

LEGĂTURA DINTRE REGIUNEA ADMINISTRATIVĂ ȘI POLITICA REGIONALĂ

Călin Sabin GHIOLȚAN

Călin Sabin GHIOLȚAN

Asist. univ. drd., Departamentul de Administrație Publică
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Tel.: 0040-264-431361

Email: ghioltan@apubb.ro

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE ADMINISTRATIVE REGION AND REGIONAL POLICY

Abstract. The paper addresses the issue of reforming and restructuring the regional level of government in Romania from the perspective of the link that exists between the concept of administrative region and regional policy. The administrative region is imagined as the framework within which the regional policy and the programs/projects it finances are implemented.

Key words: region, reform, local government, regional policy, administrative system.



*Revista Transilvană
de Științe Administrative
2 (22)/2008, pp. 22-33*

Delimitări conceptuale

Termenii folosiți în titlul acestui articol, reprezintă centrul unei dezbateri care a cuprins Europa în perioada următoare celui de al doilea Război Mondial. Această dezbateră a fost preluată de către toți reprezentanții vieții sociale și culturale europene, deoarece acești termeni se consideră a reprezenta fundamentele organizării moderne a sistemelor politico-administrative.

Discuția despre regiune și regionalism nu trebuie privită ca un demers pur teoretic care încearcă să pună în dezbateră rolul statului, ci ca pe un un efort prin care se urmărește redefinirea rolului statului în procesul de globalizare economică și în cel de reșezare a politicii externe europene și mondiale. Acest fapt trebuie subliniat, deoarece în ultimele două secole principiul unității naționale în interiorul statului-națiune a reprezentat pilonul central al științelor sociale. Pe baza acestei paradigme au fost lansate toate dezbaterile și toate teoriile referitoare la organizarea politico-administrativă din orice țară.

De exemplu, dezbaterile despre sistemul instituțiilor administrative sau despre sistemul de legi se făceau doar în contextul prezentării acestora ca "naționale" sau "supranaționale" (Bennett, 1990). Instituțiile administrative sau sistemul legal puteau fi organizate pe baze naționale sau internaționale, dar întotdeauna se făcea referire la faptul că acțiunea acestora trebuie să aibă același caracter în întregul teritoriu.

Din această perspectivă, orice referire la guvernarea locală sau regională trebuie făcută având în vedere că paradigma statului-națiune reprezintă o barieră în explicarea sistemelor contemporane de guvernare, din care face parte administrația regională. Practic, conceptul de suveranitate a statului-națiune se axează pe ideea granițelor inalienabile care sunt considerate sacre și permanente. Opoziția „stat-național” versus „regiune”, așa cum este reliefată de unii autori, nu este însă inexorabilă.

Organizarea regională din statele europene contemporane nu presupune dispariția guvernului central, ci doar o reșezare a instituțiilor statului, proces care se bazează pe preluarea unor principii moderne de organizare administrativă, cum ar fi descentralizarea și subsidiaritatea.

După cum se va vedea în cadrul acestei lucrări, regiunea va fi prezentată și definită din perspectiva administrativă, insistându-se pe latura funcțional-pragmatică, care are drept finalitate principală eficientizarea activității administrative în scopul oferirii de servicii publice tuturor membrilor unei comunități naționale, fapt ce în anumite situații ale guvernării este neglijat prin înglobarea interesului local de interesul național. De asemenea, se va încerca demonstrarea faptului că descentralizarea sistemului administrativ nu reprezintă o slăbire a statului sau a guvernului, ci este un principiu integrator prin care se corelează interesul național cu cel local, proces care are ca rezultată integrarea tuturor cetățenilor unui stat și reprezentarea politică a acestora și, respectiv, promovarea intereselor și necesităților tuturor grupurilor și indivizilor care creează o societate națională (Bennett, 1990).

