilor militare, dar și de conținutul niciodată integral dat publicității al acordurilor de la Moscova, Teheran și Ialta semnate de U.R.S.S., S.U.A. și Marea Britanie, trupele ruse au început din 1944 sovietizarea României, Ungariei, Bulgariei, Poloniei, Iugoslaviei, Albaniei, Cehoslovaciei și a estului Germaniei, toate aceste teritorii fiind deja ocupate în 1945, la sfârșitul celui de Al Doilea Război Mondial, de către Armata Roșie. În interiorul fiecărei țări ocupate, profitând de accordul tacit al marilor aliați occidentali, ocupantul sovietic a inițiat, în colaborare cu partidele comuniste locale și cu unele grupări politice oportuniste, un sir de manevre ce urmăreau în final destabilizarea structurilor politico-statale tradiționale în aceste țări și instaurarea sub tutela Kremlinului a unor regiuni totalitar comuniste.

În România, spre exemplu, a cărei armată, urmând dispozițiile Regelui Mihai, întorsese armele la 23 august 1944 spre a lupta alături de trupele sovietice împotriva Germaniei și Ungariei pentru eliberarea Transilvaniei de Nord, neînsemnatul Partid Comunist, legalizat la 24 august 1944, după peste două decenii de ilegalitate în care fusese aruncat prin lege pentru politica sa cominternistă de destrămare a României Mari, și-a reluat,

bine încadrat cu membri ai serviciilor secrete sovietice, acțiunile destabilizatoare antinaționale și antidemocratice.

Întrucât presiunile aliaților îl siliseră pe suveran să accepte în primele trei guverne post 23 august conduse de generalii Sănătescu (2) și Rădescu (1) prezența unor miniștri comuniști, Partidul Comunist a trebuit, într-o primă etapă, să accepte formal ordinea constituțională. Dar, din toamna anului 1944, pe când armata lupta pe front, comuniștii au inițiat ceea ce în istoriografia românească de până în 1989 s-a numit preluarea de către popor a instituțiilor administrației locale – prefecturile, preturile și primăriile –, fapt ce a permis ca, sub presiunile sovietice adresate Suveranului, să obțină desemnarea lui Petru Groza ca prim-ministru al unui guvern dominat de comuniști și aliații lor la 6 martie 1945. După care au urmat alegerile grosificate din 1946, care au adus Partidului Comunist majoritatea în Adunarea Deputaților.

În astfel de circumstanțe, stăpâni pe administrație, pe guvern, pe Adunarea Deputaților (Senatul fusese desființat) și pe poliție, servicii secrete și armată – înțesate de agenți sovietici și militari foști prizonieri de război ce trecuseră de partea lui Stalin și constituiseră Diviziile *Tudor Vladimirescu* și *Horia, Cloșca și Crișan* –, comuniștii au trecut la ultimul act în vederea preluării puterii integrale asupra României, silindu-l prin şantaj și amenințări pe Regele Mihai să abdice la 30 decembrie 1947 și să părăsească țara pentru peste o jumătate de secol.

De la 1 ianuarie 1948 se poate concluziona că Partidul Comunist își instaurase deplin controlul asupra puterii politice și a instituțiilor administrației centrale și locale (în paralel cu armata, poliția și administrația, magistrații erau sever epurați de comuniști).

În ceea ce privește împărțirea țării din punct de vedere administrativ-teritorial, Constituția comunistă din 1948 prevedea menținerea structurilor tradiționale românești – comune, orașe, plase și județe –, dar preciza că prin lege se pot aduce modificări acestor împărțiri, devoalând astfel intențiile de perspectivă ale noilor conducători ai României.¹¹⁹

Într-adevăr, prin Legea nr. 17 din 15 ianuarie 1949, erau desființate funcțiile de prefect, pretor și primar și consiliile județene și comunale. Conform dispozițiilor legii, în comunitățile rurale și urbane, plase și județe se înființau Consiliile Populare (ulterior, din obedieneță față de U.R.S.S., vor fi redenumite Sfaturi Populare), ai căror membri se alegeau pe 4 ani și care alegeau dintre membrii lor comitete executive județene, de plasă, orașenești și comunale, conduse de un președinte și un vicepreședinte. Se preciza că, până la organizarea alegerilor pentru Consiliile Populare (Sfaturile Populare), atribuțiile acestora vor fi asigurate de Comitete Executive Interimare numite de Consiliul de Miniștri al R.P.R. pentru județe, plase și orașe assimilate județului și orașe reședință de județ, și de către Comitetele interimare județene, pentru orașele nereședință de județ și comune. Toate Comitetele Executive Interimare se aflau sub coordonarea și controlul Consiliului de Miniștri, semnificativ al controlului total asigurat de Partidul Comunist prin guvern.¹²⁰

În final, Legea nr. 5 din 8 septembrie 1950, pentru raionarea administrativă a teritoriului R.P.R., a decis desființarea județelor și plaselor, acestea fiind înlocuite cu 28 de

¹¹⁹ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 501.

¹²⁰ Monitorul Oficial al RPR, partea a III-a, nr. 9, 27 ianuarie 1949, București.

regiuni, 177 de raioane, 8 orașe de subordonare republicană și 4.052 de comune. Potrivit Decretului nr. 231 din 4 octombrie 1950, aceste regiuni erau: Arad, Argeș, Bacău, Baia Mare, Bârlad, Bihor, Botoșani, Buzău, Cluj, Constanța, Dolj, Gorj, Hunedoara, Ialomița, Iași, Mureș, Prahova, Rodna, Severin, Sibiu, Stalin, Suceava, Teleorman, Vâlcea și București.¹²¹ Capitala țării, București, era împărțită în 8 raioane: Stalin, 1 Mai, 23 August, Tudor Vladimirescu, Nicolae Bălcescu, Lenin, Gheorghiu-Dej, Grivița Roșie și avea în subordine 14 comune suburbane: Bragadiru, Cățelu, Cetatea Voluntărească, Chiajna, Chitila, Fundeni, Dobroești, Jilava, Măgurele, Mogoșoaia, Otopeni, Pantelimon, Popești-Leordeni.¹²²

De regulă, noile regiuni includeau două sau mai multe foste județe, încadrându-se în ariile teritoriale ale acestora. În scurt timp, în ciuda eforturilor autoritaților și a propagandei oficiale, s-au putut evidenția numeroase carente în funcționarea regiunilor și raioanelor, care puneau laolaltă comunități locale obișnuite de secole să trăiască și să muncească înăuntrul altor unități administrativ-teritoriale.

Întrucât conducerea superioară de partid și de stat considera că principala soluție a remedierii acestor neajunsuri era comasarea teritorială și împuținarea numărului de factori locali de decizie administrativă, s-a trecut, prin Decretul nr. 331, din 27 septembrie 1952, la reducerea la 18 a numărului regiunilor, astfel: Arad, Bacău, Baia Mare, Bârlad, București, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Stalin, Suceava, Timișoara și Regiunea Autonomă Maghiară.¹²³

Cum neajunsurile administrative persistau și chiar se agravau, s-a hotărât, prin Decretul nr. 12 din 1956, reducerea la 16 a numărului regiunilor: Bacău, Baia Mare, București, Cluj, Constanța, Covasna, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Stalin, Suceava, Timișoara și Regiunea Autonomă Maghiară, pentru ca, la 24 decembrie 1960, să se procedeze la modificări în delimitarea teritorială a celor 16 regiuni ce erau redenumite astfel: Argeș, Bacău, Banat, Brașov, București, Cluj, Crișana, Dobrogea, Galați, Hunedoara, Iași, Maramureș, Mureș Autonomă Maghiară, Oltenia, Ploiești, Suceava.¹²⁴

În tot acest răstimp, organele puterii locale s-au menținut – Sfaturile Populare regionale, raionale, orașenești și comunale alcătuite din deputații aleși pe doi ani și care puteau adopta hotărâri și dispoziții administrative „în limitele drepturilor ce le sunt acordate de lege” –, iar organele executive ale Sfaturilor Populare, comitetele executive alese de deputații Sfaturilor Populare erau răspunzătoare în fața organului care-i alesese și a celui superior.¹²⁵

Deși Constituția din august 1965 a menținut structura administrativă a țării pe regiuni și raioane, Plenara C.C. a P.C.R. din 5-6 octombrie 1967 a propus principii noi de organizare administrativ-teritorială a României, principii adoptate la Conferința Națională a P.C.R. din 6-8 decembrie 1967.¹²⁶

¹²¹ Ioan Scurtu et al., *Enciclopedia de istorie a României* (București: Meronia, 2002), p. 505.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid., p. 506.

Noua organizare administrativ-teritorială a țării a fost consfințită prin Legea nr. 1/1968 de modificare a unor articole din Constituția R.S.R., prin care se statua împărțirea și organizarea teritoriului României în comune, orașe, municipii și județe, Legea nr. 2/1968, privind organizarea administrativă a teritoriului R.S.R., ce legifera această organizare, și Legea nr. 3/1968, ce stabilea înlocuirea sfaturilor populare cu consiliu popular provizoriu de județ, municipiu, oraș și comună până la organizarea alegerilor din 2 martie 1969.¹²⁷

Legea nr. 2, cu anexele, stabilea în detaliu compoziția județelor, municipiilor, orașelor, comunelor și localităților balneoclimaterice, împărțind și organizând teritoriul țării în 2.706 comune, 189 de orașe, 47 de municipii, 39 de județe și municipiul București împărțit în 8 sectoare.¹²⁸

Au fost organizate următoarele județe: Alba, Arad, Argeș, Bacău, Bihor, Bistrița Năsăud, Botoșani, Brașov, Brăila, Buzău, Caraș-Severin, Cluj, Constanța, Covasna, Dâmbovița, Dolj, Galați, Gorj, Harghita, Hunedoara, Ialomița, Iași, Ilfov, Maramureș, Mehedinți, Mureș, Neamț, Olt, Prahova, Satu Mare, Sălaj, Sibiu, Suceava, Teleorman, Timiș, Tulcea, Vaslui, Vâlcea, Vrancea, plus teritoriul municipiului București, de care aparțineau 14 comune suburbane. Consiliile populare teritoriale alegeau din rândul membrilor lor comitete executive conduse de primari în localitățile rurale și urbane (primar general în București și primari în cele 8 sectoare) și, respectiv, președinți și vicepreședinți de județ (în unele județe, prim-vicepreședinți).¹²⁹

Prin Decretul Consiliului de Stat nr. 284 din 31 iulie 1979, numărul sectoarelor municipiului București s-a redus la 6, situație care se menține până în zilele noastre.¹³⁰

Corespunzător, prin Decretul Consiliului de Stat din 23 ianuarie 1981, au fost create noile județe Giurgiu și Călărași, prin reorganizarea județelor Ilfov și Ialomița și transformarea județului Ilfov în Sectorul Agricol Ilfov, aflat în subordinea Consiliului Popular al Municipiului București. Astfel, în momentul declanșării evenimentelor din decembrie 1989, teritoriul României era împărțit în 40 de județe, iar municipiul București era organizat în 6 sectoare și Sectorul Agricol Ilfov.¹³¹

Din prezentarea fie și sintetică a evoluției unităților administrativ-teritoriale operaționalizate în România de autoritățile comuniste între 1950-1968, rezultă indubabil caracterul artificial, inefficient și contraeconomic al macrounităților administrative de tip sovietic – regiune, raion –, fapt pentru care chiar conducerea superioară de partid și de stat a decis în 1968 reorganizarea administrativ-teritorială a țării prin revenirea la unitatea tradițională – județul –, fapt ce a avut consecințe pozitive pe toate planurile: economic, social, cultural și administrativ, pentru că, deși nu s-au refăcut toate județele și nici nu s-au reconstituit plasele și deși în multe cazuri au fost reconstituite arbitrar, județele au oferit vechiul cadru teritorial cu care comunitățile locale au fost obișnuite să interacționeze în cursul evoluției istorice, fiind în mai mare măsură apte să-și gestioneze resursele și să

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid., pp. 506-507.

¹³⁰ Ibid., p. 508.

¹³¹ Ibid.

proiecteze și implementeze proiecte de durată pentru dezvoltarea și modernizarea comunitară.

În paginile ce urmează este prezentată evoluția unităților administrativ-teritoriale după 1989.

Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România în perioada 1990-2014

În 22 decembrie 1989, odată cu fuga cuplului dictatorial Nicolae Ceaușescu și Elena Ceaușescu, s-a pus capăt și în România regimului totalitar comunist, asemenea celorlalte state aflate după 1944 sub umbrela Kremlinului. Este drept că despărțirea de dictatura comunistă a fost tragică, România fiind singura țară în care protestele populației derulate după 16 decembrie 1989 au fost sălbatic reprimate, rezultând circa 1.000 de morți și peste 2.000 de răniți înregistrări în ultimele zile de decembrie în diferite locuri din țară.

Circumstanțele acestea au proiectat ca nou for conducător al statului Frontul Salvării Naționale, care anunță încă din după-amiaza zilei de 22 decembrie 1989, în *Comunicatul către țară* al Consiliului Frontului Salvării Naționale:

„Cetăteni și cetățene

Trăim un moment istoric. Clanul Ceaușescu care a dus țara la dezastru a fost eliminat de la putere. (...) În acest moment de răscruce am hotărât să ne constituim în Frontul Salvării Naționale. (...) Scopul Frontului Salvării Naționale este instaurarea democrației, libertății și demnității poporului român. Din acest moment se dizolvă toate structurile de putere ale clanului Ceaușescu. (...) Întreaga putere în stat este preluată de Consiliul Frontului Salvării Naționale. În teritoriu se vor constitui consiliu județene, municipale, orașenești și comunale ale Frontului Salvării Naționale, ca organe ale puterii locale...”¹³²

În următoarele zile, Consiliul Frontului Salvării Naționale a emis, în scopul constituirii noilor structuri administrative în teritoriu, Decretul-lege nr. 1 din 27 decembrie 1989, prin care erau abrogate Legea nr. 58/1974, privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale, și Legea nr. 11/1985, privind autoconducerea, autogestiunea economică financiară și autofinanțarea unităților administrativ-financiare, precum și Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989, privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale F.S.N.¹³³

Decretul-lege nr. 2/1989 dispunea ca dintre membrii consiliilor teritoriale F.S.N. să fie aleși un președinte, doi vicepreședinți, un secretar și 3-5 membri care să constituie biroul executiv. Consiliile teritoriale F.S.N. erau răspunzătoare de organizarea și desfășurarea activităților economice, sociale, culturale, ordine publică în aria proprie teritorială de responsabilitate, urmând să fie sprijinite în aceste activități de aparatul funcționăresc al comitetelor și birourilor executive aparținând fostelor consilii populare.

¹³² Monitorul Oficial al României, Anul I, nr. 1, din 22 decembrie 1989, București, pp. 1-2.

¹³³ Ibid., p. 1. – Atenție la Monitor: nu se puteau publica acte din 27-28 decembrie în 22 decembrie!

La scurt timp de la emiterea acestor acte normative, Consiliul F.S.N. a emis Decretul-lege nr. 8, privind organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii de stat din 8 ianuarie 1990, ce stabilea: "1. Pe data prezentului decret, în județ, municipiul București, municipii, în sectoarele municipiului București, orașe și comune se constituie primării ca organe locale ale administrației de stat. Ele aplică hotărârile și dispozițiile Consiliului F.S.N." Primarii exercitau în raza lor de responsabilitate drepturile și obligațiile de care se bucurau prin lege județele, municipiul, sectoarele municipiului București, orașele și comunele, ca persoane juridice.¹³⁴

În urma manifestațiilor violente din ianuarie 1990, provocate de decizia Consiliului Provizoriu F.S.N. de a transforma F.S.N. în partid politic, s-a ajuns la 1 februarie 1990 la un acord între conducerile F.S.N. și ale partidelor democratice nou-constituite, finalizat prin emiterea Decretului-lege nr. 81 din 9 februarie 1990, privind Consiliul Provizoriu de Uniune Națională (C.P.U.N.), prin care se stipula modificarea componenței Consiliului Provizoriu de Uniune Națională prin numirea a câte trei reprezentanți ai forțelor politice semnatare ale Acordului din 1 februarie 1990 în cadrul Consiliului Provizoriu ce devinea Consiliul Provizoriu de Uniune Națională, constituit în proporție de 50% din reprezentanții F.S.N. și 50% din reprezentanții opozitionei democratice.¹³⁵ Corespondent, consiliile provizorii teritoriale F.S.N. își modificau componența, astfel că 50% din membrii lor urmău să fie desemnați de partidele politice din opoziție, devenind consiliile provizorii de uniune națională teritoriale.

După desfășurarea alegerilor parlamentare din luna mai 1990 și formarea noului guvern Petre Roman, Parlamentul României a adoptat Legea nr. 5 din 19 iulie 1990, privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale, prin care primarii de județ erau înlocuiți cu prefecti de județ și constituiau în fiecare județ prefectura împreună cu 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membri. La rândul lor, primarii conduceau primăriile în municipiul București, municipii, sectoarele municipiului București, orașe și comune, împreună cu viceprimarii, secretarii și membrii aleși de adunările generale ale consiliilor locale.¹³⁶

Aparatul tehnic al primăriilor și prefecturilor a fost organizat sistematic prin intermediul Hotărârii de Guvern nr. 1.345 din 21 decembrie 1990, privind stabilirea normelor unitare de structură pentru conducerea și aparatul propriu al prefecturilor și primăriilor.¹³⁷

Ulterior, Constituția votată prin referendum a stipulat că: „Teritoriul României este organizat sub aspect administrativ în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”.¹³⁸

Ca principii de organizare și funcționare a administrației publice, Constituția din 1991 stipula: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice. Autoritățile

¹³⁴ Monitorul Oficial al României, anul II, nr.4, 8 ianuarie 1990, pp. 4-5.

¹³⁵ Monitorul Oficial al României, anul II, nr.27, 10 februarie 1990, p. 8.

¹³⁶ Monitorul Oficial al României, anul II, 20 iulie 1990, pp. 1-2.

¹³⁷ Monitorul Oficial al României, anul III, nr. 4, 22 decembrie 1990, p. 2.

¹³⁸ Art. 3, alin (3) din *Constituția României*, (București: Best Publishing, 2003), republicată.

administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile alese și primarii aleși în condițiile legii”.¹³⁹ Prefectul județean și cel al municipiului București sunt numiți de guvern ca reprezentanți ai guvernului în teritoriu.¹⁴⁰

Toate aceste principii au fost corespunzător evidențiate și detaliate în Legea Administrației Publice Locale din 28 noiembrie 1991, care stabilea faptul că: „Autoritățile administrativ-teritoriale sunt comunele, orașele și județele”. La nivelul comunelor, orașelor și municipiilor, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile ca autorități deliberative și primarii ca autorități executive, cu toții aleși. În fiecare județ este ales un consiliu județean ce coordonează activitatea consiliilor locale, din membrii căruia sunt aleși președintele și delegația permanentă. Guvernul numește în fiecare județ și în municipiul București un prefect care este reprezentantul guvernului și coordonează și supraveghează serviciile publice ale ministerelor și celorlalte autorități ale administrației centrale organizate în județ. În județ, prefectul este ajutat de un subprefect, la municipiul București există 3 subprefecți. Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice, iar între prefect și consiliile locale nu există raporturi de subordonare.¹⁴¹

De menționat că singura modificare administrativ-teritorială operată în România după 1989 a fost reconstituirea județului Ilfov, în locul Sectorului Agricol Ilfov, în 1997.

Se poate concluziona că după 1989, în plan administrativ-teritorial, în România s-a menținut decuparea administrativă efectuată în 1968 (excepție făcând refacerea județului Ilfov în 1997, cu mențiunea că județul exista în 1968, dar a fost desființat ulterior).

S-au păstrat deci și după 1989 deficiențele generate în 1968 de reforma incompletă administrativ-teritorială, prin nereconstituirea hărții județelor aşa cum existaseră ele în 1950, în momentul organizării regiunilor și raioanelor, dar, mai ales, prin nereconstituirea plaselor – eficiente pentru buna relaționare între comunitățile locale și administrația locală a statului.

Soluția o reprezintă deci reîntregirea hărții administrativ-teritoriale a României aşa cum exista la 1950 și nicidecum o nouă năstrușnicie regionalistă, indiferent dacă ar fi de sorginte comunitară și nu stalinistă precum cea înfăptuită între 1950-1968.

Instituția Prefectului de județ în România

Cum s-a evidențiat în paginile anterioare, evoluția formelor de organizare administrativ-teritorială, precum și a aparatului funcționăresc ce le deservea a urmat în România un curs precumpărător ascendent de acumulări și progres în sensul eficientizării raporturilor dintre cetățeni și comunitățile locale și, respectiv, conducerea țării.

Evident, în condițiile Evului Mediu românesc, în care autoritatea politică supremă o reprezentau domnitorul și conducețorii județelor muntene și, respectiv, ținuturilor moldovene, de altfel, numiți de domnitor, aceștia aveau atribuții extinse de ordin militar, polițienesc în circumscriptia administrativă în care funcționau în numele șefului statului.

Atribuții pe care le exercitau de o manieră autoritară, ce a determinat de multe ori înregistrarea de abuzuri la adresa locuitorilor din partea acestor dregători, indiferent cum se

¹³⁹ Art. 119 Principii de bază și art. 120, alin. (1), *Constituția României*, republicată.

¹⁴⁰ Art. 122 Prefectul, *Constituția României*, republicată.

¹⁴¹ Monitorul Oficial al României, Anul III, nr. 238, 28 noiembrie 1991, pp. 1-11.

numeau: judeci, vornici, vătași, staroști, ispravnici, serdari, pârcălabi, mari căpitani. De altfel, în provinciile istorice românești ocupate în timp de monarhiile absolutiste încercătoare – Ungaria, Austria, Rusia, Imperiul Otoman –, pe lângă faptul că natura teritoriului, suprafața, compartimentarea formelor de relief și reacțiile populației locale au determinat constituirea unor unități administrativ-teritoriale asemănătoare ca suprafață cu cele din Muntenia și Moldova (comitate, districte, scaune, căpitănii, prefecturi, cercuri, sangeacuri și cazale), și atribuțiile conducătorilor acestor unități administrative au evoluat tot pe o linie generală autoritaristă.

În cursul secolului al XIX-lea, și Principatele Române ale Munteniei și Moldovei au inițiat o serie de reforme ce vizau reglementarea prin dispoziții legale riguroase a atribuțiilor aparatului administrativ, urmărindu-se totodată principiul separației puterilor în stat.

Totuși, faptul că atât Regulamentele Organice, cât și Constituția din 1866 au consolidat în România un sistem administrativ centralist a determinat, prin dispozițiile legilor administrative din 1864, 1925, 1936 și 1938, înzestrarea prefectilor puși în fruntea județelor cu atribuții extinse de ordin administrativ și polițienesc.

Întrucât prefectii județelor erau numiți prin decret regal, la propunerea ministrului de Interne, fiind prin lege considerați reprezentanții guvernului în județ și datorau promovarea, menținerea în funcție și o eventuală avansare bunăvoiștei guvernului care-i numise, inevitabil prefectii au fost implicați în jocurile politice locale, ca agenți ai partidului aflat la guvernare.

Spre exemplu, în timpul campaniilor electorale și alegerilor parlamentare, se întâmpla ca prefectul să ordone blocarea prin declararea stării de carantină a celor localități în care se preconiza o eventuală înfrângere a candidatului partidului aflat la guvernare. Sau numirea de către prefect a conducătorilor instituțiilor publice locale – spitale, polyclinici, dispensare, școli, orfeline, aziluri, muzeu, instituții artistice publice etc. – devinea condiționată de afilierea candidaților la aceste funcții la partidul aflat la putere.

Pe fond însă, acele dispoziții legale de ordin tehnic și procedural, pe care întreg aparatul funcționăresc era dator să le respecte, inclusiv prefectul, a trebuit să fie aplicate, generând efecte pozitive în funcționarea administrației locale în România. În plus, au existat și numeroase exemple de prefecti competenți și devotați intereselor comunităților locale pe care le administrau.

Spre exemplu, prefectul Remus Opreanu, pus în fruntea județului Constanța după revenirea Dobrogei la România, a asigurat, prin dispozițiile și măsurile luate, o rapidă inserare a județului în administrația românească și o propășire vizibilă a vieții comunităților locale.

În anii 1905-1907, guvernul a primit numeroase rapoarte bine documentate din partea majorității prefectilor din județele estice ale țării, privitoare la acumularea stărilor de tensiune din sate pe fondul a doi ani succesivi de recolte slabe și al abuzurilor arendașilor de moșii, iar dacă guvernul le-ar fi analizat cu atenție, luând măsurile propuse de prefecti, ar fi putut evita în mare măsură pierderile umane și materiale produse în timpul răscoalelor țărănești de la 1907. De asemenea, prefectii de județ, ajutați evident de subprefecți, pretori și întreg aparatul funcționăresc din subordine, au efectuat în condiții extrem de dificile, în timpul celor două războaie mondiale, operațiuni de adăpostire și protejare socială a refugiaților și sinistraților, fapt ce atestă indubitatibil gradul de optimizare și coerență pe care-l atinsese administrația locală, deci și instituția prefectului, între 1864-1948.

După 1989, instituția prefectului a fost reînființată, preluând, în general, bagajul operațional, dar și cel tradițional, acumulat încă din 1948, în ciuda generoaselor dispoziții legale existente.

Au contribuit la această evoluție nesatisfăcătoare a profilului și imaginii publice actuale a instituției prefectului de județ, în principal, permanentizarea și acutizarea tensiunilor politice care fac din prefecti, în plan local, actori principali în jocurile de putere. De unde și frecvențele intervenții, din partea prefectilor, la limita legii sau chiar în afara legii, în favoarea guvernului care, de fapt, îi numește, la fel ca și încă din 1949, când instituția prefectului a fost desființată de comuniști.

Soluția o reprezintă, în perspectiva unei recuperări și reabilitări a imaginii acestei instituții esențiale a administrației locale care este instituția prefectului, reînființarea plaselor pentru degrevarea județului de atribuții ce ar incuma plaselor și pretorilor, aşa cum s-a întâmplat în România până la organizarea regiunilor și raioanelor staliniste, în 1950. Iar, pe de altă parte, prefectii, ca și pretorii de plase, ar trebui să devină cu adevărat funcționari publici promovați prin concurs, pe termene minime prevăzute de lege.

Concluzii preliminare

Trecerea în revistă, fie și de o manieră sintetică, a modului în care au evoluat în România unitățile administrativ-teritoriale îngăduie evidențierea următoarelor elemente.

Organizarea și funcționarea circumscriptiilor administrativ-teritoriale a evoluat peste timp în funcție de evoluția generală a societății și statului, ca și în restul Europei. Spre exemplu, în Antichitatea traco-geto-dacă, atât sursele scrise ale timpului, cât și rezultatele săpăturilor arheologice atestă coagularea, începând cu secolul VI î.H., a mai multor entități statale ce uneau unul sau mai multe triburi în jurul unei cetăți (dava) în care rezida monarhul conducător. Întrucât dinastul local stăpânea o formățune statală redusă ca întindere, acesta își exercita atribuțiile de conducere și administrație direct sau prin intermediul unor funcționari aleși din rândul proprietății familiei sau al unor persoane de încredere. Cu timpul însă, mărirea suprafeței acestor state traco-geto-dace a îngăduit construirea unui număr de centre fortificate (davae) conduse în numele regelui de șefi locali (tarabostes), aleși de monarh din rândul nobilimii gentilico-tribale (pileati), care își exercitau atribuțiile militare, judecătoreschi și fiscale asupra teritoriilor înconjurătoare într-un început de structură administrativ-teritorială.

Cucerirea lumii traco-daco-getice de către Roma, cea mai mare putere a Europei Antice, cu corolarul său – organizarea mai multor provincii la Dunărea mijlocie și de jos și în Peninsula Balcanică –, a însemnat, pe lângă demararea procesului de structurare a Romanității Orientale, al cărei unic succesor s-a păstrat până în actualitate națiunea română, și inserarea comunităților locale daco-traco-romane într-un sistem administrativ-teritorial bine încheiat, ce a generat în timp, în spațiul românesc, inclusiv supraviețuirea instituției *judecătorești* (județului) în Evul Mediu.

Într-adevăr, în ciuda vitregiilor istorice, generate de valurile năvălitoare ale triburilor migratoare ce s-au succedat și peste teritoriul României, între secolele III-XIII, comunitățile locale daco-romane și, după secolul VII, românești au supraviețuit la adăpostul munților, dealurilor și pădurilor, organizate în obști țărănești ce se reunesc în momente de pericol.

extern în uniuni și confederații de obști, pomenite în izvoarele ulterioare scrise (secolele X-XII), dar evidențiate și de săpăturile arheologice ca existând încă din secolele anterioare.

Este important că pe fundamentalul acestor prime formațiuni statale românești, numite în izvoarele străine scrise: jupe, cnezate, voievodate, ducate, Țări ale Românilor, s-au constituit în secolul XIV Țara Cărvunei, Țara Românească și Moldova, ca state românești de sine stătătoare, în care, încă de la început, unele dintre primele unități administrativ-teritoriale – județele, ținuturile, plaiurile, ocoalele – preluau și în funcție de compartimentarea naturală a terenului unele dintre aceste jupe, cnezate și voievodate.

De altfel, chiar și regalitatea maghiară, care a procedat între secolele X-XIV la ocuparea Banatului, Crișanei, Transilvaniei și Maramureșului, a trebuit să accepte realitatea unei populații autohtone românești precumpăratoare numeric prin structurarea pe lângă comitatele regale a unor formațiuni teritoriale românești – districtele românești alături de scaunele secuilor și sașilor colonizați atât pentru echilibrarea raporturilor cu românii, cât și pentru rațiuni economice și fiscale. Fapt pentru care această structură administrativă pestriță s-a menținut în Transilvania și sub ocupația habsburgică până la Acordul dualist austro-ungar din 1867 (cu menționarea faptului că, prin Tripartit, Approbat Constitutione și Compilatae Constitutione, românii au fost excluși de la împărțirea puterii, fiind considerați națiune tolerată tocmai pentru faptul că erau cei mai numeroși și amenințau privilegiile elitei politice maghiare, secuiești și săsești).

În ceea ce privește evoluția administrativ-teritorială a Munteniei și Moldovei, în paginile anterioare a fost evidențiat faptul că în timp s-a asigurat o armonizare permanentă a organizării și funcționării unităților administrativ-teritoriale prin desființarea acelora dovedite neviabile (Jaleș, Motru, Pădureț, Gilort, Județul de Baltă în Muntenia, Cârligătura, Hârlău, Herța în Moldova) și, într-o anumită măsură, prin schimbarea atribuțiilor și denumirii conducătorilor acestor unități.

Mai ample au fost reformele administrative operate în Epoca Modernă prin intermediul Regulamentelor Organice (1832-1859) și al legilor administrative din 1864, 1925, 1936, 1938. A fost asigurată, cum s-a evidențiat deja, introducerea principiului separării puterilor în stat, prin retragerea atribuțiilor judecătorești conducătorilor de județe și ținuturi, acordate tribunalelor deja, în epoca Regulamentelor Organice, după 1832.

Apoi, s-a asigurat, începând cu Legea Administrativă din 1864, structurarea și funcționarea unui sistem administrativ-teritorial unitar la scara întregii țări, constituit din comune rurale, comune urbane, plase și județe, conduse de primari, subprefecți (apoi pretori) și, respectiv, prefecți de județe. Cu mici modificări, aceste principii de organizare și funcționare a unităților administrativ-teritoriale a fost extins la scara României Mari, în toate provinciile istorice unite cu țara în 1918 (Basarabia, Banat, Crișana, Transilvania, Maramureș).

De precizat că sistemul inițiat în 1864 și perfecționat prin legile similare din 1925 și 1936 a fost menținut operațional, cu rezultate mereu îmbunătățite până în 1950, când țara a fost împărțită în regiuni și raioane. Episodul ținuturilor organizate prin legea din 1938 a fost un incident pasager, ca și organizarea provinciilor Bucovina și Basarabia în 1941, și oricum ambele legiuiri mențineau plasele și județele.

Caracterul artificial și pagubitor al împărțirii României în regiuni și raioane de sorginte stalinistă a fost evidențiat și de modificările ulterioare ale acestei împărțiri, cosmetizată instituțional prin reducerea de la 28 la 18 și apoi la 16 a numărului regiunilor.

Până la urmă, conducerea superioară de partid și de stat a trebuit să renunțe la aceste structuri administrative ineficiente și străine tradițiilor românești, procedând, în 1968, la o reformă administrativ-teritorială ce reinstituia o parte din județele existente în 1950 (39 în loc de 58), dar nu reconstituia plasele. În anii următori s-a desființat județul Ilfov, transformat în Sectorul Agricol Ilfov (reconstituit însă în 1997), și s-au înființat județele Giurgiu și Călărași.

De precizat că după 1989 noul regim democratic instaurat în România a procedat la reînființarea consiliilor județene și a instituției prefectului de județ. În plan administrativ-teritorial, singura modificare a fost reprezentată de reînființarea județului Ilfov în locul Sectorului Agricol Ilfov. În rest, decupajul administrativ-teritorial al României a rămas cel din 1968.

În ultimii ani se agită în unele medii politice și publice ideea restructurării administrativ-teritoriale a României, actualul sistem fiind apreciat de unii ca depășit. Detractorii împărțirii țării în județe oferă ca soluție optimizatoare scenariul împărțirii în regiuni de mari dimensiuni, ale căror număr și întindere nu sunt precizate, dar cu păstrarea județelor actuale.

Or, pe de o parte, este surprinzător să cauți remedierea situației administrative a țării prin decuparea sa teritorială în macrounitați, situație infirmată de evoluția nesatisfăcătoare a regiunilor și raioanelor, între 1950-1968, iar, pe de altă parte, să păstrezi înăuntrul regiunilor județele blamate tocmai ca motiv al necesității organizării regiunilor.

Se încearcă acreditarea tezei după care regiunea este o unitate standard a statelor din Uniunea Europeană. Fără îndoială, atât suprafața mare, cât și tradițiile istorice validează existența unor unități administrativ-teritoriale de mari dimensiuni în state precum Marea Britanie, Germania, Italia, Spania, Polonia. În cazul țărilor comunitare de suprafețe medii sau mici (Portugalia, Danemarca, Olanda, Austria, Grecia, Bulgaria, Croația, Serbia, Slovacia, Ungaria, Letonia, Lituania, Estonia, Luxemburg), acest lucru nici nu este posibil, fapt pentru care statele în cauză își păstrează unitățile lor tradiționale administrativ-teritoriale. De altfel, chiar Franța, un stat întins ca suprafață, își menține structura de profil creată după 1789 – departamentalul. Or, România nu este deloc un stat de mare suprafață (238.391 km²) în cadrul Uniunii Europene.

În plus, organizarea de regiuni, cu păstrarea județelor ce naște megaraoane în timp, nu are cum să determine rezultate mult diferite de cele obținute între 1950-1968, când au funcționat regiunile și raioanele de tip stalinist.

Soluția reală de îmbunătățire a structurii administrativ-teritoriale a României constă în reconstituirea celor 58 de județe și a tuturor plaselor existente în 1950. Numai aşa administrația va funcționa transparent, prietenos și aproape de cetățean. Evident, cu recrutarea și promovarea de prefecti și pretori competenți și neutri politic.

Capitolul 5

Un sfert de secol de declin demografic

Traian Rotariu

Pentru a înțelege corect semnificația valorilor indicatorilor demografici folosiți în descrierea situației demografice a țării și pentru evaluarea direcției și a ritmului proceselor identificate este necesar să încep cu o precizare referitoare la conceptul central al analizei. Într-adevăr, noțiunea de „populație a României”, căci despre aceasta este vorba, poate avea alternativ diferite note definitorii, de conținut, ceea ce înseamnă că semnificația cu care ea este folosită în statisticile demografice este departe de a fi de la sine înțeleasă și, prin urmare, se cere foarte clar definită la începutul oricărui studiu. În modul cel mai frecvent, în practica demografică, se utilizează conceptul de populație a unei țări (sau a unei unități teritoriale, mai mici ori mai mari) în sensul de populație *de facto*, numită și *populație stabilă* sau *populație rezidentă*, ea fiind formată din persoanele care locuiesc în mod curent în arealul respectiv. Aceasta se deosebește de populația *de jure*, adică de *populația legală*, constituită din toți cetățenii unei țări, în cazul de față ai României, sau de toate persoanele având domiciliul legal într-o anumită unitate administrativă (comună, oraș, județ).

Institutul Național de Statistică a lucrat până nu demult cu aceste noțiuni într-un mod destul de confuz. La recensăminte, se înregistra populația stabilă (rezidentă), însă în perioada intercensitară nicio informație despre schimbările de rezidență cu exteriorul nu era luată în considerare, deși, aşa cum toată lumea știe, mai ales după 2002, un număr mare de români au plecat din țară pe o perioadă mai mare de 12 luni, cât este intervalul acceptat pentru a vorbi despre o schimbare de reședință. Doar schimbările oficiale de cetățenie, în număr foarte mic, erau contabilizate ca migrație externă. Mai mult, toți copiii născuți peste hotare erau adăugați an de an la populația stabilă a țării, deși o bună parte a lor continuau să locuiască împreună cu mamele în alte țări. Așa se face că și la recensământul din 1992 și la cel din 2002 și la cel din 2011 populația stabilă găsită a fost mult sub efectivele calculate pe baza statisticilor anuale. Abia recent, după definitivarea rezultatelor recensământului din 2011, INS a procedat la recalcularea înapoi a populației stabile și la un calcul estimativ al migrației externe – pe fluxuri anuale și stocuri – pentru o perioadă de circa un deceniu. Din păcate, aceste calcule ridică multe probleme, dintre care unele vor fi evidențiate și în textul de față.

Dacă adăugăm la toate acestea deficiențele enorme care s-au manifestat la realizarea recensământului din 2011 (unele dintre ele fiind parțial depășite printr-o operație ulterioară de completare a datelor din surse de informații provenind de la diferite instituții de stat), cititorul va înțelege faptul că misiunea demografului, care este pus să analizeze informațiile oficiale despre populația României, este una foarte ingrată și ne va acorda dreptul de a nu face întotdeauna afirmații categorice privind indicatorii folosiți. În fine, să mai spunem că, deși în ultima vreme INS dă dovedă de o mult mai mare transparență decât se întâmpla cu câțiva ani în urmă, încă multe informații nu sunt accesibile în mod direct, pe site-ul instituției,

asa cum se întâmplă în cazul ţărilor occidentale, și adesea, ca demograf, sunt nevoit să preiau date de pe site-ul instituției statistice europene, EUROSTAT.¹

Evoluția populației totale și migrația externă

Cum se știe, de la regimul comunist am moștenit – ni se spune – o populație de peste 23 de milioane de locuitori. Mai exact, cifra avansată pentru 1 ianuarie 1990 este de **23.211.395** de persoane. Ținând seama că precedentul recensământ fusese în 1977, deci cu mulți ani înainte de căderea regimului comunist, perioadă în care s-au adunat o serie de erori (îndeosebi prin plecările clandestine din țară), și având în vedere tendința regimului de a exagera unele cifre, este de presupus că valoarea mai sus pomenită este puțin exagerată. Că lucrurile stau așa se vede și din faptul că diferența între populația la recensământul din 7 ianuarie 1992, de **22.810.035** persoane, și cea calculată la 1 iulie 1991 (deci înainte de recensământ) este de minus 375 mii de oameni, cifră ce nu cred că este acoperită în totalitate de plecările neînregistrate din primii doi ani ai perioadei postcomuniste. Dar, în lipsă de alte informații fiabile, să rămânem la cifra de 23,2 milioane pentru momentul de început al perioadei aici analizate. Valoarea finală de care dispun în momentul redactării acestor rânduri vizează data de 1 ianuarie 2013 și ea este de **20.020.074**, acoperindu-se în felul acesta integral un interval de 23 de ani.

