

Despre Regionalizare

Ioan Mărginean¹

*Institutul de Cercetare a
Calității Vieții, Academia
Română*

Sursa: Revista Inovația Socială nr. 2/2013 (iulie-decembrie)

URL stabil: <http://www.inovatiasociala.ro/articol/114/>

Publicată de: Institutul de Cercetare a Calității Vieții

Revista Inovația Socială este o revistă online creată în cadrul proiectului „Inovația Socială - Factor al dezvoltării socio-economice”, proiect coordonat de Prof.dr. Cătălin Zamfir în cadrul Institutului de Cercetare a Calității Vieții. Această revistă utilizează politica liberului acces la conținut, pornind de la principiul conform căruia cercetarea deschisă publicului sporește schimbul global de cunoaștere. Inovația socială este o revistă electronică pe care cititorii o pot urmări pe măsură ce este scrisă și pe care o pot scrie ei înșiși. Revista va avea o apariție bianuală, dar fără a avea o dată de apariție, ci un interval în care este scrisă. Astfel, în lunile ianuarie-iunie va fi scris primul număr, iar în lunile iulie-decembrie va fi scris cel de-al doilea număr. În perioada respectivă, pe platforma online vor fi publicate în timp real contribuțiile și dialogurile generate între cititori și contribuitori.

Prin accesarea articolelor din arhiva Revistei Inovația Socială indicați acceptarea termenilor și condițiilor de utilizare care sunt disponibile la adresa <http://www.inovatiasociala.ro/> care indică, în parte, faptul că puteți utiliza copiile articolelor doar pentru utilizare personală, necomercială. Vă rugăm să contactați redacția pentru alte tipuri de utilizare la adresa contact@inovatiasociala.ro.

Orice copie a materialelor din Revista Inovația Socială trebuie să conțină aceeași notă de drepturi legale, așa cum apar acestea pe ecran sau tipărite.

¹ Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română, Str. 13 Septembrie 1918, nr. 13, aripa est, et. 2, imargin@iccv.ro

Despre Regionalizare

Ioan Mărginean

Rezumat:

Fără nici o îndoială că tema referitoare la structurile teritoriale administrative este una de foarte mare importanță, prin consecințele pe care le au acestea asupra vieții oamenilor și a societății ca întreg. Chiar dacă deocamdată constituirea de regiuni administrative nu este de interes public major. Ea este prezentă, cu abordări diferite, doar pe scena politică. Nu este exclus însă, ca, pe măsură ce se apropie producerea evenimentului, în timpul desfășurării lui, sau ulterior, reacțiile de respingere, pe diverse motive, să fie deosebit de puternice. De aceea, consider necesare dezbaterile pentru clarificare și ajungerea la o soluție bine fundamentată.

Cuvinte cheie: Regionalizare, județe, unități administrative, comunități locale

Abstract:

Beyond any doubt, the topic of territorial administrative structures is one of great importance, from the point of view of its consequences upon people's lives and upon the society at large. Even though the making of administrative regions is not of major public interest, it is present in different perspectives on the political stage. It is not unlikely that, the closer one gets to the event, its development and its aftermath, rejection reactions will be more and more powerful. This is why I consider the debates leading to an informed solution very much necessary. The fact that the regionalization needs to be written in the Constitution, and making this possible requires a referendum gives place to a time to make an informed decision. As it is by now well known, the Constitutional Court accepted an attendance quorum of 30%, compared to 50%, the currently accepted threshold which is rather difficult to attain, especially if the issue at hand is not of obvious public interest. The new quorum may only be applied next year. This interval of time should be used for such debates and not for delaying the decision, allowing for a hasty decision. Also, one expects an impact study of the potential regionalization and not only supporting the view that it is necessary and without it one cannot progress. More than this, such point of view must be well augmented by assessing its costs and benefits, including the non-monetary ones.

