

## REGIONALIZAREA ROMÂNIEI – DE CE?

- motivația audierii publice -

### Cadrul general

Regionalizarea României prezintă mize și oportunități reale, istorice pentru fiecare dintre noi, în contextul tendințelor din Europa, dar și provocări pe măsură.

Planificarea teritorial-spațială, ca prioritate strategică la nivel european, a fost abordată încă din anii '60. În anul 1968 a fost publicat raportul „**Planificarea regională, o problemă europeană**”, elaborat de către Grupul de lucru al Consiliului Conferinței Europene a Miniștrilor Responsabili cu Planificarea Spațială. Raportul a fost dezvoltat, 15 ani mai târziu, în **Carta europeană a amenajării teritorial-spațiale**, cunoscută sub numele de Carta de la Torremolinos (Spania), adoptată în 1983, de către miniștrii europeni responsabili cu amenajarea teritoriului, întruniți în cea de a 6-a sesiune organizată sub auspiciile Consiliului Europei.<sup>1</sup>

Conform Cartei de la Torremolinos, conceptul amenajării teritorial-spațiale este definit ca „**o exprimare geografică a politicilor economice, sociale, culturale și ecologice ale societății**”<sup>2</sup>, obiectivele sale fiind:

- dezvoltarea socio-economică echilibrată a regiunilor,
- îmbunătățirea calității vieții,
- gestionarea responsabilă a resurselor naturale,
- protecția mediului și folosirea rațională a terenului.

Pentru atingerea obiectivelor sale, amenajarea teritorial-spațială trebuie să fie:

- **democratică:** condusă într-un mod care să asigure participarea locuitorilor implicați și ai reprezentanților lor politici;
- **cuprinzătoare:** să asigure coordonarea diferitelor politici sectoriale și să le integreze într-o abordare globală;
- **funcțională:** să țină cont de conștiința regională bazată pe valori, cultură și interese comune care uneori depășesc hotarele administrative și teritoriale, ținând în același timp cont de înțelegerile instituționale;
- **orientată pe termen lung:** să analizeze și să ia în considerare tendințele pe termen lung și evoluția fenomenelor și intervențiilor din domeniul social, cultural, ecologic și al mediului.

---

<sup>1</sup> **Consiliul Europei**, având sediul la Strasbourg (Franța), a fost creat pe data de 5 mai 1949 de către 10 state fondatoare, astăzi cuprinzând 47 de state membre, respectiv aproape totalitatea continentului european, <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?Lang=ro>.

Părinții fondatori ai Consiliului Europei, care sunt de altfel și părinții Comunității europene a cărbunelui și oțelului create în 1950 și a Comunității economice europene create în 1957, sunt : **Winston Churchill**, Primul Ministru al Regatului Unit la Mării Britanii, **Konrad Adenauer**, Cancelar și Ministru de Afaceri Externe al Republicii Federale Germania, **Robert Schuman**, Ministrul de Afaceri Externe al Franței, **Paul-Henri Spaak**, Prim Ministru și Ministru de Externe al Belgiei în anii '40 și '50, **Alcide de Gasperi**, Primul Ministru al Italiei și **Ernest Bevin**, Secretarul de Stat pentru Afaceri Externe al Regatului Unit al Mării Britanii.

<sup>2</sup> **Carta de la Torremolinos**, adoptată la 20 mai 1983 la Torremolinos (Spania), Conferința europeană a miniștrilor responsabili cu amenajarea teritoriului, Consiliul Europei, pg.11-16, <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/VersionCharte/Roumain.pdf>.