Prin urmare, avem de a face cu o scădere de circa 3,2 milioane de locuitori, ceea ce înseamnă, raportat la cifra inițială, o reducere cu aproape 14%, situație ce se concretizează într-un ritm mediu anual negativ de creștere de -0,64%, ritm care, menținut și în anii următori, ar conduce la înjumătățirea populației în decurs de aproximativ un secol. Această scădere continuă și importantă pe toată durata intervalului de analiză este cea care, până la urmă, justifică alegerea titlului materialului de față. Într-adevăr, o astfel de evoluție, oricât de precauți am fi cu utilizarea termenilor, nu poate fi considerată și numită decât declin demografic. De ce am extins lucrurile pe un sfert de secol, dacă datele noastre sunt numai pe 23 de ani? Pentru simplul motiv că nimic nu ne îndreptățește să credem că în anii 2013-1014 se va fi schimbat ceva. Într-adevăr, pentru 2013, INS a publicat recent datele privind mișcarea naturală a populației, de unde rezultă că balanța nașterilor și a deceselor este în continuare una negativă, deficitul fiind de 56.690 de persoane, valoare care nu cred să fi fost compensată de un spor migratoriu pozitiv. Nici pentru anul 2014 nu se întrevede vreo schimbare a tendinței în mișcarea populației, așa că aprecierea că declinul acoperă întreaga perioadă de 25 de ani mi se pare una justificată.

Cum s-a ajuns la această situație? Căile prin care o populație poate să-și modifice volumul sunt, se știe, doar două: una, care se numește *mișcarea naturală*, este reprezentată de balanța nașterilor și deceselor (*sporul natural*), iar cealaltă, numită *mișcare migratorie*, este data de balanța intrărilor și a ieșirilor teritoriale în și din populație, într-o perioadă dată (*sporul migratoriu*). Prima componentă pare una ușor de stăpânit statistic, încrucât, în momentul de față, statistica stării civile este bine pusă la punct, chiar și la noi, fiind puține erori în

¹ Datele statistice folosite în acest material sunt preluate din publicațiile INS, îndeosebi Anualele Statistice, sau de pe site-ul Eurostat, deci având tot proveniența INS, așa încât nu voi preciza de fiecare dată sursa lor, ci doar atunci când e nevoie să atrag atenția asupra acestui lucru.

înregistrarea nașterilor și deceselor. Lucrurile se complică și aici – aşa cum se va vedea imediat –, dacă se definește populația pe principiul reședinței. În principiu, dacă dorim să înțelegem semnificația cifrelor de mai sus, în sensul întrebării puse, adică de a vedea prin ce mecanisme s-a putut diminua populația țării atât de mult într-un timp atât de scurt, ar trebui să avem la dispoziție, pentru fiecare an calendaristic, atât valoarea sporului natural (adică numărul născuților și cel al decedaților), cât și valoarea sporului migratoriu (adică fluxurile anuale de imigranți și emigranți). Ambele aspecte ridică probleme tehnice, între care, desigur, cele mai importante sunt cele legate de migrație.

Într-adevăr, pentru a înregistra evenimentele migratorii, avem nevoie de o definiție operațională a acestora. Din definiția populației stabile (rezidente) rezultă implicit definiția imigrantului și cea a emigrantului. *Este imigrant (emigrant) o persoană care intră în (iese din) țară pentru o perioadă ce depășește un an.* Or, această definiție este cu totul inoperantă pentru a stabili în timp real fluxurile de migrație. Și astăzi, din două motive simple și fundamentale: (i) în momentul actual, în țările din zona noastră a lumii, nu se înregistrează fiecare persoană care traversează, într-un sens sau altul, granițele unei țări și, (ii) chiar dacă s-ar înregistra, este imposibil (din o mie de motive evidente și pe care nu le mai însir) ca, în momentul trecerii frontierei, o persoană să fie clasificată sau nu ca migrant. În consecință, migrația, în forma sa detaliată, adică în forma fluxurilor de intrare și ieșire, precum și în privința caracteristicilor persoanelor implicate în acest fenomen (sex, vârstă, școlaritate etc.), *nu poate fi, propriu-zis vorbind, înregistrată în mod curent și în timp real.* Ea poate fi numai estimată, fie prin anchete făcute la frontieră, fie pe alte căi indirekte. Ceea ce, *în principiu*, poate fi corect calculat este doar *sporul migratoriu*, adică migrația netă, între două momente de înregistrări exhaustive ale populației (recensăminte).

Orice încercare de a descrie evoluția demografică și contribuția celor două componente ale mișcării populației la acest proces se ciocnește de câteva obstacole majore:

(i) Definirea diferită a populației la momentul înregistrărilor censitare. Astfel, de pildă, populația stabilă la recensământul din 2002 are altă semnificație decât la recensământul precedent, cel din 1992, ceea ce a avut drept consecință o „pierdere” de cca. 150.000 de persoane în 2002.²

(ii) Incompletitudinea înregistrărilor la recensăminte. Din acest punct de vedere, datele recensământului din 2011 sunt cele mai afectate. Din păcate, e greu de estimat în ce măsură adaosul de un milion de persoane efectuat prin operații ulterioare recensământului a umplut (corect) golul din momentul înregistrării. Cu siguranță că cele mai însemnante lipsuri sunt legate de informațiile asupra celor plecați pentru o perioadă mai lungă de un an, chiar și de numărul acestora.

(iii) Lipsa unor estimări în timp real a fluxurilor anuale ale migrației externe. Până de curând INS oferea doar schimbările anuale de domiciliu, care coincid în bună măsură cu schimbările de cetățenie și reprezintă foarte puțin din fluxurile migrației externe. Recent a apărut pe site-ul instituției un pliant dedicat migrației externe, în care ni se prezintă un grafic cu valorile fluxurilor de migrație pe anii 2003-2012. Este evident un calcul retrospectiv, ale căruia temeiuri sunt neprecizate și ale cărui rezultate sunt, în opinia mea, îndoioanelnice.

² Vasile Ghețău, "Șocul milionului", *Populație & Societate*, V, no. 4, (2002).

(iv) Înregistrarea anuală a datelor de stare civilă (în spățiu nașteri și decese) nu se face în conformitate cu definiția populației, pentru a putea evalua contribuția sporului natural la mișcarea populației. Pe lângă problema născuților în străinătate, apare și problema născuților în țară de către cetățenii străini inclusi în populația stabilă, care, după câte îmi dau seama, nu sunt contabilizați la noi.

Trecând peste toate problemele legate de înregistrările de populație, care au intervenit începând cu 1990, voi încerca să dau un oarecare sens cifrelor furnizate de INS. Să admitem că cifra de început este corectă și că la 1 ianuarie 1990 aveam 23,2 milioane de locuitori. În principal, acest efectiv include toți cetățenii României la momentul respectiv, aproape toți dintre aceștia aflându-se în țară³, dat fiind că cei plecați legal din țară în perioada comunistă au fost scoși din acest efectiv prin pierderea cetățeniei, rămânând cetățeni români doar cei care erau plecați ilegal și nu reușiseră să obțină cetățenia unei alte țări. Altfel spus, cifra de 23,2 milioane, în măsura în care o acceptăm ca fiind corectă, corespunde probabil mai bine populației legale decât celei *de facto* (întrucât e clar că emigranții clandestini rămași cu cetățenia română sunt prinși aici).

În cei 23 de ani pentru care avem date, 1990-2012, s-au înregistrat 5.306.732 născuți și 6.021.637 decedați (cu precizarea că în 2012 sunt menționați numai copiii născuți în țară și decedații în țară), ceea ce înseamnă că, pe cale naturală, populația de la care am plecat a pierdut 714.905 persoane. Scăzând această cifră din efectivul inițial, luat ca populație legală, înseamnă că acesta s-a redus până la 1 ianuarie 2013 la **22.496.490** de persoane. Populația legală s-a mai modificat prin schimbările de domiciliu. Seria acestora este aproape completă⁴ pe intervalul analizat și arată astfel: 137.034 intrări în populație și 440.820 ieșiri, adică un spor migratoriu negativ de 303.786 persoane. Astă înseamnă că la 1 ianuarie 2013 populația legală a țării ar cuprinde un număr de **22.289.633** de persoane. Această cifră ar putea fi verificată și controlată relativ ușor de către instituția care se ocupă cu evidența informatizată a populației. Din păcate, acest serviciu nu se află la INS, ci la Ministerul de Interne, care, până în prezent, nu a făcut niciodată publică vreo informație despre volumul și structurile acestei populații; doar cu ocazia alegerilor, teoretic vorbind, din această bază de date se actualizează listele electorale și se determină astfel efectivul electoratului.

Mergând mai departe pe linia raționamentului nostru, vom deduce, scăzând din această ultimă cifră efectivul populației stable la 1 ianuarie 2013, că *soldul migrației temporare*, prin schimbarea de rezidență, era la momentul respectiv de 2.269.559 de indivizi. Această cifră se apropie de cea avansată recent de INS pentru soldul de emigranți în 2012, aşa cum apare în *Anuarul Statistic 2013*: 2.183.858.

Așadar, rezumând lucrurile în cifre rotunde: de la populația de 23,2 milioane la momentul căderii vechiului regim, am ajuns după 23 de ani la circa 20 de milioane. Cele peste trei milioane diferență se justifică, în mare, în felul următor: 0,7 milioane pierdute prin sporul natural negativ, 0,3 milioane prin plecări definitive (schimbare de domiciliu) în alte țări și 2,2 milioane prin plecări temporare (schimbare de rezidență) în alte țări. Firește că ultimele două cifre, cele referitoare le migrație, trebuie înțelese ca solduri. Altfel spus, aşa cum am văzut, o

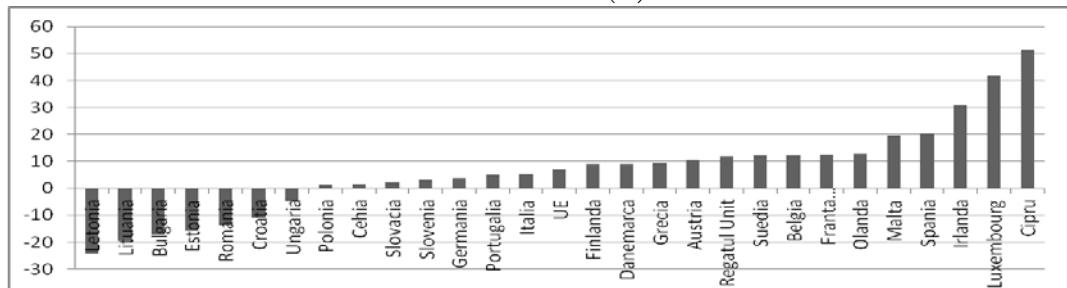
³ Înțelegând și acum că sunt inclusi aici și cei plecați în misiuni oficiale în străinătate.

⁴ Lipsesc doar imigranții legali din 1990 și imigranții și emigranții legali din 2012.

parte dintre pierderile prin emigratie definitivă (circa 440 de mii) au fost compensate de imigratie. Cu siguranță că și la migrația prin schimbarea rezidenței s-au petrecut asemănător. Instituția noastră statistică ne spune că soldul de cca. 2,2 milioane provine dintr-un stoc de emigranți de 2.341.263 de indivizi și unul de imigranți de 157.405. Dacă acceptăm prima cifră ca fiind cea a românilor aflați temporar peste hotare și o adăugăm la ea și pe cea a celor plecați definitiv, ajungem la concluzia că după schimbarea regimului și până în 2012 au părăsit țara și se află încă în exterior un număr de circa 2,8 milioane de persoane.

Întrucât nu sunt specialist în problemele migrației internaționale, nu voi mai relua această problematică, pentru a o trata amănuntit. De aceea, voi adăuga acum câteva cuvinte pentru a ilustra faptul că cifrele despre migrația temporară oferite recent de INS trebuie tratate cu multă precauție, iar invocarea lor mai sus am făcut-o pur și simplu pentru că nu am la dispoziție alte date exhaustive despre fenomen. Astfel, stocul de emigranți temporari este defalcat pe țări, în tabelul 2.27 din *Anuarul Statistic 2013*, după cum urmează: Austria – 41.000; Belgia – 42.927; Germania – 171.612; Grecia – 30.000; Italia – 1.072.342; Regatul Unit – 94.825; Spania – 798.969; Ungaria – 73.520; alte țări – 16.068. Cu oricâtă bunăvoiință am privi aceste cifre, ultima dintre ele cu siguranță este foarte, foarte departe de realitate, subestimând migrația românilor în țări precum Franța, SUA sau Canada, ca să dau doar câteva exemple, desăi, după informațiile mele, numai într-o țară mică precum Cipru ar fi mai mulți români decât cifra de 16 mii de mai sus.

Figura 5.1 Creșterea populației celor 28 de țări ale Uniunii Europene, între 1 ianuarie 1990 și 1 ianuarie 2013 (%)



Sursa: Eurostat

Să încheiem această secțiune căutând locul României în rândul celor 28 de țări care formează actualmente Uniunea Europeană. Graficul din figura 1 este mai mult decât elocvent. Toate țările foste comuniste se află în partea stângă: șapte cu creșteri negative, România ocupând a cincea poziție, și alte patru cu ușoare creșteri pozitive. Pe ansamblu, Uniunea Europeană are o creștere pozitivă de 6,7%, trei țări occidentale (Germania, Portugalia și Italia) având un nivel pozitiv de creștere, dar sub media europeană, iar celelalte țări fiind peste. Dintre acestea, majoritatea au o creștere modestă, în jurul a 10%, dar, cum se vede în partea dreaptă, sunt și cinci țări cu o creștere mai însemnată, dintre care se remarcă Spania, ca țară mare, și Irlanda, una mult mai mică; celelalte trei țări sunt cele mai mici, fiecare cu mai puțin de un milion de locuitori, și, ca urmare, efectivele lor sunt mai sensibile

la migrație. Și dacă tot am pomenit de migrație, se înțelege că acest fenomen a influențat într-o măsură mai mare sau mai mică poziția fiecărei țări; de pildă, locul fruntaș al Spaniei cu certitudine nu se datorează sporului natural, ci aportului de populație prin migrație, la care locuitorii din România au contribuit semnificativ.

În continuare voi aborda pe scurt situația principalelor fenomene demografice⁵, pentru ca în finalul textului să mă opresc, tot foarte pe scurt, la unele chestiuni legate de structura populației, în speță de îmbătrânirea demografică.

Fertilitatea populației

Fertilitatea este cu siguranță fenomenul demografic care a cunoscut cele mai spectaculoase schimbări după 1989, atât în ceea ce privește intensitatea lui, calendarul după care se realizează evenimentele în viața persoanelor, dar și în privința altor aspecte ce merită toată atenția.

În ceea ce privește intensitatea, să amintim că aceasta este măsurată printr-un indicator conjunctural, de moment, numit *rată totală de fertilitate (RTF)*, exprimat în număr de copii/femeie și arată câți copii ar naște în medie o femeie dintr-o generație fictivă, generație care preia, la fiecare vîrstă, fertilitatea reală a femeilor de vîrstă respectivă dintr-un an calendaristic. Să mai amintim că România a fost una dintre țările europene în care tranziția fertilității s-a petrecut mai târziu, astfel că, înaintea celui de Al Doilea Război Mondial, la noi se înregistrau încă în medie 4 copii/femeie, în vreme ce în anumite țări occidentale fertilitatea era în jurul pragului de înlocuire a generațiilor, adică de circa două ori mai mică. Anii comunismului au fost bogați în evenimente care au influențat fertilitatea, dintre care, desigur, cele mai cunoscute, căci au avut și cel mai clar impact, au fost liberalizarea avortului în 1957 și apoi restricționarea drastică a acestuia în 1966. În aceste condiții, fertilitatea a avut fluctuații însemnante, dar evoluția ei poate fi caracterizată printr-o caracteristică esențială, aceea a unei certe tendințe de scădere. Astfel, dat fiind că, în anii 1960, România ajunsese la un nivel de fertilitate sub nivelul de înlocuire a generațiilor, 1,9 copii/femeie, unul dintre cele mai scăzute din lume, putem spune că țara noastră era în acel moment la finalul tranziției fertilității și numai măsurile luate în 1966 și continue pe toată perioada regimului comunist au făcut ca la finele anilor '80 să mai avem un nivel de fertilitate ce depășea ușor pragul de 2 copii/femeie.

O a doua observație importantă este aceea că scăderea fertilității până la acest nivel s-a făcut în contextul cunoscut al politiciei pronataliste a conducerii comuniste, care a

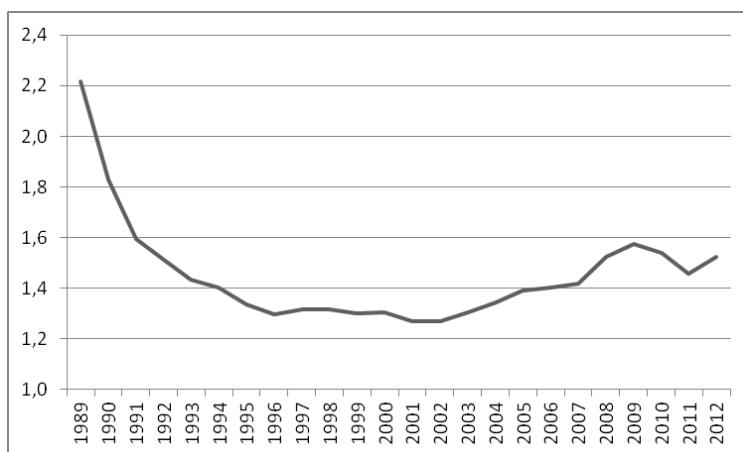
⁵ Pentru că noutățile în cifrele și structura populației aduse de publicarea recentă a datelor definitive ale Recensământului din 2011 și a estimărilor INS privind migrația externă nu modifică pe fond nici situația fenomenelor demografice, nici traiectul îmbătrânirii populației, trimit cititorul și la alte materiale în care am abordat mai în detaliu aceste teme. A se vedea îndeosebi Traian Rotariu, *Studii demografice* (Iași: Polirom, 2010), Traian Rotariu și Elemér Mezei, "Populația României. Volum, structuri și procese demografice," în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.) (Iași: Polirom, 2012), pp. 14-44, Traian Rotariu et al., "Căsătoria și reproducerea populației," în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.) (Iași: Polirom, 2012), pp. 125-159, Traian Rotariu și Virgil Voineagu (coord.). *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România* (Iași: Polirom, 2012).

împiedicat cu toată forța utilizarea mijloacelor anticoncepționale moderne, răspândite începând din anii '60-'70 în țările occidentale. În aceste condiții, scăderea fertilității s-a făcut, în principal, cu ajutorul mijloacelor preventive tradiționale și cu ajutorul avortului. Avortul, în ciuda înrădăcinării puternice a ideii privind „interzicerea” lui, a rămas, în România, o metodă însemnată de control al fertilității pe toată durata regimului comunist. Astfel, după calculele mele, *în perioada de aşa-zisă interzicere a întreruperilor de sarcină, 1967-1989, în România s-au efectuat 7,4 milioane de avorturi legale, la un număr de 9,3 milioane de născuți vii sau, cu alte cuvinte, aproximativ 80 de avorturi la 100 de nașteri*. În niciuna dintre „țările libere” din acea vreme nu s-a recurs – și în foarte puține s-ar fi putut legal recurge – în aşa mare măsură la avort.

Această ultimă observație am făcut-o în contextul de față nu doar pentru a corecta un clișeu (conform căruia, în anii 1967-1989, în România a fost total opriț avortul), ci mai ales pentru a o leagă de constatarea precedentă (cum că nivelul de fertilitate de la finele perioadei comuniste, deși se redusese mult față de cel din anii 1967-'69, era încă unul menținut artificial), deducând de aici că era absolut previzibil ca *schimbarea regimului și înlăturarea tuturor obstacolelor în calea controlului nașterilor să ducă nu doar la scăderea bruscă a fertilității, dar și la faptul că, într-o primă etapă, acest lucru se va realiza prin explozia numărului de avorturi*. Este ceea ce s-a întâmplat și vom ilustra situația respectivă, pe scurt, cu ajutorul cătorva informații esențiale.

Graficul din figura 2 ne arată cum a evoluat indicatorul sintetic de fertilitate. Se vede că valoarea a scăzut rapid în prima parte a anilor '90, ajungând la 1,4 copii, deja în 1993, pentru ca apoi să se stabilizeze practic, din 1995, la 1,3 copii. Creșterea din perioada 2005-2011 apare doar la ultimele raportări ale INS, în care populația stabilă este recalculată înapoi (și redusă) după datele recensământului din 2012, fără însă ca numărul născuților să sufere vreo modificare. E interesant că în *Annuarul Statistic 2013*, când, pentru anul 2012, se iau în calcul doar născuții în țară, indicatorul revine la valoarea inițială, de 1,3 copii/femeie, în timp ce valoarea din baza de date a Eurostat este de 1,525, fiind calculată probabil cu toți născuții.

Figura 5.2 Rata totală de fertilitate (copii/femeie) în România, între 1989 și 2012, după Eurostat



Sursa: Eurostat

Dincolo de aceste chestiuni de calcul și ținând seama că datele privind numărul de născuți vîi în anul 2013 nu indică vreo schimbare majoră, este limpede că de peste două decenii fertilitatea femeilor din România este mult sub nivelul de înlocuire a generațiilor, găsindu-se în mod constant în jurul valorilor de 1,3-1,4 copii pe femeie, nivel care în limbaj demografic este considerat a fi unul foarte scăzut. Durata mare a acestei perioade de fertilitate redusă – și al cărei final nu poate fi întreținut – are drept consecință certă faptul că multe generații nu se vor mai reproduce, ba chiar vor avea un deficit sensibil de urmași. Influența unei astfel de situații asupra viitorului demografic al țării este puternică, generând nu numai o scădere a efectivului, așa cum s-a văzut, dar și modificări în structura pe vîrste, despre care vom vorbi mai jos.

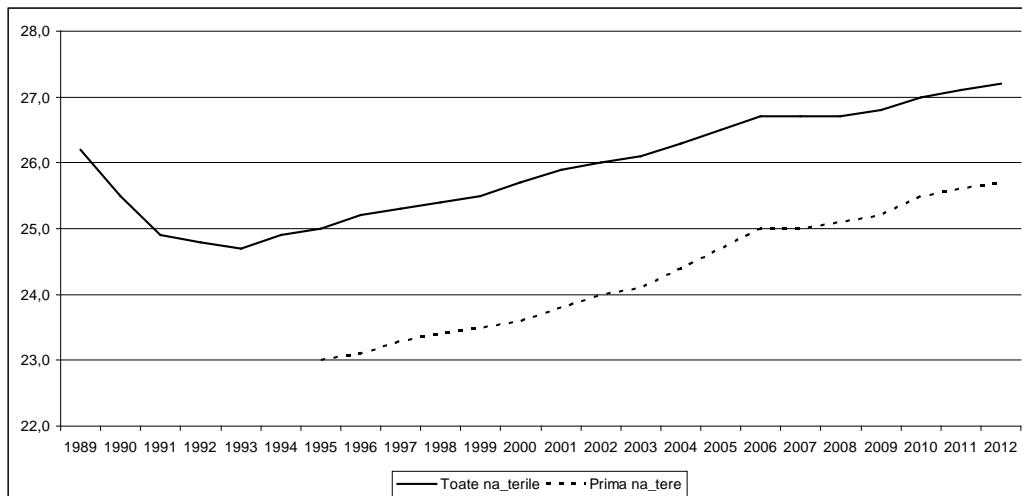
Deocamdată să încercăm să plasăm în context european situația fertilității în țara noastră. Sigur că schimbările artificiale din ultimii ani ale valorilor indicatorului ne ridică serioase probleme de comparație. Ignorând această creștere, pentru că poate fi considerată artificială, și luând drept bună ultima valoare avansată de INS în Anuarul Statistic 2013, cea de 1,3 copii/femeie în anul 2012, vom constata că ne plasăm în plutonul țărilor europene cu cea mai redusă fertilitate, alături de: Grecia, Spania, Ungaria, Polonia, Portugalia și Slovacia, nu departe de noi, cu o valoare de 1,4, fiind și Germania, Italia, Cipru, Letonia, Malta și Austria. Pe următorul nivel, cu 1,5 copii/femeie, se află trei țări din apropierea noastră: Bulgaria, Cehia și Croația. La nivelul mediei UE de 1,6 copii întâlnim patru țări mici: Estonia, Lituania, Luxemburg și Slovenia. Pe palierul imediat superior, cu 1,7 copii, avem Olanda și Danemarca, iar cu un prag și mai sus, Belgia și Finlanda. Cele mai fertile populații din UE sunt cele din Suedia și Regatul Unit (cu 1,9) și, mai ales, Franța și Irlanda, cu 2 copii/femeie. Se menține, aşadar, o distincție conturată cu mai mulți ani în urmă, conform căreia avem o Europă mai fertilă (aproape de nivelul de înlocuire a generațiilor), formată din țările vestice și nordice, și una cu un mare deficit de fertilitate, acoperind partea sudică, estică și centrală a spațiului UE.

Chiar dacă la noi fertilitatea a rămas constantă ca intensitate cam de prin 1994-1995 și până azi, s-au produs totuși o serie de modificări în structura fenomenului. Astfel, a scăzut puternic și aproape continuu fertilitatea femeilor din grupa de vîrstă 20-24 de ani, producându-se în schimb ușoare creșteri ale fertilității la grupele mai înalte, mai ales la grupa 30-34 de ani (firește, după scăderea masivă la toate grupele în primii 3-5 ani după 1989). Ca urmare a acestei evoluții, grupa de vîrstă 25-29 de ani ajunge cea mai fertilă, luând locul, în jurul anului 2004, celei de 20-24 de ani. Pe ansamblu, se micșorează mult diferența de fertilitate între diferitele grupe de vîrstă, nivelurile de fertilitate devenind foarte apropiate pe un interval de vîrstă larg, de la 20 la 34 de ani. Să mai remarcăm faptul că, dintre toate țările UE, doar în Bulgaria mai există un nivel atât de ridicat ca la noi al fertilității tinerelor între 15 și 20 de ani. Există țări precum Danemarca sau Slovenia unde incidența fertilității la această grupă de vîrstă este de aproape zece ori mai mică decât la noi și la bulgari!

Existența unui proces de amânare a nașterilor, sugerat de constatăriile de mai sus, este observată cel mai bine dacă se urmărește evoluția indicatorului „vîrstă medie a mamei la naștere”, care se poate referi la toate nașterile dintr-un an sau numai la cele de rangul întâi. Cum se vede din figura 3, după o scădere a valorilor în primii 3-4 ani, urmează o creștere constantă, ajungându-se în 2012 la o valoare de 27,2 ani pentru toate nașterile și de 25,7 ani

pentru primele. Valorile sunt încă reduse, dacă ne comparăm cu celealte state europene, diferența fiind de circa 3 ani, ceea ce ne îndreptăște să aşteptăm încă o creștere, care ar putea fi influențată de o eventuală scădere a fertilității sub 20 de ani.

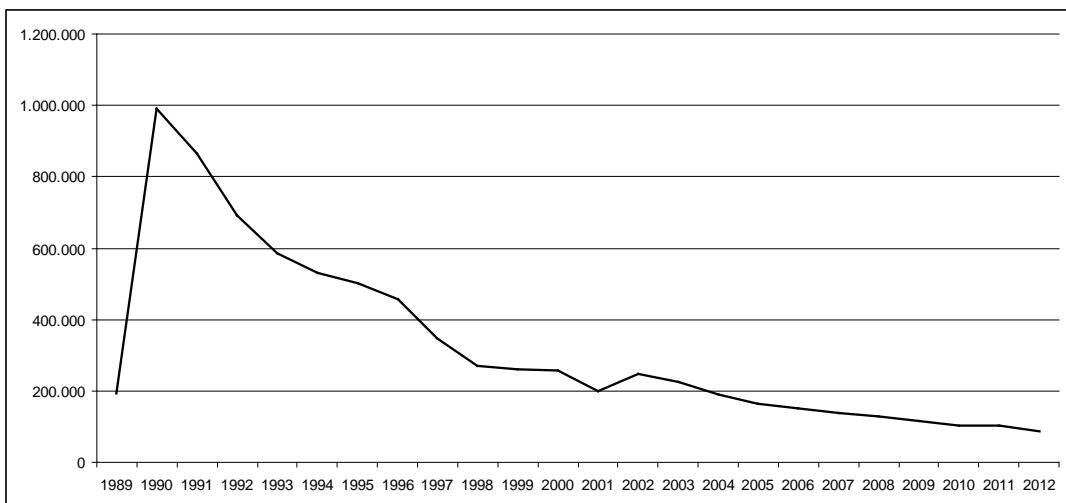
Figura 5.3 Evoluția vârstei medii a mamelor la naștere, la toate nașterile și la prima naștere (în ani)



Sursa: INS, Eurostat

Un alt aspect care merită puternic subliniat este cel legat de schimbările petrecute în comportamentul românilor în privința *controlului fertilității*. Dat fiind că fertilitatea populațiilor umane care nu utilizează niciun fel de mijloace conștiente de prevenire sau de întrerupere a sarcinii este undeva de la 8 copii/femeie în sus, înseamnă că și în perioada comună și cu atât mai mult astăzi populația României uzează de asemenea mijloace conștiente. Ceea ce se poate aprecia cu siguranță este faptul că natura și structura acestor mecanisme s-au modificat profund în anii din urmă. Dacă, aşa cum spuneam, în timpul regimului trecut mijloacele tradiționale și avortul dețineau poziția cea mai importantă, în cursul anilor '80 încep să pătrundă și la noi, prin contrabandă, mijloacele contraceptive moderne, a căror comercializare și utilizare devine complet liberă după 1989. Numai că, la căderea regimului comunist, primul reflex al româncelor nu a fost acela de a apela masiv la astfel de mijloace, ci la unul practicat intens chiar în anii totalitarismului: avortul.

Figura 5.4 Evoluția numărului de avorturi în România, în perioada 1989-2012



Sursa: INS

Graficul din figura 4 arată cât se poate de clar cum a „explodat” practica avortului în 1990, trecând de la circa 200 de mii în 1989 la aproape un milion în anul următor! Urmărind linia graficului vedem că a fost nevoie de peste un deceniu ca numărul întreruperilor de sarcină să revină la nivelul dinainte de 1990 și că se continuă aceeași tendință de scădere, în 2012 ajungându-se ca frecvența acestor acte să scadă sub 100.000. Fără a intra în detaliu de comparație cu ce se întâmplă în alte țări europene, voi sublinia totuși trei lucruri.

Mai întâi, saltul din 1990 reprezintă o situație absolut inedită, *niciăieri în țările foste comuniste după căderea regimului neînregistrându-se o astfel de recrudescență a avortului*. De fapt, în mai toate aceste țări, începând din 1990, se reduce numărul avorturilor! Este aici un argument pentru ceea ce sugeram mai sus, anume că avortul în România a fost privit de mult timp, chiar și înainte de instaurarea regimului comunist, ca o metodă normală și la îndemână de reglare a fertilității (în ciuda riscurilor pentru sănătatea femeii și a celor induse de pedepsele prevăzute în diferite legișlații).

În al doilea rând, în ciuda scăderii spectaculoase a numărului de avorturi din ultimii ani, ceea ce face ca România să nu mai fie țara cu cele mai multe avorturi din UE, fiind întrebuințată ca cifră absolută de țările cu populații mari, ca Regatul Unit, Spania, Franța, Germania și chiar Italia, totuși, raportat la numărul de nașteri, *țara noastră rămâne încă pe primul loc în spațiul comunitar la frecvența relativă cu care femeile uzează de acest mijloc*.

În al treilea rând, o analiză a datelor de avort din perioada comunistică, dar și din ultimii ani, ne îndreptățește să afirmăm că *avortul a fost și este practicat în România cu precădere pentru oprirea nașterilor și nu pentru amânarea sau esalonarea lor în timp*. Această idee este sugerată și de paralela între scăderea numărului de avorturi și creșterea vârstei medii a femeilor la naștere. Acest din urmă proces nu s-a putut declanșa decât grație utilizării masive a mijloacelor contraceptive moderne și renunțării treptate la avort.

Un alt aspect al fertilității ce nu poate fi ocolit este cel ce privește *nașterile extramaritale*. Se știe că la ora actuală există mai multe țări europene în care majoritatea nașterilor nu mai au loc în cadrul căsătoriilor: Estonia, Slovenia, Suedia, Belgia, Danemarca sunt țările din UE în care, în 2012, peste 50% din copii s-au născut în afara căsătoriilor. Recordul european este deținut cu siguranță de o țară necomunitară, Islanda, cu circa 2/3 astfel de nașteri. Acest comportament, legat de multe alte aspecte ale vieții sociale și familiale care s-au modificat în deceniile din urmă, este unul care stă la baza așa-zisei teorii a celei de a doua tranziții demografice. În fond, este vorba despre o dimensiune a unui proces manifestat în perioada ultimei jumătăți de secol pe mai multe planuri ale vieții sociale (nu doar cel demografic), proces caracterizat, printre altele, de emanciparea femeii, de modificarea rolului și poziției acesteia în societate, de schimbări în funcțiile familiei etc.

Problema interesantă care se pune este în ce măsură România se aliniază acestui model, privind lucrurile prin prisma frecvenței nașterilor extramaritale. Din datele statistice, rezultă că în perioada de după 1989 ponderea nașterilor extramaritale a crescut, ajungând în ultimii ani să atingă pragul de 30%, fapt ce a fost uneori interpretat – în grabă – ca o apropiere a noastră de modelul occidental. Totuși, analizele pe care le-am efectuat asupra acestui subiect mă îndreptățesc să afirm că noi suntem încă foarte departe de modelul de comportament al populațiilor vest-europene, îndeosebi al celor nordice. În România, *marea majoritate a nașterilor extramaritale prezintă încă un caracter premodern și nu unul postmodern*, în sensul că acestea provin cu o frecvență mai mare nu din zona femeilor mai emancipate social, ci din cea a celor sărace, cu școlaritate redusă sau chiar analfabete, cu vârstă scăzută, deci a celor care rămân însărcinate fără voia lor, înainte de a se căsători, neavând practica utilizării anticoncepționalelor și neputând realiza o planificare conștientă a nașterilor.

Iată câteva argumente în acest sens. Analizând datele INS cu toți născuții din anii 2006-2010, perioadă în care ponderea nașterilor extramaritale a fost de 27,7%, vom observa mai întâi că acest fenomen este mai frecvent în mediul rural (32%) decât în cel urban (24%). Apoi, ținând seama, de pildă, de nivelul de educație, că nașterile în afara căsătoriei se întâlnesc cu o frecvență înaltă, de 61%, la femeile cu studii primare și cu una de 63% la cele clasificate la rubrica „Alte situații” (practic, cele fără nicio diplomă), în timp ce, prin contrast, ponderea lor este de doar 17% la cele cu liceu și de numai 7% la cele cu studii postliceale și la cele cu studii superioare. Dacă privim vârsta mamelor, observăm, pe de o parte, că nașterile extramaritale provin în proporție de peste 60% de la femeile tinere, sub 25 de ani. Intensitatea cea mai ridicată a acestor nașteri se întâlnește la tinerele sub 20 de ani, circa 70% din mamele de aceste vârste fiind necăsătorite, în timp ce ponderea cea mai mică, de 16-17%, se întâlnește la grupele mijlocii, 25-34 de ani. E interesant că ponderea urcă apoi odată cu vârsta, căci, spre deosebire de tinere, unde aceste nașteri sunt în majoritate prime nașteri, printre mamele de 35 de ani și peste se găsește un lot de femei necăsătorite cu o practică mai îndelungată în domeniul nașterilor extramaritale. Să adăugăm că situația cea mai vizibilă este dată de distribuția pe naționalități, practica nașterilor extramaritale fiind deosebit de răspândită în colectivitățile de populație romă, unde proporția urcă la 72%!

În fine, să ne mai oprim la o singură problemă legată de nașteri, anume aceea a ocupării femeilor care contribuie anual la înmulțirea populației țării. Datele INS, preluate din buletinul statistic întocmit la naștere, sunt destul de sărace în acest sens, întrucât evidențiază

doar câteva categorii pentru clasificarea persoanelor ocupate și câteva pentru cele neocupate. Chiar și aşa, datele arată totuși un aspect esențial, anume că, din totalul nașterilor, ceva mai puțin de jumătate, mai exact 48,1%, este dat de femeile ocupate (46,7% din mame fiind salariate) și cealaltă parte, puțin peste jumătate, de cele neocupate (îndeosebi cele care se declară casnice – 44,4%). Avem, aşadar, practic o împărțire în două categorii egale a femeilor care nasc în România în anii din urmă, distingându-se deci două tipuri cu situații profesionale și interese deosebite, situație de care ar trebui să se țină seama dacă s-ar intenționa adoptarea unor măsuri de stimulare a fertilității.

Mortalitatea

Doi indicatori sunt folosiți, în general, de către demografi pentru a măsura nivelul mortalității unei populații la un moment dat: *indicele mortalității infantile* și speranța de viață la o vârstă oarecare, îndeosebi *speranța de viață la naștere*. Primul, deși vizează doar un segment foarte restrâns de viață (căci arată doar ce proporție din copiii născuți într-un an calendaristic mor înainte de a împlini vârsta de un an), este extrem de relevant, căci mortalitatea la această vârstă este dependentă de ansamblul condițiilor de viață (medicale, de igienă, de alimentație, de mediu etc.) ale unei populații. Speranța de viață la naștere este, cum se știe, indicatorul sintetic cel mai relevant al mortalității, el arătând câți ani este de așteptat să trăiască în medie indivizii dintr-o generație fictivă, generație care preia la fiecare vârstă mortalitatea pe vârste a populației existente în anul respectiv.