Nivelul regional de guvernare

O primă subliniere importantă care trebuie făcută este aceea că nivelul regional de guvernare trebuie privit ca și un nivel descentralizat, asemănător județelor sau

departamentelor. În acest context, rezultă că preocuparea principală a unui studiu constă în a identifica, pe de o parte, mărirea regiunii ca nivel administrativ și, pe de altă parte, în a stabili în mod corect prerogativele instituționale care se pot transfera la acest nou nivel administrativ, prerogative care pot influența în final propunerile pentru modul în care se pot crea instituții publice regionale, precum și legăturile instituționale și legale care pot fi stabilite cu instituțiile publice centrale și locale, care funcționează în acest moment în România.

Perspectiva regiunii, privită ca nivel descentralizat de guvernare, poate reprezenta un prim răspuns la conflictul „stat-național” versus „regiune”, deoarece implică mecanisme constituționale care reglementează activitatea instituțiilor administrative regionale ca instituții publice locale, precum și legăturile, respectiv, mecanismele de control pe care guvernul le deține față de acest nivel administrativ. Stabilirea unei astfel de structuri administrative, care să cuprindă ca nivel intermediar de guvernare regiunea administrativă, nu periclitează integritatea statului național, deoarece la nivel mondial subiectul dreptului internațional este reprezentat de state și nu de comunități locale. Uniunea Europeană, Organizația Națiunilor Unite sau alte organizații mondiale sunt alcătuite doar din state naționale și nu din reprezentanți ai autorităților locale. De asemenea, tratatele internaționale sau acordurile comerciale sunt încheiate între guvernele statelor și nu între primarii sau președinții unor comunități locale, sau guvernatorii unor unități federate din cadrul statelor federale. Acest fapt indică că descentralizarea sau regionalizarea unui stat nu reprezintă un pericol real pentru unitatea statului respectiv. Oricum, practica politică sau administrativă nu oferă exemple de descentralizare, adică transferare la nivel local a politicii externe, a apărării naționale sau a politicii monetare din statele contemporane. Această experiență administrativă ne arată că, în general, regiunile ca și nivel administrativ de guvernare sunt autorități de implementare a politicilor publice și nu unități deliberative. În principal, rolul lor rezidă în adaptarea politicii publice dintr-un anumit domeniu în funcție de nevoile, specificul și resursele comunității pe care o reprezintă. Există și anumite domenii cum ar fi educația, protecția socială, dezvoltarea urbanistică și altele, în care administrațiile locale și regionale pot primi atribuții deliberative.

Revenind la opoziția „stat-național” versus „regiune” mai trebuie amintit faptul că aceasta poate fi contestată și din perspectiva transformărilor care au avut loc la nivel internațional după cel de al II-lea Război Mondial. Transformările menționate sunt reprezentate de creșterea rolului instituțiilor supranaționale de tipul Uniunii Europene și NATO. Aceste realități au făcut ca prerogative esențiale ale statului, cum ar fi politica monetară de înlocuire a monedelor naționale cu euro sau politica de apărare în cazul NATO, să nu mai fie elaborate de la nivelul statului-națiune, ci de la nivelul acestor organizații transnaționale, care, la rândul lor, sunt organizații regionale. Această observație arată că frontierele statelor naționale au devenit mai fluide din motive de stabilitate politică și economică și nu din cauza descentralizării actului administrativ, cum se încearcă să se demonstreze în anumite lucrări. Practic, se poate concluziona că transformările de la nivel global au slăbit statul-națiune tradițional, iar organizarea administrativă regională reprezintă o alternativă a guvernării, prin atragerea în sfera decizională a actorilor politici locali (Bennett, 1990).

Înainte de a defini termenii de regiune și regionalizare este nevoie să efectuăm o precizare. În viziunea multor autori, în special a celor care provin din școlile economice, regiunea și regionalismul se referă la organizații economice supranaționale. În viziunea acestora, Uniunea Europeană este prezentată ca o organizație regională, iar regionalismul este definit ca fiind mișcarea care a integrat interesele economice și politice din statele care alcătuiesc această structură (Mayhew, 1998).

Se poate stabili pe baza acestui algoritm că regiunile pot fi de două tipuri. Într-o primă accepțiune, putem vorbi de regiuni formate din state care alcătuiesc organizații supranaționale și, pe de altă parte, identificăm regiunile ca făcând parte din interiorul statelor. Această lucrare se va referi la regiunile din interiorul statelor, respectiv la cele care se identifică cu nivelele locale de guvernare și administrare. Se observă în urma acestei afirmații fluiditatea termenului de regiune, înțelesurile multiple pe care acest termen le are, precum și dificultatea de a identifica o definiție normativă pentru această noțiune.