Experți în planificare spațială din cele 6 state fondatoare ale Comunității Economice Europene (Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg, Olanda), în special cei din Olanda, au promovat principiile Cartei de la Torremolinos, astfel că, în anul 1999, Consiliul Informal al Miniștrilor responsabili cu planificarea spațială din Uniunea Europeană a aprobat documentul **„Perspectiva de Dezvoltare Spațială a Europei”** (European Spatial Development Perspective – ESDP)<sup>3</sup>, devenit document de referință în domeniu. „ESDP este un produs al celor 12, apoi 15 State Membre, care au cooperat pentru formularea unui tip de strategie sau viziune spațială pentru Europa, cu colaborarea Comisiei Europene. Problema care a apărut în timpul procesului a fost de ordin instituțional. **Statele Membre au susținut că, având în vedere că politica de planificare spațială sau de dezvoltare spațială nu era menționată în tratatele europene, nu intra în competența UE.**”<sup>4</sup>

Proiectul de dezvoltare spațială a Europei – ESDP a fost oprit, însă Comisia Europeană a rămas consecventă preocupărilor în domeniu, anul 2007, anul adoptării Tratatului de la Lisabona fiind și anul în care Uniunea Europeană (UE) și-a asumat ca obiectiv că „promovează coeziunea economică, socială și teritorială”<sup>5</sup>. Întrucât „(...) coeziunea teritorială a fost introdusă pentru a rezolva o problemă instituțională”<sup>6</sup>, nefiind pe deplin explicată, au fost inițiate ulterior dezbateri pe acest subiect, prin adoptarea, de către Comisia Europeană, în anul 2008, a **Cartei Verzi privind Coeziunea Teritorială** (Green Paper on Territorial Cohesion)<sup>7</sup>, document ce face apel inclusiv la principiile enunțate în 1999 de ESDP.

Deși nu s-a stabilit o definiție oficială a coeziunii teritoriale, în general, este considerată ca fiind complementară obiectivelor de coeziune economică și socială, având ca scop promovarea unei dezvoltări armonioase și omogene a întregului teritoriu.

**„Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020 – Spre o Europă inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, compusă din regiuni diverse” (ATUE 2020)**, adoptată în 19 mai 2011, reafirmă drept obiectiv comun al UE coeziunea teritorială. „Considerăm că obiectivele UE definite în Strategia Europa 2020 pentru creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii pot fi îndeplinite **doar dacă se ia în considerare dimensiunea teritorială a strategiei, întrucât oportunitățile de dezvoltare variază de la o regiune la alta.**”<sup>8</sup> Prioritățile teritoriale pentru UE definite prin ATUE 2020 sunt:

1. promovarea dezvoltării teritoriale policentrice și echilibrate;
2. încurajarea dezvoltării integrate în orașe, regiuni rurale și specifice;
3. integrarea teritorială în regiunile transfrontaliere și transnaționale;
4. asigurarea competitivității globale a regiunilor pe baza economiilor locale puternice;
5. îmbunătățirea conexiunilor teritoriale pentru indivizi, comunități și întreprinderi;
6. gestionarea și conectarea valorilor ecologice, peisagistice și culturale ale regiunilor.

<sup>3</sup> Uniunea Europeană, *Perspectiva de Dezvoltare Spațială a Europei* (European Spatial Development Perspective – ESDP), mai 1999, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf).

<sup>4</sup> Andreas Faludi, profesor la Universitatea Tehnică din Delft (Olanda), catedra Sisteme de Politică Spațială, interviu acordat lui Gabriel Pascariu, în *Revista Urbanismul* nr.11/2012, pg.22.

<sup>5</sup> Art.2, alin.3 din Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, <http://www.consilium.europa.eu/documents/treaty-of-lisbon?lang=ro>.

<sup>6</sup> Idem 4, pg.23.

<sup>7</sup> Carta Verde privind Coeziunea Teritorială (Green Paper on Territorial Cohesion), Comisia Europeană, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>.

<sup>8</sup> „Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020 – Spre o Europă inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, compusă din regiuni diverse”, 19 mai 2011, pg.2, [http://www.minind.ro/cctc\\_2014\\_2020/dse/Agenda\\_teritoriala\\_a\\_UE\\_2020.pdf](http://www.minind.ro/cctc_2014_2020/dse/Agenda_teritoriala_a_UE_2020.pdf).