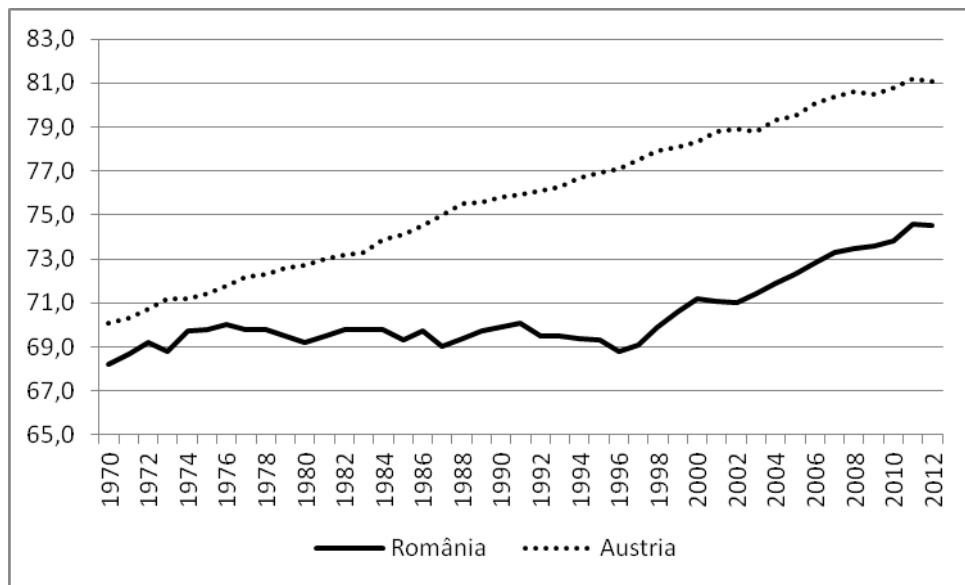
Deși mortalitatea este fenomenul demografic în care se regăsește cel mai puternic componenta biologică a ființei umane, totuși diferențele enorme de mortalitate între populații sau între categorii sociale în cadrul aceleiași populații denotă importanța covârșitoare a factorilor sociali pentru explicarea nivelului de mortalitate la un moment dat. Vorbind despre factori sociali, ne referim în mod evident la o mulțime de aspecte a căror influență asupra duratei de viață este semnificativă, dar, în populațiile moderne, cel puțin de la finele secolului al XIX-lea, influența cea mai importantă revine factorului medical. Dat fiind că circa 95% din decese sunt astăzi cauzate de maladii, este limpede că prevenirea și tratarea bolilor sunt esențiale pentru reducerea mortalității. Mai mult, medicina intervine și în situația în care decesul este cauzat de așa-numiți factori externi, adică în cazul morților violente (agresiuni ale semenilor, autoagresiuni, accidente), în sensul că impactul multor astfel de evenimente poate fi diminuat printr-un sistem de intervenție bine organizat.

În sfârșit, să mai menționăm tot că o chestiune de principiu faptul că mortalitatea este singurul fenomen demografic față de care putem emite judecăți de valoare. Într-adevăr, ținând seama că viață este o valoare universală, este limpede că în analiza mortalității vom avea dreptul să judecăm lucrurile în termeni de bine și rău, considerând deci dezirabilă situația în care mortalitatea este mai redusă.

Ca și în cazul fenomenului precedent – și chiar într-o măsură mai mare, căci situația mortalității unei populații se modifică mult mai încet și mai lent decât cea a fertilității –, situația actuală poate fi înțeleasă doar plecând de la ceea ce s-a întâmplat anterior. Iar anterior, în vremea regimului comunist, putem spune că, din punctul de vedere care ne interesează aici, s-au parcurs două mari etape: una *de mare progres*, care se încheie pe la

începutul anilor 1970, și alta *de stagnare* (și în unele privințe chiar de regres), ce caracterizează ultimii 15 ani ai vechiului regim. În prima fază, s-a recuperat cea mai mare parte a enormului decalaj ce exista în perioada interbelică între noi și țările occidentale prin dezvoltarea sistemului sanitar și adaptarea lui la prevenirea și combaterea bolilor microbiene. Astfel, dacă în anii 1930 speranța de viață era, în România, de 42 de ani, adică cu circa 20 de ani mai mică decât în țările vestice, în prima jumătate a deceniului opt nivelul se apropiu de 70 de ani, decalajul reducându-se la doar câțiva ani (3-5 ani) față de țările occidentale. În continuare, după atingerea pragului de 69 de ani, în 1974, indicatorul rămâne practic nemodificat până la finele perioadei comuniste și încă mai bine de un deceniu, dat fiind că pragul de 70 de ani nu se va atinge decât în anul 2000! O comparație a evoluției indicatorului la noi și într-o țară apropiată geografic ce nu a cunoscut regimul communist (Austria) este ilustrată în figura 5, datele folosite fiind cele de pe site-ul Eurostat. Dacă în 1974 diferența se redusese la 1,5 ani (de la circa 15 ani cât era în 1930), perioada de stagnare de la noi ne-a îndepărtat de austrieci la 6 ani în 1989 și la peste 8 ani în 1996.

Figura 5.5 Evoluția speranței de viață la naștere (în ani, pentru ambele sexe) în România și în Austria, în perioada 1970-2012



Sursa: Eurostat

Este probabil una dintre cele mai interesante situații, căci o asemenea stare de constanță a indicatorului, care să dureze o perioadă atât de lungă, în timpurile actuale, când se produc atât de multe inovații în domeniul medical, cu efecte benefice asupra sănătății oamenilor, este greu de conceput. Si totuși ea a fost posibilă și-si găsește explicația în condițiile României din ultima parte a regimului comunist și din prima perioadă de după căderea acestuia. Pe scurt, se poate spune că de la începutul anilor '70 progresele încetează din cauza faptului că ținta principală a acțiunii medico-sanitare ar fi trebuit schimbată,

trecând de la bolile microbiene, care, în mare, ajunseseră să fie controlate, la cele degenerative, în special cele cardiovasculare și cele tumorale, domenii în care modalitatea de abordare, dar și costurile sunt cu totul altele. Or, în condițiile crizei în care intrase societatea noastră în ultima fază a regimului ceaușist, nu s-a mai putut pune problema unei ameliorări substantiale a sistemului medical, a cărui degradare a continuat ani buni și după schimbarea de regim, din motivele cunoscute.

Stagnarea vreme îndelungată a valorii indicatorului „speranța de viață la naștere” nu trebuie înțeleasă în sensul că fenomenul de mortalitate a rămas constant sub toate aspectele sale. Analizele detaliate arată că pe unele zone s-au făcut anumite progrese (de pildă, în privința mortalității infantile și a mortalității femeilor la vîrstele mai ridicate), în vreme ce pe altele situații s-a înrăutățit (a crescut îndeosebi mortalitatea bărbaților la vîrstele adulte mai înalte, 50-69 de ani).

Rămânând doar la perioada postrevoluționară, pe care o analizăm aici, să spunem deci că aceasta se împarte și ea în două subperioade: *una de stagnare a indicatorului sintetic de mortalitate*, până spre sfârșitul anilor '90, și apoi *o alta de progres*, ce se continuă și în prezent. Firește, avem încă parte de un progres modest care abia ne permite să nu mai pierdem teren față de țările vestice, rămânând încă la o distanță mare față de acestea. Astfel, cu o medie de viață, pentru ambele sexe, de circa 74 de ani, ne plasăm pe ultimele locuri în UE, alături de Bulgaria, Letonia și Lituania, media celor 28 de state fiind 80,3 ani, iar cea a țărilor fruntașe de peste 82 de ani de ani. La bărbați, noi avem 70 de ani, față de o medie europeană de 77 de ani și față de valorile maxime care se apropiie de 80 de ani în Spania, Italia sau Suedia. Ecartul este ceva mai redus la femei: aproape 78 de ani la noi, față de o medie UE de 83 de ani și față de valoarea maximă de 85,5 ani în Franță.

Să mai spunem că în perioada de după 1989 țara noastră a realizat progrese destul de evidente și la indicatorul mortalității infantile, valoarea acestuia scăzând de la 26,9% în 1990 la circa 10% în 2012. Firește că și aici suntem încă în spatele celor mai avansate țări din lume, în care practic s-a lichidat vîrful de mortalitate din primul an de viață, ajungându-se în prezent la rate de doar 2-3 decese la 1.000 de născuți vii.

Fără a intra în detalii privind starea mortalității⁶ în funcție de *cauzele medicale ale deceselor*, chestiune care ar trebui tratată pe un spațiu mult mai larg decât cel al articolului de față, să adăugăm totuși câteva chestiuni esențiale. Mai întâi, vom observa că, în perioada analizată, structura mortalității nu s-a modificat radical. Astfel, bolile cardiovasculare au rămas cu ponderea mare, imensă, aş putea spune, pe care o aveau și în 1990, trecând de la 58,9%, pentru ambele sexe, la 60,4%. Pe locul al doilea se mențin și își consolidează poziția bolile tumorale, cu o pondere de 13,3% în 1990, în urcare la 19,3% în 2012. Bolile sistemului respirator și ale celui digestiv vin pe pozițiile următoare, primele în scădere de la 9,1% la 5,2%, celelalte menținându-și ponderea în jurul a 5%. Mortile violente sau decesele cu cauze externe scad ca pondere de la 7,2% la 4,2% între 1990 și 2012.

⁶ Pentru o analiză mai detaliată privind starea de sănătate și mortalitatea, a se vedea, de exemplu, Aura Alexandrescu și Georgeta-Marinela Istrate, "Starea de sănătate a populației și evoluția mortalității," în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.) (Iași: Polirom, 2012), pp. 95-123.

Pentru a ilustra structura mortalității în România, comparativ cu situația populației din cele 28 de țări ale Uniunii Europene, am preluat în tabelul 1 datele cele mai recente publicate de Eurostat, care, din păcate, se opresc la anul 2010. Rezultatele sunt ușor de observat și interpretat. Ponderea extrem de mare pe care o dețin bolile aparatului circulator face ca, practic, toate celelalte cauze să fie mai puțin reprezentate la noi, cu excepția bolilor digestive, cu o pondere ceva mai ridicată, și a factorilor externi, unde suntem la nivelul mediei europene.

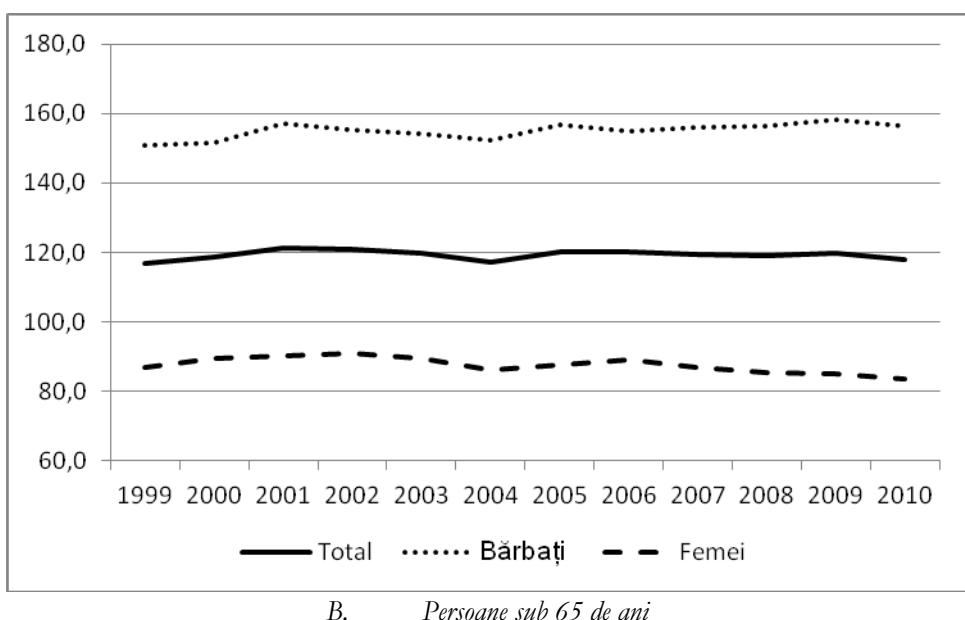
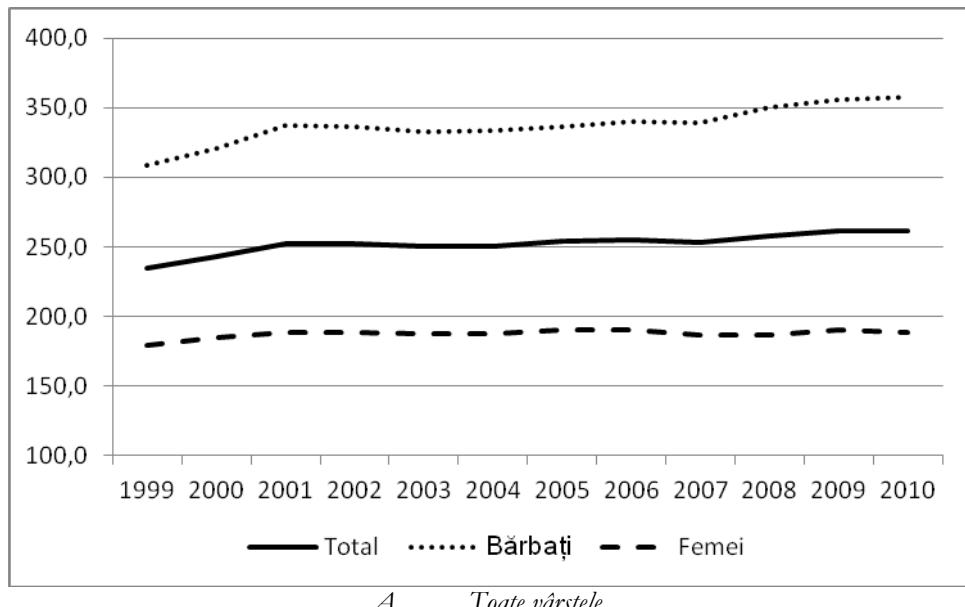
Tabel 5.1 Distribuția deceselor în Uniunea Europeană și în România, în anul 2010, după principalele cauze medicale (%)

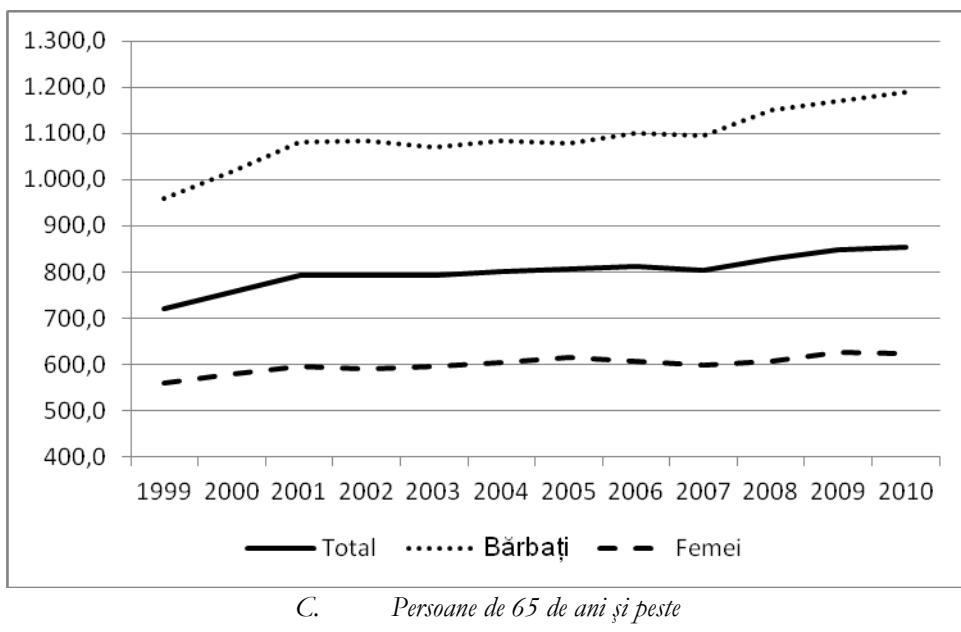
cauze medicale	UE 28	România
boli ale aparatului circulator	39,2	60,2
tumori	26,7	18,3
boli ale aparatului digestiv	4,6	6,4
boli ale aparatului respirator	7,6	4,9
boli infecțioase și parazitare	1,4	1,0
boli endocrine, de nutriție și metabolism	2,8	1,0
boli ale sistemului nervos	3,3	1,0
boli ale aparatului genito-urinar	1,9	1,0
tulburări mentale și de comportament	2,6	0,1
cauze externe	4,8	4,8
alte cauze	5,0	1,4
total	100	100

Sursa: Eurostat

Așa cum bine se poate înțelege, o distribuție a deceselor în forma prezentată mai sus nu reflectă foarte corect situația mortalității, întrucât ea este influențată și de structura pe vârstă a populației. E limpede că într-o populație foarte Tânără se moare din cu totul alte cauze decât în una foarte îmbătrânită. Din acest motiv, mult mai relevante pentru a compara diverse populații în funcție de incidența diverselor cauze de deces sunt așa-numitele rate standardizate, care se calculează pornindu-se de la o structură standard pe vârstă. Eurostat a actualizat recent un astfel de calcul, luându-se ca bază structura pe vârstă a UE în anul 2012, și prezintă comparativ ratele pe țări, vârstă, sexe și cauze de deces pe perioada 1999-2010. Am preluat și am prezentat în forma graficelor din figurile 6 și 7 evoluția acestor rate la noi în țară, pentru cele două principale categorii de cauze de deces. Să mai observăm că seria datelor începe aproximativ din momentul în care, așa cum am văzut, se prefigurează la noi o creștere a speranței de viață la naștere.

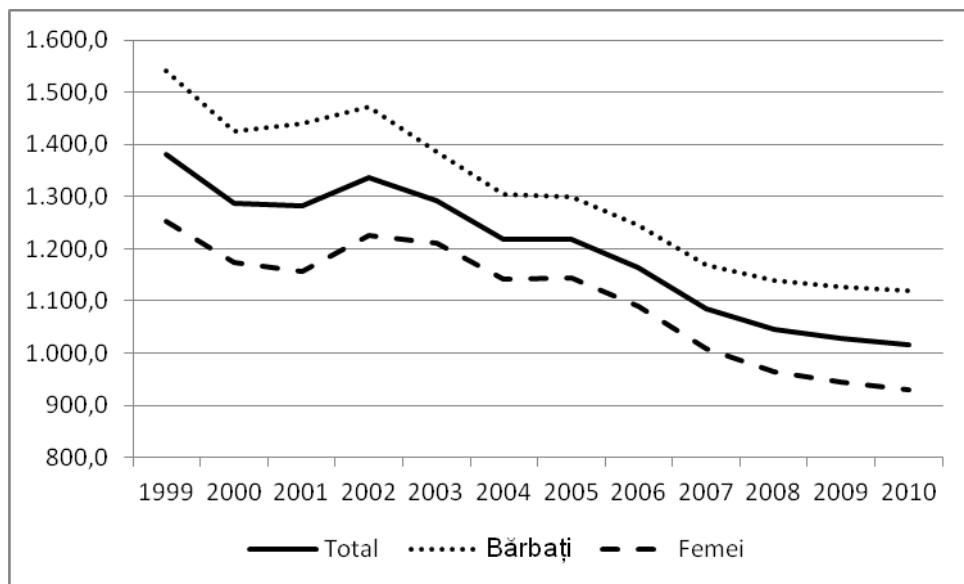
Figura 5.6 Rate standardizate ale deceselor cauzate de tumori maligne, în perioada 1999-2010 (decese la 100.000 de persoane)



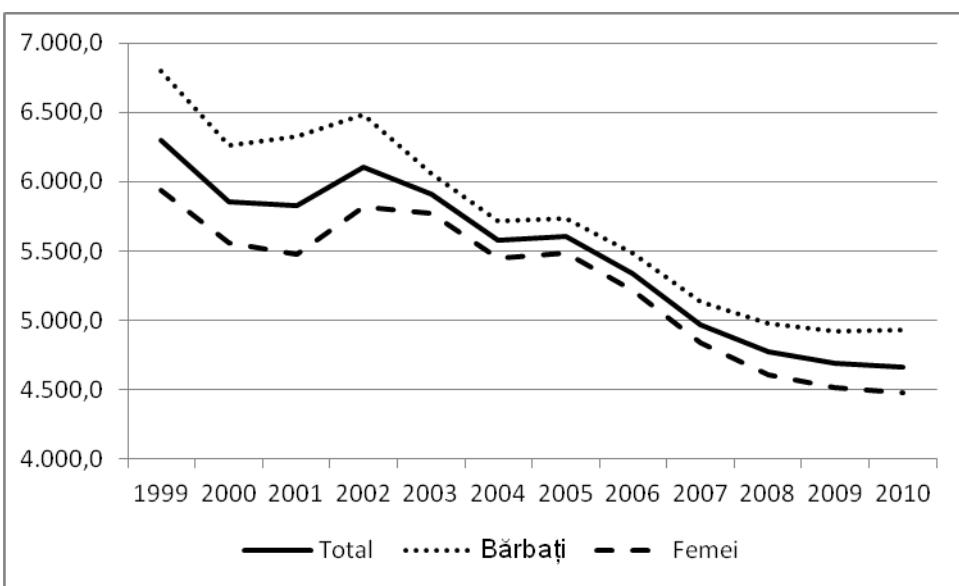
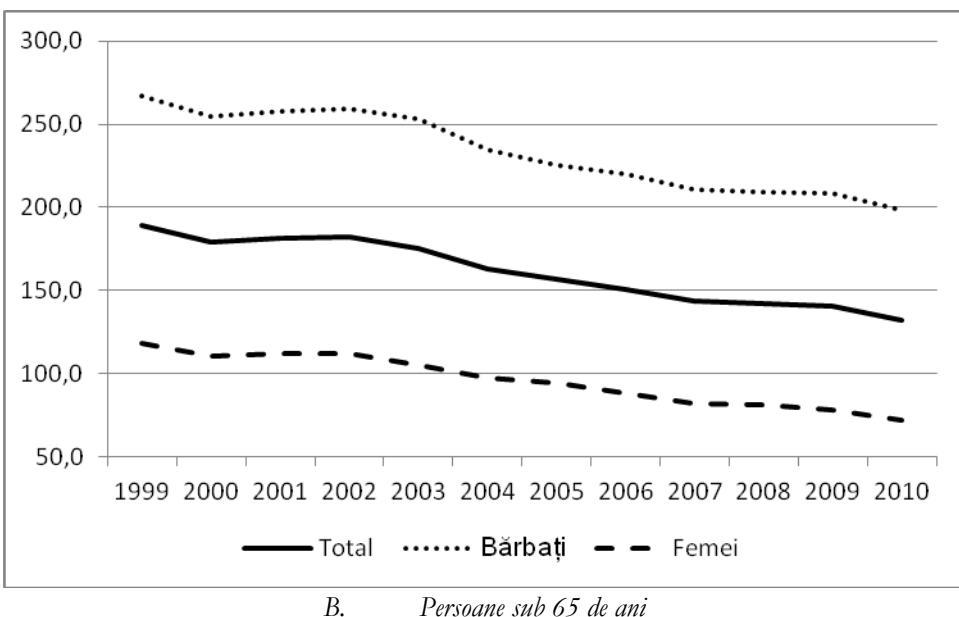


Sursa: INS

Figura 5.7 Rate standardizate ale deceselor cauzate de boli ale aparatului circulator, în perioada 1999-2010 (decese la 100.000 de persoane)



A. Toate vîrstele



Sursa: INS

Graficele sunt extrem de sugestive și nu necesită multe comentarii. Este limpede că ambii factori menționați au o incidentă mult mai mare în cazul bărbaților decât în cel al femeilor. Singurul grafic în care liniile celor două sexe sunt mai apropiate este cel din figura 7C, care prezintă ratele deceselor cauzate de boli cardiovasculare pe sexe la vârstele mai ridicate. Este, de asemenea, clar că mortalitatea cauzată de cancer a rămas aproximativ constantă, poate cu o foarte ușoară creștere, din cauza, mai ales, a categoriei bărbaților de

peste 65 de ani. În schimb, mortalitatea provocată de bolile cardiovasculare s-a redus semnificativ și la persoanele mai tinere, dar mai vizibil la cele vârstnice, acesta fiind cu siguranță unul dintre factorii majori care au generat prelungirea duratei medii a vieții.

Chiar rămânând numai la acest nivel superficial de analiză, se poate trage concluzia că progresele sunt doar la început și cele mai mari rezerve pentru creșterea în continuare a speranței de viață se găsesc în legătură cu acest tip de boli ce domină nu doar ca proporție mortalitatea la noi, ci și ca intensitate. Astfel, în 2010, la noi rata standardizată a deceselor prin boli ale aparatului circulator era de 1.016 decese la 10.000 de locuitori, în timp ce media celor 28 de țări europene se situa la un nivel de 418, adică de două ori și jumătate mai redus.

Nupțialitatea și divorțialitatea

Cele două fenomene care se referă la constituirea și, respectiv, la desfacerea familiei au cunoscut în anii de după 1989 un parcurs interesant, meritând să ne oprim puțin asupra lor. Din păcate, multe și detaliate analize nu putem realiza, căci indicatorii folosiți de instituțiile statistice sunt destul de grosieri. Astfel, pentru intensitatea fenomenelor, se dau, de regulă, ratele brute (căsătorii sau divorțuri la mia de locuitori). Pentru nupțialitate mai avem calculate, cu anumite lipsuri, ratele pe vârste și rata totală, aceasta din urmă sugerând în ce proporție indivizii dintr-o generație fictivă, de bărbați sau femei, generație care preia ratele de nupțialitate pe vârste din anul de referință, ajung să se căsătorească. Tot pentru nupțialitate regăsim, ca indicatori de calendar, vîrsta medie la prima căsătorie sau la toate căsătoriile, valori calculate anual pe sexe.

În ceea ce privește țara noastră, lucrurile sunt și mai dificil de analizat, deoarece ne găsim într-un moment în care se schimbă metodologiile de înregistrare a datelor, aşa încât e greu de sesizat exact semnificația indicatorilor. Astfel, INS prezintă în ultimul anuar statistic datele de populație recalculate înapoi până în 2002, ceea ce schimbă valorile indicatorilor brui, față de cele prezentate în edițiile anterioare ale anuarului. Probabil că și ratele de primonupțialitate din bazele de date Eurostat sunt recalculate cu aceste modificări de populație. Interpretările datelor de nupțialitate ridică, în aceste condiții, dificultăți serioase, deoarece populația aflată în afara țării și scoasă din efectivul populației naționale prin aceste ultime calcule este o populație Tânără, a cărei contribuție la nupțialitate este semnificativă. Simplu spus, noi nu știm, dintre persoanele plecate și neînregistrate în populația stabilă, câte se căsătoresc în afara țării – la autoritățile consulare române sau la autoritățile străine – și câte vin în țară să o facă. Cum la căsătorii nu există mențiunea că cei căsătoriți în străinătate nu sunt contabilizați, putem presupune că în rândul celor căsătoriți se regăsesc și cei care vin în țară pentru acest act și cei care o fac la autoritățile române din străinătate; altfel spus, există o inadvertență între modul de determinare a numitorului și a numărătorului ratei brute de nupțialitate, care face ca, pentru ultimii ani mai ales, ratele să fie supraestimate.

Cu aceste precizări necesare pentru a înțelege caracterul mai puțin cert al unor constatări, să vedem care ar fi manifestarea fenomenelor respective în România și ce s-a schimbat în anii din urmă. În privința *nupțialității*, o apreciere generală privind starea

fenomenului la finele regimului trecut este aceea că *țara noastră avea, în privința intensității, o nupțialitate relativ ridicată, iar, privind calendarul căsătoriilor, una relativ timpurie*, comparativ, desigur, cu celelalte țări din spațiul nostru cultural.

În figura 8 este prezentată evoluția ratei brute de nupțialitate în România, în perioada 1985-2012, luând ca reper de comparație valoarea medie a indicatorului în cele 28 de țări ce formează astăzi UE. După acest indicator, vedem că la începutul anilor '90 am fost cu circa două puncte deasupra mediei europene, că am parcurs, cu unele oscilații (în special vârful din 2007), același trend descendente ca și celelalte țări și că am rămas mereu deasupra nivelului mediu, cu o reducere substanțială a distanței în ultimii ani. Mult mai adecvat pentru evoluția fenomenului este celălalt indicator, rata totală de nupțialitate, pentru care am prezentat, în figura 9, valorile pentru România, din 1990 până în 2011, cum le-am găsit în baza de date a Eurostat. Din păcate, aici nu este calculată o valoare medie europeană, datele lipsind pentru unele țări, aşa că am ales pentru comparație cinci alte state, situate în zone diferite ale continentului. În principiu, regăsim și pe aceste date concluzia anterioară.

Figura 5.8 Rata brută de nupțialitate în Uniunea Europeană (28 de țări) și România, în perioada 1985-2012 (căsătorii la mia de locuitori)

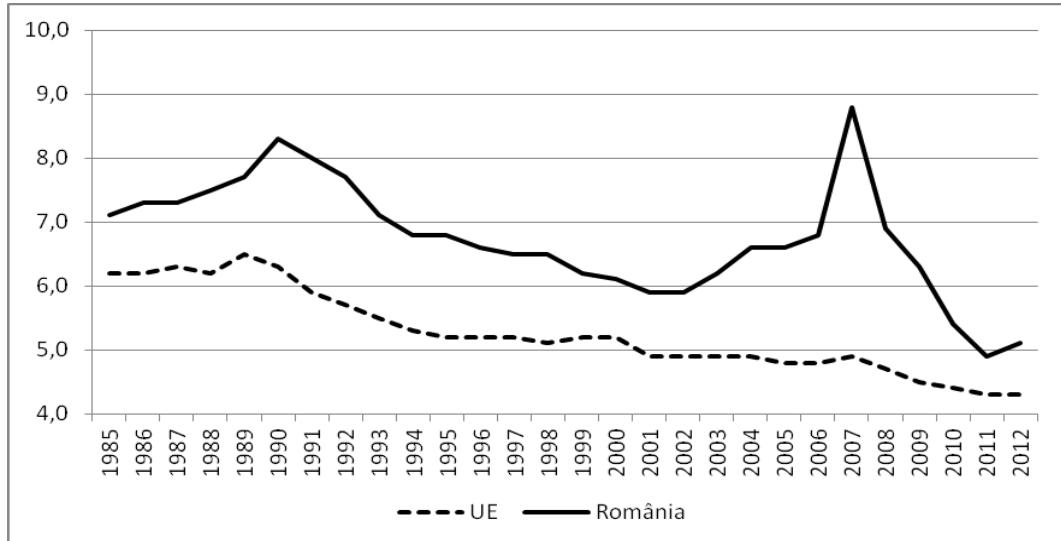
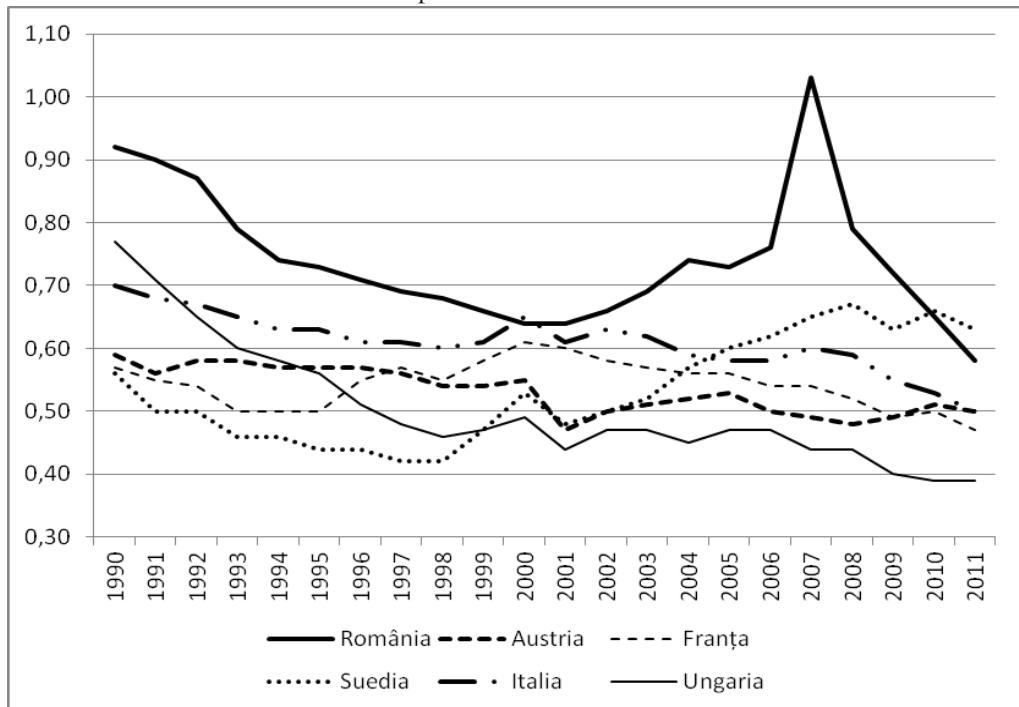


Figura 5.9 Rata totală de primonupțialitate a femeilor din România și alte cinci țări europene, în perioada 1990-2011



Sursa: Eurostat

Câteva mici observații se cer însă făcute. Mai întâi, vârful de nupțialitate din 2007 este unul real, el fiind efectul Legii 396/2006, prin care s-a acordat la căsătorie un sprijin bănesc în echivalentul a 200 de euro pentru cuplurile în care ambii soți sunt la prima căsătorie. Această lege a fost abrogată prin Legea 118/2010 a guvernului Boc, cea care a cuprins o serie de măsuri deusteritate bine cunoscute. Ceea ce este mai interesant însă e faptul că efectul Legii 396 asupra nupțialității n-a fost vizibil decât în primul an, 2007, după aceea lucrurile revenind la normal. Într-adevăr, dacă privim numărul absolut al căsătoriilor, vedem că el a fost după cum urmează: în 2006 – 146.637, în 2007 – 189.240, în 2008 – 149.439, în 2009 – 134.275. Se vede că în 2008 s-a revenit deja la efectivul din 2006, iar în 2009 se coboară sub acest nivel. O analiză a datelor căsătoriilor din acea perioadă arată că de legea respectivă nu au beneficiat în principal cuplurile de tineri care au fost stimulați să intre în relație de căsătorie, ci în proporție mai mare persoane mai în vîrstă, aflate probabil de mulți ani în concubinaj, cu un nivel de trai mai scăzut, pentru care stimulentul a fost suficient de puternic spre a-și schimba statutul marital. Pe scurt, măsura nu a dus la ridicarea nupțialității pe un termen mai lung, ci, de fapt, la intrarea în „legalitate” a unor cupluri aflate în uniune consensuală de mai multă vreme.

În al doilea rând, dacă ne imaginăm că eliminăm vârful de nupțialitate din 2007, vedem că pentru perioada 2003-2009 regăsim totuși niveluri mai ridicate decât în anii 2001-2002. În bună parte acest fenomen este real, regăsindu-se inclusiv în numărul absolut de

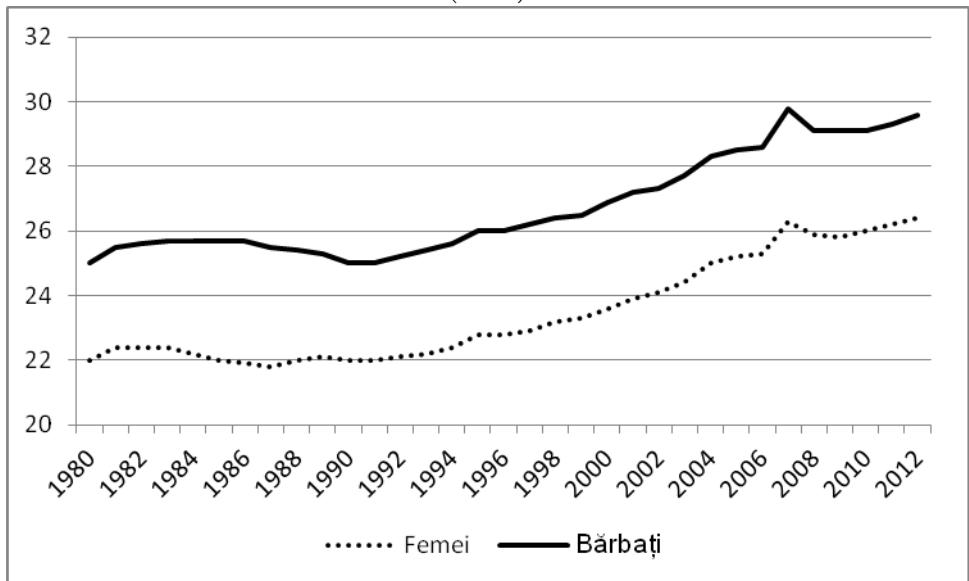
căsătorii, dar în parte el este și artificial, creșterea datorându-se schimbării populației de referință, recalculată, cum spuneam, după datele recensământului din 2011. Astfel, valoarea ratei brute a crescut, prin acest artificiu de calcul, cu până la 0,4 puncte. Anii din urmă, 2010-2013, au prezentat un deficit clar de căsătorii față de cei precedenți, aducându-ne cu nivel nuptialității aproape de media europeană.

În fine, să mai observăm, privind la celealte țări, că predicția aşa-numitei teorii a celei de a doua tranziții demografice, cum că instituția căsătoriei se retrage continuu în fața practicii coabitării sau a altui gen de relații de cuplu, nu se adeverește. Se vede că în țări precum Italia și Ungaria, în care intensitatea fenomenului era mai mare la începutul perioadei, scăderea este încă semnificativă. În celealte, care deja coborâseră mai devreme la un nivel mai redus al nuptialității, cădere nu mai este evidentă. Chiar mai mult, în Suedia, după 1998 apare un trend crescător al indicelui de nuptialitate, această țară ajungând în 2011 la o rată totală superioară celei a României!

Scăderea ratelor de nuptialitate poate avea două cauze. Una, mai profundă, care ține de reducerea în timp a intensității fenomenului, și alta, mai de suprafață, care este legată de schimbările de calendar, în spetea de amânarea căsătoriilor. Deși nu putem măsura exact efectul fiecărei cauze, se poate totuși spune că, în cazul României ultimelor decenii, acționează ambeii factori. În fapt, consecința primei cauze se poate vedea în mod clar doar în analiza pe generații, constatănd ce proporție din membrii unei generații ajung să se căsătorească și câți rămân celibatari. Acești indicatori se determină, de regulă, cu ajutorul datelor de recensământ, observând ponderea celibatarilor la o grupă de vîrstă mai înaintată (pentru a putea presupune că de acolo în sus nu se mai realizează multe prime căsătorii), dar nu foarte înaintată (pentru a fi în viață suficient de mulți indivizi din generația respectivă). Pentru ilustrare, să calculăm care a fost proporția celibatarelor în rândul femeilor de 50-54 de ani, la ultimele trei recensăminte: în 1992 – 3,1%, în 2002 – 4,8%, în 2011 – 6,3%. Datele indică, așa cum se vede, o creștere ușoară a ponderii celibatarelor, confirmarea tendinței trebuind adusă de înregistrările viitoare, ce vor marca situația generațiilor mai tinere astăzi.

Amânarea căsătoriilor este un proces cert, care se poate foarte bine evidenția urmărind vîrstele medii ale partenerilor la prima căsătorie. Graficul din figura 10 arată o relativă constantă, în anii 1980, a vîrstei medii și pentru bărbați și pentru femei, urmată chiar de o ușoară coborâre în primii ani după schimbarea regimului, pentru ca apoi trendul despre care vorbim să se manifeste cu multă claritate: *în perioada 1992-2012, vîrstele medii la prima căsătorie cresc cu peste patru ani atât la bărbați, cât și la femei, diferența între soți menținându-se practic constantă*. Încă există un decalaj față de multe țări occidentale, ceea ce sugerează faptul că procesul va continua cu mare probabilitate și în anii următori. Într-adevăr, în multe țări din UE vîrsta medie a femeilor la prima căsătorie depășește deja 30 de ani, în Spania și Danemarca fiind de peste 31 de ani. La bărbați, vîrsta se mișcă între 32-34 de ani, iar în Suedia atinge chiar nivelul de 35,5 ani. Firește că sunt și câteva țări unde valorile sunt apropiate de cele din România, mai cu seamă dacă e vorba despre sexul masculin; la femei avem, în mod clar, cea mai scăzută vîrstă la căsătorie, cu aproape un an mai mică decât în Bulgaria.