Într-o primă dimensiune regiunea reprezintă o structură geografică care poate avea granițe relativ bine determinate și care au fost stabilite, în general, în timp. Putem vorbi în acest caz de regiuni cum ar fi Europa, America de Nord, Bavaria, Transilvania sau Lombardia. Se poate observa însă că această accepțiune nu este suficientă pentru conceperea unei definiții, deoarece nu face distincția între state, arii din interiorul statelor sau continente. De asemenea, în această tipologie geografică ar mai putea fi prezentate regiunile pe baza omogenității reliefului sau climei, rezultând astfel regiuni muntoase, de câmpie, regiuni mediteraneene sau temperat-continentale.

O a doua dimensiune a regiunii poate fi dată de identitatea oamenilor care locuiesc pe un anumit teritoriu. În acest sens, putem să definim anumite regiuni în funcție de modul în care se raportează francezii ca aparținând Europei sau clujenii ca făcând parte din Transilvania.

În final, putem considera regiunea ca o zonă specifică în care o comunitate umană are interese de dezvoltare comună, care sunt integrate prin intermediul cooperării instituționale stabilite pe baza unor autorități administrative sau politice (Mayhew, 1998).

Odată ce putem diferenția și înțelege aceste trei componente ale noțiunii de regiune, observăm că acestea nu se exclud, ci dimpotrivă interacționează și se întrepătrund în practică.

Din această perspectivă, putem defini regiunea administrativă ca fiind un spațiu care în anumite situații poate fi determinat geografic, locuit de o populație care are spiritul apartenenței la comunitatea pe care o formează și în care există instituții publice prin care se realizează integrarea nevoilor de zi cu zi și oferirea unor servicii publice locale. Nu se poate identifica în practică o regiune administrativă în care să nu existe o componentă dată de simțul apartenenței populației la o anumită cultură, la tradiții comune sau la un anumit spațiu geografic. Cu toate acestea, criteriul populației sau doar cel geografic nu poate reprezenta singurul motiv pentru crearea unei regiuni administrative. După cum se va vedea în partea ce urmează, regiunile, pe lângă aceste componente care le definesc, sunt create și pe baza unor criterii funcționale sau economice. Practic, singurele contraexemple ar putea fi date de Italia și Spania unde

regiunile administrative se suprapun cu spiritul de identitate comunitară, dar în aceste cazuri regiunile administrative au fost create din rațiuni istorice și nu lingvistice sau culturale.