Profesorul Andreas Faludi, de la Universitatea Tehnică din Delft (Olanda), catedra Sisteme de Politică Spațială, consideră că „**anul 2012 va fi decisiv pentru viitorul politicii de coeziune și, implicit, pentru coeziunea teritorială**. Există semne pozitive, ca de exemplu, varianta mai relaxată a conceptului de coeziune teritorială pe care o reprezintă strategiile macroregionale pentru Marea Baltică și Dunăre. Eu le consider foarte interesante și cred că pot fi un posibil indicator pentru viitor: *coeziunea teritorială nu va fi o problemă de costuri, ci mai degrabă de coordonare*. (...) Dacă este corect definită, ca un tip de planificare strategică, coeziunea teritorială nu cere costuri suplimentare ... Să sperăm ca va economisi bani și că va cheltui cu înțelepciune.”<sup>9</sup>

### **Perspectiva cronologică a abordării conceptului de regionalizare în România**

**România**, după întregirea teritoriului din **1918**, a fost organizată, din punct de vedere administrativ, în județe, plăși și comune; prin acestea se extindea pe întregul teritoriu organizarea administrativă tradițională a Regatului României de dinaintea Primului Război Mondial. La baza organizării teritoriului a fost comuna, formă istorică de utilizare a terenurilor și de agregare a populației. Păstrând organizarea teritorială, s-au creat în anul **1938** ținuturile – marile unități administrative ale dictaturii carliste, suprapuse județelor; ținuturile au fost desființate în anul **1940**. Din anul **1950**, Republica Populară Română a fost administrată după modelul sovietic, prin regiuni și raioane (reorganizate de 3 ori, în decurs de 10 ani) și prin orașe de subordonare republicană, regională și raională; comunele au fost desființate. În anul **1968**, s-a revenit la împărțirea administrativ – teritorială în județe, orașe sau municipii și comune; este lăudabil că, prin această reformă, unele dintre unitățile administrativ – teritoriale nou create corespundeau unităților istorice. (...) Delimitarea, în anul **1998**, a celor 8 „regiuni de dezvoltare” nu s-a făcut cu intenția descentralizării administrative (de fapt, a descentralizării puterilor statului), ci pentru scopul atragerii fondurilor europene și scopul birocratic al prezentării datelor statistice.<sup>10</sup>

Evoluția organizării administrativ – teritoriale a **României interbelice** a fost o reflectare a două tendințe contradictorii, corespunzătoare celor două curente politice promovate de partidele care s-au succedat la guvernare: unul centralist, bazat pe suprimarea autonomiei locale și pe negarea provinciilor istorice; altul regionalist, adept al unității în diversitate prin macroregiuni care să se suprapună provinciilor istorice și care să dispună de o largă autonomie locală. Însă, nici adepții centralismului, nici cei ai regionalismului nu au reușit să creeze unități administrative complete noi, limitându-se la a crea decupaje regionale prin comasarea vechilor județe.<sup>11</sup> În **perioada comunistă** organizarea administrației s-a făcut prin control politic. Ideea de bază care a guvernat acțiunile legate de dezvoltarea echilibrată a tuturor regiunilor țării a fost aceea că sigura modalitate de reducere a decalajelor este industrializarea. Efortul politico – administrativ de a „alinia” structura teritorial – administrativă a României la cele europene (...) s-a materializat în 1998, când s-au constituit cele **8 regiuni de dezvoltare**, criteriul denominării acestora fiind unul compozit, „al punctelor cardinale”, combinat cu cel „al regiunilor istorice”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Idem 4, pg.29-30.

<sup>10</sup> Șerban Popescu Criveanu, arhitect-urbanist, „România, evoluția istorică a organizării administrative”, Revista Urbanismul nr.11/2012, pg.56.