Figura 5.10 Evoluția vârstei medii la prima căsătorie, pe sexe, în România, între 1980-2012
(în ani)



Sursa: INS

O analiză specială ar merita în acest context *problema coabitării*. Conviețuirea cuplurilor fără căsătorie este un fenomen răspândit în ultima jumătate de veac în țările occidentale, fiind și acesta, ca și înmulțirea nașterilor extramaritale, un simptom al trecerii în era postmodernă. Elementul interesant este însă acela că nu epoca postmodernă a inventat coabitarea, fenomenul, sub denumirea tradițională de concubinaj, existând de când lumea, el fiind doar marginalizat în societatea burgheză modernă, unde familia legală era considerată singura formă convenabilă de conviețuire în cuplu și, mai ales, unde era recomandat să apară copiii. Aceeași atitudine de sprijinire a formelor legale de căsătorie o regăsim și în timpul regimurilor socialiste, inclusiv la noi în țară. După căderea acestor regimuri, puterea multor norme a slăbit vizibil și, în aceste condiții, mai ales că nici dinspre Vest nu veneau semnale care să conducă la întărirea instituției familiale, s-a întâmplat ca practica uniunilor consensuale să se lărgească sistematic pe măsura trecerii timpului. Ceea ce este însă important de subliniat e faptul că aici, la noi, avem, în acest moment, un amestec al celor două tipuri de comportamente: cel premodern, caracteristic pădurilor sociale care nu au ajuns încă să interiorizeze normele statului modern, și cel postmodern, caracteristic acelor straturi sociale care contribuie la inovarea instituțiilor sociale, la depășirea vechilor practici și obiceiuri.

Din păcate, date fiabile și detaliate despre fenomenul coabitării în societatea românească lipsesc, aşa încât ideea de mai sus nu poate fi foarte clar dezvoltată și precizată în mod cantitativ. Doar cu ocazia ultimelor două recensăminte, cele din 2002 și 2011, au fost înregistrate astfel de comportamente, în perioadele intercensitare neavând informații de acest gen. În 2002 au fost înregistrate 414.061 cupluri coabitante, iar zece ani mai târziu se vor regăsi ceva mai puține: 372.767, fără ca, din cauza calității datelor ultimului recensământ, să putem afirma totuși că fenomenul s-a redus sau a rămas la același nivel. Am efectuat cu altă

ocazie o analiză⁷ a datelor din 2002, pe baza eșantionului de 10% din cazurile recenzate, disponibil la Minnesota Population Center. Concluzia majoră la care am ajuns a fost aceea „că majoritatea cuplurilor coabitante sunt constituite din persoane cu nivel de educație inferior, din zonele rurale sărace, deci cu un mod de viață mai degrabă premodern, și că doar o categorie redusă este formată din persoane care aderă la sistemele de valori postmoderne”.⁸ Pentru datele ultimului recensământ nu am avut încă posibilitatea unei astfel de analize. Probabil că lucrurile au evoluat și că ponderea ultimei categorii menționate a mai crescut. Cine cunoaște însă societatea românească, mai ales mediile sărace, rurale, dar și urbane, știe că încă suntem departe de ceea ce reprezintă modelul de coabitare din societățile din țările nordice, de exemplu.

Asupra fenomenului de *divorțialitate* voi spune doar două cuvinte, întrucât informațiile legate de acest fenomen sunt și mai puține. Prima constatare ce merită făcută este aceea că *divorțialitatea în România este la un nivel coborât în Uniunea Europeană*, fiind apropiată de țări precum Bulgaria sau Polonia și cu ceva deasupra nivelului din Irlanda, Italia, Grecia sau Slovenia. Rata brută se mișcă la noi între 1,4-1,7 căsătorii desfăcute la 1.000 de locuitori, în vreme ce cele mai multe țări din UE au valori peste 2% și două, Letonia și Lituania, chiar peste 3%. Un alt lucru demn de remarcat este acela că *schimbarea regimului în 1989 nu a adus nimic nou în intensitatea fenomenului*, așa cum ar fi fost de așteptat, dată fiind înlăturarea tuturor obstacolelor ridicate de fostul regim. Într-adevăr, după stingerea efectului măsurilor radicale din anul 1966, adică începând de la mijlocul anilor '70 și până în prezent, nici ratele brute de divorțialitate, nici cifrele absolute nu manifestă vreo tendință de creștere. Aceste din urmă valori oscilează aproximativ între 30-35 de mii de cazuri anual. Interesant de evidențiat că ultima cifră raportată de INS, pe anul 2013, cade sub limita de jos a intervalului menționat, 27.098 de divorțuri, nivel la care n-a mai fost din 1977!

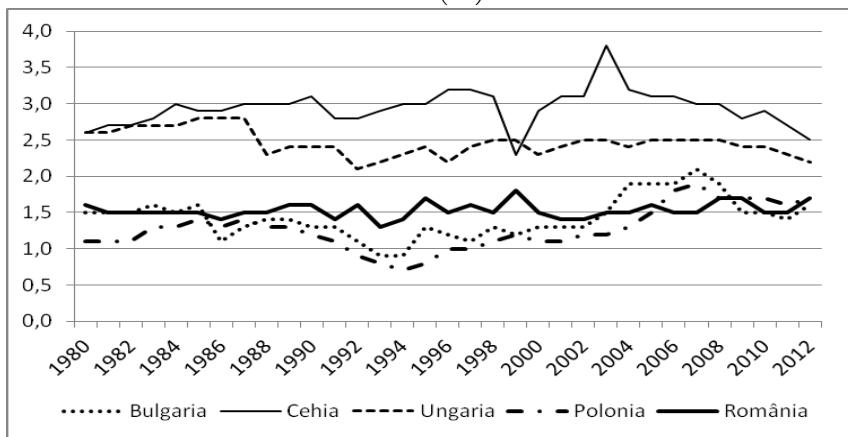
După cum se vede în figura 11, și în alte țări aflate sub regim communist lucrurile s-au petrecut asemănător ca la noi, în sensul că schimbarea de regim nu s-a soldat cu o creștere a divorțialității. Dintre țările reprezentate, Cehia și Ungaria au păstrat mereu un nivel superior celui al României, iar față de Polonia și Bulgaria am avut apropieri și îndepărtări, dar rămânând mereu la un nivel inferior celorlalte două state.⁹

⁷ Traian Rotariu et al., "Căsătoria și reproducerea populației," în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.) (Iași: Polirom, 2012), pp. 125-159.

⁸ Ibid., p. 129.

⁹ N-am prezentat aici valorile țărilor baltice și ale celor din fostă Iugoslavie, întrucât apartenența lor la alte state le-a marcat situația divorțialității. Astfel, de pildă, țările baltice au moștenit de la fostă Uniune Sovietică un nivel foarte ridicat de divorțialitate, care abia în ultimii ani începe să se apropie de cel al țărilor vest-europene.

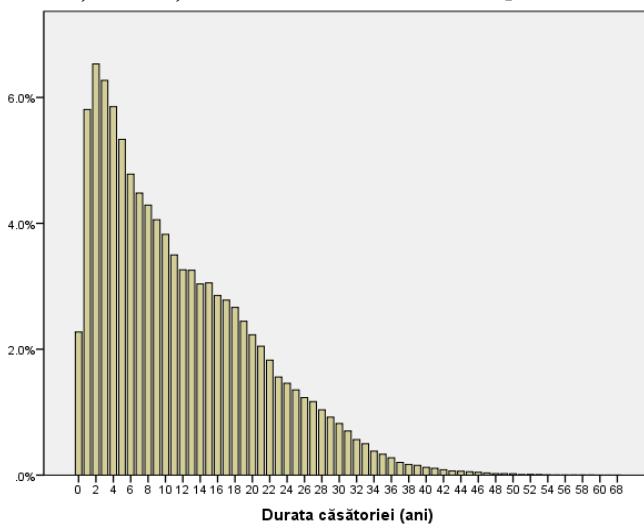
Figura 5.11 Evoluția ratei brute de divorțialitate în câteva țări foste socialiste, între 1980 și 2012 (%)



Sursa: Eurostat

O analiză a divorțurilor din anii 2006-2010 ne arată că durata medie a unei căsătorii desfăcute prin divorț este de 12,7 ani. Distribuția evenimentelor după durata căsătoriei este însă, așa cum se vede în figura 12, una foarte asimetrică, observându-se imediat că nu este vorba despre vreo concentrare a cazurilor în apropierea mediei. Dimpotrivă, cazurile cele mai frecvente de divorț se realizează în anii imediat încheierii căsătoriei, cele mai multe fiind în al treilea an de căsătorie, pentru că apoi frecvențele să descrească treptat odată cu durata mariajului. Durata mare a mediei este dată de faptul că se mențin cu o frecvență destul de semnificativă divorțurile și după un număr mare de ani de căsătorie.

Figura 5.12 Distribuția divorțurilor din anii 2006-2010, după durata căsătoriei (în procente)



Sursa: INS

Schimbări în structura pe vârste. Îmbătrânirea populației

Îmbătrânirea demografică este un proces caracteristic populațiilor din perioada contemporană, căpătând un caracter universal, adică regăsindu-se în orice societate care a pășit în mod clar și fără reîntoarcere pe calea tranziției demografice. Simplu spus, îmbătrânirea populației înseamnă manifestarea unei tendințe de creștere le la an la an a vârstei medii sau mediane a locuitorilor unui teritoriu sau, exprimat într-o formă mai simplă și mai ușor de măsurat, *sporirea ponderii populației vârstnice în cadrul populației totale*. Pragul prin care se delimitizează populația vârstnică este evident unul convențional, valoarea cel mai des folosită azi fiind cea de 65 de ani. Pentru a se evidenția desfășurarea procesului, se obișnuiește a se calcula anual ponderea procentuală a grupelor mari de vârstă din populație: tinerii, 0-14 ani; adulții, 15-64 ani; și vârstnicii, 65 de ani și peste. Valoarea folosită pentru delimitarea primelor două categorii este uneori urcată la 20 de ani, iar pentru marcarea vârstei a treia s-a folosit până de curând limita de 60 de ani.

În limba română – ca și în alte limbi, de altfel –, termenul de îmbătrânire poate trimite la un înțeles din limbajul comun ce nu este deloc potrivit în demografie, ba, mai mult, este generator de foarte mari confuzii. Mai întâi, în demografie folosim acest termen doar în sensul de „înaintare în vârstă”, fără a face trimitere la starea de „bătrânețe”; astfel, o populație îmbătrânește și când vârsta medie a ei crește de la 35 la 36 de ani! În al doilea rând, folosirea termenului de îmbătrânire chiar și numai în sensul menționat face o trimitere la sau sugerează o analogie cu un organism viu a cărui îmbătrânire, chiar dacă e doar o trecere de la 35 la 36 de ani, înseamnă o apropiere de capătul vieții, punct la care se ajunge în mod ineluctabil. Or, în cazul populațiilor, nici nu este vorba despre aşa ceva, procesul neavând, în mod obligatoriu, un astfel de deznodământ. Aceste precizări vin să sublinieze de la început faptul că este excesivă judecarea procesului de îmbătrânire demografică exclusiv în termeni negativi (ca un rău social). Firește, îmbătrânirea aceasta poate avea consecințe negative, dar asta numai în raport cu anumite criterii adoptate și nu la modul absolut.

Spunem că procesul este unul universal în perioada contemporană, întrucât practic toate populațiile lumii au intrat în ceea ce se numește procesul de *tranzitie demografică*, ce constă în reducerea mortalității și apoi a fertilității, în raport cu nivelurile foarte ridicate din perioada vechiului regim demografic. Or, se poate demonstra aproape matematic faptul că această tranziție este însoțită, începând de la un moment dat, prin creșterea mediei de vârstă a oamenilor și prin sporirea proporției celor care depășesc un anume prag de vârstă mai ridicat. Chiar dacă semnificația conceptualui de îmbătrânire demografică este una simplă, mecanismele demografice prin care se realizează procesul sunt unele destul de complicate și nu este locul să le descriem aici. Ceea ce trebuie neapărat înțeles este faptul că procesul despre care vorbim nu este susținut, în primul rând, de prelungirea bătrâneții, adică de creșterea speranței de viață la vârstele înaintate. Acest aspect devine vizibil doar într-o fază mai târzie a evoluției și nu are efecte foarte mari asupra ritmului îmbătrânirii demografice. Impactul imediat este cel al scăderii fertilității și apoi, într-o a doua fază, al reducerii mortalității la vârstele tinere, astfel încât procente tot mai mari din fiecare generație ajung să depășească pragul ce definește grupa vârstnică.

Și țara noastră a intrat pe acest făgaș încă din perioada interbelică, parcursul continuând, în ciuda măsurilor neobișnuite de stimulare a fertilității sau a stagnării speranței de viață, aspecte care au încetinit evoluția, sau chiar oprit-o pentru un interval de timp foarte scurt, dar n-au putut să o răstoarne. Astfel, dacă populația de 65 de ani și peste reprezenta în 1930 sub 5% din total, ponderea ei va fi de 8,5% în 1970, de 10,3% în 1980, tot de 10,3% în 1990, de 13,2% în 2000 și de 16,3% în 2013! În baza de date Eurostat, de unde am preluat cifrele de mai sus începând cu 1970, am găsit și valorile vârstei mediane. Acestea au evoluat astfel: 1970 – 30,9 ani; 1980 – 30,5 ani; 1990 – 32,8 ani; 2000 – 34,4 ani și 2013 – 40,5 ani.

Cifrele acestea ilustrează existența unei faze de stagnare, îndeosebi după *boom*-ul natalității din anii de după 1966, dar ele ne arată și „vigoarea” cu care s-a reluat procesul în perioada care ne interesează în mod special aici. Pentru a percepe mai clar ce s-a întâmplat din 1990 încoace, oferim datele mai detaliate din tabelul 2. Mai detaliate, în sensul că, pe de o parte, prezentăm și cifrele absolute, nu doar pe cele relative, căci și acest aspect are importanță sa, și, pe de alta, am divizat categoriile de adulți și de vârstnici în subcategori. La adulți am constituit trei astfel de diviziuni: „adulți foarte tineri”, între 15 și 25 de ani, grupă de vârstă în care se încadrează în bună măsură populația aflată la studii, „adulți tineri”, între 25 și 45 de ani, și „adulți vârstnici”, de la 45 la 65 de ani. Pentru persoanele care au trecut pragul celor 65 de ani, am considerat că e important să distingem „vârstnicii tineri”, între 65 și 80 de ani, „vârstnicii vârstnici”, de la 80 de ani în sus, aceste din urmă două clase mai fiind cunoscute și sub eticheta de „vârstă a treia” și „vârstă a patra”. Firește că pragul de delimitare a acestor subcategori este și el unul convențional, linia de demarcare între vârstă a treia și a patra putând fi deplasată în jos, la 75 de ani, sau în sus, la 85 de ani. Oricum, este important de făcut această distincție între cele două categorii de vârstnici, dat fiind că este vorba în mod clar despre persoane cu resurse, probleme și nevoi diferite.

Dar înainte de a vorbi despre problemele vârstnicilor, să observăm evoluția structurii pe vârstă astfel evidențiată. Ceea ce impresionează în primul rând este scăderea drastică a numărului și ponderii copiilor în populația stabilă a țării. Grupa de vârstă de sub 15 ani conținea, la începutul anului 2013, cu circa 2,2 milioane de copii mai puțini decât la începutul perioadei, ajungând să reprezinte doar 15,7% din populația totală, față de 23,7%. Este vorba deci despre o scădere, în decurs de 23 de ani, cu 43% a efectivului și cu circa o treime a ponderii copiilor sub 15 ani! Cauza demografică fundamentală a acestei situații o reprezintă în mod evident scăderea rapidă a fertilității și menținerea nivelului scăzut după anul 1998, de când se cumulează contingentele ce formează grupa de vârstă respectivă.

Linia a doua a tabelului prezintă și ea un trend descendant atât al valorilor absolute, care scăd până în 2013 cu 38%, cât și al celor relative, care se reduc cu peste un sfert. Aici scăderea este mai marcantă doar după anul 2000, când migrația mai intensă și apoi intrarea în grupa respectivă de vârstă a născuților de după momentul schimbării regimului diminuează efectivele acesteia.

Liniile a doua și a treia conțin efectivele cele mai stabile. Populația adultă Tânără în vârstă postșcolară (25-44 de ani) variază cu efectivul între 6-6,5 milioane, cu ușoară tendință de scădere spre final; cealaltă populație adultă, din subgrupa mai vârstnică, variază și mai puțin: 5,1-5,2 milioane. Firește, în anii următori prima dintre aceste două categorii va începe să fie afectată de efectivele mai mici ale cohortelor născute după 1989. Pe ansamblu, grupa

adulților, 15-64 de ani, nu doar că nu oscilează mult, dar *ea atinge în perioada analizată cea mai mare pondere cunoscută*, o pondere pe care cu certitudine n-a mai avut-o niciodată și pe care este practic imposibil să-o mai atingă în următorul secol, cel puțin.

Tabel 5.2. Evoluția structurii pe vîrste a populației României, între 1990 și 2013 (populația stabilă la 1 ianuarie)

	1990	1995	2000	2005	2010	2013
total	23.211.395	22.712.394	22.455.485	21.382.354	20.294.683	20.020.074
0-14 ani	5.508.479	4.730.569	4.159.567	3.377.751	3.093.009	3.139.609
15-24 ani	3.802.972	3.790.536	3.648.182	3.170.341	2.631.603	2.365.026
25-44 ani	6.259.558	6.419.633	6.512.847	6.288.082	6.055.836	6.023.295
45-64 ani	5.256.951	5.083.492	5.173.478	5.323.542	5.247.567	5.233.946
65-79 ani	1.982.489	2.207.495	2.569.664	2.694.841	2.581.665	2.494.914
80 ani și +	400.946	480.669	391.747	527.797	685.003	763.284
	%					
total	100	100	100	100	100	100
0-14 ani	23,7	20,8	18,5	15,8	15,2	15,7
15-24 ani	16,4	16,7	16,3	14,8	13,0	11,8
25-44 ani	27,0	28,3	29,0	29,4	29,8	30,1
45-64	22,7	22,4	23,0	24,9	25,9	26,1
total adulți	66,1	67,4	68,3	69,1	68,7	68,0
65-79	8,5	9,7	11,4	12,6	12,7	12,5
80+	1,7	2,1	1,7	2,5	3,4	3,8
total vîrstnici	10,2	11,8	13,1	15,1	16,1	16,3

Sursa: INS

Vîrstnicii au crescut, aşa cum am văzut, semnificativ ca pondere, dar impresionează și creșterea lor numerică. Iată, de pildă, octogenarii¹⁰ au depășit trei sferturi de milion și numărul lor se va înmulții rapid în viitor. Situația acestora este una interesantă. Mai întâi, că cea mai mare parte (64,5% la ultimul recensământ) a octogenarilor sunt femei. Apoi, doar o treime din octogenari mai trăiesc în cuplu, iar această situație este cu totul dezechilibrată pe sexe (din cauza diferenței de vîrstă între soț și a supramortalității masculine): *60% din bărbați trăiesc în cuplu și doar 17% din femei*. Am încercat să afli tot din datele recensământului câți dintre vîrstnici trăiesc efectiv singuri, adică fără alte persoane în gospodărie. Din păcate, ultima grupă de vîrstă utilizată în tabelul de unde s-ar putea extrage această informație este de 75 de ani și peste și nu 80, cât am folosit aici. Oricum, este bine de reținut că un număr de 862.356 de persoane de 65 de ani și peste trăiau singure, reprezentând mai bine de un sfert din persoanele de vîrstă respectivă; dintre acestea, 76,9% sunt femei. La grupa de 75 de ani și

¹⁰ În sensul de persoane care au trecut de 80 de ani.

peste, efectivul celor care trăiesc singuri este de 487.534 și reprezintă o treime din total; dintre cei de peste 75 de ani care trăiesc singuri, 77,6% sunt femei.

Recent, Institutul Național de Statistică a realizat, cum spuneam, o estimare a efectivului și a structurii populației României cu reședință obișnuită în străinătate, emigranții, cifre care, adăugate la cele ce caracterizează populația stabilă, schimbă puțin din constataările de mai sus. Astfel, pentru anul 2012 s-a estimat numărul emigranților la 2,34 milioane, din care 1,23 milioane bărbați și 1,11 milioane femei. Structura pe vîrstă a acestui lot este evident una total diferită de cea a populației rezidente, predominând net populația adultă. Însumând cele două populații, ajungem la 22,44 milioane de români (aproximativ populația legală), în rândul căror cei peste 65 de ani reprezintă doar 14,5%, iar populația adultă urcă la 70,4%, restul de 15,1% fiind copiii sub 15 ani.

Consecințele sociale ale îmbătrânirii demografice au fost și sunt încă amplu analizate. Cu siguranță că în textul de față nu pot dezvolta acest subiect, pe care l-am tratat pe larg în altă parte¹¹, fără a avea acum de schimbă ceva din cele scrise. Ceea ce doresc totuși să fac aici este să subliniez câteva chestiuni de principiu. În primul rând, aşa cum am sugerat mai sus, trebuie respinsă *de plano* viziunea apocaliptică pe care o dezvoltă adesea cei care identifică societatea cu organismele vii și confundă îmbătrânirea populației cu îmbătrânirea organismului, sugerând deci apropierea sfârșitului unei civilizații sau chiar al omenirii, în general.

În al doilea rând, trebuie înțeles că nu există o structură pe vîrstă ideală, un reper față de care să putem judeca o situație dată. Prin urmare, nu putem spune că procesul despre care vorbim aici este unul esențialmente negativ, conducând la o îndepărțare de situația perfectă, întrucât nu avem o situație perfectă. Fiecare epocă istorică are specificul său, inclusiv pe plan demografic, și este absolut uimitor să vezi cum oameni, cu merite recunoscute în planul tehnic al demografiei, nu înțeleg că societatea actuală nu mai poate avea structura demografică nici măcar a celei de acum o jumătate secol, darămite a celei de acum un secol sau două.

În al treilea rând, îmbătrânirea demografică nu poate fi blamată la modul general, pentru simplul motiv că ea este consecința mai mult sau mai puțin directă a unui proces care este printre puținele aspecte ale vieții noastre despre care putem să spunem că există o cvasiunanimitate de opinii în valorizarea lui pozitivă: prezervarea și prelungirea vieții omului. Într-adevăr, reducerea mortalității, în speță a celei infantile, a fost cea care a generat reducerea fertilității și, de aici, a rezultat îngustarea piramidei vîrstelor la baza ei. Tot reducerea mortalității a fost aceea care a făcut ca generațiile succesive să ajungă să alimenteze cu tot mai mulți indivizi grupa superioară de vîrstă, iar, în final, să ajungă la a prelungi și viața vîrstnicilor, ceea ce conduce actualmente, în populațiile cele mai avansate, la îngroșarea vîrfului piramidei.

Consecința care rezultă de aici este una imediată. Pentru problemele sociale care se resimt la modul concret ca fiind generate de structura pe vîrstă a unei populații, la un moment dat sau într-un viitor apropiat, trebuie căutate, în primul rând, soluții sociale și abia în ultimă instanță unele demografice. Si asta, pentru că, după cum se înțelege, s-ar putea să nu

¹¹ Traian Rotariu, *Demografie și sociologia populației. Structuri și procese demografice* (Iași: Polirom, 2009), —, *Studii demografice* (Iași: Polirom, 2010).

există soluții demografice (să nu se poată imagina mecanisme care să modifice structura pe vârste ori să nu existe consens social pentru punerea în practică a unor măsuri care să genereze astfel de schimbări) sau, chiar dacă există, acestea să-și producă efectele peste mulți ani, știut fiind că există o mare inerție în desfășurarea proceselor demografice.

Fie că ne referim la sistemul de pensii, fie la cel al asigurărilor de sănătate (cele mai des invocate domenii unde s-ar resimți cu efecte negative îmbătrânirea demografică), acestea trebuie să se adapteze situației demografice actuale, dar și a celei viitoare, profitându-se de faptul că, *pe termen scurt*, demografia este, între științele sociale, cea mai aptă să ofere programe fiabile. Ambele aceste mecanisme de protecție socială au fost imaginatate în alte condiții demografice și întârzierea cu care s-a ajuns la concluzia că ele se cer modificate este cea care a creat în prezent o eventuală situație de criză sau măcar de neliniște. Chestiunea se reduce acum la a găsi soluții social-economice rapide și care să fie capabile să facă față și situațiilor viitoare, situații care se pot ușor imagina, mai ales pentru sistemul de pensii, deoarece pensionarii de acum într-o jumătate de secol sunt deja născuți și pot fi estimati ca număr și structură în anii ce vin.

Politici de populație

Politici sociale având ca scop modificarea volumului populației sau a structurilor acesteia pot fi imaginatate față de oricare dintre fenomenele demografice principale (fertilitatea, mortalitatea, migrația) sau secundare (nupțialitatea și divorțialitatea). Totuși, de cele mai multe ori, efectele demografice sunt rezultatul unor politici sociale având alte scopuri decât cele de a schimba numărul și structura populației și, de asemenea, uneori, sub masca unor politici sociale cu alte obiective, se ascund măsuri ce ţințesc de fapt asemenea transformări ale populației. Din aceste motive este, în general, foarte greu să identificăm în mod exact, în acțiunile sociale, măsuri cu obiectiv strict demografic, adică să vorbim propriu-zis despre politici demografice¹².

Astfel, dacă ne referim la nupțialitate și divorțialitate, aceste fenomene nu doar că influențează în zilele noastre tot mai puțin creșterea demografică (din cauza faptului că fertilitatea femeilor se delimitizează tot mai mult de căsătoria acestora), dar și măsurile de intervenție aici cu greu pot fi văzute altfel decât ca măsuri de susținere, protecție, întărire etc. a familiei. Din acest motiv, consider că, în contextul social și cultural european actual, cele două fenomene pot fi practic ignorate atunci când vorbim despre politici cu scop pur demografic.

În privința mortalității lucrurile stau, într-un sens, aproape la fel. În alt sens, ele sunt însă foarte diferite. Sunt la fel, deoarece politicile de sănătate, al căror efect direct și important este reducerea mortalității, sunt întemeiate pe un fundament etic și nu pe unul demografic. Așa cum societatea consideră că e „bine” să sprijine familia, tot așa – și având o întemeiere morală mai solidă și o adeziune populară mai largă – se consideră că este necesar ca societatea să sprijine lupta omului cu maladiile, să-l ajute să prevină și să depășească

¹² Consider că obiectivele și numai obiectivele sunt elementele prin care se poate defini caracterul unei politici, căci, de pildă, consecințele acesteia pot fi adesea unele neurmărite, colaterale și deci fără legătură cu esența lor.

episoadele critice de sănătate și să-i prelungească viața. Diferența este aici că aceste politici de sănătate au ca rezultat neurmărit schimbări semnificative în volumul și structura demografică. Și totuși, ținând seama de primul aspect, adică acceptând că sensul unei politici este dat de obiectivul ei și nu de efectele secundare, nici în cazul mortalității nu cred că se poate propriu-zis vorbi despre politici demografice.

Migrația externă este deja un fenomen asupra căruia am putea să ne oprim cu mai multă îndreptățire, considerându-l ca o posibilă componentă a politicilor de populație. Însă este evident că și aici, atunci când se adoptă politici de stimulare/frânare a uneia sau alteia dintre cele două forme (emigrăția sau imigrăția), lucrurile sunt cel mai adesea amestecate. În foarte rare cazuri, se preconizează atingerea unor obiective demografice explicite. Cel mai adesea, scopul demografic, dacă nu este complet negat, este parțial ascuns sub cuvertura obiectivelor economice, în speță cele legate de structura forței de muncă (deficitară sau excedentară). Totuși, în ultima vreme, dat fiind declinul demografic al multor țări, se vorbește tot mai des despre politici care să stimuleze imigrăția în scopul de a opri sau a frâna acest declin. S-a inventat chiar și un concept în acest sens, anume cel de „migrație de înlocuire” (*replacement migration*), spre a imagina ce anume fluxuri de imigrăție ar fi necesare pentru a opri căderea demografică. De cele mai multe ori, migrația de înlocuire e folosită mai mult în elaborări teoretice, fiind vorba despre calcule ce sunt menite să arate ce alte efecte are un asemenea proces (îndeosebi în privința structurilor rasiale, etnice, lingvistice, religioase etc.). Or, tocmai acest gen de calcule arată cât de greu este pentru un guvern să vină și să propună la modul deschis atingerea unor obiective demografice prin intermediul migrației. Rămâne deci să acceptăm că migrația este un fenomen demografic fundamental, față de care se pot elabora politici explicite, dar că, în realitate, obiectivele de această natură sunt mai rar explicitate, chiar și atunci când ele există în mintea celor ce stabilesc reguli pentru controlul migrației.

Singurul fenomen față de care putem spune că politicile sociale au un explicit caracter demografic, în sensul definit mai sus, este fertilitatea. Nașterile reprezintă elementul-cheie care influențează dinamica și structurile populației și, de când există o reflexie demografică sistematică, mereu s-a subliniat posibilitatea și necesitatea intervenției sociale asupra lor, fie pentru a reduce ritmul creșterii populației, fie pentru a-l stimula. Firește că mereu au fost aici dispute, nu doar asupra mijloacelor de intervenție, ci și – și mai ales – asupra dreptului societății/statului de a interveni într-o chestiune considerată privată (descendența indivizilor, a cuplurilor). Se înțelege că și în cazul de față măsurile de politici cu caracter pur demografic se împleteșc cu măsuri de politici sociale mai generale, fiind uneori nevoie de analize aprofundate pentru a evidenția scopuri demografice ascunse. Totuși, fertilitatea rămâne practic singurul fenomen demografic ce poate fi considerat un obiectiv direct și nedismulat al unor politici sociale.

Problema care se pune față de politicile privind influențarea fertilității este aceea a eficienței acestora. Este acesta un caz exemplar în care putem vedea cât de dificilă este stabilirea unor relații de cauzalitate între fenomenele sociale și cât de mult ne lipsește posibilitatea experimentării, de care beneficiază cercetătorii din științele naturii. Complexitatea relațiilor între măsurile pentru influențarea fertilității și situația efectivă a fenomenului, diversitatea instrumentelor folosite în diferite țări europene (ca să mă refer numai la zona aceasta), multitudinea conjuncturilor social-istorice în care se află diferențele țări,

precum și amestecul de obiective sociale și demografice, de care pomeneam, fac foarte dificilă o analiză comparativă a situației recente din țările din jurul nostru. Un astfel de obiectiv, ce ar consta în corelarea nivelului de fertilitate cu diferiți alți factori, inclusiv cei de politică demografică, ar merita un studiu aparte foarte amănunțit și, de aceea, nu pot intra în detaliu fără riscul de a interpreta greșit anumite relații.

Numai pentru a ilustra cât de greu este să înțelegem exact lucrurile, să amintim că, în anii din urmă, avem în Europa o fertilitate aproximativ egală, de nivel mai ridicat (aproximativ de 2 copii/femeie), în două țări care au un trecut, dar și un prezent caracterizate de opțiuni total opuse în domeniul politicilor de populație: Anglia liberală, nonintervenționistă, în care valorile și deciziile indivizilor sunt pe primul plan, și Franța, stat puternic centralizat și intervenționist, care de vreun secol și jumătate este dominat de o ideologie populaționistă, materializată în măsuri constante pentru sprijinirea natalității și politici sociale ajustate acestui scop. Sau, la polul opus, cu fertilitatea cea mai joasă, găsim în Europa societăți atât de diferite precum cele catolice și ortodoxe mediteraneene (Spania, Italia, Grecia) și cele central și est-europene, aflate de o parte sau alta a fostei Cortine de Fier: Germania, Austria, Ungaria, România, Bulgaria etc.

În ceea ce privește țara noastră, este greu de spus dacă, după căderea regimului comunist, au existat măcar preocupări demografice serioase din partea guvernărilor, ca să nu mai vorbim despre politici de populație consecvente. Este adevărat că diferite guverne au înființat comisii consultative pe problemele populației, dar activitatea acestora a fost sporadică și fără să se materializeze în vreun plan de măsuri în domeniu. De asemenea, pe lângă Președinție, a funcționat o comisie destinată risurilor și inechităților sociale, care a produs și un raport publicat¹³, comisie care a avut și o componentă demografică. În raportul menționat, această componentă și-a găsit un loc destul de modest și oricum nu cuprinde și chestiuni legate de politicile demografice. S-a considerat necesar – la sugestia demografilor prezenți în comisie, între care și subsemnatul – să se realizeze un studiu complementar dedicat exclusiv chestiunilor privind populația, dar, din păcate, apariția primelor semene ale crizei economice a curmat brusc interesul pentru asemenea chestiuni, făcând ca activitățile comisiei să se încheie, fără a mai continua acel proiect cu conținut demografic.

Se poate, desigur, încerca să se explice această atitudine de neimplicare a autorităților în domeniul populației și a fenomenelor legate de aceasta. Este foarte probabil adevărat, aşa cum s-a afirmat în mai multe ocazii, că în România postdecembristă ar fi fost imposibil să se imagineze, de pildă, măsuri în scopul reglării creșterii populației, după traumele suferite de cei care au trecut peste anii de comunism, trăind îndeosebi măsurile inumane impuse de Ceaușescu începând cu 1966. În paranteză fie spus, un argument similar pentru neintervenția guvernamentală în domeniu este invocat și pentru Germania, și această țară trăind cu peste trei decenii înaintea noastră sub incidența unor măsuri populaționiste ale unui alt regim totalitar. În al doilea rând, un argument destul de pertinent este acela că punerea în aplicare a unor măsuri de politică demografică, aşa cum ar fi cele de sprijinire a natalității, costă foarte mult și efectul lor poate să nu fie de lungă durată. Or, după euforia anului 1990, când s-a încercat repararea mai multor situații considerate nedrepte, guvernele ce au urmat au fost

¹³ Marian Preda (coord.). *Riscuri și inechități sociale în România* (Iași: Polirom, 2009).

mereu în criză de resurse pentru programele de politici sociale, iar obiectivele demografice nu au fost niciodată considerate unele presante.

Sимптоматичă pentru felul în care sunt privite problemele populației de factorii politici este atitudinea autorităților față de migrația externă, atitudine ce nu pare să fi suferit vreo modificare odată cu schimbarea guvernelor. Lăsând la o parte discuțiile provocate de componența listelor electorale, în momentele din apropierea alegerilor, discuții care în majoritatea cazurilor sunt unele sterile, fiind provocate de confuzia voită sau nonvoită, între populația legală și cea rezidentă, singurele preocupări serioase legate de emigrația românească sunt cele cu caracter economic, în speță monetar, și anume cu referire la câți bani intră în țară sub forma remitențelor datorate acestor emigranți. N-am văzut un studiu serios comandat de autoritățile române pentru a studia situația emigrației românești (stabilirea numărului, a structurilor demografice, profesionale, educaționale, etnice etc. ale celor plecați, dar și evaluarea duratei de când sunt plecați, a ponderii celor care este de așteptat să se reîntoarcă după un interval de timp etc.), pentru ca pe baza unor date fiabile să se poată estima consecințele pe diverse planuri ale acestei neobișnuite, ca amploare, hemoragii de populație. Abia ținând seama de aceste consecințe, se pot apoi imagina măsuri de intervenție pentru a schimba anumite elemente ale situației.

Dacă despre emigrația românească se mai vorbește cât de cât, despre imigrație este o tacere aproape totală. Doar cu ocazia ultimului recensământ s-au numărat cetățenii străini trăitori pe teritoriul României pentru o perioadă de un an (adică inclusi în populația stabilă). Numărul lor este foarte mic, chiar neașteptat de mic – 34.252 –, mai ales că intră aici și cetățenii moldoveni, mulți dintre ei aflându-se cu burse de studii pe mai mulți ani în România. Într-un alt tabel al aceleiași înregistrări găsim numărul cetățenilor români născuți în alte țări: 118.307. Este clar că aici se regăsesc, pe de o parte, vârstnicii care, în urma războiului, au rămas cetățeni români, ei fiind născuți în teritoriile rămase în afara României, precum și emigranții definitivi ulteriori, în număr mic anual, dar care s-au cumulat în timp. La o privire rapidă asupra vârstelor, observăm că aproape jumătate (52.548) dintre acești imigranți sunt copii sub 15 ani, cifrele cele mai mari găsindu-se în rubricile țărilor cu migrație românească mai importantă (îndeosebi Italia și Spania), ceea ce înseamnă că de fapt ei sunt copiii românilor plecați temporar în aceste țări.

Chiar dacă cifrele imigrației sunt departe de a surprinde efectivul real al străinilor aflați în România (acestia fiind, în mod normal, subînregistrați la recensământ), problema acestui tip de migrație ar trebui pusă în discuție, în vederea stabilitării unei strategii naționale, fie în ideea înlăturării deficitului de populație, aşa cum se discută la nivelul Uniunii Europene, fie în cea a potențialelor pericole generate de o imigrație masivă, chestiune de asemenea dezbatură în țările occidentale. Dar, firește, noi avem și o problemă specifică, cea a emigrației, pe care nici Europa în ansamblul ei și nici țările occidentale cele mai importante nu o (mai) au. Acest fenomen poate fi lăsat să se desfășoare de la sine, aşa cum s-a întâmplat în ultimii 25 de ani, reglarea lui făcându-se doar prin reglementările celorlalte țări privind imigrația sau prin intermediul factorilor spontani conjuncturali, sau se poate încerca un control al lui.

Chestiunea subfertilității populațiilor europene devine tot mai clar una preocupantă la nivelul Uniunii. Chiar dacă efectivul demografic comunitar este în ușoară creștere, depășindu-se nu de mult pragul de 500 de milioane, grație unui spor anual de 1-2 milioane de

locuitori, în ultima vreme, motivele de neliniște provin din faptul că acest lucru se petrece pe seama sporului migratoriu. Calculele pesimiste arată că până la finele secolului doar între un sfert și o treime din populația Europei ar mai fi de origine europeană. Preocupările pentru sporirea fertilității se regăsesc mai ales la nivelul țărilor în care indicele de reproducere este foarte mic, Germania fiind una dintre marile națiuni europene care, în anii din urmă, pare a-și schimba optica asupra acestei probleme, căutându-se mijloace de stimulare a nașterilor. În principal, trebuie evidentiat faptul că opinia specialiștilor începe să se schimbe, trecând de la una sceptică față de eficacitatea politicilor de populație la acceptarea faptului că, cel puțin în anumite țări, ratele mai ridicate de fertilitate pot fi corelate cu politicile publice expuse în acest domeniu.¹⁴

Desigur că pentru identificarea mijloacelor care să provoace o schimbare în comportamentul reproductiv atenția este îndreptată spre țările care au avut deja succes în acest domeniu: Franța, Marea Britanie, țările nordice. Deocamdată principalul instrument identificat pentru obținerea unui astfel de rezultat pare a fi *reducerea costurilor de oportunitate* legate de nașterea și creșterea unui copil. Este vorba deci nu despre sporirea ajutoarelor materiale directe acordate mamelor sau familiilor, ci despre reducerea pierderilor pe care mama sau cuplul le au de pe urma nașterii, ca urmare a intreruperii activităților, a riscurilor de a pierde slujbele, a scăderii șanselor de promovare profesională etc.