Pentru a simplifica definirea regiunii, dar, în același timp, pentru a păstra toate înțelesurile care au fost prezentate, unii autori, cum ar fi Sharpe, au propus o variantă de definiție mult mai aproape de înțelesul administrativ. Astfel, acesta a propus termenul „meso”, adică mijloc într-o traducere exactă a termenului, care se referă la regiune ca la nivelul mediu de guvernare între nivelul central și nivelul local tradițional, reprezentat de municipiu și comună (Mayhew, 1998). Această definiție a fost preluată de către Consiliul Europei în *Charta Europeană a Puterilor Locale* și, după aceea, în toate documentele care au fost adoptate în urma apariției acestei Charte și care fac referire la administrația publică. Sharpe a propus această definiție pentru a explicita în special latura funcțională a regiunii și pentru a elimina ambiguitățile legate de termenul „regiune”. Aceste ambiguități pot provoca tensiuni în anumite societăți unde există grupuri compacte de minorități naționale sau religioase, situație în care majoritatea cetățenilor din statele respective percep descentralizarea și regionalizarea ca o ruptură efectuată pe criterii etnice. Este și cazul României, în care discuția publică despre regionalizare sau descentralizare este percepută ca o discuție despre dezmembrarea statului și nu ca un demers de reformare a sistemului administrativ. Totuși, și această definiție, în care regiunea este privită ca un nivel intermediar de guvernare, poate produce complicații sau neînțelegeri în statele în care există deja un nivel intermediar, cum este cazul statelor federale. Aceste dificultăți au fost prezentate, spre exemplu, de către Delmartino într-o lucrare în care a analizat sistemul administrativ belgian sau de către Serong și Haibach care au realizat un raport pentru Consiliul Europei despre sistemul administrativ german. Trecând de aceste exemple putem, totuși, arăta că nici această definiție nu este una normativă, deoarece nu face referire la atribuțiile administrative ale regiunii. Este, totuși, important de subliniat faptul că fiecare țară europeană și-a stabilit nivelul regional de guvernare în funcție de nevoile proprii de dezvoltare sau în funcție de mărimea teritoriului și a populației. Nu există nici o constrângere din partea instituțiilor europene pentru preluarea acestui nivel în sistemul administrației publice dintr-un anumit stat. Nivelul regional de guvernare apare în statele vechi ale Uniunii Europene și răspunde nevoii de eficientizare a actului administrativ, datorită complexității prerogativelor administrative și creșterii cererilor de servicii publice venite dinspre cetățenii țărilor respective. De asemenea, acest nivel de guvernare a apărut la nivelul statelor europene și ca urmare a așa-numitului faliment al „statului bunăstării” care oferea servicii publice gratuite doar pe baza cetățeniei, iar de la nivel regional s-a încercat reformularea unor politici publice în funcție de interesele specifice locale. În pofida dificultăților de definire a regiunii, întreaga literatură recunoaște că acest nivel de guvernare este un produs al procesului de descentralizare, început în Europa după 1970, iar administrația regională este parte a administrației publice locale și nu a celei centrale. De altfel, și Consiliul Europei consideră în practica administrativă cotidiană că acest nivel este unul de interes local.

Pe lângă acest proces de descentralizare s-au mai observat patru fenomene care au generat și au determinat apariția regiunilor (Mayhew, 1998). Primul este dat de

dezechilibrele regionale, care reprezintă una din problemele majore pe care trebuie să o rezolve administrațiile contemporane. Aceste dezechilibre se întâlnesc atât în interiorul statelor, cât și între țările care formează Uniunea Europeană.

Al doilea fenomen este reprezentat de alienările etno-culturale în care anumite colectivități locale consideră nejustificate anumite dependențe de alte comunități sau faptul că ele însele nu posedă capacitatea de a-și administra propriile probleme.

Al treilea fenomen este dat de centralismul politicii europene. Acesta constă în faptul că orice decizie este luată, indiferent de domeniul ei, doar la nivel central. Ultimul fenomen, amintit anterior, este dat de „socializarea” politicii europene care reprezintă creșterea importanței acțiunii administrative în toate sectoarele vieții sociale și chiar individuale.

Toate aceste fenomene, care în mod sigur s-au resimțit diferit de la o țară europeană la alta, au generat dezvoltarea fenomenului regional european și pe baza lor s-a putut stabili și o etapizare a procesului regional. Etapele menționate sunt următoarele:

- apariția conștiinței regionale;
- dezvoltarea mișcărilor regionale sau a acțiunilor regionaliste;
- dezvoltarea instituțiilor regionale sau a puterilor regionale în statele federale.

Trebuie subliniat și faptul că aceste etape au fost înregistrate în țările europene, în momente diferite (Bădescu și Alexandru, 1996).