Keywords: Regionalization, districts, administrative units, local communities

Fără nici o îndoială că tema referitoare la structurile teritoriale administrative este una de foarte mare importanță, prin consecințele pe care le au acestea asupra vieții oamenilor și a societății ca întreg. Chiar dacă deocamdată constituirea de regiuni administrative nu este de interes public major. Ea este prezentă, cu abordări diferite, doar pe scena politică. Nu este exclus însă, ca, pe măsură ce se apropie producerea evenimentului, în timpul desfășurării lui, sau ulterior, reacțiile de respingere, pe diverse motive, să fie deosebit de puternice. De aceea, consider necesare dezbaterile pentru clarificare și ajungerea la o soluție bine fundamentată.

Faptul că regionalizarea trebuie înscrisă în Constituție, iar adoptarea acesteia presupune organizarea unui referendum creează răgazul pentru luarea unei decizii întemeiate pe această temă. Așa cum este cunoscut, Curtea Constituțională a admis un cvorum de prezență la referendum de 30%, comparativ cu 50% cât este în prezent, unul dificil de atins, mai ales dacă problema nu este foarte mare interes public. Prevederea respectivă se poate aplica însă numai de anul viitor. Acest interval ar trebui folosit tocmai pentru astfel de dezbateri și nicidecum pentru amânarea lor, pentru ca apoi decizia să fie precipitată, așa cum ar fi dacă ea s-ar adopta acum. Totodată, este de așteptat să fie realizat un studiu de impact al eventualei regionalizări și nu doar simpla susținere că ea este necesară, că altfel nu se poate progresa. Dimpotrivă, susținerea respectivă

trebuie argumentată și de luat în seamă plusurile pe care le-ar aduce raportate la costuri, inclusiv cele de natură nonmonetară.

În cele ce urmează, intenționez să prezint o succintă analiză a oportunității regionalizării. Voi începe cu concluzia, pentru ca apoi să o argumentez: **În România regionalizarea nu este necesară, fie că s-ar realiza cu menținerea sau cu eliminarea județelor**, cele două variante aduse în discuție, dar care nu se situează totuși la același nivel în ceea ce privește consecințele ce ar trebui evitate, acestea fiind mai importante în cea de a doua variantă, a eliminării județelor. Astfel, dacă se mențin județele, se ajunge la o structură administrativă stufoasă. România nu este totuși un stat mare, pentru a se impune un aranjament administrativ pe mai multe niveluri. Dacă însă de elimină județele se mărește foarte mult suprafața cuprinsă în unitatea intermediară între Centru și localități, și multe zone vor rămâne izolate.

Descentralizarea, introdusă drept obiectiv al regionalizării, se poate realiza în bune condiții în sistemul administrativ teritorial actual: comune, orașe (municipii), județe, respectiv Municipiul București cu cele șase sectoare. Problema de fond se referă la conferirea de competențe sporite structurilor teritoriale. Obiectivul „apropierea deciziilor de cetățean” este bine venit, dacă se asigură și o calitate înaltă acestor decizii, și să se dispună de resursele necesare pentru dezvoltare. Chiar dacă s-au obținut unele rezultate în domeniul descentralizării, sunt de așteptat întreprinderea de noi acțiuni în această direcție. Totodată, ar trebui identificate cauzele pentru care descentralizarea nu se realizează, totuși, la nivel optim. Susținerea ideii autonomiei financiare are ca bază a descentralizării este una nefuncțională, pentru faptul că există diferențe importante de dezvoltare în teritoriu. A se desființa comune, de exemplu pentru faptul că nu au resurse de autofinanțare, și arondare de sate plasate la distanțe mari față de reședința administrativă este contraproductivă din perspectiva a unei cât mai bune funcționări. Studiile efectuate demonstrează cu claritate că izolarea satelor este principalul factor de perpetuare a subdezvoltării. Prin urmare, este necesară mai degrabă creșterea numărului de comune, pentru a obține o mai mare apropiere fizică între satele ce alcătuiesc unitatea administrativă respectivă. Evident, este necesar ca determinarea numărului de funcționari la toate nivelurile, inclusiv la comune să se realizeze în raport cu raționalizarea atribuțiilor ce le revin, într-o structură suplă, fără suprapuneri și/sau cu tendințe de birocratizare.