<sup>11</sup> Dănuț-Radu Săgeată, cercetător științific, doctor la Institutul de Geografie, Academia Română, „Organizarea administrativ – teritorială a României. Modelul interbelic.”, Revista Urbanismul nr.11/2012, pg.70.

<sup>12</sup> Corneliu Bucur, doctor în științe istorice, profesor universitar la Facultatea de Istorie, Litere, Drept și Sociologie – Etnologie, Universitatea din Sibiu, „Organizarea administrativ – teritorială a României între tradiție istorică, dictat politic, sincronism european, decizie administrativă și analiză științifică”, Revista Urbanismul nr.11/2012, pg.54.

Transformarea de către autoritatea centrală responsabilă, a politicii regionale într-o simplă competiție pentru proiecte, în care planificarea, dialogul și parteneriatul au căpătat aspecte pur formale sau declarative, a condus poate la o relativ bună absorbție a fondurilor europene, dar **a reprezentat un eșec în ceea ce privește prevenirea și reducerea decalajelor inter- și intra-regional.**<sup>13</sup>

De altfel, încă din anul 1969, sociologul H.H. Stahl, în lucrarea „Organizarea administrativ – teritorială (comentarii sociologice)”, atenționează asupra faptului că: **„a cunoaște legile potrivit cărora s-au înfăptuit sistematizările mai vechi, spontane și planificate, și a le cunoaște diferențiat, cu particularitățile lor deosebite de la epocă la epocă, înseamnă a dispune de o teorie, adică de un sistem de legi peste care nu se poate trece; sau dacă, totuși, se trece, încercarea se plătește neîntârziat și scump.”**<sup>14</sup>

### **Alternative de regionalizare corelat cu puterea decizională**

Din punct de vedere conceptual, Adunarea Regiunilor Europene<sup>15</sup>, în Declarația sa asupra Regionalismului în Europa, adoptată în Adunarea Generală de la Bâle, pe 4 decembrie 1996, **definiște la articolul 1.1 regiunea ca fiind entitatea publică teritorială corespunzătoare nivelului imediat inferior celui de stat și dotată cu un guvern care dispune de puteri politice proprii.**

**Modele teoretice ale regionalizării**<sup>16</sup>, sintetizate în studiul „Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ – teritorială”, realizat de Institutul pentru Politici Publice și finanțat de Fundația pentru o Societate Deschisă, enumeră:

- ▷ regiuni cu puterea de a promulga legislație primară, a căror existență este garantată de Constituție sau un Acord Federal și care nu pot fi interogate împotriva dorinței lor;
- ▷ regiuni cu puterea de a promulga legislație primară, a căror existență nu este garantată de Constituție sau un Acord Federal;
- ▷ regiuni cu puterea de a promulga legislație în conformitate cu cadrul stabilit de legislația națională, a căror existență este garantată de Constituție;
- ▷ regiuni cu puterea de a promulga legi și/sau alte acte legislative regionale, în conformitate cu cadrul stabilit de legislația națională, a căror existență nu este garantată de Constituție;
- ▷ regiuni cu putere decizională (fără putere legislativă) și consilii alese direct de către populație;
- ▷ regiuni cu putere decizională (fără putere legislativă) și consilii alese de către autoritățile locale competente.

<sup>13</sup> Ioan Ianoș, geograf, prof.univ. la Facultatea de Geografie a Universității București, director al Centrului Interdisciplinar de Cercetări Avansate asupra Dinamicii Teritoriale, și Gabriel Pascariu, arhitect-urbanist, cadru didactic la Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu” din București, „Începuturile politicii regionale în România”, Revista Urbanismul nr.11/2012, pg.78.

<sup>14</sup> Citat de Corneliu Bucur în „Organizarea administrativ – teritorială a României între tradiție istorică, dictat politic, sincronism european, decizie administrativă și analiză științifică”, Revista Urbanismul nr.11/2012, pg.55.