Am considerat necesară prezentarea acestor etape pentru că pe baza lor se poate defini regionalismul, așa cum acesta reprezintă conștientizarea intereselor comune de către populația care trăiește într-o regiune, de existența diferențelor pe care aceștia le au față de regiunile învecinate și induce dorința respectivei colectivități umane de a fi responsabilă de soluționarea problemelor ce o privesc în mod direct. În general, aceste comunități regionale consideră că statul nu ar putea oferi soluții mai eficiente la problemele care apar. Statul este perceput ca fiind mult prea îndepărtat și lipsit de o viziune corectă asupra problemelor locale. Regionalismul ia naștere și din conștientizarea dezechilibrelor regionale, datorate subdezvoltării economice regionale. De foarte multe ori, regionalismul ia forma unui răspuns la centralismul statului național și a socializării politicilor. Este adevărat că nerezolvarea de către guvern a acestor tendințe regionaliste poate să ducă la ruperea echilibrului politic dintr-o națiune, precum și la apariția unor mișcări separatiste. Exemplul cel mai concludent în acest caz este dat de mișcarea separatistă bască ETA. În cazul acesteia, în momentul în care populația bască a putut participa la procesul decizional și la rezolvarea propriilor probleme, aceasta a devenit nelegitimă în ochii comunității pe care o reprezenta. Revenind în urma acestui exemplu la discuția pe care am avut-o despre integritatea statului-națiune, putem afirma că nu descentralizarea sau regionalizarea reprezintă un pericol pentru statul contemporan, ci hipercentralizarea decizională și cea a resurselor financiare. Răspunsul statului la aceste tendințe regionaliste este realizat prin intermediul regionalizării. Regionalizarea reprezintă activitatea planificată a centrului de putere prin care se identifică noi actori pentru procesul politico-decizional. Prin intermediul procesului politico-administrativ sunt atrași actorii locali în procesul decizional și de implementare a politicilor publice, care au drept finalitate stabilirea autorităților locale din perspectiva competențelor și a teritoriului, astfel, refăcându-se echilibrul politic și stabilitatea societății (Batley, 1991).

Ca activitate practică, regionalismul are exact aceleași etape ca și mișcarea regională. Într-o primă etapă, se identifică în interiorul statelor acele comunități care au conștiința regională formată. În a doua fază se stabilesc problemele pe care acestea le pot rezolva în mod direct, iar ca ultimă etapă se creează instituțiile administrative locale și regionale. Referitor la acest proces este foarte important să subliniem faptul că toate aceste etape trebuie să se deruleze într-un cadru instituționalizat, care să le confere legitimitate comunităților, iar la dezbaterile despre aceste procese trebuie să participe toți reprezentanții comunităților interesate. Singurul cadru legitim din această perspectivă este Parlamentul fiecărei țări. Singurul, de altfel, care are legitimitatea cerută de acest proces și care poate să creeze instituții locale și să delege competențe administrative. Observăm pe baza acestui raționament că regiunea administrativă, așa cum am definit-o, este un produs al fenomenului de regionalizare și reprezintă o caracteristică specifică doar societăților democratice, deoarece rezultă în urma unor negocieri constituționale și parlamentare desfășurate între reprezentanții tuturor comunităților și nu este o construcție artificială, impusă de către un centru de guvernare sau un grup care deține la un moment dat monopolul politic dintr-o societate.

Această discuție arată că regiunea administrativă preia într-o societate democratică toate avantajele pe care le are principiul descentralizării în organizarea administrativă. Aceste avantaje sunt următoarele:

- apropierea față de cetățean;
- identificarea nevoilor reale dintr-o comunitate;
- rezolvarea mai rapidă a problemelor datorită apropierii de cetățean;
- selectarea liderilor din interiorul comunității care cunosc mai bine nevoile și tradițiile comunității respective;
- reprezentarea mai bună a tuturor cetățenilor și o agregare superioară a nevoilor individuale.

Ca și dezavantaj trebuie să semnalăm lipsa unor bugete mari care să permită administrațiilor locale să facă investiții importante, în special în domeniul infrastructurii, precum și o fragmentare a resurselor financiare între mai multe comunități locale. De asemenea, se mai poate nota privarea unor comunități locale mici de anumite servicii publice, fapt ce se datorează lipsei unei baze mai extinse de impozitare sau lipsei de investiții economice din respectivele comunități locale (Batley, 1991).

O identificare corectă a comunităților locale și o plasare corectă a regiunii administrative ca nivel intermediar de guvernare poate asigura eliminarea dezavantajelor prezentate, deoarece regiunea, ca nivel intermediar de guvernare, poate crea un cadru de cooperare între administrațiile locale mai mici în vederea stabilirii unor parteneriate care să ducă la realizarea de proiecte comune de infrastructură, respectiv de atragere a investitorilor economici. De asemenea, nivelul regional poate duce la reechilibrarea bugetelor în anumite zone de declin sau la susținerea unor agenți economici care să promoveze meseriile tradiționale pentru comunitatea respectivă sau să reziste în competiția cu companiile transnaționale.