Mai întâi este de luat în seamă că eliminarea județelor și restrângerea numărului de unități administrative teritoriale poate constitui o problemă deosebit de dificilă, fără să rezulte un câștig anume. Cerințele care s-au manifestat în teritoriu în anul 1968, când s-au desființat cele 16 regiuni și s-a adoptat structura pe județe, proces acceptat în mare parte, a fost de a se delimita un număr mai mare de astfel de unități administrative, respectiv de plasarea a unor localități de la periferie într-un județ anume.

Ideea revenirii al un număr mai mic de unități administrativ teritoriale supraordonate comunităților locale poate fi judecată și prin prisma situației când au existat regiunile, împărțite, totuși, la rândul lor, în raioane. Am în vedere canalizarea cu precădere a resurselor spre orașele reședință de regiune, cu marginalizarea celorlalte localități, inclusiv a reședințelor de raioane și crearea și crearea unor ostilități puternice. De aici și acceptarea cu ușurință a desființării regiunilor. Trecerea la județe a însemnat însă și desființarea raioanelor. Prin urmare structura administrativă s-a simplificat, introducându-se una mai suplă. S-a reprodus însă în continuare tendința de a se concentra resursele la reședința de județ, numai că la această dată au beneficiat mai multe orașe. Poate ar fi trebuit menținută structura raională, într-un număr mai restrâns, pentru a lua în considerare în mai mare măsură specificul zonal și a reduce astfel solicitările de a se crea mai multe județe, comparativ cu cele 41 existente în prezent. Din cele relatate se poate deduce faptul că dacă se va introduce o structură regională administrativă cu un număr mic de unități, care să înlocuiască județele, ceea ce rezultă este ceva deosebit de restrictiv. Chiar dacă localităților le vor reveni mai multe atribuții, deciziile importante se vor lua tot la centru și în reședința de regiune, care din nou, va putea să ia partea leului, și o va face cu siguranță.

În varianta optării totuși pentru introducerea regionalizării nu ar trebui desființate județele. Costurile administrative vor crește inerent, chiar dacă numărul angajaților nu crește dar acesta este prețul deciziei respective, cu luxul de a avea mai multe niveluri decizionale. Problema constă totuși în plusul pe care l-ar aduce noua structură devenită mai stufoasă față de ceea ce există în prezent. În ceea ce mă privește, nu întrevăd însă vreun câștig pentru descentralizare adus de regionalizarea administrativă în varianta extinsă și cu atât mai puțin în cea restrânsă. Spun acest lucru deoarece există deja o structură a regiunilor de dezvoltare și care perfecționată poate îndeplini mai bine decât în prezent atribuțiile de dezvoltare, rămânând unități teritoriale nonadministrative.

Actualele opt regiuni de dezvoltare (Nord-Est; Sud-Est; Sud-Muntenia; Sud-Vest Oltenia; Vest; Nord-Vest; Centru și București-Ilfov) au fost introduse în anul 1997, și considerate, totodată, și unități teritoriale statistice de nivel II în acord cu Nomenclatorul UE, privind Unitățile Teritoriale Statistice (NUTS), utilizate la agregarea diversilor indicatori teritoriali. Or, tocmai acest fapt a condus la urmărirea obținerii unei structuri teritoriale alcătuite din zone relativ diferite începând cu chiar cu formele de relief, dar și din perspectiva economică, așa încât la nivelul regiunilor să rezulte valori medii pe cât posibil mai bune a indicatorilor respectivi. Ca regiuni statistice operația a fost întemeiată, regiunile de dezvoltare însă, așa cum le arată și denumirea trebuie să fie viabile din perspectiva implementării de politici și programe pentru atingerea obiectivului pentru care au fost create, acela al dezvoltării, ele fiind concepute în strânsă legătură cu administrarea de fonduri UE. Totuși, numărul regiunilor de dezvoltare este mic, rezultat din plasarea la limita demografică superioară a Reglementărilor UE care indică pentru regiunea de bază (NUTS II) volume demografice cuprinse între 800 mii și trei milioane locuitori, ceea ce ar însemna între minim șase astfel de arii teritoriale și un maxim de 24, având în vedere volumul populației țării cuprins între 19 și 20 milioane locuitori (date preliminare ale Recensământului din 2011). Pe de altă parte, unele dintre aceste regiuni nu sunt viabile, fie că reunesc zone foarte diferite (cel mai concludent exemplu este regiunea Sud-Est cu județele Dobrogei unite cu județele Vrancea, Galați, Buzău, Brăila, fie despart zone care interacționează puternic. Dincolo de exemplul anterior cu județele Buzău și Brăila separate de Muntenia, mai menționez aici și separarea Bucureștiului și a județului Ilfov de celelalte zone adiacente dar care sunt cuprinse în regiunea de dezvoltare Sud-Muntenia).