Presupunând că aceste măsuri ar putea fi eficace – și fără a cădea totuși în capcana soluțiilor miracol, adică fără a crede că este suficient să controlăm un singur factor pentru a produce efectul dorit, neluând în considerare multe alte aspecte specifice fiecărei societăți –, să ne întrebăm în ce măsură o asemenea pârghie ar fi una potrivită pentru sporirea fertilității la noi. Arătam mai la început că actualmente nașterile în România se datorează contribuției aproape egale a două mari categorii de femei: cele ocupate, mai ales în ramurile neagricolă și îndeosebi salariale, și cele înregistrate ca inactive, în rândul căror găsim majoritatea mamelor din rural, care se declară casnice, dar care evident sunt ocupate, mai mult sau mai puțin, în activități agricole. Prima categorie, cea a salariatelor, predomină la vîrstele de fertilitate mijlocii 25-40 de ani; cealaltă, a celor fără ocupație, deține o pondere mai mare în rândul mamelor mai în vîrstă, dar mai cu seamă printre cele tinere, 20-24 de ani, sau foarte tinere, sub 20 de ani.

Pare normal ca femeile ocupate sau cele pe cale de terminare a studiilor superioare și pregătite pentru a începe o carieră să fie mai sensibile la măsuri care să diminueze costurile de oportunitate, în vreme ce celelalte, adesea recrutate din păturile mai sărace ale populației, să fie sensibile la stimulente materiale directe. O problemă care se pune este, firește, și aceea dacă dorim doar să mărim numărul de nașteri sau ne interesează și cine anume aduce pe lume copii. Dacă intră în joc și acest din urmă aspect, atunci accentul va cădea, în mod firesc, pe măsuri care să stimuleze fertilitatea unor anume categorii de femei. Dar neexistând validat social un program sau măcar un obiectiv al politicilor demografice, specialistul nu poate decât să analizeze situația actuală și tendințele demografice și să semnaleze rezultatele experiențelor prin care au trecut alte țări.

¹⁴ Jan M. Hoem, "Overview Chapter 8: The impact of public policies on European fertility", *Demographic research*, 19, no., (2008), pp. 249-260.

Capitolul 6

Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990

Flavius Mihalache

Introducere și obiective

Prin acest studiu urmăresc să creionez evoluția demografică, la nivel național și regional, a zonelor rurale după 1990. Analizele incluse în acest material țîntesc să exploreze și să valideze teza conform căreia ruralul românesc a încetat să mai prezinte o imagine omogenă din punct de vedere demografic, evoluțiile din ultimele decenii sub acest aspect conducând către instaurarea unor decalaje pronunțate, susținute pe configurații regionale și locale.

Analizele pe care se centrează acest studiu fac recurs la utilizarea datelor secundare în cercetarea comparativă a profilurilor demografice. În esență, metoda comparativă depășește diferențierea clasică cercetare cantitativă – cercetare calitativă, oferind informație în profunzime pe baza analizei unui număr restrîns de cazuri.¹ În acest fel, comparativismul îmbină, într-o manieră adecvată, interesul metodelor quantitative pentru generalizare și validitate, cu accentul pe care metodele qualitative îl pun pe explorarea în profunzime a cazurilor. În contextul lucrării, abordarea comparativă permite evidențierea diferențierilor și asemănărilor consemnate între unitățile analizate (județe), favorizând clasificarea ruralului pe baza ordonării formelor de agregare a coordonatelor demografice.

Evoluția populației rurale după 1990

Conform cîrfelor raportate de Institutul Național de Statistică în urma recensământului derulat în 2011, aproape 46% din totalul populației din România era domiciliată în comune. În perioada 1990-2010 acest segment al populației s-a redus cu peste un milion de persoane, scădere explicată, în primul rînd, prin cele două procese demografice răspunzătoare de schimbarea populației (mișcarea naturală și mișcarea migratorie), dar și prin declararea unor localități rurale drept orașe.² În perioada socialistă, ponderea populației rurale a scăzut puternic în anii '60 și '70³, fiind un rezultat direct al proceselor de industrializare și urbanizare⁴, precum și al sistematizării localităților rurale.⁵ Începînd cu a doua parte a anilor

¹ Charles Ragin, *The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987).

² După anul 2000 au existat mai multe cazuri de localități rurale ce au fost ridicate la rangul de orașe (cele mai multe cazuri în acest sens au fost stipulate în Legea 83/2004).

³ Vladimir Trebici și Ilie Hristache, *Demografia teritorială a României* (București: Editura Academiei R.S.R., 1986).

⁴ Peter Ronnas, "Centrally Planned Urbanization: The Case of Romania", *Human Geography*, 64, no. 2, (1982).

'80, procesul de urbanizare a cunoscut o decelerare semnificativă, pe fondul dificultăților economice înregistrate de România, ce nu au mai permis susținerea politicilor de industrializare și sistematizare a localităților rurale în ritmul înregistrat anterior. După 1989, ca urmare a stopării procesului de dezvoltare urbană, ponderea populației rurale a variat foarte puțin, reducându-se cu mai puțin de 1% în intervalul a două decenii, în timp ce la nivelul mișcării migratorii interne cu schimbare de domiciliu fluxul urban-rural a devenit dominant.

Pentru perioada de după 1990, schimbările înregistrate la nivelul populației rurale conturează apariția și dezvoltarea unui model de evoluție negativă a principalilor indicatori demografici. Aceste transformări au condus la instaurarea unui dezechilibru demografic pronunțat, manifestat prin îmbătrânirea populației și prin reduceri importante la nivelul natalității și fertilității.⁶ Ca urmare, în momentul de față, profilul demografic al populației rurale diferă semnificativ de situația înregistrată în urmă cu două decenii, în special prin afirmarea tot mai accentuată a diferențierilor la nivel regional.

Două sunt dimensiunile principale pe baza cărora se manifestă procesul de diferențiere demografică a zonelor rurale. Avem de a face, astfel, cu evoluții diferite la nivel de regiune sau județ și cu diferențieri consemnante între localitățile din același areal. În acest fel, localitățile rurale situate în zone periurbane înregistrează profiluri demografice pozitive, determinate în special de influența venită din partea migrației urban-rural. De cealaltă parte, în localitățile izolate și în cele aflate la distanțe mari de centre urbane se înregistrează evoluții negative pronunțate. În acest mod, aspectele ce constituie factorii determinanți ai atractivității locuirii în rural, precum nivelul de dezvoltare atins de localități, infrastructura și utilitățile publice și distanța până la orașele importante din regiune, au influențat în mod direct evoluția demografică a acestora.

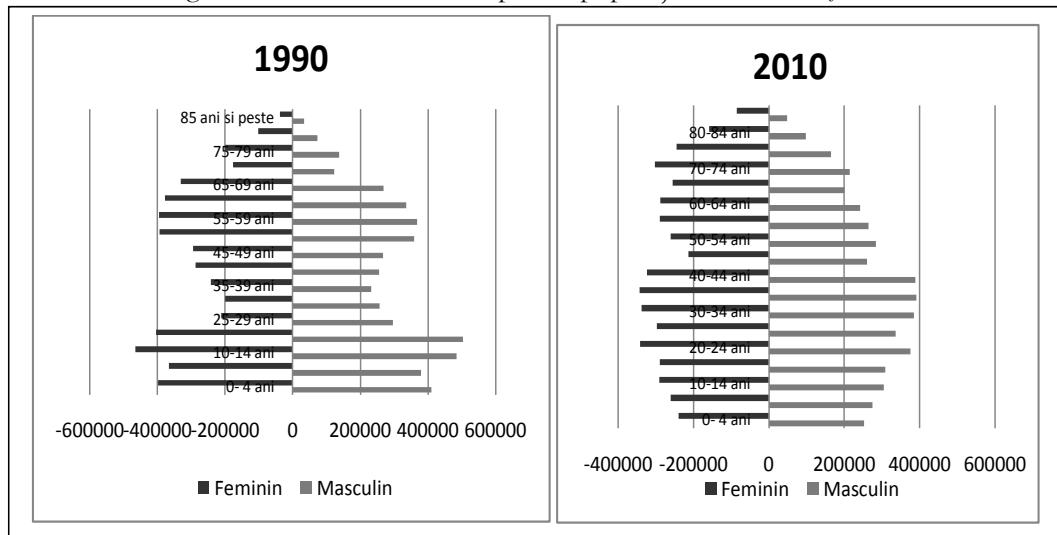
Datele privind structura demografică la nivel național, pentru anii 1990 și 2010, arată importante modificări survenite la nivelul distribuției pe vârste a populației rurale. Piramidele vârstelor corespunzătoare efectivelor de populație pentru aceste două momente prezintă, astfel, diferențieri foarte pronunțate, atât la nivelul volumului efectivelor de populație pe categorii de vîrstă, cât și al raportului dintre cohortele tinere și cohortele corespunzătoare vârstelor înaintate (figura 1). În anul 1990 se înregistra un deficit pronunțat de populație în categoria de vîrstă 20-50 de ani, determinat de migrația intensă rural-urbană din perioada industrializării, ceea ce a făcut ca, în reprezentarea grafică, piramida vârstelor să ia forma unei clepsidre. De cealaltă parte, piramida vârstelor populației rurale pentru anul 2010 prezintă o structură romboidală, cu efective ale populației tinere în descreștere continuă, pe fondul reducerii natalității în ultimele două decenii. Pe termen mediu, în condițiile în care generațiile foarte numeroase născute după adoptarea decretului de interzicere a avortului (1966) vor ajunge la vîrstă a III-a, se va putea consemna un și mai acut dezechilibru al structurii pe vârste a populației rurale, care, în reprezentarea grafică, va lua forma unei piramide inversate,

⁵ David Turnock, "The Planning of Rural Settlements in Romania", *The Geographical Journal*, 157, no. 3, (1991), pp. 251-264.

⁶ Vasile Ghețău, "Declinul demografic al României: ce perspective?", *Sociologie Românească*, III, no. 2, (2004), pp. 5-42.

având baza, corespunzătoare generațiilor tinere, mai îngustă decât vârful său, reprezentat de cohortele corespunzătoare populației vârstnice.

Figura 6.1 Piramida vîrstelor pentru populația rurală 1990 și 2010



Sursă: calcul personal pe baza de date INS-Tempo

În ultimele două decenii, evoluția structurii pe vîrste a populației rurale a fost marcată de reducerea ponderii tinerilor (cu vîrste cuprinse între 0 și 15 ani) de la 24% la 17%, concomitent cu creșterea, cu cinci procente, până la valoarea de 18% a ponderii populației de peste 65 de ani. Astfel, în momentul de față, procesul de îmbătrânire a populației rurale reprezintă o consecință directă a ponderii reduse pe care o au categoriile de vîrste fertile în totalul populației, ceea ce conturează instaurarea unui proces de scădere demografică ce nu poate fi stopat prin mecanismele creșterii naturale.⁷

La nivelul evoluției principaliilor indicatori ai mișcării naturale în rândul populației rurale, ultimele două decenii au fost marcate de reducerea cu peste 4% a ratei natalității (de la 14,3‰ la 9,8‰), în timp ce rata mortalității a consemnat o creștere de peste 1‰ (de la 13,4‰ la 14,7‰). Scăderea numărului de nașteri în rural este rezultatul atât al scăderii ratei fertilității, cât și al creșterii constante a ponderii populației vârstnice. Măsurile de stimulare a natalității adoptate în ultimii ani au avut efecte cu precădere în rândul populației urbane, unde ponderea salariaților, ce pot beneficia de prevederile actelor normative în domeniul, este mult mai mare decât în rural.

În ultimii ani s-a manifestat o tendință de egalizare a valorilor ratei natalității la nivelul celor două medii rezidențiale, pentru ca, începând cu anul 2010, valoarea acestui indicator în mediul urban să o depășească pe cea consemnată în cazul populației rurale. În acest context, devine evident faptul că ruralul încetează să mai joace rolul tradițional în echilibrare a structurii pe vîrste a populației la nivel național.

⁷ ——, "Copiii care ne lipsesc și viitorul populației României: O perspectivă din anul 2007 asupra populației României în secolul XXI", *Sociologie Românească*, V, no. 2, (2007), pp. 7-85.

Imediat după 1990, rata natalității s-a redus substanțial, iar rata mortalității a înregistrat o creștere semnificativă. După scăderea valorilor ratei natalității rurale, înregistrată în 1991, a urmat o perioadă de relativă stabilitate, în care, timp de 10 ani, acest indicator a fluctuat între 12‰ și 13‰. Ulterior anului 2001, evoluția descendentală s-a accentuat, atingând la nivelul anului 2010 o valoare minimă de 9,8‰. În intervalul ultimelor două decenii, fluctuațiile cele mai importante ale ratei mortalității s-au înregistrat în prima parte a intervalului, având ca minim valoarea de 13,4‰ (atinsă în anul 1990) și nivel maxim valoarea de 16,5‰ (consemnată pentru anul 1996). În ultimii ani, evoluția indicatorului privind numărul deceselor la 1.000 de locuitori din rural a cunoscut un traiect relativ liniar, cu fluctuațiile reduse, însă cu valori constant superioare celor ale ratei natalității. Plecând de la tendințele semnalate de evoluțiile indicatorilor privind mișcarea naturală a populației rurale, pe termen mediu și lung se prefigurează o adâncire a decalajului dintre valorile acestora, determinată în principal de reducerea fertilității și de procesul de îmbătrânire demografică.

Sporul natural negativ în mediul rural s-a instaurat începând cu anul 1991. Ulterior acestui an și până în 1997 a urmat o etapă de scădere a valorilor acestei rate (atingând un minim de -4,5‰ în anul 1997), consemnată pe fondul creșterii ecartului dintre rata natalității și rata mortalității. Între anii 1998 și 2001 s-a înregistrat o ușoară creștere a valorilor ratei sporului natural, pe fondul reducerii ratei mortalității, pentru ca, începând cu anul 2003, aceasta să se păstreze în jurul a -4‰. În 2010 a avut loc o nouă prăbușire a ratei sporului natural, care a atins un minim absolut de -4,9‰.

Asemenea ratei natalității și în strânsă legătură cu evoluția acesteia, valorile medii naționale ale ratei totale a fertilității⁸ (RTF) s-au redus după 1990, cunoscând cele mai importante scăderi chiar la începutul anilor '90, pentru ca după anul 2000 aceasta să se stabilizeze în jurul valorii de 1,3 copii/femeie. Chiar dacă reducerea ratei totale a fertilității în rural nu a atins valorile minime înregistrate în cazul populației urbane, prăbușirea sa a fost mult mai puternică. Astfel, în analiza evoluției ratei totale a fertilității în rândul populației rurale se evidențiază existența a două etape principale: 1990-2004 (cu valori în scădere ale RTF, dar relativ ridicate comparativ cu media consemnată în mediul urban) și 2005-2010 (când RTF a înregistrat valori în jurul a 1,5 copii/femeie), mult mai apropiate de cifrele pe care acest indicator le-a consemnat în rândul populației domiciliate la orașe.

Modelul fertilității tardive a prins contur din ce în ce mai pronunțat și în mediul rural, generalizându-se în același timp și modelul familiei cu un singur copil, în special în rândul cuplurilor tinere.⁹ Datele privind fertilitatea pe vîrstă arată scăderea pronunțată a numărului de nașteri în categoria de vîrstă a mamelor de 20-24 de ani, concomitant cu creșterea ușoară a celei înregistrate la mamele cu vîrstă cuprinse între 30-34 de ani. Sub acest aspect, evoluția fertilității în rural trebuie privită ca un rezultat direct atât al transformărilor din societate reflectate la nivelul standardului de viață, atitudinilor și valorilor indivizilor, cât

⁸ Acest indicator demografic arată căi copii ar aduce pe lume, în medie, o femeie, dacă pe toată durata vieții sale s-ar păstra constante ratele de fertilitate pe vîrstă din momentul de referință.

⁹ Mihaela Hărăguș, "Is Romania going toward the one child family model?", *Romanian Journal of Population Studies*, 1, no. 1-2, (2007), pp. 45-71.

și ca un produs al structurii pe vârste a populației.¹⁰ Avem de a face astfel, în determinarea la nivel macrosocial a fertilității, cu factori subiectivi ce țin de preferințele și deciziile indivizilor cu privire la familie și copii, precum și cu o serie de factori obiectivi, reprezentați, în special, de vârsta populației.

Rata nupțialității în rândul populației rurale s-a redus de la 7,5 căsătorii la 1.000 de locuitori, cât se înregistra în anul 1990, la valoarea de 4,2%, pentru anul 2010. Pe județe, doar în șapte cazuri acest indicator depășește 5% (Satu Mare, Brașov, Maramureș, Suceava, Constanța, Ilfov, Timiș), în timp ce în Brăila și Teleorman acesta se situează sub pragul de 3%. În același timp, rata divorțialității în rural aproape că s-a dublat în ultimele două decenii, atingând 1,09 divorțuri la 1.000 de locuitori, iar vârsta medie la prima căsătorie a crescut cu trei ani în rândul femeilor (de la 21,3 ani la 24,3 ani) și cu patru ani în rândul bărbaților (de la 24,8 ani la 28,8 ani). Modificările apărute la nivelul nupțialității în rural se înscriu în nota generală la nivelul societății, descriind un proces de amânare a căsătoriei și, implicit, a nașterii către vârste mai înaintate. Acest proces demografic s-a instaurat pe fondul manifestării unui cumul de factori ce țin de reducerea presiunii sociale în vederea căsătoriei, generalizarea modelului uniunilor consensuale în rândul tinerilor, creșterea perioadei pe care tinerii o petrec în școală, precum și a dificultăților de ordin material în asigurarea unei locuințe, pe care aceștia trebuie să le depășească.

Un alt proces demografic cu impact major în reconfigurarea mediului rural românesc după 1990 a fost reprezentat de mișcarea migratorie a populației, atât sub forma migrației interne, cât și a migrației externe. Mișcarea migratorie internă, prin schimbarea mediului de reședință, a prezentat pentru perioada de după 1990 o deplasare preponderentă a populației pe ruta urban-rural. Ratele de schimbare de domiciliu au fost, în ultimii ani, cu aproximativ 4-6% mai mari pentru migrația dinspre orașe spre comune, decât relația inversă (tabelul 1). Dacă în primii ani de după 1990 fluxul de migrație urban-rural poate fi explicat ca reprezentând un efect al dezindustrializării orașelor și al problemelor sociale generate de șomaj, în ultimii ani, această tendință poate fi pusă pe seama procesului de dezvoltare rezidențială a comunelor din zonele periurbane, ce au atras o parte însemnată a populației urbane.

Tabel 6.1 Rata migrației interne

	2002	2004	2006	2008	2010
total	14,7	17,1	15,5	18,1	21,4
din rural în urban	6,2	6,6	6,3	6,7	8,2
din urban în urban	7,2	8,1	8,5	9,1	11,9
din rural în rural	6,8	7,9	6,6	8,1	9,3
din urban în rural	9,5	12	9,7	12,9	13,8

Sursă: INS, Anuarul Statistic al României 2011

Notă: Datele din tabel reprezintă numărul de schimbări de domiciliu înregistrate pe parcursul unui an calendaristic la nivelul mediilor rezidențiale, raportat la 1.000 de locuitori.

¹⁰ Traian Rotariu, "Îmbătrânirea demografică și unele efecte sociale ale ei", *Sociologie Românească*, IV, no. 4, (2006), pp. 76-94.

La nivelul anului 2010 au fost înregistrate peste 220 de mii de stabiliri de reședință în mediul rural, cele mai multe dintre acestea fiind în județele Iași (10,5 mii), Timiș (10,2 mii), Ilfov (8,9 mii), Bacău (8,8 mii) și Cluj (8,6 mii). În mareea majoritate a județelor, zonele rurale au consemnat un spor demografic pozitiv prin schimbare de domiciliu, excepție de la acest model făcând opt unități (Alba, Bistrița-Năsăud, Botoșani, Gorj, Mehedinți, Olt, Tulcea și Vaslui). Valorile cele mai ridicate ale acestui indicator au fost cele întâlnite în cazurile județelor Ilfov (+6.173 cazuri), Timiș (+4.558 cazuri), Cluj (+4.201 cazuri) și Constanța (+1.946 cazuri).

Diferențieri regionale ale structurii demografice rurale

Elementul major ce conturează particularitățile demografice înregistrate la nivelul mediului rural ține de afirmarea tot mai pronunțată a unor caracteristici regionale ale evoluției principalilor indicatori demografici. Asistăm, astfel, la un proces de eterogenizare accentuată a caracteristicilor demografice ale populației rurale, înregistrat atât în profil regional și județean, cât și la nivel de localitate. O serie de studii anterioare au confirmat existența unor importante particularități demografice în profil regional, constituite, în special, pe baza evoluțiilor din ultimele două decenii ale indicatorilor de profil.¹¹ În linie cu aceste rezultate, în cele ce urmează îmi propun să explorez diferențierile demografice regionale consemnate în cazul populației rurale, având ca reper în analiza situația înregistrată în anul 1990.

Județele Bistrița-Năsăud, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Neamț, Teleorman și Vrancea au cele mai ridicate ponderi ale populației rurale (peste 2/3 din totalul efectivului), în timp ce, de cealaltă parte, județele Brașov, Constanța, Hunedoara, Sibiu și Timiș reprezintă unitățile preponderent urbane, unde populația rurală nu depășește o treime. Pe baza acestor date în profil județean, putem creionă primul nivel de diferențiere teritorială a caracteristicilor mediului rural.

Privind datele longitudinale pentru perioada de după 1990, devine evident faptul că populația rurală la nivelul celor 41 de județe a înregistrat evoluții negative, marcate de reduceri ale efectivelor și de creșterea ponderii populației vârstnice. Excepție de la acest model fac doar județele Iași, Suceava, Sibiu, Constanța și Brașov, unde ratele de natalitate în rândul populației rurale s-au păstrat la valori superioare, fapt ce le-a permis acestora să înregistreze spor pozitiv pe aproape întreaga perioadă a ultimelor două decenii. În profil regional, la nivelul anului 2010, cele mai reduse valori ale ratei sporului natural¹² au fost consemnate în județele din Oltenia și în cele din partea de sud a Munteniei, unde acest indicator a depășit -7%, cu nivelul minim de -13% înregistrat în cazul județului Teleorman.

La nivel de evoluție a acestei rate în perioada ultimilor 20 de ani, cele mai importante reduceri au fost înregistrate în județele din Moldova, pe fondul trecerii acestora de la un model dominat de valori pozitive ale sporului natural la evoluții negative. Astfel, perioada ultimilor ani a consemnat scăderea accentuată a natalității în județele din zona de est a țării,

¹¹ Miklos Bakk și Joseph Benedek (coord.). *Politici regionale în România* (Iași: Polirom, 2010).

¹² Indicatorul se calculează ca diferență dintre rata natalității și rata mortalității și arată evoluția populației determinată de mișcarea raportată la 1.000 de locuitori.

care până de curând înregistrau evoluții pozitive, distincte de ceea ce putea fi consemnat în cea mai mare parte a țării.

Comparând datele județene privind valorile sporului natural în anul 1990 cu cele raportate pentru 2010, se constată faptul că la nivelul județului Vaslui s-a manifestat cea mai pronunțată reducere a acestui indicator (în intervalul amintit producându-se o cădere de aproape 12 unități a acestuia, până la valoarea de -5,4%). Alte patru județe din această zonă (Iași, Bacău, Galați, Neamț) ocupă următoarele poziții în ierarhia reducerii ratei sporului natural. Județul Iași, care consemna în 1990 o rată a sporului natural de 9,5%, a ajuns, la două decenii distanță, la contabilizarea unei valori negative (-1%). Aceeași ampoloare a scăderii poate fi întâlnită și în cazul județului Bacău. De cealaltă parte, comparând indicatorii ratei sporului natural pentru anii 1990 și 2010, cele mai stabile evoluții au fost cele raportate pentru județele: Brașov (0,2%), Arad (0%), Ilfov (-0,4%), Bihor (-1,7%) și Timiș (-1,7%).

Fluctuațiile multianuale maxime ale ratei sporului natural au avut loc în primii ani de după 1990, când cele mai multe dintre ratele natalității pe județe s-au prăbușit. Cifrele comparative privind valoarea ratei sporului natural în anul 1995, față de cele raportate în anul 1990, arată că în 24 de județe acest indicator a scăzut cu mai mult de patru unități. Pentru perioadele următoare această reducere a fost mai lentă, pentru ca în ultimii ani să asistăm la o temperare importantă a intensității acestei tendințe, produsă pe fondul instaurării unui model demografic mai stabil, în care reducerea efectivului populației a devenit un proces liniar.

Datele la nivel național arată că în anul 2010 aproape 18% din totalul populației rurale se încadra în categoria de vârstă +65 de ani, aceasta cunoșcând o creștere de trei procente față de valoarea consemnată în anul 1990. În județe, cu doar câteva excepții, ponderea populației vârstnice a crescut continuu (în categoria excepțiilor intră județele Arad, Timiș, Constanța, Sibiu, Iași și Brașov, în care, în ultimul deceniu, valorile acestui indicator s-au păstrat relativ constante). Întrajudețean, observăm ponderi mai ridicate ale populației vârstnice în localitățile izolate sau în cele aflate la mare distanță de orașe importante, situație produsă pe fondul migrației puternice a populației tinere, înainte de 1990, către orașe. Acestei influențe i s-a adăugat impactul pe care migrația externă pentru muncă l-a avut asupra structurii pe vârste a populației în perioada ultimului deceniu.

Cea mai ridicată pondere a populației vârstnice în totalul populației rurale se înregistrează în județul Teleorman, unde mai mult de un sfert din totalul efectivelor avea, la nivelul anului 2010, peste 65 de ani (tabelul 2). Județele Dolj, Olt, Vâlcea, Mehedinți și Buzău urmează în această ierarhie, având aproximativ 23% din totalul populației peste această limită de vârstă. De asemenea, ponderi ridicate ale populației vârstnice întâlnim și la nivelul județelor din partea de sud și sud-est a Munteniei, precum și în două județe puternic urbanizate din Transilvania (Hunedoara și Cluj). De cealaltă parte, județele Iași, Ilfov, Brașov, Sibiu, Satu Mare și Constanța au cele mai reduse ponderi ale populației vârstnice (situate în intervalul 12-15% din totalul efectivului), care le evidențiază ca zone încă neafectate semnificativ de procesul de îmbătrânire demografică.

Tabel 6.2 Ponderea populației vârstnice (+65 de ani) și a populației tinere (0-15 ani) în rândul populației rurale

județele cu cea mai importantă pondere a populației de peste 65 de ani		județele cu cea mai ridicată pondere a populației cu vârste de sub 15 ani		
Județ	% din efectiv în 2010	% din efectiv în 1990	județ	% din efectiv în 2010
Teleorman	27	19	Iași	21
Dolj	23	18	Vaslui	21
Buzău	23	17	Suceava	20
Vâlcea	23	15	Botoșani	20
Mehedinți	23	18	Sibiu	20
Olt	23	15	Brașov	19
Giurgiu	22	17	Constanța	19
Brăila	22	14	Galați	18
Hunedoara	22	17	Bistrița-Năsăud	18
Cluj	21	16	Mureș	18
Ialomița	21	14	Covasna	18
Călărași	21	14	Neamț	17

Sursă: prelucrarea autorului după datele INS-Tempo

Datele privind natalitatea la nivel de județ confirmă instaurarea unor modele evolutive distințe la nivel județean, ce au la bază structura pe vârste a populației și valorile ratei fertilității pentru fiecare unitate teritorială de acest tip. Conform datelor INS-Tempo pentru anul 2011, cele mai ridicate valori ale ratei natalității în rural au fost înregistrate în județele Brașov (13%), Covasna (11,4%), Sibiu (11,3%), Constanța (11,1%) Ilfov (10,8%) și Iași (10,7%). De cealaltă parte, cele mai grave situații, sub acest aspect, se consemnau la nivelul județelor din sudul și vestul țării: Hunedoara (6,1%), Olt (6,3%), Teleorman (6,6%), Vâlcea (6,7%) și Caraș-Severin (7,1%). Este de semnalat faptul că rata natalității în județul Brașov a atins maximul la nivel național în perioada ultimilor trei ani, în timp ce în perioada 2002-2007 această poziție a fost ocupată de județul Sibiu, iar între 1990 și 2001 de către Iași. Cele mai importante reduceri ale ratei natalității în perioada de după 1990 au avut loc în județele din zona Moldovei și cele din Oltenia.

Valorile maxime ale ratei mortalității se întâlnesc în județele cu pondere ridicată a populației vârstnice, precum sunt cazurile județelor Teleorman, Dolj, Mehedinți, Giurgiu, Olt și Buzău (unde rata mortalității s-a situat în intervalul 17-20% în 2011). În același timp, valorile minime (situate în jurul a 11%) ale acestei rate corespund zonelor cu pondere mai redusă a populației vârstnice în totalul efectivelor: Sibiu, Constanța, Brașov, Suceava și Bistrița-Năsăud. Șase din cele opt județe care au cunoscut în ultimii ani reduceri la nivelul ratei mortalității sunt din zona Transilvaniei (Bihor, Satu Mare, Covasna, Sibiu, Arad și Hunedoara) și câte unul din Muntenia și Dobrogea (Dâmbovița și Constanța).

Pe baza datelor privind evoluția natalității și mortalității la nivelul județelor, pot fi trase o serie de concluzii referitoare la particularitățile regionale ale evoluției naturale a populației rurale. Dincolo de conturarea la nivel general, din ce în ce mai acut, a ceea ce specialiștii numesc criză demografică¹³, poate fi identificat un proces de diferențiere la nivel regional a amplorii acestui fenomen. Astfel, privind datele longitudinale din ultimele două decenii, ce reliefiază evoluțiile demografice la nivelul mediului rural, se constată faptul că județele din zona de est a țării au început, după 2002, să se alinieze tendințelor generale de reducere a ratelor de natalitate, pierzând astfel primele poziții la nivel național în ceea ce privește numărul de nou-născuți la 1.000 de locuitori, în favoarea unor județe cu pondere scăzută a populației rurale, dar în care valorile ratei natalității s-au păstrat relativ constante în decursul ultimelor două decenii. În bună măsură, evoluțiile favorabile ale natalității rurale din județele Brașov, Sibiu, Constanța și Ilfov pot fi puse pe seama nivelului mai ridicat de dezvoltare socio-economică a acestor zone, care a generat importante fluxuri de migrație internă de tip urban-rural.

Pe altă parte, impactul avut de migrația externă asupra reducerii natalității nu poate fi neglijat. Chiar dacă nu dispunem de date pentru a estima rolul pe care migrația l-a avut în reducerea natalității, putem să observăm faptul că tendința de reducere a numărului de nașteri a coincis cu explozia migrației temporare pentru muncă. În acest sens, punând în relație informațiile privind amplitudinea fenomenului migrației în județele din zona Moldovei și tradiția natalității ridicate din aceste zone, putem enunța, la nivel de ipoteză, existența unei importante relații de determinare între aceste două fenomene.

Evoluția ratei de fertilitate¹⁴ în rândul populației rurale poate fi încadrată în trei etape majore în ultimele două decenii. Perioada anilor 1990-1994 a fost marcată de reducerea drastică a fertilității (în acest interval valoarea indicatorului a scăzut de la 69,8 copii/1.000 femei de vârstă fertilă la 60,6 copii/1.000 femei de vârstă fertilă). Între 1995 și 2000 valoarea ratei fertilității în rural s-a păstrat la valori relativ constante, pentru ca, începând cu anul 2001, să se înregistreze o nouă etapă descrescătoare, în care valoarea indicatorului a scăzut până la un minim de 43,3 copii/femeie, înregistrat în 2010. La nivelul acestui an, valorile cele mai ridicate ale ratei fertilității se înregistrau în Brașov (56,3%), Ialomița (51,7%), Covasna (51,1%), Constanța (51%) și Vaslui (50,5%), în timp ce valorile minime erau consemnate în Hunedoara (30,3%), Gorj (32,6%), Olt (32,7%), Caraș-Severin (33,3%) și Vâlcea (34,3%). Comparând valorile raportate în 1990 cu cele din 2010, se constată faptul că în județele Iași, Vaslui, Galați, Gorj, Bacău, Botoșani, Neamț, Satu Mare, Vâlcea, Suceava, Brăila și Olt rata fertilității s-a redus cu peste 30 de unități.

Singurul județ în care, în perioada ultimilor ani, s-a înregistrat o creștere importantă a valorii ratei fertilității rurale, județul Ilfov, reprezentă un caz aparte prin aportul semnificativ pe care l-a avut migrația internă cu schimbare de domiciliu asupra variației acestui indicator. Practic, la nivelul ultimilor ani analizați (2009 și 2010), valorile ratei de fertilitate în Ilfov se

¹³ Vasile Ghețău, "Copiii care ne lipsesc și viitorul populației României: O perspectivă din anul 2007 asupra populației României în secolul XXI", *Sociologie Românească*, V, no. 2, (2007), pp. 7-85.

¹⁴ Rata generală de fertilitate arată numărul de nașteri raportat la 1.000 de femei de vârstă fertilă (15-45 de ani) în decursul unui interval de timp.

apropiu de cele consemnate în județele Iași și Suceava, cu mențiunea că trendul evolutiv pentru acestea este unul negativ, pe când în Ilfov tendința înregistrată în ultimii ani a fost una pronunțat pozitivă.

Diferențieri interjudețene pe baza indicatorilor privind mișcarea naturală

Valorile sporului natural la nivel județean în rural, pentru anul 2010, pot fi grupate în cinci intervale (figura 2). Dintre cele 41 de județe, în numai trei cazuri (Brașov, Constanța și Sibiu), valorile ratelor de natalitate și mortalitate au arătat un spor demografic pozitiv. De altfel, aceste trei județe au fost caracterizate prin valori constant superioare ale natalității pentru întreaga perioadă de după 1990, cunoșcând în același timp și fertilitate ridicată sau pondere redusă pentru populația vârstnică. De altfel, aceste trei județe fac parte din categoria unităților puternic urbanizate, cu activitate economică intensă, ce înregistrează niveluri ridicate de dezvoltare socio-economică a spațiilor rurale.

O a doua grupare include județele Ilfov, Iași, Mureș, Suceava, Bistrița-Năsăud, Harghita și Mureș, care au consemnat, în anul 2010, spor natural ușor negativ, situat până în pragul de -3%. În cadrul acestei grupări apare o diferențiere clară în ceea ce privește tendința evolutivă a natalității în județele Iași și Suceava (care până în 2009 au avut creștere demografică) și celelalte cinci județe (pentru care scăderea demografică este de lungă durată, demarând în anii '90). Pe acest palier, în ultimul deceniu, reducerea natalității în Iași și Suceava a cunoscut un ritm accentuat și continuu, menit să ridice semne de întrebare pentru amploarea ce o poate înregistra în perioada următoare. Cu toate acestea, cele șase județe din această grupare prezintă cele mai mari șanse de redresare demografică, având în vedere atât natalitatea relativ ridicată, în comparație cu situația consemnată la nivel național, cât și existența unor structuri pe vârste ale populației echilibrate, încă neafectată semnificativ de procesul de îmbătrânire demografică.

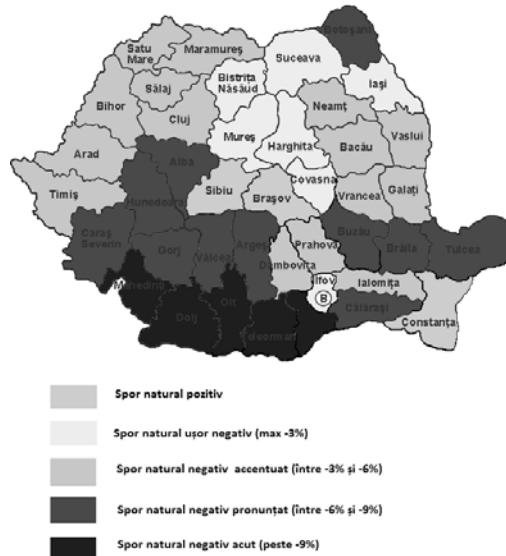
Cea mai consistentă formățune de tipul celor la care facem referire în momentul de față este reprezentată de județele ce au avut în anul 2010 spor demografic cuprins între -3% și -6%. În această categorie se încadrează șapte județe din zonele de vest și nord-vest ale țării, cinci din zona Moldovei și trei din Muntenia. Pentru aceste cazuri, sporul demografic negativ s-a instaurat încă de la începutul anilor '90, evoluția actuală creionând tendințe de accentuare a trendului negativ și în perioada următoare. În această grupare intră atât județe cu pondere foarte ridicată a ruralului (Ialomița, Vrancea, Neamț), cât și județe cu nivel ridicat de urbanizare (Timiș și Cluj), în timp ce diferențierile de dezvoltare între acestea sunt maxime.

Pentru 11 județe (șapte din sud, trei din Transilvania și unul din Moldova), sporul demografic înregistrat în zonele rurale se încadrează între -6% și -9%. Această categorie reunește gruparea județelor cu natalitate foarte redusă și cu mortalitate de nivel ridicat, în care ruralul a intrat, din punct de vedere demografic, într-o etapă de declin pronunțat, bazat pe impactul negativ asupra natalității venit dinspre existența unor ponderi ridicate pentru populația vârstnică. Toate județele în cauză sunt preponderent rurale și sunt eterogene atât din punctul de vedere al specificului economic, cât și al nivelului de dezvoltare a localităților rurale.

Cele mai reduse valori ale sporului natural s-au consemnat în județele din partea de sud a țării. Astfel, în Mehedinți, Dolj, Olt, Teleorman și Giurgiu diferența între valorile ratei

natalității și cele ale ratei mortalității a depășit pragul de -9%, creionând valențele unui acut declin demografic. La nivel evolutiv, aceste județe au reprezentat, după 1990, zonele cu cele grave dezechilibre demografice, fiind, în același timp, regiuni pronunțat rurale, cu nivel redus de dezvoltare socio-economică.¹⁵

Figura 6.2 Harta diferențierii sporului natural în rural, date pentru anul 2010



Sursă: prelucrarea autorului pe baza datelor INS-TEMPO

Pe baza datelor prezentate mai sus, putem concluziona că diferențierile demografice înregistrate la nivelul județelor sunt semnificative, având rata natalității și structura pe vârste a populației ca elemente centrale în creionarea acestora. Cele mai acute situații, sub aspectul raportului dintre populația vîrstnică și populația Tânără, sunt cele consemnate în județele Teleorman și Hunedoara, în timp ce în Brașov și Iași structura pe vârste a populației rurale prezintă forme mult mai echilibrate. Pentru profilul demografic al populației rurale din județele Teleorman și Hunedoara, sănsele de redresare a dezechilibrului instaurat în perioada ultimelor două decenii sunt extrem de reduse. Aceasta, pentru că preponderența populației vîrstnice și contextul demografic regional nu permit creșteri importante ale natalității în măsură să ofere o contraponere semnificativă la valorile înregistrate de mortalitate. Astfel, în cazul acestor două județe, ca, de altfel, și al altor unități administrative de acest tip din Oltenia și sudul Munteniei, putem vorbi despre impactul major pe care structura actuală pe vârste a populației îl are asupra viitoarelor evoluții ale natalității. Cu alte cuvinte, populația rurală din aceste județe este prea îmbătrânită pentru a putea să mai producă echilibrarea valorilor indicatorilor demografici, ba, mai mult, situația înregistrată în localitățile urbane și

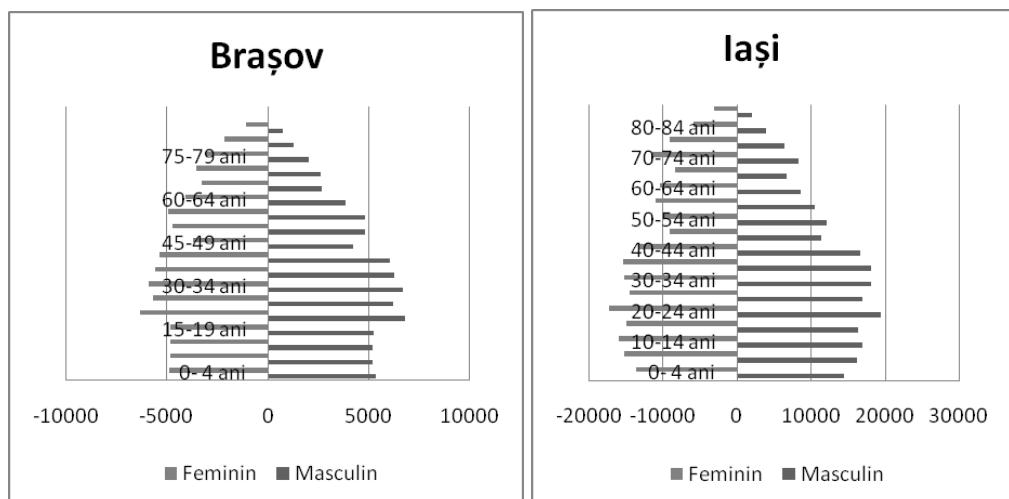
¹⁵ Dumitru Sandu, "Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania", *International Review of Social Research*, 1, no. 1, (2011), pp. 1-30.