<sup>15</sup> Adunarea Regiunilor Europei, Declarația asupra Regionalismului în Europa, 4 decembrie 1996, [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/11on/ro/DR\\_ROUMAIN.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/11on/ro/DR_ROUMAIN.pdf). ARE reprezintă aproape 300 de regiuni europene de diferite dimensiuni și ale căror structuri administrative și politice sunt diverse, regroupând în total aproape 400 milioane de persoane.

<sup>16</sup> Anca Ghinea și Adrian Moraru, „Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ – teritorială”, Institutul pentru Politici Publice, finanțat de Fundația pentru o Societate Deschisă, Anexa 1 Modele teoretice ale regionalizării, pg.27-30, [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Considerente\\_asupra\\_procesului\\_de\\_descentralizare.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Considerente_asupra_procesului_de_descentralizare.pdf).

## **Contextul actual al Uniunii Europene privind regionalizarea și impactul asupra Statelor Membre**

În luna octombrie 2011, **Comisia Europeană a prezentat proiectul unui pachet legislativ referitor la Politica de Coeziune pentru perioada 2014-2020**<sup>17</sup>, stabilind principalele elemente de abordare integrată a programării acțiunilor structurale și a implementării acestora. Pachetul legislativ va fi adoptat după finalizarea negocierilor la nivelul Consiliului UE și al Parlamentului European, precum și ulterior aprobării Cadrului Financiar Multianual 2014-2020. Comisia Europeană va adopta, prin act delegat sau ca anexă a Regulamentului General, Cadrul Strategic Comun (CSC), document care va transpune obiectivele UE în acțiuni-cheie de utilizare a fondurilor comunitare și **va orienta strategic procesul de programare la nivelul statelor membre (SM), facilitând coordonarea sectorială și teritorială a intervențiilor**, precum și coordonarea cu celelalte politici și instrumente relevante ale UE.

Pe baza CSC, **fiecare SM va trebui să elaboreze, în cooperare cu partenerii săi și în dialog cu Comisia, un set de documente de programare, respectiv:**

- **Contractul / Acordul de Parteneriat care este un document strategic național, care fundamentează și stabilește obiectivele tematice de dezvoltare și alocarea indicativă a fondurilor europene în perioada 2014-2020 și**
- **Programe subsecvente, care vor transpune elementele prevăzute de Contractul / Acordul de Parteneriat și care vor conține angajamente ferme ale SM privind îndeplinirea obiectivelor UE prin programarea fondurilor comunitare.**

Ministerul Afacerilor Europene, conform atribuțiilor conferite prin HG nr.457/2008, coordonează pentru România procesul de elaborare a documentelor de programare pentru perioada 2014-2020, proces de altfel demarat, în ședința Guvernului din data de 13 iunie 2012, fiind aprobat **MEMORANDUMUL cu tema: Aprobarea acțiunilor și documentelor privind pregătirea accesării și implementării fondurilor europene în perioada 2014 – 2020**. Conform acestuia:

- ✓ **Ministerul Afacerilor Europene** este autoritatea publică responsabilă cu elaborarea proiectului Contractului / Acordului de Parteneriat și coordonarea elaborării documentelor de programare;
- ✓ **Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului** este autoritatea publică responsabilă cu elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională și a Strategiei de Dezvoltare Teritorială a României;
- ✓ **Agențiile pentru Dezvoltare Regională** sunt responsabile cu elaborarea planurilor de dezvoltare regională și cu coordonarea structurilor parteneriale regionale;
- ✓ **Institutul Național de Statistică** colaborează cu structurile parteneriale la elaborarea studiilor și analizelor sectoriale și regionale necesare fundamentării documentelor de programare;
- ✓ **Oficiul Național al Registrului Comerțului** furnizează grupurilor de lucru date și informații necesare elaborării studiilor și analizelor economice și sociale relevante pentru elaborarea documentelor de programare, la nivel național, sectorial și regional;
- ✓ **Comisia Națională de Prognoză** realizează prognozele macroeconomice la nivel național, sectorial și regional necesare elaborării documentelor de programare.