Ar fi de așteptat cel puțin ca Dobrogea cu cele două județe să alcătuiască o regiune de dezvoltare distinctă, precum și atașarea la regiunea București-Ilfov cel puțin a județului Giurgiu (cu deschiderea directă la Dunăre), după cum pot fi luate în considerare și alte delimitări raportate la cele existente în prezent.

Înainte de orice trimitere spre regionalizare, trebuie delimitate însă, într-o manieră cât mai funcțională regiunile de dezvoltare, pentru că ar fi absolut greșit ca o eventuală regionalizare să nu se suprapună pe regiuni de dezvoltare viabile, care, să dovedească o bună funcționalitate. Totodată, este de așteptat ca și județele încadrate, la rândul lor, ca regiuni la nivel NUTS III (150 mii-800 mii locuitori) să devină cât mai eficiente în planul administrării teritoriului respectiv (La nivel NUTS I, avem de-aface doar cu regiuni statistice, așa numitele macroregiuni, care reunesc fiecare câte două regiuni NUTS II). Susțin însă că regionalizarea nu este necesară pentru ca țara să progreseze. Pot fi urmărite și obținute rezultate adecvate, prin descentralizare și îmbunătățire a activității în structurile existente, inclusiv cu regiunile de dezvoltare nonadministrative. Să nu pierdem din vedere faptul că o schimbare a structurii administrative a țării necesită timp, cu costuri publice și individuale iar resursele vor fi luate de la alte destinații unde inițial au fost considerate necesare.

Ideea conform căreia regionalizarea, fie și în varianta suprapunerii pe regiunile de dezvoltare și cu menținerea județelor, se va constitui ca atare într-un factor de progres, nu se bazează pe ceva concret. Este cel mult o speranță, numai că țara se confruntă cu mari probleme ce trebuie urgent rezolvate și înscrierea ei fermă pe coordonatele dezvoltării, cu apropierea cât mai mult de media țărilor membre UE. Or, acest obiectiv necesită acțiuni țintite xxx cum ar fi: îmbunătățirea administrativă la toate nivelurile, crearea de locuri de muncă în sectoare purtătoare de progres tehnic, dezvoltarea agriculturii și a infrastructurii etc. Este vorba de acele măsuri care să conducă la creșterea competitivității economiei românești, atractivitatea ei pentru medii de afaceri și în ultimă instanță la îmbunătățirea de ansamblu a calității vieții populației.

Situația devine gravă dacă regionalizarea ar fi considerată condiție preliminară a rezolvării problemelor de genul celor enumerate anterior, sau pur și simplu preocuparea pentru regionalizare ar fi un argument al amânării acționării decisive în direcțiile respective. Un vehicul util este tocmai crearea de regiuni de dezvoltare viabile, care să atragă resursele și să le administreze cât mai eficient, iar dacă ele vor fi desemnate în viitor și unități teritoriale administrative (regiuni), de abia atunci se va putea aștepta efecte favorabile.

O mențiune de ordin general este aceea că o eventuală regionalizare nu trebuie să slăbească unitatea statală a României, prin facilitarea unor tendințe centrifuge, de autonomie teritorială, indiferent de motivația invocată, pentru că nu poate fi vorba de ceva mai important comparativ cu această cerință fundamentală, pentru care s-au jertfit generațiile anterioare.

Apropierea cât mai puternică de Republica Moldova, inclusiv în interiorul UE, va îndrepta, fie și parțial nedreptățile suferite de poporul român, prin separarea teritorială dictată din afară, după ce anterior, în 1918, s-a ajuns, de această dată prin decizii interne, la constituirea unui singur stat.