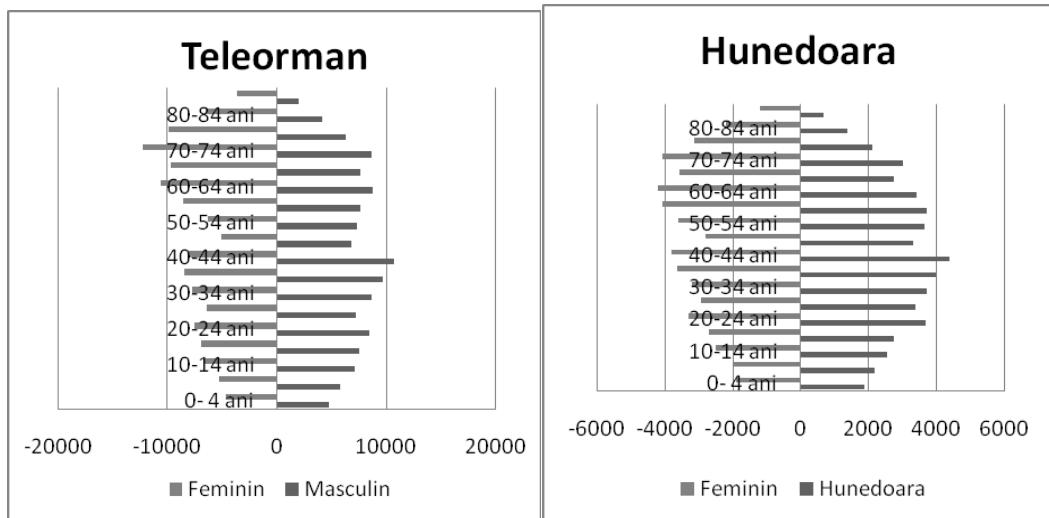
perspectivele de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale nu sunt în măsură să sugereze că se poate produce o reașezare a structurii pe vârste a populației rurale prin intermediul fluxurilor de migrație internă.

Privind piramida vîrstelor populației rurale din Teleorman și Hunedoara, se constată forma atipică, romboidală, a acesteia, generată de dezechilibrul evident dintre cohortele corespunzătoare populației tinere și cohortele corespunzătoare populației de vîrstă înaintată (figura 3). Spre exemplu, în cazul județului Teleorman, efectivul populației cu vîrste cuprinse între 0 și 4 ani este de două ori mai redus decât cel corespunzător populației cu vîrstă între 70 și 74 ani, fiind chiar mai scăzut decât efectivul populației din intervalul 80-84 de ani. Principalii factori care au determinat apariția acestui dezechilibru cronic au legătură cu sensul fluxurilor de migrație internă din perioada regimului comunist și cu fenomenul migrației externe după 1990. Ceea ce arată datele statistice pentru situația județului Teleorman nu este foarte diferit de datele ce prezintă structura populației rurale în Hunedoara, Olt, Vâlcea, Dolj sau Giurgiu. Pentru toate acestea, cohortele ce desemnează populația născută după 1990 sunt, de la an la an, mai reduse.

Cazurile pozitive, precum este situația înregistrată la nivelul populației rurale din județele Brașov și Iași, prezintă o structură pe vîrste a populației relativ echilibrată, chiar dacă și acestea prezintă reduceri importante la nivelul populației tinere, corespunzătoare efectivelor născute după 1990 (figura 3). Pentru aceste două cazuri și pentru celelalte câteva județe în care rata natalității s-a păstrat la cote relativ ridicate și după 1990, riscurile de alunecare în grave dezechilibre demografice sunt excluse pe termen scurt și mediu. Necunoscută în aceste situații este reprezentată de impactul pe care migrația internă și cea internațională îl poate avea în viitoarele modificări ale structurii pe vîrste a populației rurale.

Figura 6.3. Piramida vîrstelor populației rurale în județele Brașov, Iași, Hunedoara și Teleorman





Sursă: prelucrarea autorului pe baza datelor INS-TEMPO

Așadar, perioada de după 1990 a fost marcată, la nivelul evoluțiilor demografice județene, de apariția și acutizarea declinului, ca urmare a instaurării, în cele mai multe dintre județe, a unui model demografic bazat pe spor natural negativ. Dezechilibrele înregistrate la nivel regional și județean trebuie privite cu maximă atenție, pentru că acestea ascund grave probleme de ordin social. O populație rurală accentuat îmbătrânită generează la nivel local, dincolo de impactul avut asupra activităților economice, probleme legate de accesul la servicii socio-medicale adecvate, pe care cele mai multe dintre localitățile în cauză nu le pot însă asigura.

Concluzii

În profil regional, date statistice confirmă instaurarea unor decalaje structurale în ceea ce privește caracteristicile demografice ale populației rurale. În momentul de față, județele din zona Olteniei și din vestul țării, între care în mod special Teleorman, Olt, Vâlcea și Hunedoara, prezintă cel mai acut dezechilibru demografic înregistrat la nivelul populației rurale. Indicatorii la nivel județean arată că pentru aceste zone ponderea populației de peste 65 de ani depășește un sfert din totalul efectivului (în cazul județului Teleorman, această pondere atingând chiar o treime), în timp ce valorile ratelor de natalitate se situează sub pragul de 8%, fiind în scădere constantă în perioada de după 1990, pe fondul instaurării unui model de evoluție demografică negativă, ce se susține prin însăși structura pe vârste a populației. De cealaltă parte, zonele rurale din județele Brașov, Constanța, Sibiu, Mureș, Covasna, Ilfov, Suceava și Iași prezintă situații substanțial diferite, ce le plasează în afara oricărui risc de derapaj demografic pe termen scurt și mediu.

La nivel de evoluție a indicatorilor demografici în ultimii 20 de ani, se disting trei procese majore. În primul rând, populația rurală din toate județele a consemnat scăderi substanțiale de efectiv și reduceri ale valorilor ratelor de natalitate și fertilitate. În al doilea rând, cele mai dramatice evoluții s-au consemnat în județele din partea de sud a Olteniei și

Munteniei și în câteva astfel de unități din vestul Transilvaniei. Practic, procesul de adâncire a crizei demografice rurale a fost mult mai intens în zonele care cunoșteau, încă din ultima parte a anilor '80, forme incipiente de derapaj demografic. Pentru perioada ultimilor ani, putem identifica un al treilea proces demografic semnificativ, surprinzător prin implicațiile sale. Astfel, datele demografice pentru populația rurală arată că județele din partea de est a țării, în care, în mod tradițional, se înregistrau valori foarte ridicate pentru natalitate și fertilitate (am în vedere, în mod special, cazurile județelor Bacău, Botoșani, Vaslui și Neamț), au cunoscut în ultimii ani reduceri substanțiale ale natalității, care au determinat instaurarea – și la nivelul acestor zone – a sporului demografic negativ. Pe de altă parte, la nivelul populației rurale din Brașov, Constanța, Sibiu și Ilfov, ratele de natalitate și fertilitate au fost în creștere ușoară în ultima perioadă, proces favorizat de nivelul ridicat de dezvoltare a comunelor din aceste zone.

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.

Capitolul 7

Experiențe sociale ale inegalității economice

Mihai Dumitru

Introducere

Orice analiză a bunăstării într-o societate rămâne parțială dacă nu include și modul în care se face distribuția resurselor, a bunurilor și serviciilor, în acea comunitate. Inegalitățile economice sunt universale și inevitabile. Ordinea economică este tărâmul competiției și înfruntării intereselor. Prea multă egalitate sau inegalitate în distribuția veniturilor este la fel de dăunătoare dezvoltării economice. Inegalitățile veniturilor pot fi conjuncturale sau permanente, aleatorii sau sistematice, normale sau anormale.¹

Criteriul separării tipurilor de inegalitate economică poate fi statistic (forma repartiției veniturilor, media europeană și comparația între țări etc.) sau poate include consecințele sociale ale inegalităților asupra funcționării societății (coeziunea socială, conflictele sociale, problemele comunitare pe care le creează etc.) și calității vieții.

Cercetările ICCV au descris de mult timp caracterul atipic al inegalităților economice în România (prin comparație cu alte țări din Uniunea Europeană) și o tendință structurală spre polarizare. La jumătatea anilor '90, C. Zamfir atrăgea atenția asupra unei tendințe îngrijorătoare în evoluția nivelului de trai. „Pe termen mediu și lung, pericolul situației actuale este dezvoltarea unei societăți puternic polarizate, cu pungi de sărăcie cronică, înalt stabile”.² Nici perioadele de creștere economică, nici regresul economic din ultimii ani nu au schimbat semnificativ această tendință. „Fenomene de sărăcie și dezagregare socială, pe fondul creșterii rapide a inegalităților, au însoțit tranzitia. Dacă economia se relansează într-o perioadă relativ scurtă, aceste procese sociale negative persistă pe o perioadă de timp imposibil de determinat”.³

Pentru o țară săracă precum România – comparativ cu alte țări din UE –, creșterea standardului de viață și reducerea inegalităților economice rămân provocări majore pentru viitor. Sărăcia relativă are o constantă îngrijorătoare, iar inegalitatea veniturilor este mai mare decât în celealte țări din UE. „Limitarea inegalității nu este în nicio formă o preocupare politică”.⁴

Datele macrosociale ne dau o imagine de ansamblu și, inherent, simplificatoare a distribuției averilor sau a veniturilor (și consumului) în societatea românească. Este o

¹ Capitolul reprezintă o variantă revizuită și extinsă a studiului „Percepția inegalităților economice”, publicat de autor în *Calitatea Vieții*, XXV, no. 2, (2014), pp. 111-123.

² Cătălin Zamfir (coord.). *Dimensiuni ale sărăciei: România 1994* (București: Expert, 1995), p. 161.

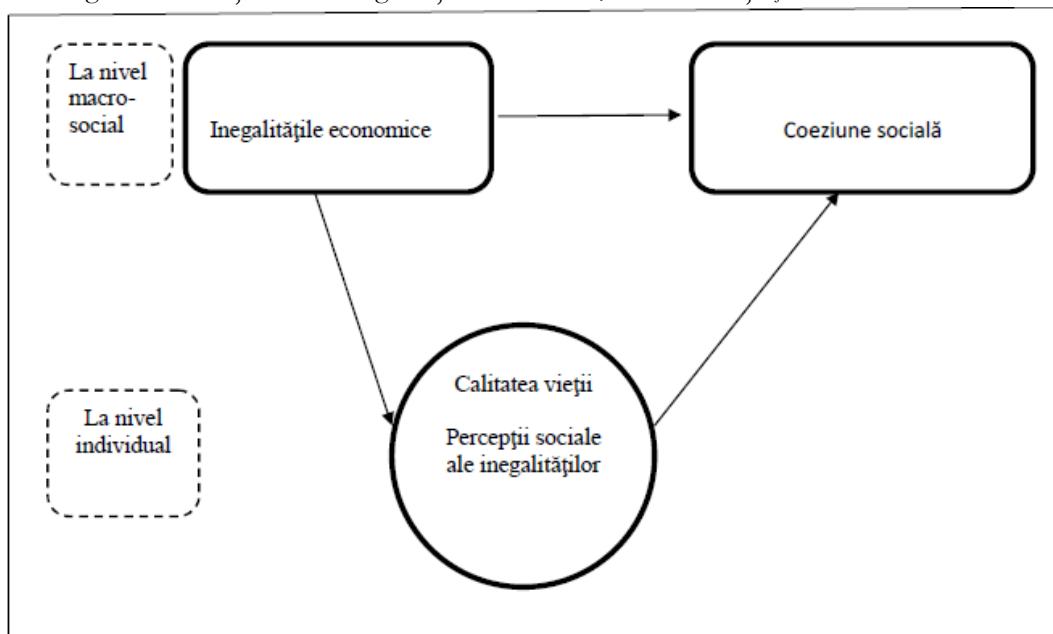
³ Cătălin Zamfir, Julian Stănescu și Simona Ilie, *După 20 de ani: opțiuni pentru România*, (București, ICCV, 2010), p. 11.

⁴ Cătălin Zamfir, *Ce fel de tranzitie vrem? Analiza critică a tranzitiei II*, (București, ICCV, 2012), p. 28.

descriere necesară, dar insuficientă pentru înțelegerea felului în care oamenii trăiesc experiența inegalității economice și cum le influențează aceasta formarea identităților, evaluările lumii în care trăiesc, atitudinile, motivațiile, comportamentele și interacțiunile sociale. Efectele distribuției veniturilor asupra calității vieții sunt mediate de percepțiile și evaluările pe care le au oamenii despre diviziunea societății românești în bogăți și săraci. Dacă nu ar fi percepute, inegalitățile economice nu ar exista și nu ar avea niciun efect asupra comportamentului lor și relațiilor sociale. Dacă nu ar fi relevante pentru viața lor personală, inegalitățile nu ar fi evaluate.

Cum trăiesc oamenii experiența inegalităților economice? Cum își definesc șansele pentru o viață mai bună? Ce efecte au inegalitățile economice și sărăcia asupra calității vieții? Ce reprezentări au asupra diviziunii în bogăți și săraci?

Figura 7.1 Relația dintre inegalitățile economice, calitatea vieții și coeziunea socială



Acest studiu se bazează pe analiza secundară a datelor din cercetări sociale realizate de Institutul de Cercetare a Calității Vieții, precum și a rezultatelor unor anchete sociologice proprii.

Şanse de viaţă

De ce bogăii sunt bogăți, iar săracii sunt săraci? Inegalitățile economice și mecanismul stratificării sociale sunt un câmp vast de cercetare, cu o lungă tradiție în cercetarea sociologică. Explicarea mecanismului social al constituirii și perpetuării inegalităților economice, al controlului și legitimării lor ar contribui la înțelegerea diferențierilor în șansele de viață ale oamenilor. Unde este „cheia” împlinirii vieții pe care oamenii și-o doresc și pe care o prețuiesc? Cui să îi atribuim responsabilitatea succesului sau eșecului în realizarea

nivelului de trai la care oamenii aspiră? Dacă un individ are o motivație puternică și scopuri de viață bine definite, resurse variate (financiare, educationale, sociale, de sănătate etc.) și o bună cunoaștere a regulilor jocului social, va ajunge la nivelul de bunăstare materială pe care și l-a propus? Invers, dacă în mediul social există oportunități numeroase și norme de acces la acestea, care exclud discriminarea de orice fel (cu excepția calităților și capacitaților individuale), toți oamenii dintr-o societate vor avea standardul de viață pe care l-au dorit?

Sunt întrebări vechi, dar mereu reînnoite în cercetarea sociologică din variate perspective teoretico-metodologice. În principiu, acestea sunt întrebări despre șansele de viață, un concept folosit pentru prima oară de Max Weber pentru a distinge între clasele sociale (al căror loc este în ordinea economică) și grupurile de status (pe care le aşază în ordinea socială, adică în sfera distribuției „onoarei”). „Ordinea economică este pentru noi pur și simplu calea prin care bunurile economice și serviciile sunt distribuite și folosite”.⁵ Situația de clasă este, în cele din urmă, situația de piață. „Dar întotdeauna aceasta este conotația generică a conceptului de clasă: că felul șansei pe piață este momentul decisiv care prezintă o condiție comună pentru soarta individului”.⁶

Peste ani, Ralf Dahrendorf reia conceptul weberian al șanselor de viață, dar îi adaugă noi semnificații și îl folosește ca instrument teoretic pentru explicarea schimbării sociale și a conflictelor sociale. „Şansele de viață sunt numai parțial opțiuni; cealaltă parte se referă la coordonatele în cadrul cărora opțiunile au sens”.⁷ Este vorba despre normele sociale și barierele sociale pe care le pot crea. Urmându-l pe Amartya Sen, sociologul german consideră că îndreptățirea „se concentrează asupra capacitații oamenilor de a controla bunuri cu ajutorul mijloacelor legale pe care le pune la dispoziție societatea”.⁸ Îndreptățirile (drepturile fundamentale, salariile în scădere, prețurile în creștere etc.) trasează frontiere și pot da naștere la bariere sociale. Șansele de viață depind atât de opțiuni (posibilitățile de alegere date în cadrul structurii sociale, o combinație specifică de îndreptățiri și ofertă), cât și de ligaturi (legături culturale adânci care îi ghidează pe oameni pentru a-și găsi drumul în lumea opțiunilor). Amartya Sen definește mai clar oportunitățile sociale. Acestea „se referă la cadrul instituțional oferit de o societate în ceea ce privește educația, asistența medicală și așa mai departe, care influențează libertatea fundamentală a individului de a trăi mai bine”.⁹

Şansele oamenilor de a trăi mai bine depind atât de caracteristicile individuale (opțiuni și motivație, resurse financiare, educationale, sociale și capacitați, reprezentările adecvate ale regulilor jocului social), cât și de structura socială, de oportunitățile și facilitățile pe care le oferă mediul social, de normele și practicile de acces în lumea consumului de bunuri și servicii.

Dacă șansele de viață ar fi egale, iar capacitațile individuale (cunoștințe, aptitudini, atitudini, starea sănătății) și eficacitatea în competiție pe piață muncii ar fi singurele criterii ale distribuției veniturilor, atunci varianța interindividuală a bunăstării ar fi maximă și inegalitatea

⁵ Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, edited by H.V. Gerth and C. Wright Mills (London: Routledge, 1993), p. 181.

⁶ Ibid., p. 182.

⁷ Ralf Dahrendorf, *Conflictul social modern. Eseu despre politica libertății* (București: Humanitas, 1996), p. 31.

⁸ Ibid., p. 129.

⁹ Amartya Sen, *Dezvoltarea ca libertate* (București: Editura Economică, 2004), p. 60.

economică ar avea forma statistică a unei curbe normale. Or, în România, în toată perioada tranzitiei, a existat o tendință accentuată către polarizare socială. Inegalitățile economice au un caracter sistematic, de durată. Sursele acestora trebuie căutate în mecanismul stratificării sociale. Grupuri sociale largi au fost excluse de la beneficiile bunăstării în perioadele de dezvoltare și au suportat costurile crizelor economice. „Problema fundamentală a tranzitiei este deci accesul la resurse”.¹⁰ Ordinea economică și cea politică au avut tendința de a se suprapune în mare măsură, ceea ce a condus treptat România spre o societate de status și o reducere a mobilității sociale pe scara bunăstării. „Statul în tranzitie a devenit terenul confruntării celor două tendințe structurale: modelul statului capitalist occidental și modelul neofeudal”.¹¹ Acesta din urmă este tot un stat redistributiv, dar de jos în sus, de la masa populației spre coaliția de la vârful statului, în avantajul segmentului bogat. „Măsurile politice adoptate în România în ultimii ani promovează accentuat inegalitatea”.¹² Politica salarială și sistemul fiscal i-au avantajat pe cei bogăți. Politizarea și slăbirea instituțiilor statului au favorizat corupția și profiturile mari în economia subterană.

Atitudini față de inegalitățile economice

Accesul la bunăstare are conexiuni funcționale cu şansele de acces la educație, servicii de sănătate, piața muncii sau la participare și incluziune socială. Inegalitățile economice par foarte importante pentru români și este firesc să fie aşa cătă vreme opțiunile lor și şansele de a avea nivelul de trai la care aspiră depind de regulile jocului social, de măsura în care acestea sunt echitabile, juste sau inuste. Nouă din zece oameni, independent de statusul lor economic și social, le evaluatează ca fiind prea mari. Un asemenea consens este rar în opinia publică.

Tabel 7.1 Evaluarea diferențelor între venituri

În România, diferențele dintre venituri sunt:	procente
mult prea mari	58
prea mari	33
normale	5
prea mici	2
mult prea mici	1

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, p. 249.

Aceste evaluări includ o componentă atitudinală: opiniile oamenilor despre egalitatea sau inegalitatea veniturilor, despre dreptatea socială și şansele de viață în societatea românească.

Felul în care oamenii văd lumea socială, divizarea ei în bogați și săraci, regulile jocului social care le dă mai multe sau mai puține şanse de viață are caracteristicile unei hărți

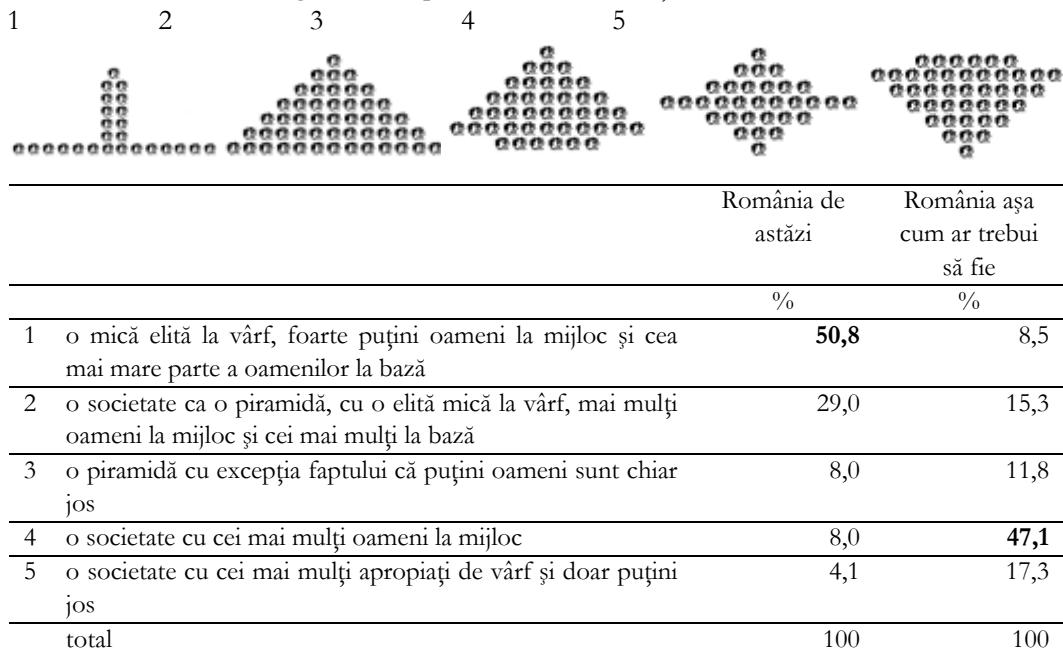
¹⁰ Cătălin Zamfir, *Ce fel de tranzitie vrem? Analiza critică a tranzitiei II*, București, ICCV, 2012, p. 14.

¹¹ Ibid., p. 15.

¹² Ibid., p. 28.

cognitive a mediului social, a contextului de viață. Oamenii au nu numai o hartă cognitivă a lumii înconjurătoare - cum altfel și-ar alege un drum către viață pe care o prețuiesc? -, ci și o reprezentare a societății bune, mai drepte, în care ar dori să trăiască.

Figura 7.2 Reprezentări ale societății românești



Sursa: anchetă sociologică pe un eșantion reprezentativ pentru populația adultă a României în anul 2014; arhiva de date a autorilor cercetării, I. Stănescu și M. Dumitru

Ce consecințe au aceste perspective despre ordinea economică asupra comportamentelor individuale și interacțiunilor sociale? Cui atribuie românii succesul în viață? Trei factori sunt considerați foarte importanți de majoritatea populației: șansa, ambiția și munca.

Tabel 7.2 Factorii succesului în viață

Pentru succesul în viață este foarte important...	procente
să ai noroc	59
să ai ambiție	58
să muncești mult	51
să ai relații	47
să ai talent	46
să ai educație superioară	39
să ai relații cu oameni politici	34
să provii dintr-o familie bogată	28
să ai părinți cu educație superioară	25

Sursa: Ioan Mărginean și Juliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, pp. 254-256.

Din perspectiva populației, succesul în realizarea proiectelor de viață ar trebui să se bazeze pe calități personale (motivatie, muncă, talent și educație) și pe moștenirea familială, valorificarea oportunităților sau a relațiilor sociale.

Când evaluatează însă şansele reale de viață, majoritatea populației (56%) consideră că „posibilitățile de afirmare în viață” sunt proaste.

Tabel 7.3 Evaluarea posibilităților de afirmare în viață

	procente
foarte proaste	16
proaste	40
satisfăcătoare	31
bune	11
foarte bune	2

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, p. 246.

Pentru majoritatea oamenilor, munca este sursa principală de venit. Cum își descriu şansele (posibilitatea) de a ocupa un loc de muncă? Trei pătrimi din populația României (76%) le consideră „proaste”.

Tabel 7.4 Posibilitatea obținerii unui loc de muncă

	2010 procente	diferențe față de 1990 puncte procentuale
foarte proaste	39	+29
proaste	37	+14
satisfăcătoare	17	-13
bune	6	-13
foarte bune	0	-2

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, p. 246.

Evaluările populației și ale sociologilor sunt concordante: România este o societate polarizată în care există bariere sociale ce îi separă pe cei avantajați de cei dezavantajați economic. Aceștia din urmă au puține șanse de a accede la bunăstare și la felul de viață pe care îl prețuiesc. „Economia românească oferă în momentul actual oportunități economice reduse: venituri general scăzute, locuri de muncă tot mai puține, oportunități limitate și vulnerabile de activități economice pe cont propriu, fiscalitatea ridicată pe forța de muncă care alimentează ocuparea «la negru» și, odată cu acestea, arbitrariul în recompensarea forței de muncă, ca și condițiile de muncă posibil sănătoase”.¹³

¹³ ——— (coord.). *România: răspunsuri la criză* (București: ICCV, 2011), p. 57.

Inegalitățile economice în România

Pe lungul drum al României către o economie de piață modernă, unii oameni au fost câștigători, alții perdanți în competiția pentru o viață mai bună. Unii și-au sporit rapid averile, alții și-au conservat poziția pe scara bunăstării, dar cei mai mulți au sărăcit. După un sfert de veac, în 2012, 14,1% dintre romani trăiesc cu mai puțin de 2 euro pe zi; alți 22,4% au un venit zilnic de 3,2 euro (vezi tabel 5). Între cei mai săraci (20%) și cei mai bogăți (ultima quintila) este un raport de 6,3, o diferență economică mai mare decât în media Uniunii Europene (5,1).

Tabel 7.5 Veniturile totale ale gospodăriilor, pe decile, în anul 2012

decila	venituri pe persoană (lei)	venituri totale (lei)	distribuția persoanelor (%)
D1	până la 260	1.286,3	14,1
D2	(260-372)	1.633,0	11,9
D3	(372-471)	1.744,4	10,5
D4	(471-571)	1.977,2	10,2
D5	(571-676)	2.178,3	9,8
D6	(676-791)	2.271,7	9,1
D7	(791-929)	2.631,1	9,3
D8	(929-1474)	2.940,1	9,0
D9	(1125-1474)	3.374,5	8,6
D10	(peste 1474)	4.713,2	7,5
total			100,0

Sursa: Anuarul Statistic al României 2013

Inegalitățile economice au crescut între 1990 și 2007, apoi au înregistrat o ușoară scădere, probabil ca urmare a politicilor statului (austeritatea, măsurile fiscale etc.), dar și a crizei economice.

Tabel 7.6 Evoluția inegalității veniturilor în România (coeficient Gini)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
România	31,0	31,0	33,0	37,8	36	34,9	33,3	33,2	33,2
Norvegia	25,2	28,2	28,2	23,7	25,1	24,1	23,6	22,9	22,6
Portugalia	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4	33,7	34,2	34,5
UE 27	...	30,6	30,3	30,6	30,9	30,5	30,5	30,8	30,6
UE 28							30,5	30,8	30,6

Sursa: Eurostat

Inegalitățile economice sunt mai mari în România decât în alte țări europene. Diferențele provin nu numai din nivelul de dezvoltare economică, ci, mai ales din modul în care văd statele rolul politicilor sociale. Cele mai reduse diferențe între bogăți și săraci sunt în Suedia, Cehia, Finlanda, Austria (coeficientul Gini variază între 0,244 și 0,263). La polul opus, se află țările din sudul Europei: Italia, România, Grecia, Spania, Bulgaria (și, ca excepție, Marea Britanie).

Efectele crizei economice au avut același patern de influențare a diviziunilor economice. Statele variază în opțiunile pentru protecția socială a cetățenilor lor.

În anii tranzitiei, inegalitatea veniturilor a crescut, iar coeficientul Gini a evoluat de la 0,24 în 1989 la 0,33 în anul 2012; valorile cele mai mari le-a avut în anii 2007 și 2008. Orice metodă de măsurare am utilizat, în România, inegalitățile economice sunt mai mari decât în majoritatea țărilor Uniunii Europene. Pe primele două locuri ale unei ierarhii europene, Letonia și România ocupă primele locuri; interesant este că, în aceste țări, și riscul de sărăcie este mai mare decât în restul continentului.

Varianța inter-regională a veniturilor poate fi atribuită, în primul, rând contextelor locale: nivelul dezvoltării, structura economiei, funcționarea piețelor locale, gradul de urbanizare etc.

Tabel 7.7 Veniturile gospodăriilor, în profil teritorial (2012)

regiunea de dezvoltare	total gospodării	gospodării de...			
		salariați	agricultori	șomeri	pensionari
România	861,2	1.056,3	583,7	488,0	852,9
Nord-Vest	867,7	1.026,8	609,2	462,5	858,8
Centru	875,4	1.032,5	647,6	378,0	891,1
Nord-Est	757,2	971,7	519,1	500,8	780,2
Sud-Est	756,1	900,8	554,9	439,7	757,2
Sud-Muntenia	835,5	1.035,7	690,9	529,0	794,3
București-Ilfov	1.168,3	1.309,6	789,9	682,7	1017,1
Sud-Vest Oltenia	775,0	990,9	568,1	474,9	730,1
Vest	970,8	1.125,9	782,0	582,5	872,4

Sursa: Anuarul Statistic al României 2013

În România, numărul salariaților a scăzut aproape la jumătate față de anul 1989. Varianta inter-individuală a veniturilor poate fi atribuită funcționării cererii și ofertei, tipului de activitate economică și productivității muncii, dar și regulilor (formale sau informale) de pe piața muncii, precum și naturii surselor de venit. Veniturile sunt influențate și de trăsăturile gospodăriei (talie, numărul persoanelor cu venit etc.).

Tabel 7.8 Veniturile gospodăriilor în funcția de numărul persoanelor (2012)

	venitul gospodăriei (lei)
total gospodării	861,2
gospodării cu	
1 persoană	1.140,8
2 persoane	1.092,7
3 persoane	969,6
4 persoane	764,0
5 persoane	656,5
6 persoane și mai multe	527,5

Sursa: Anuarul Statistic al României 2013

O serie de caracteristici individuale sunt și ele „responsabile” pentru diferențele în venituri: educația, sănătatea, complexitatea calificării (capitalul uman), vârsta, genul și, mai ales, participarea la piața muncii. Rata săraciei este mai mare la femei (17,1%) decât la bărbați (15,7%) și este explicabilă prin atitudinile discriminatorii ale angajatorilor. Rata săraciei este mai mare în rândul tinerilor (31,3%) decât al populației active, ceea ce atrage atenția asupra relațiilor dintre sistemul de învățământ și piața muncii. Varianța inter-individuală a veniturilor din muncă atrage atenția asupra *rolului capitalului uman*. Deoarece creșterea acestuia cere acțiuni de lungă durată apar ca foarte importante pe termen scurt politicile de redistribuire.

Inegalitățile economice sunt fenomene sociale generate, în primul rând, de mecanismele economice ale pieței și formării prețurilor. Evoluția diferențierilor în veniturile populației este influențată de o serie de factori economici: nivelul de dezvoltare economică (comparativ cu alte țări); structura economică (75% din firme au 0-10 salariați); dezindustrializarea și expansiunea sectorului serviciilor în care lucrează oameni semicalificați, cu productivitate scăzută (excepție IT) etc.

Factorii sociali sunt numeroși și includ:

- capitalul uman (educația, formarea profesională și sănătatea);
- discriminarea (bărbați - femei, tineri – și maturi);
- evoluția legislației muncii (schimbarea Codului muncii);
- lipsa de eficacitate a instituțiilor care veghează aplicarea legislației muncii;
- declinul sindicatelor (generat de schimbările din economie dar și de corupția de la vîrful organizațiilor);
- scăderea puterii de negociere a salariaților și creșterea puterii angajatorilor în stabilirea salariilor;
- asocierea dintre politică și afaceri (teoretic independente, ordinea economică socială și politică, atunci când interacționează fac ca distribuția veniturilor prin piață să funcționeze deformat și să apară inegalități sociale mari și de durată);
- subfinanțarea politicilor sociale care vizează redistribuirea veniturilor etc.

Relația dintre piață și stat este „nodul gordian” al dezbatelor din teoriile inegalității. Miza este una politică. Să lăsăm piața și sistemul ei de prețuri să opereze liber sau să intervenim și să modificăm mecanismele economice care produc inegalitate? Cât de amplă să fie redistribuirea veniturilor ? Aceasta este clasica confruntare dintre filosofile politice de dreapta și de stânga.

În România, politicile care vizează redistribuirea veniturilor au fost fluctuante și au avut o eficacitate slabă. Contribuțiile și transferurile, ca principalele instrumente fiscale care vizează redistribuția veniturilor din muncă nu au avut efecte semnificative asupra reducerii inegalităților.

În lumea modernă, redistribuirea veniturilor se face de sus în jos, de la cei avantajați către cei dezavantajați. În România, datorită corupției, în paralel cu redistribuirea formală (legală) a veniturilor funcționează o redistribuire informală (ilegală) de jos în sus, ca în societățile premoderne.

Calitatea vieții: efectele inegalităților economice

Pe termen lung, inegalitățile economice pot contribui la creșterea economiei și a bunăstării. Pe termen scurt însă, creșterea inegalității veniturilor conduce la *adâncirea sărăciei*. Veniturile dintr-un an sunt o constantă și (re)distribuirea lor este un joc cu sumă nulă. Orice ameliorare a situației financiare a unui grup social conduce cu necesitate la deteriorarea bunăstării altor categorii sociale. Privilegiile acordate unor persoane se convertesc în dezavantaje pentru alte persoane ale căror venituri rămân constante sau scad. Crește numărul săracilor, iar sărăcia devine mai profundă și privațiunile mai severe. „Problema cea mai gravă a inegalității este cea a formării zonei negre, cuprinzând acel segment de populație care rămâne constant în zona veniturilor mici, continuu insuficiente în raport cu trebuințele de bază. Acest segment de populație, persistând într-o sărăcie severă și cronică, acumulează și handicapurile educaționale și culturale, depărtându-se astfel de restul populației”.¹⁴

În ultimele două decenii și jumătate, Institutul de Cercetare a Calității Vieții (ICCV) a realizat numeroase cercetări sociale ale standardului de viață, ale inegalităților economice și sărăciei. Dacă în primul deceniu al nouului mileniu „sărăcia absolută s-a redus spectaculos, nu același lucru se poate spune și despre sărăcia relativă, care cunoaște după anul 2000 o constantă îngrijorătoare, la unul dintre cele mai ridicate niveluri din Europa”.¹⁵ Chiar dacă sărăcia a inclus și segmente ale populației active economic, inclusiv salariații, grupurile cu risc ridicat de sărăcie aparțin populației care nu este inclusă pe piața muncii.

ICCV a folosit mai multe metode de măsurare a inegalităților economice și a sărăciei: venitul și consumul, evaluarea veniturilor în raport cu trebuințele, autoidentificarea pe scara sărac-bogat etc. Aceste măsuri coreleză semnificativ și se pot substitui reciproc. Venitul – ca variabilă centrală și omogenă – nu ne oferă informații despre varianța interpersonală a împlinirilor și privațiunilor (nevoile diferă de la un stadiu de viață la altul, de la o familie la alta, de exemplu), a satisfacției și insatisfacției, a fericirii și nefericirii, precum și a altor caracteristici ale vieții pe care oamenii o prețuiesc. „Inegalitatea veniturilor poate dări substanțial de inegalitatea într-o serie de alte „spații” (adică în ceea ce privește alte variabile relevante), cum ar fi bunăstarea, libertatea și diferite aspecte ale calității vieții (inclusiv sănătatea și longevitatea)”.¹⁶

Diagnoza anuală a calității vieții – un program de cercetare realizat între anii 1990 și 2010 (treisprezece anhänge sociologice) – a arătat o (co)relație semnificativă între evaluarea veniturilor prin prisma necesităților (bunăstarea subiectivă) și starea de sănătate așa cum și-o apreciază oamenii.

Într-un studiu recent asupra țărilor dezvoltate, autorii constată că *sănătatea și problemele sociale* ca violență, bolile mentale, adolescentele care nasc, eșecul educațional „au o relație slabă sau nicio relație cu nivelul venitului mediu într-o societate.”¹⁷ (...) Problemele din țările dezvoltate nu

¹⁴ Ibid., p. 57.

¹⁵ Cătălin Zamfir, Iulian Stănescu și Simona Ilie, *După 20 de ani: opțiuni pentru România*, (București, ICCV, 2010), p. 31.

¹⁶ Amartya Sen, *Dezvoltarea ca libertate* (București: Editura Economică, 2004), p. 126.

¹⁷ Richard Wilkinson și Kate Pickett, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone* (London: Penguin, 2010), p. 24.

apar pentru că societatea nu este suficient de bogată (ori chiar pentru că este prea bogată), ci pentru că scala diferențelor materiale între oameni în interiorul fiecărei societăți este prea mare. Ceea ce contează este unde ne situăm în relațiile cu alții în societatea noastră".¹⁸

Într-o anchetă sociologică din 2013, realizată de ICCV, au fost supuse evaluării publice – dacă oamenii au sau nu au nevoie – bunuri, servicii și activități esențiale pentru un trai decent, conform standardelor sociale, în societatea românească actuală. Cei mai mulți români trăiesc privațuni pe o scară mai largă sau mai redusă. Aproape două milioane de români trăiesc în sărăcie, fiind privați de necesități fundamentale ale vieții lor. Alți 14% sunt expuși riscului de sărăcie. Indexul deprivării materiale corelează semnificativ și la un nivel ridicat cu alte variabile, cum sunt „venitul lunar al gospodăriei” sau „evaluarea veniturilor prin prisma necesităților”. Săraci fac parte din populația care nu participă (sau o face ocazional) la piața muncii: șomeri, pensionari, casnice și lucrători cu ziua¹⁹.