<sup>17</sup> Comisia Europeană, Politica de coeziune a UE pentru perioada 2014-2020: propuneri legislative, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_ro.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_ro.cfm).



## **Scopul Audierii Publice „Regionalizarea României – De ce?”**

Dat fiind contextul contemporan al acțiunilor întreprinse la nivel european și, apoi, național, Academia de Advocacy consideră necesară și oportună declanșarea unui proces real, consecvent și gradual de largă consultare publică pe tema regionalizării României.

**Înainte de a decide cum regionalizăm din punct de vedere politic România, cu sau fără județe, prin alegeri directe sau numiri la nivel de instituții, cu câte mandate, cu ce bugete, considerăm oportun a deschide procesul gradual de consultare publică al regionalizării cu dezbateră despre *nevoia reală a regionalizării*. Avem sau nu nevoie de regionalizare? Dacă da, de ce, pentru cine? Cum am putea regionaliza/reorganiza judicios teritoriul național, pe baza unor criterii coroborate deopotrivă economic, sociologic, cultural, geografic, istoric, al potențialului de resurse naturale și umane, de mediu, și, nu în ultimul rând, politic.**

În urma dezbaterii publice pe fond a nevoii de regionalizare, în etapele ulterioare ale procesului de consultare publică, se vor decanta inclusiv modalitățile cele mai bune din punct de vedere politic de punere în practică a modelului de regionalizare a României. Acum, însă, **considerăm oportună dezbateră modelului optim de regionalizare a României, model care să fie agreat și asumat participativ, corelat cu obiective ce decurg din nevoi reale ale regionalizării.**

În acest sens, invităm pe toți cei care cred că pot aduce o contribuție regionalizării reale a României, să își exprime opinia în cadrul audierii publice „Regionalizarea României – De ce?”, prin formularea argumentată a răspunsurilor la întrebările audierii:

- ▶ **Are nevoie România de regionalizare? De ce?**
- ▶ **Ce tip de decizii și competențe sunt necesar a fi transferate la nivel regional?**
- ▶ **Cum ne organizăm pentru un proces durabil și eficient al regionalizării?**
- ▶ **Cum pot regiunile să sporească coeziunea socială, economică și teritorială a țării și care sunt riscurile să o submineze?**

Regionalizarea durabilă, eficientă și cu sens a României presupune un efort concertat al tuturor actorilor implicați, dar mai ales a beneficiarilor acestui proces, adică a noastră a tuturor.

Realizarea unei bune regionalizări a României, cu avantaje și beneficii reale, depinde de gradul de implicare a fiecăruia dintre noi în proces.

Cu încredere în puterea și valoarea demersurilor participative,

Comisia de Inițiere a Audierii Publice

Academia de Advocacy

### **Notă:**

Opiniile dvs. scrise pot fi transmise, până cel târziu în data de **21 noiembrie 2012, ora 17**, la adresa de email [regio@advocacy.ro](mailto:regio@advocacy.ro).

Opiniile colectate prin procedura de audiere publică se vor sintetiza, de către Comisia de Experti a audierii publice, într-un raport – sinteză, care va fi făcut public, într-o conferință de presă, în data de 12 decembrie 2012. Raportul – sinteză va fi transmis tuturor celor care au participat la audierea publică, la adresa electronică indicată în formularul de înscriere, precum și decidenților politici cu responsabilități în domeniu. De asemenea, va fi adus la cunoștința opiniei publice prin intermediul presei, precum și prin afișarea pe site-ul [www.advocacy.ro](http://www.advocacy.ro), unde va putea fi consultat alături de toate celelalte materiale specifice audierii publice.

Pentru formularea opiniei este asigurată o bibliografie selectivă a tematicii regionalizării, procedura de audiere publică, îndrumarul de formulare a opiniei scrise, specific procedurii de audiere publică, precum și modul de înscriere și participare, la adresa web: [www.advocacy.ro](http://www.advocacy.ro).