Deprivarea materială este mai răspândită în mediul rural decât în cel urban. Sărăcia este mai frecvent întâlnită decât în media populației între persoanele cu instruire școlară scăzută, căsătorite și cu copii. Deprivarea materială este asociată semnificativ cu satisfacția generală cu viața (coeficientul Gamma = 0,545). Așa cum se observă, sărăcia înseamnă mai mult pentru viața oamenilor decât lipsa sau precaritatea veniturilor. Într-un studiu anterior am arătat cum veniturile influențează bunăstarea emoțională a românilor; sărăcia și privațunile, problemele pe care le provoacă creează supărare și nefericire.²⁰ În România, tocmai din cauza întinderii sărăciei, „*banii pot cumpăra fericirea*”. În țările cu un nivel ridicat al bunăstării economice, veniturile nu mai influențează varianța fericirii.

Pentru că oamenii „se află în condiții de existență similară, fiind supuși acțiunii aceluiasi mediu fizic și social, există cu necesitate un fel de a fi și un fel de a fi fericit care le sunt comune”.²¹ După sociologul francez, „amplificarea sinuciderii indică regresul fericirii medii”.²² Înseamnă aceasta că bunăstarea emoțională (fericirea/nefericirea) poate fi un indicator al coeziunii sociale?

Oameni bogați și oameni săraci – două lumi sociale

Inegalitățile economice și sărăcia influențează – direct sau indirect – calitatea vieții oamenilor. Nu numai bunăstarea lor materială și o viață conformă standardelor din societate, care îi face să se simtă „în rândul oamenilor”, depind de poziția pe care o ocupă în ordinea economică, ci și gradul satisfacției cu viața, sănătatea, longevitatea (și mortalitatea), participarea la viața comunității și interacțiunile cu alții oameni. În România, veniturile insuficiente pentru o viață decentă sunt o zonă critică a calității vieții.²³

¹⁸ Ibid., p. 25.

¹⁹ Mihai Dumitru și Iulian Stănescu, "Social needs: a consensual approach to material deprivation", *Procedia Economics and Finance*, 8, no., (2014), pp. 293-299.

²⁰ Mihai Dumitru, "Emotional Welfare: Can Money Buy Happiness", în *The European Culture for Human Rights: The Right to Happiness*, Elena Zamfir și F. Magino (coord.) (Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013).

²¹ Emil Durkheim, *Diviziunea muncii sociale* (București: Albatros, 2001), p. 264.

²² Ibid., p. 264.

²³ Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Calitatea vieții în România 2010* (București: ICCV, 2010).

Oamenii nu sunt – și nu pot fi – indiferenți la modurile în care te poți îmbogăți sau cădea în săracie, la regulile jocului social. Ce calități umane sunt sancționate pozitiv, recompensate și permit ascensiunea către bunăstare? Ce însușiri te constrâng să trăiești în săracie? Există un clivaj social între bogați și săraci?

Pentru explorarea perceptiilor sociale ale oamenilor bogați și săraci, am realizat o anchetă sociologică în trei orașe de mărimi diferite (București, Ploiești și Băicoi) și optspreeze comune din județul Prahova. Au fost interviewate 1.082 de persoane din medii sociale variate: tineri și vârstnici, femei și bărbați, salariați (din sectorul privat sau public), agricultori sau studenți, cu venituri mari, medii sau mici (și unii fără). Au fost adresate întrebări deschise, iar răspunsurile au fost codificate în etapa finală a cercetării. Lotul persoanelor investigate nu este reprezentativ pentru populația României. Datele empirice ne dezvăluie totuși mecanismul evaluării grupurilor sociale aflate la extremitățile bunăstării materiale și pot servi pregătirii unei cercetări cantitative la nivel național.

Puțini oameni sunt obiectivi și au opinii neutre despre divizarea societății între cei cu averi mari și cei cu venituri insuficiente pentru traiul de zi cu zi. Cine are o părere bună despre oamenii bogați are o opinie defavorabilă despre săraci. Își, invers, judecăți pozitive despre oamenii săraci sunt asociate cu criticismul față de bogați. Săracii sunt amărăți, necăjiți, stârnesc compasiune, nu au bani, sunt harnici, nu au locuri de muncă, sunt oameni simpli, cinstiți. La polul opus, sunt percepți ca victime, ignoranți, resemnați, slabii, leneși. Săracii sunt valorizați pozitiv în mediul rural și sunt percepți critic în orașe.

Tabel 7.9 Reprezentări sociale ale săracilor

urban (procente)	rural (procente)
însușiri pozitive	
harnici	8
	amărăți, necăjiți
	mi-e milă de ei
	nu au bani
	nu au locuri de muncă
	oameni simpli, cinstiți
însușiri negative	
victime	37
	puturoși, leneși
ignoranți	36
	oameni de nimic, fraieri
resemnați	36
	alte trăsături negative
slabi	21
leneși	17

Notă: suma procentelor este mai mare decât 100 pentru că persoanele interviewate au dat 1, 2 sau 3 răspunsuri.

Bogații sunt inteligenți, motivați, cu spirit de inițiativă, adaptabili și cu putere de muncă. Când sunt evaluați critic, sunt caracterizați ca escroci, oportuniști, hoți, necinstiti, coruși, zgârciți etc.

Tabel 7.10 Reprezentări sociale ale bogăților

urban (proccente)	rural (proccente)
însușiri pozitive	
inteligenti	24
au voință	19
au spirit de inițiativă	11
adaptabili	10
au capacitate de muncă	9
curajoși	8
încredere în sine	6
instruiți	5
serioși	4
însușiri ambivalente	
	și buni, și răi
	nu mă interesează
	oameni de afaceri
însușiri negative	
escroci	30
oportuniști	18
au relații	10
snobi	6
opulenți	5
neîmpliniți	1
	hoți, necinstiți, coruși
	zgârciți
	mincinoși, profitori
	au furat de la săraci
	ii detest
	lacomi
	răi, nemiloși
	alte trăsături negative

Notă: suma procentelor este mai mare decât 100 pentru că persoanele interviewate au dat 1, 2 sau 3 răspunsuri.

Evaluările oamenilor bogăți sau săraci sunt judecăți morale, fie că se referă la însușirile personale (pozitive sau negative), fie la jocul social care i-a făcut câștigători sau perdații.

Există o varianță interindividuală în evaluările persoanelor situate la extretele inegalității economice. Gradul de concentrare a opiniei este mai mare în mediul urban decât în cel rural. Varianța interindividuală a reprezentărilor este influențată de poziția în icerarhia veniturilor, de educație, ocupație și stadiul de viață, precum și de contextele în care trăiesc (și unde există mai multe sau mai puține oportunități de realizare a proiectelor de viață).

Distanța socială cea mai mare este între „noua clasă mijlocie” din metropolă (pentru care bogății sunt un grup de referință) și locuitorii satelor (pentru care săracii sunt atât grup de apartenență, cât și de referință).

Tabel 7.11 Diferențe în reprezentările inegalității economice

evaluarea oamenilor bogăți (proccente)			evaluarea oamenilor săraci (proccente)			
(+)	(-)	indice	(+)	(-)	indice	
urban	58	42	+0,16	8	92	-0,84
rural	26	74	-0,48	78	22	+0,56

Notă: indicele a fost calculat astfel: nr. evaluărilor pozitive – nr. evaluărilor negative / nr. total evaluări

Judecățile evaluative ale lumii în care trăiesc și ale vieții personale sunt duale în conținut și în sursele formării lor: pe de o parte, sunt construcții sociale generate în interacțiunile sociale, iar, pe de altă parte, sunt individuale în măsura în care reflectă experiențele directe și împrejurările personale de viață.

Inegalitățile economice și sărăcia au efecte nu numai asupra bunăstării materiale și a capacitatii de a avea nivelul de trai la care oamenii aspiră, ci și asupra relațiilor între grupurile sociale, generând alienare și tensiuni între ele. Majoritatea românilor crede că în societatea românească există un conflict între bogați și săraci.

Tabel 7.12 Percepția existenței conflictelor între săraci și bogați în societatea românească
(procente cumulate ale celor care au răspuns „foarte mult” și „mult”)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2003	2006	2010
54	56	55	55	58	56	56	56	63	60	60	62

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu, (coord.), *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011, p. 257.

Cercetarea la nivel microsocial a experienței umane a inegalităților economice este o cale complementară a studiului distribuției veniturilor, o perspectivă care permite înțelegerea mai profundă a efectelor diviziunii în bogați și săraci asupra coeziunii sociale și a calității vieții în societatea românească. Bogații și săracii formează lumi sociale distințe. Între ele există un clivaj, vizibil în judecățile morale pe care le fac unii altora. Diviziunea între bogați și săraci se intersectează cu alte clivaje sociale din societatea românească.²⁴

În loc de încheiere

Inegalitățile economice (polarizarea socială) și ratele mari ale sărăciei (absolute și, mai ales, relative) sunt tendințe sociale de durată în societatea românească. Privațiunile materiale influențează felul de viață a milioane de români, sănătatea, longevitatea, bunăstarea lor emoțională și interacțiunile dintre oameni. Bogații și săracii trăiesc în lumi sociale distințe, ceea ce generează anomie și probleme sociale. România tinde să (re)devină o societate de status.

Şansele oamenilor de a trăi mai bine depind atât de caracteristicile individuale (opțiuni și motivație, resurse financiare, educaționale, sociale și capacitate, reprezentările adecvate ale regulilor jocului social) cât și de structura socială, de oportunitățile și facilitățile pe care le oferă mediul social, de normele și practicile de acces în lumea consumului de bunuri și servicii. Inegalitățile veniturilor sunt fenomene complexe generate, în primul rând, de mecanisme economice (ca piața muncii) dar și de aranjamente sociale și politice. Teoretic independente, când ordinea economică, socială și politică interacționează – cum este cazul României – distribuția veniturilor prin piață funcționează deformat, se nasc inegalități economice mari și de durată și cu consecințe majore asupra coeziunii sociale și în viața oamenilor. Oamenii sunt ființe extrem de diverse. ‘Noi diferim în vîrstă, sex,

²⁴ Ioan Mărginean, "Social Conflicts in Romania and the EU", *Sociologie Românească*, VII, no. 1, (2009), pp. 3-9.

sănătate mentală și fizică, putere fizică, abilități intelectuale, circumstanțe climatice, vulnerabilitate epidemiologică, mediu social și în multe alte privințe.”²⁵ Oamenii își pot propune orice obiective privind bunăstarea proprie și a familiei. Limitele și constrângerile pe care le vor întâmpina provin nu numai din calitățile personale (strict individualizate), ci și dintr-un mediu social mai mult sau mai puțin generos în oportunități, dar și în dificultăți.

²⁵ Amartya Sen, *Dezvoltarea ca libertate* (București: Editura Economică, 2004), p. 28.

Capitolul 8

Localitățile rurale în contextul reformei administrative

Flavius Mihalache

Introducere și obiective

În contextul dezbatelor 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, studiu 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 dezbatute 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 proceșele 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 locuiesc 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 ţărilor 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. Deosebirile 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 echivalentă, 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*, Department of Economic and Social Affairs, 2011, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybsets/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 domiciliate 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 localitatea 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, diferență 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 locuiesc 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.htm_act_text?dt=28561

¹² Legea nr. 351/2001 privind aprobarea planului de amenajare a teritoriului național, 23 iunie 2014, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?ida=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, vârstă 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 (exceptie 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 intrareionale 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 arbitrarul 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 declarate 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, căte 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 mareea 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 Holboaca 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 periorbane 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 județ, ponderile cele mai însemnante 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 căte 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 predictori 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 periorbane 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, sănsele 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 județ 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 Bâhășești, Matea, 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, Fălticeni 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 traectoria 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 îmbătrâname 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 finanțiar 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 autoguvernare eficientă. În acest fel, reforma administrativ-teritorială a României ar trebui realizată de jos în sus, de la nivelul localităților, urmărind asigurarea premselor 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 fărâmătării administrative excesive, existentă în momentul de față la nivelul majorității localităților rurale, o perspectivă integrată bazată pe interoperabilitate, conlucrare și țintire 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 favorizați 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.

Capitolul 9

Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă

Ionuț Anghel

Apariția guvernanței

La mijlocul anilor '80, când unii analiști politici cereau o reîntoarcere a statului (*bringing the state back in*) în dirijarea politicilor publice și sociale¹, specialiștii din domeniul științelor sociale și politice observau o limitare a conceptualizării puterii statale în mâinile unui guvern central ce deține monopolul asupra autorității statale.² În acest sens, conceptul de guvernare (*government*) a fost înlocuit cu cel de guvernanță (*governance*). Deși o analiză a statului modern – precum cea a lui Theda Skocpol, Peter Evans și Dieter Rueschemeyer – ca singurul deținător al puterii politice, cu un impuls spre centralizare, reglementare și control, pare tentantă, sistemele politice în perioada (post)modernă nu mai pot fi înțelese doar prin prisma statalității. Autorități nonstatale, sisteme expert, organizații non și cvasiguvernamentale, rețele informale sau formale de autoguvernare la nivel comunitar sau chiar transnațional subminează sau concurează cu centralizarea puterii statale.³ Guvernanța este conceptualizată în acest sens ca un proces de coordonare/dirijare prin rețele de autoguvernare și parteneriate ce apar la nivel suprastatal sau substatal (local și regional). Așadar, studiile ce au ca obiect de cercetare guvernanța descriu și analizează *pattern-urile* de coordonare și dirijare, procese și structuri care au apărut prin trecerea de la guvernare la guvernanță.⁴

¹ Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer și Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

² Nikolas Rose și Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, 43, no. 2, (1992) <http://www.jstor.org/stable/591464>, pp. 173-205; Gary Marks, Liesbet Hooghe și Kermitt Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996), pp. 341-378.

³ Călin Cotoi, "Neoliberalism: a Foucauldian Perspective", *International Review of Social Research*, 1, no. 2, (2011), pp. 109-124; Nikolas Rose și Peter Miller, "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Sociology*, 43, no. 2, (1992) <http://www.jstor.org/stable/591464>, pp. 173-205.

⁴ Această reconceptualizare a guvernanței – în special în studiile europene – are la bază impactul politicilor Uniunii Europene asupra politicilor (*politics* și *policy*) la nivel național. Guvernanța este discutată în termeni de regionalizare a Europei și al noului rol al regiunilor în cadrul UE. Începând cu Tratatul de la Maastricht (1992), ideea unei Europa a Regiunilor a început să prindă contur printre liderii europeni, fără a se ajunge însă la un consens asupra semnificației sale, lipsind o vizion politică unitară. Regionalizarea Europei nu înseamnă neapărat o transformare a guvernării teritoriale, ci mai degrabă, în acest context, o creșterii importanței rolului regiunilor în programele de dezvoltare economică ale Uniunii Europene prin intermediul fondurilor structurale. Artizanul acestor reforme, Jacques Delors, președinte al Comisiei Europene între 1985 și 1994, nu dorea neapărat o descentralizare administrativă, ci crearea de parteneriate între actori la nivel național și regional în

Ca o consecință a dispersării puterii statale, la nivelul Uniunii Europene apare un tip de guvernanță multinivel, unde diferite entități, începând de la Uniunea Europeană, Organizația pentru Cooperare și Securitate în Europa sau Consiliul Europei, guverne naționale, municipalități, ONG-uri și rețele de *advocacy*, au dezvoltat rețele de politici și instrumente prin intermediul unor planuri de acțiune la nivel european, național, regional și local (comunitar). Guvernanță reprezintă astfel un mix de eforturi multiple între actori socio-politici, publici, privați ce se intersecează la diferite niveluri de guvernare. Responsabilitățile, sarcinile și activitățile de guvernare sunt dispersate de autoritățile centrale către instituții locale, piață, societate civilă, cu care intră în interacțiune. Transformările la nivelul guvernantei în cadrul UE sunt observate de Barry Hindess astfel:

„Guvernarea în interiorul statelor are loc, din ce în ce mai mult, pe baza parteneriatelor public-privat și prin intermediul rețelelor formale și informale ce implică agenții statale și nonstatale, în timp ce, la nivel internațional, statele și alte entități sunt reglementate de o rețea extinsă de convenții, tratate și agenții internaționale, toate acestea operând fără susținerea unei puteri/constrângerei hobbsiene cuprinzătoare”.⁵

O astfel de abordare a guvernantei se leagă de două acceptații, una normativă și cealaltă descriptivă a conceptului. Acceptația normativă se referă la apariția sintagmei de „bună guvernanță”, ce implică oarecum și existența unei reale guvernante, utilizată mai rar. Guvernanță este considerată bună atunci când rolul statului este minimalizat, se reduce mărimea aparatului administrativ și politic, introduce un nou tip de management public – cu cost redus, dar și eficient în același timp. În mare, buna guvernanță are rolul de a modifica rolul politiciei în administrarea economiei și societății, în sensul unei guvernări cât mai reduse și a exercitării puterii mai curând prin crearea de programe și politici decât prin livrarea de servicii.⁶ Una dintre instituțiile care asigură realitatea concepției ce stă în spatele bunei guvernante este Banca Mondială, care susține dispersia puterii statale într-o serie de furnizori de servicii publice, ONG-uri și cvasi-ONG-uri, auditori ai finanțelor publice, cuplate cu ideologia drepturilor omului, a statului de drept, a pluralismului politic și cu libertatea presei.⁷ Buna guvernanță încurajează practicile care presupun dispersarea sau crearea de relații la nivel orizontal între diferiți actori și agenții spre o democratizare și sustenabilitate a formelor de

programele de dezvoltare, implementare și monitorizare, asociate fondurilor structurale. Dispersarea autorității în jos, la nivel regional, dar și lateral, către actori nestatali (organizații private, organizații neguvernamentale) a fost urmată de programe de împuternicire la nivel regional prin care se creșteau abilitățile și capabilitățile de organizare ale actorilor regionali. Deși această strategie a fost valabilă pentru vechile state membre ale UE, pentru noile state din Sud-Estul Europei, această politică a eşuat parțial, a se vedea în Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008), pp. 607-627.

⁵ Barry Hindess, "Politics as Government: Michel Foucault's Analysis of Political Reason", *Alternatives: Global, Local, Political*, 30, no., (2005), pp. 389-413.

⁶ Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 16.

⁷ Banca Mondială, *World Development Report. The state in a changing world* (New York: Oxford University Press, 1997).

luare a deciziilor. Carta Albă a guvernării, elaborată de Comisia Europeană, de exemplu, leagă buna guvernare de practici care sporesc deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența pentru stabilirea unei guvernări mai democratice.⁸ Aceste principii sunt transformate ulterior într-unele normative sau *benchmark*-uri pe baza cărora se pot cuantifica sau evalua performanțele unor organizații sau agenții.

Buna guvernare a prins rapid popularitate la finele anilor 1980 în discursul despre dezvoltare al instituțiilor interguvernamentale, al agenților de dezvoltare, precum Banca Mondială sau OECD, și al guvernelor donatoare care presau pentru un management fiscal, eficiență administrativă drept condiții pentru o creștere și dezvoltare sustenabilă. Ulterior, conceptul de bună guvernare a fost extins pentru a include legitimitatea derivată dintr-o guvernare mai democratică, respectarea statului de drept și implicarea organizațiilor nonguvernamentale în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare.⁹ Despre neoliberalizarea acceptării guvernării voi reveni în secțiunea următoare.

O a doua acceptare a conceptului este cea descriptivă, ce ține de „noua sociologie a guvernării”, sau socio-politică¹⁰, ce se referă la totalitatea interacțiunilor și interdependențelor actorilor publici și privați, orientate spre rezolvarea problemelor societale sau crearea oportunităților sociale; întreținerea instituțiilor ce funcționează drept contexte pentru aceste interacțiuni ale guvernării și stabilirea unor fundații normative ale tuturor acestor activități.¹¹ Această abordare încearcă să dea seama de structura ce apare ca rezultat al interacțiunilor unei serii diverse de actori, în care statul este doar unul.¹² Guvernare este colectivă, deoarece prezintă un set de responsabilități împărtășite de stat, piață și societate civilă. Unele activități ale guvernării sunt de tipul coguvernării, altele de autoguvernare sau chiar a guvernării ierarhice.¹³ Accentul este pus totuși pe rețelele de autoguvernare ce apar la intersecția dintre organizații și asociații constituind societatea civilă. Termeni precum „încredere”, „capital social”, „obligații informale”, „mecanisme autoreglatoare” sunt utilizati pentru a descrie spațiul în care și prin care se desfășoară guvernarea.¹⁴

De ce a avut loc trecerea la modelul guvernării?

Așa cum am arătat mai sus, guvernarea implică dispersarea autorității guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizați la alt nivel teritorial (subnațional

⁸ Comisia Europeană, *European Governance. A White Paper* (Bruxelles: European Commission, 2001), p. 10.

⁹ Pentru o analiză a ascensiunii discursului neoliberal despre dezvoltare, ce pune accentul pe mobilizarea societății civile și a creșterii organizațiilor nonguvernamentale, considerate mai aproape de nevoile indivizilor, vezi William Fisher, "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGOs Practices", *Annual Review of Anthropology*, 26, no., (1997), pp. 439-464, și David Lewis, "Individuals, Organisations, and Public Action," în *A Radical History of Development Studies*, Uma Kothari (coord.) (London: Zero Books, 2005).

¹⁰ Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003).

¹¹ Ibid., p. 4.

¹² Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 16-17.

¹³ Jan Kooiman, *Governing as Governance* (London: Sage Publications, 2003), p. 5.

¹⁴ Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 17.

și supranțional), cât și orizontal, către actori nonstatali, agenții autonome sau cvasiautonome, de unde și numele de guvernanță multinivel. Aceasta din urmă este rezultatul unui sistem politic complex creat de integrarea europeană, unde alături de statele națiune există și instituții centrale ale Uniunii Europene (UE): Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea Europeană de Justiție, la nivel supranțional, și, totodată, se încurajează dezvoltarea unui sistem subnațional, regional. Astfel, sistemul multinivel nu apare sub o formă ierarhică, precum organizarea clasică a statelor-națiune, în care formele de organizare inferioare sunt încastrate (*nested*) în cele superioare (local-regional-național-supranțional), ci mai degrabă avem de-a face cu mai multe jurisdicții care se suprapun.¹⁵

Modelul guvernantei multinivel de explicare a integrării europene a înlocuit perspectiva interguvernamentalistă din prima parte a anilor '90. Această perspectivă postulează faptul că integrarea europeană nu afectează autonomia statelor-națiune. Suveranitatea statului este prezervată sau chiar întărită prin integrare. Negocierile au loc la nivelul numitorului comun între statele participante și niciun stat membru nu participă mai mult decât are nevoie. Instituțiile supranționale nu fac decât să ajute statele membre, să le faciliteze aranjamentele, oferind informații care nu ar fi altfel disponibile ușor. Politicile respectă interesele și puterea statelor membre, iar actorii supranționali au o influență scăzută, statele membre, prin intermediul executivului, fiind ultimul pilon în luarea deciziilor privind politicile.¹⁶

De cealaltă parte, guvernanța multinivel abordează integrarea europeană ca un spațiu în care autoritatea și politicile sunt dispersate de-a lungul unor niveluri multiple de guvernare. Controlul asupra politicilor se deplasează înspre instituțiile supranționale. Suveranitatea statelor membre se diluează la nivelul UE, unde procesele de luare a deciziilor la nivel colectiv între statele membre sunt dublate de rolul autonom al unor instituții supranționale precum Comisia Europeană, Parlamentul European sau Curtea Europeană de Justiție. Competențele de luare a deciziilor sunt împărțite de actori aflați la diferite niveluri, iar instituțiile supranționale pot avea o influență independentă în cadrul politicilor și nu reprezintă neapărat interesele guvernelor naționale aşa cum indică abordarea interguvernamentalistă.¹⁷

Aceste conceptualizări avansate ale guvernantei ridică o serie de probleme, mai ales când vorbim despre integrarea europeană a statelor din Sud-Estul Europei. Unii autori contestă inovativitatea conceptului. Guvernanța și dirijarea (*steering*) fără implicarea directă a

¹⁵ În acest sens, au apărut mai multe lucrări care au la bază această abordare, dintre care amintim Ian Bache și Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004); Poul Kjaer, "Constitutionalizing Governing and Governance in Europe", *Comparative Sociology*, 9, no., (2010), pp. 86-119, Liesbet Hooghe și Gary Marks, "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003), pp. 233-243; Beate Kohler-Koch și Rainer Eising (coord). *The transformation of governance in the European Union* (London: Routledge, 1999a); Adrienne Héritier și Martin Rhodes (coord). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (London: Palgrave Macmillan, 2011).

¹⁶ Gary Marks, Liesbet Hooghe și Kermitt Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996), p. 342.

¹⁷ Ibid., no., p. 346.

statului, pe baza unor interacțiuni intense cu agenții nonstatale, sunt prezente în Europa Occidentală încă din vremea statului bunăstării, când piața de capital sau bursa, de exemplu, funcționau pe baza unor principii de autoreglementare.¹⁸ Astfel, nu avem de-a face mai degrabă cu o trecere de la guvernare la guvernanță, ci mai degrabă cu o inovație în instrumentele și metodele de guvernare. Trecerea de la guvernanță verticală la cea orizontală nu implică și dispariția sau slabirea formelor verticale de guvernanță – dintre care statul-națune este forma clasică a acestui tip de guvernanță –, cele două moduri de guvernanță coexistând. Statul rămâne un actor important în procesele de coordonare, dirijare și guvernare.¹⁹

De asemenea, unele studii²⁰ consideră apariția guvernanței ca o dezvoltare firească pentru problemele complexe pe care le ridică o Europă din ce în ce mai unită și globală. Or, problemele pe care guvernanța (multinivel) dorește să le rezolve nu există *a priori*, ci sunt mai degrabă construite discursiv prin intermediul unor narative subsumate unei raționalități politice. De exemplu, programele și politicile europene de împărtășire, mobilizare a societății civile, creșterea capacitaților instituțiilor publice și organizațiilor neguvernamentale, promovarea culturii antreprenoriale, care au devenit populare în Europa de Sud-Est după căderea socialismului, au apărut ca rezultat al unei raționalități politice (neoliberale) prin care anumite probleme – sărăcia, șomajul sau democratizarea structurilor publice – s-au prezumat a fi rezolvate. În altă ordine de idei, apariția discursului și a studiilor despre guvernanță trebuie privite ca un simptom al schimbării *pattern-urilor* și proceselor de guvernare și nu ca un rezultat direct al acestora. Așadar, care este raționalitatea practicilor și discursurilor care stau în spatele creșterii studiilor despre guvernanță la nivel european sau a unor concepe precum buna guvernanță? Răspunsul pe care încercăm să-l schițăm în următoarele pagini

¹⁸ Thomas Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000), pp. 795-814.

¹⁹ O poziție oarecum diferită o regăsim la Bob Jessop, pentru care statul nu numai că rămâne actorul central în organizarea relațiilor, proceselor și *pattern-urilor* de guvernanță, dar rămâne și principalul actor care legitimează orice strategie guvernamentală. În acest sens, Jessop înaintează conceptul de metaguvernanță, ce se referă la dirijarea proceselor de guvernanță, „în care forme ierarhice, de piață sau de rețea, sunt combinate pentru a atinge cele mai bune rezultate posibile”, cf. Bob Jessop, "Governance, Governance Failure and Metagovernance, lucrare prezentată la International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Università della Calabria", (2003). De asemenea, pentru o analiză extinsă a conceptului de metaguvernanță la autorul englez, vezi —, "The Dynamics of Partnership and Governance Failure," în *The New Politics of Local Governance in Britain*, Gerry Stocker (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 11-32, —, "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Metagovernance," în *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Bas Arts, et al. (coord.) (New York: Springer, 2009), pp. 79-100, —, "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, 34, no. 3, (2002), pp. 252-272, —, "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance," în *Multi-Level Governance*, Ian Bache și Matthew Flinders (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 49-74.

²⁰ Ian Bache și Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), Adrienne Héritier și Martin Rhodes (coord.). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy* (London: Palgrave Macmillan, 2011), Liesbet Hooghe și Gary Marks, "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003).

trece dincolo de truismul creșterii complexității problemelor într-o lume globală pentru a explica apariția noilor forme de guvernanță la nivel european, de articularea unor tehnici neoliberale menite să ofere proiectului european de integrare legitimitatea și democratizarea spațiului de politici.

Trecerea de la guvernare la guvernanță (multinivel) a avut loc în contextul semnării de către statele membre ale Uniunii Europene a Actului Unic European (1987) ce statua formalizarea pieței unice și asimila Grecia, Portugalia și Spania în Comunitatea Europeană. Totodată, un alt moment semnificativ a fost suportul guvernelor obținut de Comisia Europeană și Parlamentul European pentru reforme majore ale politicilor structurale (1988). Ca o compensație pentru consecințele anticipate ale programului pieței unice europene, guvernele au hotărât să aloce dublu din fondurile structurale pentru a asista regiunile de dezvoltare dezavantajate. Pentru a se asigura de utilizarea eficientă a acestor fonduri, acestea au acceptat propunerea Comisiei de a administra fondurile în parteneriat, la nivelul statelor membre, între reprezentanți la nivel local, regional și național și actori supranaționali.²¹

Reformele de la finele anilor '80 au deschis spațiul pentru impunerea guvernanței multinivel ca model central al politicilor comunitare. Transferul de autoritate și de competențe la nivel subnațional și supranational a însemnat transformări importante la nivelul statului național. În primul rând, se observă o de-ierarhizare a aparatului statal, în care vechi și noi capacitați ale statului sunt reorganizate teritorial la nivel superior și inferior. Statul își pierde suveranitatea *de jure*, deoarece puterea de luare a deciziilor se transferă în sus spre organisme supranationale. În al doilea rând, avem de-a face cu o de-etatizare a sistemului politic. Dispersarea autoritații spre diferite scale teritoriale și în diferite domenii reduce rolul central al statelor în asumarea proiectelor politice, acesta din urmă întrând mai degrabă în relații de parteneriat cu agenții guvernamentale, supranationale, organizații nonguvernamentale, în care statul este doar unul dintre actori.²²

Descentralizarea competențelor și creșterea numărului de decidenți fac parte din efortul integrat al Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, mai democratică și mai legitimă în reprezentarea cetățenilor și de a aduce Uniunea mai aproape de cetățeni. Într-unul dintre rapoartele Comisiei Europene pe tematica guvernanței, referindu-se la Carta Albă a Guvernanței (2001), se observă:

„Propunerile Cartei Albe pentru îmbunătățirea implicării actorilor noninstituționali în elaborarea politicilor și într-o anumită măsură și implementarea acestora au stat la baza reformei guvernanței de a aduce Uniunea Europeană mai aproape de cetățeni. Având în vedere conștientizarea Comisiei ca fiind percepță drept prea îndepărtată de cetățeni, dar și din dorința de a implica alți actori în elaborarea de politici, Carta Albă a Comisiei propunea implicarea de jos în sus printr-un număr de procese și actori”.²³

²¹ Ian Bache și Matthew Flinders, *Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 3.

²² Bob Jessop, "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance," în *Multi-Level Governance*, Ian Bache și Matthew Flinders (coord.) (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 64-65.

²³ Comisia Europeană, *Report from the Commission on European Governance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003, p. 11.

Astfel, mai multe metode și instrumente soft de guvernanță – parteneriatul public-privat, buna guvernanță, metoda deschisă de coordonare – au fost introduse la sfârșitul anilor 1990 pentru a implica agenții ale societății civile, parteneri sociali, guverne, experți drept stakeholderi esențiali în elaborarea deciziilor de politici pentru a îmbunătăți guvernanța într-o Uniune Europeană în continuă expansiune. Principiul parteneriatului a fost introdus în diferite programe pentru a da voce indivizilor în elaborarea politicilor. Comisia Europeană a dorit să se bazeze pe expertiza publică și privată pentru a se asigura că politicile au legitimitate susținând formarea de rețele transnaționale în arile cointeresate ale Uniunii Europene. Mobilizarea societății civile a devenit un pilon important pe agenda instituțiilor de guvernare după căderea regimului socialist, care trebuia reînviată, susținută, încurajată, dezvoltată prin intermediul *training-urilor* și prin creșterea capacitaților. Accentul permanent pus de către instituțiile de guvernare (UE, Banca Mondială) pe mobilizarea societății civile și implicarea organizațiilor nonguvernamentale sau a diferitelor forme de reprezentare ale grupurilor are la bază rațiunea că acestea din urmă nu numai că vor fi implicate în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare, dar vor activa societatea civilă și vor crește democratizarea de jos în sus (*grass-roots*).²⁴

De altfel, aceste reforme la nivel de management din partea instituțiilor mai sus amintite au fost concretizate prin crearea de noi structuri logistice pentru a finanța actorii societății civile. Implicarea societății civile în țesutul guvernamental a devenit un indicator al bunei guvernanțe din partea guvernelor, întrucât primele nu numai că reprezentau interesele și nevoile oamenilor mai bine, dar puteau fi implicate în combaterea excluderii sociale, discriminării, protejarea mediului, oferirea de ajutor umanitar etc. datorită expertizei și capacitații tehnice deținute.²⁵

Ulterior, buna guvernanță a fost utilizată de instituțiile interguvernamentale drept un remediu pentru reforma politicilor în domeniul reducerii sărăciei, securității individuale, democratizării și a bunei funcționări a instituțiilor socio-economice. Așa cum observă și Comisia Europeană:

„Declarația Națiunilor Unite privind obiectivele noului mileniu consideră crearea unui mediu propice dezvoltării și eliminării sărăciei ca fiind dependentă de buna guvernanță în interiorul fiecărei țări, de buna guvernanță la nivel internațional și de transparență în sistemul monetar, financiar și de comerț”.²⁶

Buna guvernanță va fi utilizată drept criteriu de evaluare și măsurare (*benchmark*) atât pentru statele membre, cât și pentru organizațiile nonguvernamentale sau instituțiile interguvernamentale în sine pentru a îmbunătăți performanțele acestora în varii domenii, de la performanță economică la bunăstarea societală, protecția minorităților etc. Utilitatea

²⁴ Thomas Weiss, "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000), pp. 795-814.

²⁵ Comisia Europeană, *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*, Luxembourg, European Commission, 2000, pp. 5-6.

²⁶ ———, *Governance and Development*, Brussels, European Commission, 2003, p. 3.

conceptului constă în faptul că permite o cuantificare a performanțelor și calității sistemelor politico-administrative:

„Guvernanța desemnează abilitatea statului de a-și servi cetățenii. O asemenea perspectivă laxă ne permite să dezagregăm conceptual și alte concepte precum drepturile omului, corupția sau democrația. Guvernanța se referă la reguli, procese și comportamente, prin care interesele sunt articulate, resursele gestionate și puterea exercitată în societate. Modul în care funcțiile publice sunt îndeplinite, resursele publice gestionate și atribuțiile publice de reglementare exercitate sunt probleme de adresat în acest context. Adevarata valoare a conceptului de guvernanță este aceea că oferă o terminologie mai pragmatică decât democrația, drepturile omului etc”.²⁷

Așadar, transformările guvernanței la nivel de Uniune Europeană au avut la bază creșterea legitimității și democratizării spațiului de politici publice/sociale. Discursul guvernanței are la bază binecunoscutele critici ale statului intervenționist – tendința spre birocratizare, centralizare a puterii statale, lipsa flexibilității, îngădirea unor libertăți individuale -, sau așteptărilor ridicate de la guverne ale căror soluții se regăsesc atât în dispersarea autorității statale la niveluri ierarhice inferioare/superoare, cât și în orizontal pentru includerea societății civile. Se legitimează și se deschide spațiul public, pentru ca cei guvernați – subiectivizați în noua raționalitate neoliberală drept parteneri, comunități sau stakeholderi – să fie implicați în proiectele guvernamentale și în luarea deciziei. Instituțiile interguvernamentale au presat pentru o democratizare a spațiului public prin accentuarea practicilor bunei guvernanțe. Buna guvernanță – pe care o regăsim în Carta (Charter) Albă a Guvernanței Europene, a numeroaselor rapoarte pe care Comisia Europeană le-a scos de-a lungul anilor 2000 – constă într-o serie practici care sporesc deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficiența și coerența pentru stabilirea unei guvernări mai democratice, inclusive și reprezentative la nivelul statelor membre și Uniunii Europene.²⁸ Aceste principii sunt transformate ulterior într-unele normative sau *benchmark*-uri pe baza cărora se pot cuantifica sau evalua performanțele unor organizații sau agenții. Pe de altă parte, discursul (bunei) guvernanțe a oferit instituțiilor interguvernamentale și agenților de dezvoltare o bază tehnică și mai puțin politică (apolitică) pentru a cere reforme politice în detrimentul discursului „reformei statului”. Guvernanța în acest sens nu se bazează pe o democratizare a spațiului public, ci pe căutarea unor forme mai eficiente și eficace de a gestiona o problemă.²⁹

Guvernanța multinivel în România și modelul sud-est-european

Dacă în decursul anilor '90, comisarul european Jacques Delors, artizanul reformelor structurale în politica regională a Uniunii Europene, vorbea despre o Europă a Regiunilor, în care problemele de interes ale Uniunii puteau fi rezolvate la niveluri subnaționale pe baza

²⁷ Ibid., p. 4.

²⁸ A se vedea și în Cris Shore, "European Governance" or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government", *European Law Journal*, 17, no. 3, (2011), pp. 287-303.

²⁹ William Walters, "Some Critical Notes on "Governance"" , *Studies in Political Economy*, 73, no., (2004), p. 84.

principiilor parteneriatului și subsidiarității, impunerea acestui proiect noilor state din Sud-Est Europei care au aderat în ultimele două valuri³⁰ nu a reușit de fapt decât să pună regionalizarea pe agenda statelor, acestea din urmă selectând mai degrabă elemente ale modelului guvernanței multinivel.

Deși condiție a aderării la Uniunea Europeană și a reformelor structurale de reducere a disparităților între regiuni în interiorul statelor, regionalizarea în România nu a reușit să împărtășească interesele regionale și societatea civilă (în sensul ei larg) la nivel regional. Aceasta nu a făcut obiectul unei susțineri politice (probabil cu excepția zonei Transilvaniei), ci a îndeplinit mai degrabă o cerință funcțională: atragerea de fonduri europene, pregătirea de programe și dezvoltarea capacităților de management.³¹ Regionalizarea a avut rolul de a gestiona programele operaționale la nivel regional ca parte a planului național de dezvoltare.

În România, politicile regionale și de dezvoltare au fost stabilite în cadrul programului PHARE finanțat de UE și Guvernul României, cu asistență tehnică a unor experți străini, concretizat în Carta Verde a Dezvoltării Regionale (1997). În cadrul programului s-a stabilit un grup de lucru pentru politici regionale cu reprezentanți din ministere-cheie și autorități regionale care au supervizat activitățile programului. Politica propusă avea trei obiective: a) pregătirea României pentru aderarea la cerințele Uniunii Europene și obținerea de fonduri structurale din partea UE; b) reducerea disparităților regionale și c) integrarea activităților sectorului public pentru a permite regiunilor să atingă un nivel superior de dezvoltare.³² Concretizarea analizei întreprinse de Carta Verde a fost adoptarea Legii 151/1998, unde s-au constituit cele opt regiuni de dezvoltare care să implementeze și să evalueze politicile de dezvoltare regională.

Chiar dacă reforma administrației a însemnat și crearea de noi instituții la nivel regional, o creștere a planificării la acest nivel și a capacitatei de implementare a politicilor, reforma a fost mult mai artificială și de sus în jos decât cea a administrației locale. Regiunile rezultate și a căror componență este specificată abia în Legea 315/2004 reprezintă asociere de județe fără personalitate juridică, cu scopuri statistice și de dezvoltare regională, pentru gestionarea și implementarea fondurilor de preaderare și postaderare. Regiunile, de asemenea, nu au putere fiscală sau/și politică, fiind orientate mai degrabă spre sarcini. Conform legii de mai sus, macroregiunile sunt coordonate de către Consiliul de Dezvoltare Regională (CDR). Acestea din urmă nu sunt entități legale și nu fac decât să coordoneze programele regionale

³⁰ 10 state au intrat în UE în 2004: Republica Cehă, Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia și Ungaria; și două în 2007: România și Bulgaria. Croația a aderat ulterior în 2014, fără a face parte din cele două valuri.

³¹ Vezi Ana Maria Dobre, "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010), pp. 181-194, Dragoș Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), pp. 647-669, Daniela Constantin, "An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Development Policy," în *Regional Development Reconsidered*, Giïndiiz Atalık și Manfred M. Fischer (coord.) (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2002), pp. 197-209 și Veronica Mitroi, "Politica de dezvoltare regională între necesitate și proiect," în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir și Laura Stoica (coord.) (Iași: Polirom, 2006), pp. 105-122.

³² Guvernul României și Comisia Europeană, "Carta Verde a Dezvoltării Regionale," (București: Guvernul României, 1997).

derulate de către Agenții de Dezvoltare Regională (ADR). ADR-urile sunt agenții non-profit, nonguvernamentale, care implementează și monitorizează dezvoltarea politicilor la nivel regional. Spre deosebire de unitățile administrative locale care își aleg propria conducere la nivel local și județean, structurile înființate la nivel regional sunt nonelective și deci neavând o legitimitate democratică.

Finanțarea politicilor regionale este rezultatul unui fond special – Fondul de Dezvoltare Regională (FDR), bazat pe contribuții financiare din partea Guvernului României, a județelor, entităților private, bănci, investitorii străini, Uniunea Europeană. Politicile de dezvoltare regională au fost coordonate de Ministerul Integrării Europene (transformat între timp în Ministerul Afacerilor Europene și din 2007 în Ministerul Dezvoltării Regionale) și Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională (format din președinți și vicepreședinți ai CDR-urilor plus reprezentanți ai guvernului central)³³, subordonat Guvernului României. Rolul Consiliului este să supravegheze politicile naționale pentru dezvoltarea regională, să decidă prioritățile fondului de dezvoltare regională, să monitorizeze și să finanțeze proiectele propuse de ADR-uri – unitățile executorii ale politicilor regionale.

Interesant în perioada de preaderare a României la UE este faptul că, deși Comisia Europeană a presat pentru dispersarea puterii și distribuția autorității la nivel subnațional drept cerință de aderare și prin intermediul fondurilor de creștere a capacitatii administrative³⁴ și a abilităților actorilor aflați la nivel local/regional, tot aceasta a forțat ulterior pentru (re)naționalizarea și (re)centralizarea politicilor regionale, acestea din urmă fiind elaborate la nivelul ministerelor care aveau ulterior influență asupra entităților deconcentrate.³⁵ În seria de rapoarte emise de Comisia Europeană privind accesul României, se observa slaba capacitate a structurilor de la nivel regional în a elabora politici.³⁶ Slaba capacitate de a elabora politici de jos în sus și lipsa unei societăți civile active la nivel regional, care să politizeze transformările economice în cerințe politice, precum și o slabă absorbție a fondurilor de preaderare au condus practic la o recentralizare a procesului.³⁷ Astfel că și în prezent politica generală și finanțarea continuă să fie centralizate prin intermediul CNDR și FDR.

Reforma administrației publice locale a fost mult mai consistentă decât cea la nivel regional. Primul guvern de centru-dreapta din perioada postdecembristă a ratificat Carta Europeană a Autoguvernării (*European Charter of Local Self-Government*), semnată la nivelul

³³ Dragoș Dragoman, "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania", *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011), p. 652.

³⁴ 30% din fondurile PHARE au fost destinate către creșterea capacitatii instituționale, vezi Ana Maria Dobre, "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010), p. 62.

³⁵ Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008), pp. 607-627.

³⁶ A se vedea, de exemplu, Comisia Europeană, *Regular Report on Romania's Progress Toward Accession*, Bruxelles, European Commission, 2002, pp. 1-155, ———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Bruxelles, European Commission, 2003, pp. 1-133 și ———, *Regular Report on Romania's progress towards accession*, Bruxelles, European Commission, 2004c, pp. 1-163.

³⁷ Laszlo Bruszt, "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States", *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008)pp. 607-627.

Consiliului Europei în 1985 și intrată în vigoare în 1988³⁸ și transformată în România în Legea 199/1997. Respectivul instrument juridic al Consiliului Europei avea la bază principiile autoguvernării și descentralizării, autonomiei financiare a guvernelor locale, autonomiei locale, servicii publice deconcentrate, eligibilitatea autorităților locale și participarea cetățenilor la elaborarea politicilor sau a strategiilor de dezvoltare.

Dispersarea responsabilității a fost întărită de Legea descentralizării 195/2006, ce delimită competențele centrale, județene și locale pe baza capacitații administrative. Autoritățile centrale sunt responsabile să le consulte pe cele locale în adoptarea unor decizii și nici nu pot responsabiliza autoritățile locale fără o redistribuire financiară. Descentralizarea a urmat mai mulți pași în ultimele două decenii și a avut mai degrabă rezultate ambigue. Dacă putem vorbi despre o creștere a ponderii bugetelor locale la peste 25% din bugetul general consolidat și la aproximativ jumătate din cheltuielile de capital, utilizate pentru proiecte mici de infrastructură locală, descentralizarea a accentuat decalajele de dezvoltare între unitățile administrativ-teritoriale ale României³⁹, fenomen cauzat de modul de constituire a bugetelor locale, prin faptul că 80% din acestea au la bază cotele defalcate ale TVA și impozitul pe venit, concentrând astfel resursele în marile aglomerări urbane.⁴⁰

Descentralizarea nu trebuie confundată totuși cu deconcentrarea. Dacă prima desemnează transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, deconcentrarea reprezintă redistribuirea de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale către structurile proprii de specialitate din teritoriu.

Concluzii

Transformările la nivelul guvernanței din a doua jumătate a anilor '80 fac parte din efortul integrat al Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, mai democratică și mai legitimă în reprezentarea cetățenilor și de a aduce Uniunea mai aproape de cetățeni. Carta Albă a Guvernanței (2001) și Carta Albă a Guvernării multinivel (2009)⁴¹ sunt un exemplu în acest sens. Guvernanța implică dispersarea autorității guvernamentale (centrale) atât vertical, către actori localizați la alt nivel teritorial (subnațional și supranațional), cât și orizontal, către actori nonstațali, agenții autonome sau cvasiautonome. În acest sens, mai multe metode și instrumente soft de guvernanță – parteneriatul public-privat, buna guvernanță, metoda deschisă de coordonare – au fost introduse la sfârșitul anilor 1990 pentru a implica agenții ale societății civile, parteneri sociali, guverne, experți drept stakeholderi esențiali în elaborarea

³⁸ Consiliul Europei, "European Charter of Local Self-Government," (Strasbourg: Council of Europe, 1985).

³⁹ Stănescu, Iulian, "Procesul de regionalizare-descentralizare, o analiză pe trei dimensiuni", *Calitatea Vieții* XXV, no. 2 (2014), pp. 161-92.

⁴⁰ Ibid., p. 188. Decalajele sunt adâncite și din cauza faptului că nivelul alocărilor bugetare pe locuitor din bugetele locale coreleză puternic cu valoarea PIB/locuitor, ce contrastează astfel unitățile administrativ-teritoriale ale marilor aglomerări urbane cu cele din zonele rurale cu probleme demografice și puternic subdezvoltate (vezi Stănescu, Iulian, *op.cit.*)

⁴¹ Comitetul Regiunilor, *The Committee of the Regions' White Paper of Governance*, Bruxelles, Committee of the Regions, 2009, pp. 1-35.

deciziilor de politici pentru a îmbunătăți guvernanța într-o Uniune Europeană în continuă expansiune.

Mobilizarea societății civile a devenit un pilon important pe agenda instituțiilor de guvernare după căderea regimului socialist, care trebuia reînviată, susținută, încurajată, dezvoltată prin intermediul *training-urilor* și creșterii capacitaților. Accentul permanent pus de către instituțiile de guvernare (UE, Banca Mondială) pe mobilizarea societății civile și implicarea organizațiilor nonguvernamentale sau a diferitelor forme de reprezentare ale grupurilor are la bază rațiunea că acestea din urmă nu numai că vor fi implicate în elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare, dar vor activa societatea civilă și vor crește democratizarea de jos în sus (*grass-roots*).

Guvernanța multinivel a luat forme diferite însă în fostele țări socialiste. Integrarea europeană a țărilor din Sud-Estul Europei a însemnat adoptarea *acquis-ului* comunitar, un corpus numeros de legi pe care fostele state din blocul sovietic trebuiau să le implementeze în propriul sistem legislativ național pentru a fi acceptate în cadrul Uniunii Europene. Procesul complex de integrare europeană a însemnat drenarea multor resurse din partea Uniunii Europene și a viitoarelor state membre, astfel că pentru unele domenii din cadrul *acquis-ului* Comisia Europeană a cerut explicit implicarea organizațiilor nonguvernamentale, prin delegarea de sarcini și angrenarea de resurse pentru a asigura eficacitatea și legitimitatea procesului. Participarea activă a stakeholderilor de la nivelul administrației publice locale și a actorilor nonstațali trebuia să meargă în paralel cu o descentralizare a puterii politice. În schimb, aşa cum arată Börzel⁴², lipsa personalului calificat și a expertizei la nivel subnațional a creat relații asimetrice, în care statele în curs de aderare au participat pasiv în elaborarea politicilor, primind de multe ori *template-uri* de politici de sus în jos. Creșterea capacitaților de guvernanță a favorizat mai degrabă guvernele centrale decât actorii privați, deoarece primele trebuiau să implementeze un număr mare de legi europene într-un timp foarte scurt. Totodată, Comisia Europeană a finanțat programe de creștere a capacitaților guvernelor centrale pentru a crește capacitatea de absorbtie a statelor, întărind autonomia și resursele guvernului central în elaborarea de politici de tip ierarhic.⁴³

România a adoptat selectiv elementele guvernanței multinivel. Reforma administrației publice a întărit mai degrabă autoritățile locale, care se bucură de competențe mai largi decât instituțiile aflate la nivel regional, care nu sunt elective și deci au o legitimitate democratică scăzută, nu au personalitate juridică sau fiscală și sunt dependente de sursele de finanțare ale CNDR. Regionalizarea în România a fost mai degrabă o reformă de sus în jos a guvernelor României, cu sprijinul Comisiei Europene și al expertilor străini. Regiunile create îndeplinesc mai degrabă cerințe funcționale – atragerea de fonduri pre și postaderare, implementarea programelor de dezvoltare regională și creșterea capacitaților de management. Interesant că, deși Comisia Europeană a susținut de-a lungul anilor'90 dispersarea responsabilităților către actorii subnaționali, aceasta a presat, odată cu încheierea procesului

⁴² Tanja Börzel, "Drawing Closer to Europe New Modes of Governance and Accession," în *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, Adrienne Hératier și Martin Rhodes (coord.) (London: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 75-103.

⁴³ Ibid., p. 90.

de preaderare, la renaționalizarea și recentralizarea politicilor regionale prin creșterea capacitatei ministerelor de absorbție la nivel central. Lipsa unei susțineri politice la nivel regional și inexistența unei societăți civile care să transforme schimbările economice în cerințe politice, precum și slaba capacitate de absorbție a instituțiilor regionale au contribuit la cele două procese. Trebuie menționat, totodată, că o creștere a importanței actorilor la nivel regional ar însemna ca autoritățile locale să piardă o parte din resursele care le revin acestora în urma descentralizării. Nu trebuie uitat că, pe lângă taxele locale sau împrumuturi, o sursă importantă a autorităților locale sunt transferurile de la guvernul central.

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.

Capitolul 10

Dezvoltarea regională în context european

Christopher George Dina

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

Conceptul de regiune

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

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

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

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

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

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

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

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

Conceptualizarea termenilor de arie, zonă, regiune

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

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

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

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

- abordarea neoclasică;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tipuri de regiuni

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

Se poate vorbi de existența mai multor tipuri de regiuni:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regiunea ca o planificare organizațională

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

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

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

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

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

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

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

Sociologia regională

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politicele de dezvoltare

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la dezvoltare comunitară și durabilă la dezvoltare regională și locală

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

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

²⁰ Lazăr Vlăsceanu, *Politica și dezvoltare. România în cale?* (București: Editura Trei, 2001), p. 55.

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

²² Ibid., pp. 15-16.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Ibid..

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

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

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

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

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

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

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

Politica regională a Uniunii Europene

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aprecieri finale

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografie

- ***. *Dicționar Enciclopedic*. Vol. I. București: Editura Enciclopedică, 1993.
- Abraham, Dorel. *Introducere în sociologia urbană*. București: Editura Științifică, 1991.
- Academia Română. *Dicționarul limbii române*. Vol. II. București: Editura Enciclopedică, 2010.
- _____. *Istoria românilor*. Vol. V. București: Editura Enciclopedică, 2012.
- _____. *Istoria românilor*. Vol. VII. București: Editura Enciclopedică, 2012.
- _____. *Istoria românilor*. Vol. VI. București: Editura Enciclopedică, 2012.
- _____. *Istoria românilor*. Vol. IV. București: Editura Enciclopedică, 2001.
- _____. *Istoria românilor*. Vol. II. București: Editura Enciclopedică, 2001.
- 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-constituutiei-sa-aiba-loc-cu-europarlamentarele-12-11-53.
- _____. "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-inapoi-daca-ajunge-la-mine-in-faza-initiala-19-08-40.
- _____. "Dragnea: Decizia noastră este ca ANOFM să nu se descentralizeze". 21 octombrie 2013,
www.agerpres.ro/politica/2013/10/21/dragnea-decizia-noastră-este-ca-anofm-să-nu-se-descentralizeze-20-50-44.
- _____. "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.
- _____. "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.
- _____. "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-constituutie-nu-are-nicio-sansa-nu-se-va-ajunge-la-referendum-18-30-03.
- _____. "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.

- _____. "Legea descentralizării este neconstituțională". 10 ianuarie 2013, www.agerpres.ro/justitie/2014/01/10/CCR-legea-descentralizarii-este-neconstituitionala-14-32-49.
- _____. "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.
- _____. "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.
- Alexandrescu, Aura și Georgeta-Marinela Istrate. "Starea de sănătate a populației și evoluția mortalității" în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.), 95-123. Iași: Polirom, 2012.
- Andrei, Cristian. "Document exclusiv. Guvernul pregătește marea descentralizare". *Gândul*, 30 septembrie 2013, <http://www.gandul.info/politica/document-exclusiv-guvernul-pregateste-marea-descentralizare-11418809>.
- Anghel, Iulian și Claudia Medrega. "Guvernul spune stop veseliei din administrația locală: primăriile cu probleme intră în insolvență". *Ziarul Financiar*, 22 mai 2013, <http://www.zf.ro/zf-24/guvernul-spune-stop-veseliei-din-administratia-locala-primariile-cu-probleme-intra-in-insolventa-10893116>.
- Armbruster, Adolf. *Romanitatea românilor. Istoria unei idei*. București: Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1972.
- Asociația Comunelor din România, *Agenda Comunelor din România 2008*. București: ACoR, 2008.
- Bache, Ian. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.
- Bache, Ian și Matthew Flinders. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- _____. *Themes and Issues in Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Bakk, Miklos și Joseph Benedek (coord.). *Politici regionale în România*. Iași: Polirom, 2010.
- Banca Mondială. *World Development Report. The state in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.
- Bălteanu, Dumitru (coord.). *Romania Space, Society, Environment*. București: Editura Academiei Române, 2006.
- Benko, Georges și Alain Lipietz. *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Paris: PUF, 2000.
- Biblioteca juridică. *Legislația Statului Român Legionar*. Vol. I, 5-30 septembrie 1940. București, 1940.
- _____. *Legislația Statului Român Legionar*. Vol. 1-30 septembrie 1941. București, 1941.
- Blair, Pete. *Theories of Local Economic Development*. Cleveland: Sages Publication, 1993.
- Bloch, Marc. *Feudal Society*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1961.

- Börzel, Tanja. "Drawing Closer to Europe New Modes of Governance and Accession" în *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*, Adrienne Héritier și Martin Rhodes (coord.), 75-103. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- Bruszt, Laszlo. "Multi-level Governance-the Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States". *Regional and Federal Studies*, 18, no. 5, (2008): 607-27.
- Comisia Europeană, *The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership*. Luxembourg: European Commission, 2000.
- _____. *European Governance. A White Paper* Bruxelles: European Commission, 2001.
- _____, *Governance and Development*. Brussels: European Commission, 2003.
- _____, *Regular Report on Romania's Progress Toward Accession*. Bruxelles: European Commission, 2002.
- _____, *Regular Report on Romania's progress towards accession*. Bruxelles: European Commission, 2004c.
- _____, *Regular Report on Romania's progress towards accession*. Bruxelles: European Commission, 2003.
- _____, *Report from the Commission on European Governance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.
- Comitetul Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare (CCTABG), *Analiză socio-economă*, 2013.
- Comitetul Regiunilor, *The Committee of the Regions' White Paper of Governance*. Bruxelles: Committee of the Regions, 2009.
- Comşa, Radu. "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat" în *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Claudiu Crăciun și Paul E. Collins (coord.), 329-65. Iași: Polirom, 2008.
- Consiliul Europei. "European Charter of Local Self-Government." Strasbourg: Council of Europe, 1985.
- _____, *Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives*. Geneva, 1994.
- Constantin, Daniela. "An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Development Policy" în *Regional Development Reconsidered*, Gündüz Atalık și Manfred M. Fischer (coord.), 197-209. Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2002.
- Constituția României*. București: Best Publishing, 2003.
- Cotoi, Călin. "Neoliberalism: a Foucauldian Perspective". *International Review of Social Research*, 1, no. 2, (2011): 109-24.
- Czamanski, Stanislaw. *Regional and interregional social accounting*. Maryland: Lexington Books, 1973.
- Dahrendorf, Ralf. *Conflictul social modern. Eseu despre politica libertății*. București: Humanitas, 1996.
- "Darius Vâlcov: Consiliile Județene nu vor mai stabili sumele pentru fiecare localitate. Autoritățile locale vor primi banii direct de la Finanțe". *Curierul Național*, 14/01/2015,<http://www.curierulnational.ro/Finante%20Banci/2015-01-14/Darius+Valcov%3A+Consiliile+Jude%C8%9Bne+nu+vor+mai+stabili+sumel>

- e+pentru+fiecare+localitate.+Autorita%C8%9Bile+locale+vor+primi+banii+direct+de+la+Finan%C8%9Be.
- Dâncu, Vasile. *Triburile. O patologie a politiciei românești de la Revoluție la Generația Facebook*. Cluj: Editura Școala Ardeleană, 2015.
- de Rougemont, Denis. *Iubirea și Occidentul*. București: Editura Univers, 1987.
- "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.
- Dijkstra, Lewis și Vicente Ruiz, *Redefinition of the OECD regional typology: Economic Performance of the Remote Rural Regions*: OECD, 2014,
<http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf>.
- Dima, Ionuț. "Emil Drăghici: "O tremie dintre comunele din România, adică aproape 1.000 de unități administrative, se află în pragul falimentului"". *Adevărul*, 25/06/2013,
http://adevarul.ro/locale/targoviste/faliment-emil-draghici-1_51c939d8c7b855ff56c3c71e/index.html.
- Dincă, Dragoș și Cătălin Dumitrică. *Dezvoltare și planificare urbană*. București: Pro Universitaria, 2010.
- "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.
- Dobre, Ana Maria. "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania". *Southeast European and Black Sea Studies*, 10, no. 1, (2010): 59-70.
- Dragoman, Dragoș. "Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania". *Local Government Studies*, 37, no. 6, (2011): 647-69.
- Dumitru, Mihai. "Emotional Welfare: Can Money Buy Happiness" în *The European Culture for Human Rights: The Right to Happiness*, Elena Zamfir și F. Magino (coord.), 167-73. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2013.
- _____. "Percepția inegalităților economice". *Calitatea Vieții*, XXV, no. 2, (2014): 111-23.
- Dumitru, Mihai și Iulian Stănescu. "Social needs: a consensual approach to material deprivation". *Procedia Economics and Finance*, 8, (2014): 293-99.
- Durkheim, Emil. *Diviziunea muncii sociale*. București: Albatros, 2001.
- Eurostat. *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2010/EU-27*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer și Theda Skocpol. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Expert Forum, *Migrația aleșilor locali*, 2014.
- Ferréol, Gilles. *Dictionnaire de l'Union Européenne*. Paris: Armand Colin, 2000.
- Filip, Petru și Bogdan Radu. "Insolvency of the Romanian administrative - territorial units. Novelty and challenge for the public administration". *Procedia Economics and Finance*, 22, (2015): 26-35.

- Fisher, William. "Doing Good? The Politics and Antipolitics of NGOs Practices". *Annual Review of Anthropology*, 26, (1997): 439-64.
- 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.
- Ghețău, Vasile. "Copiii care ne lipsesc și viitorul populației României: O perspectivă din anul 2007 asupra populației României în secolul XXI". *Sociologie Românească*, V, no. 2, (2007): 7-85.
- _____. "Declinul demografic al României: ce perspective?". *Sociologie Românească*, III, no. 2, (2004): 5-42.
- _____. *Drama noastră demografică. Populația României la recensământul din octombrie 2011*. București: Compania, 2012.
- _____. "Șocul milionului". *Populație & Societate*, V, no. 4, (2002).
- Giosan, Victor, *Cum putem opri asaltul politiciei asupra democrației?* București: Centrul Român de Politici Europene, 2013, www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/11/policy-memo-48-1.pdf.
- Goffman, Erving. *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper and Row, 1974.
- Grupul de consultanță Ramboll, *Disparițări regionale în România*, 1996.
- Gusti, Dimitrie (coord.). *Enciclopedia României*. Vol. I. București: Imprimeria Națională, 1938.
- Guvernul României, *Raport asupra îndeplinirii prevederilor Programului de Guvernare 2005-2008*, 2008.
- Guvernul României și Comisia Europeană. "Carta Verde a Dezvoltării Regionale." București: Guvernul României, 1997.
- Haegi, Claude. *The Europe of Regions*. Geneva: Georg édit., 1995.
- Hamangiu, Constantin. *Codul general al României*. Vol. XXVI. București, 1938.
- _____. *Codul general al României*. Vol. II. București, 1893.
- Hărăguș, Mihaela. "Is Romania going toward the one child family model?". *Romanian Journal of Population Studies*, 1, no. 1-2, (2007): 45-71.
- Held, David. "The development of modern state" în *Modernity. An Introduction to Modern Societies*, Stuart Hall, et al. (coord.), 341-74. Londra: Blackwell, 1996.
- Héritier, Adrienne și Martin Rhodes (coord.). *New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy*. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- Hindess, Barry. "Politics as Government: Michel Foucault's Analysis of Political Reason". *Alternatives: Global, Local, Political*, 30, (2005): 389-413.
- Hoem, Jan M. "Overview Chapter 8: The impact of public policies on European fertility". *Demographic research*, 19, (2008): 249-60.
- Hooghe, Liesbet (coord.). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Hooghe, Liesbet și Gary Marks. "Unraveling the State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science Review*, 97, no. 2, (2003): 233-43.

- Institutul de Politici Publice, *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România*. Bucureşti: IPP, 2005.
- Iorgovan, Antonie. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. Bucureşti: Nemira, 1996.
- Isopescu, Sergiu. *Balica, Dobrotiţă, Iancu*. Bucureşti: Editura Militară, 1985.
- Iuria, Ionuț. "Oboseala structurilor asociative pune descentralizarea în cui". *Revista Română de Administrație Publică Locală*, iunie-iulie 2011, <http://www.rrapl.ro/oboseala-structurilor-asociative-pune-descentralizarea-in-cui/>.
- Jessop, Bob. "The Dynamics of Partnership and Governance Failure" în *The New Politics of Local Governance in Britain*, Gerry Stocker (coord.), 11-32. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- _____. "From Governance to Governance Failure and from Multi-level Governance to Multi-scalar Meta-governance" în *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Bas Arts, et al. (coord.), 79-100. New York: Springer, 2009.
- _____. "Governance, Governance Failure and Metagovernance, lucrare prezentată la International Seminar for Policies, Governance and Innovation for Rural Areas, Universita della Calabria." 1-24, 2003.
- _____. "Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective". *Antipode*, 34, no. 3, (2002): 252-72.
- _____. "Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance" în *Multi-Level Governance*, Ian Bache și Matthew Flinders (coord.), 49-74. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Kerekes, Kinga, Bernadett Pakucs, Emese Szőcs, Enikő Veres și Mária Vicenze. *Desvoltare rurală. Ocuparea forței de muncă în mediul rural*. Cluj: Accent, 2010.
- Kjaer, Poul. "Constitutionalizing Governing and Governance in Europe". *Comparative Sociology*, 9, (2010): 86-119.
- Kohler-Koch, Beate și Rainer Eising (coord.). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge, 1999a.
- Kooiman, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
- Lakoff, George. *The political mind*. New York: Penguin, 2008.
- LeDoux, Joseph. "Brain mechanisms of emotion and emotional learning". *Current opinion in neurobiology*, 2, no. 2, (1992): 191-97.
- _____. "Sensory systems and emotion: A model of affective processing". *Integrative psychiatry*, 4, no. 4, (1986): 237-43.
- Lewis, David. "Individuals, Organisations, and Public Action" în *A Radical History of Development Studies*, Uma Kothari (coord.). London: Zero Books, 2005.
- Lockwood, Dabid. "Social Integration and System Integration" în *Explorations in Social Change*, George K. Zollschan și Walter Hirsch (coord.), 244-57. Boston: Houghton, 1964.
- Losch, Auguste. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.
- Luntz, Frank. *Words that work: it's not what you say, it's what people hear*. New York: Hyperion, 2007.
- Marcou, Gerard. *La régionalisation en Europe*. Luxemburg: Parlamentul European, 1999.

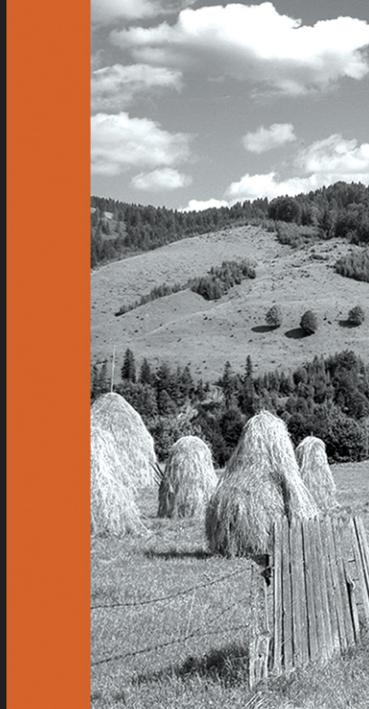
- Marks, Gary. *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. Washington DC: Brookings Institution, 1993.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe și Kermit Blank. "European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, 34, no. 3, (1996): 341-78.
- Mărginean, Ioan. "Profiluri teritoriale ale calității vieții la nivel național și regional" în *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, Ioan Mărginean (coord.), 21-61. București: Editura Academiei Române, 2013.
- _____. "Social Conflicts in Romania and the EU". *Sociologie Românească*, VII, no. 1, (2009): 3-9.
- Mărginean, Ioan și Iuliana Precupețu (coord.). *Calitatea vieții în România 2010*. București: ICCV, 2010.
- _____. (coord.). *Paradigma calității vieții*. București: Editura Academiei Române, 2011.
- McLean, Iain (coord.). *Dicționar de politică [Oxford]*. București: Univers Enciclopedic, 2001.
- 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-bilanțul-penal-al-șefilor-de-cj-tot-mai-consistent-numarul-celor-cu-dosare-a-urcat-la-21-harta-judetelor-ai-caror-presedinti-de-consiliu-au-avut-si-inca-au-probleme-cu-legea-foto-13714000.
- _____. "Comisia de revizuire a Constituției a introdus noțiunea "regiune" în legea fundamentală". 4 iunie 2013, www.mediafax.ro/politic/comisia-de-revizuire-a-constituției-a-introdus-notiunea-regiune-in-legea-fundamentalala-10923857.
- _____. "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.
- _____. "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.
- 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.
- Mihalache, Flavius. "Diferențieri în nivelul de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale din România" în *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, Ioan Mărginean (coord.), 77-111. București: Editura Academiei Române, 2013.
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020*. 2014, www.mdrap.ro/userfiles/consultari_publice/30_06_14/anexa1.doc.
- Mitroi, Veronica. "Politica de dezvoltare regională între necesitate și proiect" în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir și Laura Stoica (coord.), 105-22. Iași: Polirom, 2006.
- Myrdal, Gunnar. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Londra: Duckworth, 1957.

- Neagu, Alina. "Noul proiect de descentralizare a fost transmis de Liviu Dragnea către Klaus Iohannis, Parlament și autoritățile locale". *Hotnews*, 19/03/2015, <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-19686286-noul-proiect-descentralizare-fost-transmis-liviu-dragnea-catre-klaus-iohannis-parlament-autoritatatile-locale.htm>.
- Nicolae, Valentin și Daniela Luminița Constantin. *Bazele Economiei Regionale și Urbane*. București: Editura Oscar Print, 1998.
- Nicolau, Vasile C. *Priviri asupra vechii organizații administrative a Moldovei. Hrisoave și ordine domnești*. Bârlad: Tip. și Leg. de Cărți Constantin D. Lupașcu, 1913.
- OECD. *Regional Typology*. Editat de Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris: OECD Publishing, 2011.
- Otiman, Păun Ion. *Restructurarea agriculturii și dezvoltarea rurală a României în vederea aderării la Uniunea Europeană*. București: Agroprint, 1999.
- Partidul Național Liberal. "Reclădirea națională." 2015.
- Pascaru, Mihai. *Introducere în sociologia regională*. Cluj: Editura Argonaut, 2005.
- Pepelea, Neculai, Corneliu-Mihai Moroșanu, Nicolae Iftimie și Ion Serbina. *Administrația publică locală: atribuții, servicii*. Iași: Cronica, 1994.
- Perroux, Francois. "Economic Space: Theory and Applications". *Quarterly Journal of Economics*, 64, no. 1, (1950): 89-104.
- Porojan, Dumitru și Cristian Iftimoaie. *Dezvoltarea locală durabilă în contextul globalizării*. București: Editura Irecson, 2008.
- Postolache, Tudorel (coord.). *Schîță privind strategia înfăptuirii economiei de piață în România*. București, 1990.
- Preda, Marian (coord.). *Riscuri și inechități sociale în România*. Iași: Polirom, 2009.
- Prelipceanu, Gabriela. *Restructurare și dezvoltare regională*. București: Editura Economică, 2001.
- Profiroiu, Marius. "Accelerarea reformei administrației publice". *Revista Transilvană de Științe Administrative*, VIII, (2002): 13-23.
- _____. "Descentralizarea în România". *Revista de Administrație și Management Public*, 2, no. 3, (2004): 5-13.
- _____. *Managementul strategic al colectivităților locale*. București: Editura Economică, 1999.
- Program de Guvernare 2009-2012*. www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf.
- Programul de guvernare 2013-2016*. Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012, Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012.
- Programul de guvernare 2013-2016*. Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012, Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012.
- Pușcașu, Violeta. *Dezvoltarea regională*. București: Editura Economică, 1997.
- Ragin, Charles. *The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Raport la Conferința „Democrația și Dezvoltarea locală în România”*. București, 1994.
- Richardson, Harry. *Regional and Urban Economics*. Londra: Pitman Publishing, 1986.
- Ronnas, Peter. "Centrally Planned Urbanization: The Case of Romania". *Human Geography*, 64, no. 2, (1982): 143-51.

- Rose, Nikolas. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Rose, Nikolas și Peter Miller. "Political Power beyond the State: Problematics of Government". *The British Journal of Sociology*, 43, no. 2, (1992): 173-205 <http://www.jstor.org/stable/591464>.
- Rotariu, Traian. *Demografie și sociologia populației. Structuri și procese demografice*. Iași: Polirom, 2009.
- _____. "Disparitățile teritoriale" în *Riscuri și inechități sociale în România*, Marian Preda (coord.), 293-309. București: Comisia prezidențială pentru analiza riscurilor sociale și demografice, 2009.
- _____. "Îmbătrânirea demografică și unele efecte sociale ale ei". *Sociologie Românească*, IV, no. 4, (2006): 76-94.
- _____. *Studii demografice*. Iași: Polirom, 2010.
- Rotariu, Traian și Mircea Comșa. "Câteva considerații statistice asupra alegerilor" în *Alegerile generale 2004: o perspectivă sociologică*, Traian Rotariu și Mircea Comșa (coord.), 27-45. Cluj-Napoca: Eikon, 2005.
- Rotariu, Traian și Elemér Mezei. "Populația României. Volum, structuri și procese demografice" în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.), 17-44. Iași: Polirom, 2012.
- Rotariu, Traian, Cornelia Mureșan, Mihaela Hărăguș și Paul Teodor Hărăguș. "Căsătoria și reproducerea populației" în *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*, Traian Rotariu și Vergil Voineagu (coord.), 125-59. Iași: Polirom, 2012.
- Rotariu, Traian și Virgil Voineagu (coord.). *Inerție și schimbare: dimensiuni sociale ale tranziției în România*. Iași: Polirom, 2012.
- Sandu, Dumitru. "Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania". *International Review of Social Research*, 1, no. 1, (2011): 1-30.
- Saramandu, Nicolae. *Romanitatea orientală*. București: Editura Academiei Române, 2004.
- Săgeată, Radu Dănuț. *Decizii politico administrative și organizarea teritoriului*. București: Top Form, 2006.
- _____. *Modele de regionare politico-administrativă*. București: Editura Top Form, 2004.
- Scott, Allen. *Development Dilemmas in the European Community*. Buckingham: Open University Press, 1995.
- _____. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Open University Press, 2001.
- Scurtu, Ioan, Ion Alexandrescu, Ion Bulei și Ion Mamina. *Enciclopedia de istorie a României*. București: Meronia, 2002.
- Sen, Amartya. *Dezvoltarea ca libertate*. București: Editura Economică, 2004.
- Shabo, Magedah. *Techniques of propaganda and persuasion*. Prestwick House, 2011.
- Shore, Cris. "European Governance" or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government". *European Law Journal*, 17, no. 3, (2011): 287-303.
- Socol, Gheorghe și Dan Constantin Rădulescu. "Civilizația rurală în România în perspectiva integrării în U.E.". *Studii și cercetări economice*, 46-47, (2006).

- Stanciu, Mariana și Adina Mihăilescu, *Raportul social al ICCV. Starea sărăciei în România în context european*. București: ICCV, 2011.
- Stănescu, Iulian. "Descentralizarea și decalajele teritoriale". *Economistul*, 30 martie 2015, <http://www.economistul.ro/intre-bune-intentii-si-realitati-descentralizarea-si-decalajele-teritoriale-a7829/>.
- _____. "Procesul de regionalizare-descentralizare, o analiză pe trei dimensiuni". *Calitatea Vieții*, XXV, no. 2, (2014): 161-92.
- _____. *Puterea politică în România. De la comunism la noul capitalism (1989-2014)*. București: Pro Universitaria, 2014.
- Storper, Michael. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press, 1997.
- Șoflău, Vasile. *Practica dezvoltării comunitare*. Iași: Polirom, 2007.
- Ştefan, Cristina-Maria. *Dezvoltare regională și locală*. București: Editura Economică, 2008.
- Trebici, Vladimir și Ilie Hristache. *Demografia teritorială a României*. București: Editura Academiei R.S.R., 1986.
- Tudorel, Andrei, Marius Profiroiu și Mihai Turturean. "Reforma administrației publice locale. Cazul României". *Theoretical and Applied Economics*, 497, no. 2, (2006): 55-64.
- Turnock, David. "The Planning of Rural Settlements in Romania". *The Geographical Journal*, 157, no. 3, (1991): 251-64.
- Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, *Raportul Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România 2003*. București, 2004.
- Van den Berg, Leonard. *The Organising Capacity of Metropolitan Regions*. Aldershot: Ashgate, 1997.
- Vlăsceanu, Lazăr. *Politica și dezvoltare. România încotro?* București: Editura Trei, 2001.
- Vocea României. "Alocuțiunea primului-ministrului Victor Ponta la dezbaterea publică legată 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>.
- Wallace, Helen, William Wallace și Carole Webb (coord.). *Policy-making in the European Communities*. 2 ed. London: Wiley, 1983.
- Walters, William. "Some Critical Notes on "Governance"". *Studies in Political Economy*, 73, (2004): 27-46.
- Weber, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology*, edited by H.V. Gerth and C.Wright Mills. London: Routledge, 1993.
- Weiss, Thomas. "Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges". *Third World Quarterly*, 21, no. 5, (2000): 795-814.
- Westen, Drew. *The political brain*. New York: Public Affairs, 2008.
- Wilkinson, Richard și Kate Pickett. *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin, 2010.
- Zamfir, Cătălin, *Ce fel de tranziție vrem? Analiza critică a tranziției II*. București: ICCV, 2012.
- _____. "Dezvoltarea socială: câteva elemente teoretice" în *O nouă provocare: dezvoltarea socială*, Cătălin Zamfir și Laura Stoica (coord.). Iași: Polirom, 2006.

- (coord.). *Dimensiuni ale sărăciei: România 1994*. București: Expert, 1995.
- . "Ieșirea din tranzitie. Spre o nouă teorie a tranzitiei românești II". *Revista Online Inovația Socială*, 7, no. 1, (2015): disponibil online: www.inovatiasociala.ro/articol/138/.
- . "O analiză critică a tranzitiei II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?". *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013): 3-27.
- . *O analiză critică a tranzitiei. Ce va fi "după"?* Iași: Polirom, 2004.
- . "Patru evaluări ale tranzitiei". *Revista Online Inovația Socială*, 6, no. 2, (2014): disponibil online: www.inovatiasociala.ro/articol/133/.
- (coord.). *România: răspunsuri la criză*. București: ICCV, 2011.
- Zamfir, Cătălin, Iulian Stănescu și Simona Ilie. *După 20 de ani: opțiuni pentru România*. București: ICCV, 2010.



I.C.C.V. - 25 DE ANI

La mai bine de 25 de ani după Revoluția din 1989 și după încheierea tranziției, România se află la răscrucie, fiind în căutarea unui nou proiect de țară. Volumul de față își propune să contribuie la dezbaterea pe acest subiect, atacând frontal unele dintre problemele majore ale societății românești: rolul și funcționarea statului, problemele demografice, inegalitățile economice și sociale. Abordarea este multilaterală, interdisciplinară, iar contribuțiile sunt din zona sociologiei, istoriei, demografiei și științelor administrative.

ISBN 978-606-26-0373-1

9 786062 603731