Politica regională

Regiunea mai este importantă și datorită faptului că reprezintă unitatea administrativă de bază prin care statele Uniunii Europene implementează politicile naționale în comunitățile locale și naționale.

Prin politică regională înțelegem ansamblul de măsuri derulate de către instituțiile administrative centrale și locale, fie singure, fie în parteneriat cu agenți economici sau organizații nonguvernamentale, în vederea dezvoltării economice a zonelor pe care le reprezintă.

Politicile regionale reprezintă, practic, modalitățile prin care guvernele naționale și instituțiile europene încearcă să intervină pe piața economică în vederea eliminării efectelor negative pe care le întâlnim în societățile contemporane, ca urmare a acțiunilor principiilor economiei de piață. Aceste politici regionale sunt importante atât la nivelul statelor care alcătuiesc actuala Uniune Europeană, cât și la nivelul întregii uniuni, deoarece reprezintă mecanismele care susțin eliminarea decalajelor economice și, în ultimă instanță, coeziunea socială și integrarea economică a tuturor cetățenilor. Putem vorbi de un dublu nivel de acțiune al acestor politici: în interiorul statelor membre și la nivelul Uniunii Europene. Acest aspect se datorează faptului că întâlnim decalaje de dezvoltare economică și socială atât în interiorul statelor, cât și între statele care compun Uniunea. Datorită acestei perspective putem să ne întoarcem la definiția pe care am dat-o regiunii și să subliniem încă o dată fluiditatea acestui termen, deoarece observăm că regiunile sunt reprezentate și de zonele din interiorul statelor și de state în interiorul Uniunii Europene și chiar, în ultimă instanță, de Uniunea Europeană în conceptul economic global.

Tratatul de la Roma din 1957, care a pus bazele Comunității Europene, a acordat o importanță deosebită politicilor regionale. Semnatarii tratatului subliniau faptul că urmăresc întărirea unității politico-economice și asigurarea unei dezvoltări armonioase prin reducerea decalajelor de dezvoltare existente între diferitele regiuni și soluționarea problemelor existente în regiunile defavorizate. Astfel, se recunoștea ideea că nu se poate crea o comunitate economică puternică și stabilă dacă există diferențe de dezvoltare între membrii acesteia, deoarece decalaje importante de dezvoltare ar putea produce fie alienări sau insatisfacții membrilor cu o rată de dezvoltare mai scăzută, fie ar putea induce tendințe centrifuge membrilor cu ritmuri înalte de dezvoltare.

Se poate spune în acest moment că aceste politici regionale reprezintă un instrument de succes în comunitatea europeană, datorită efectelor pe care acestea le-au produs în dezvoltarea și stabilitatea acestei structuri, considerându-se că actuala Uniune Europeană reprezintă modelul economic cel mai important și cu succesul cel mai ridicat din evoluția mondială.

Atât la nivel european, cât și la nivel național, politicile regionale urmăresc să rezolve trei obiective mari. Primul obiectiv este reprezentat de eliminarea decalajelor dintre regiuni. Al doilea obiectiv vizează combaterea șomajului structural și sprijinirea integrării categoriilor sociale, considerate a fi cele mai defavorizate, respectiv tinerii absolvenți și persoanele peste 45 de ani. Iar ultimul obiectiv vizează dezvoltarea infrastructurii în zonele agricole și în cele izolate. Având în vedere aceste obiective generale, fiecare stat membru al Uniunii Europene și-a creat propriul program de dezvoltare regională, în

funcție de realitățile economico-sociale existente și în funcție de resursele financiare și umane de care dispune. Mai trebuie subliniat faptul că ordinea acestor obiective poate să fie modificată și în funcție de momentul de dezvoltare economico-socială dintr-un anumit stat. Având în vedere necesitatea realizării acestor obiective de dezvoltare de către fiecare stat membru al Uniunii Europene, observăm importanța organizării administrației publice astfel încât aceasta să reprezinte un partener important în realizarea obiectivelor de dezvoltare regională asumate. S-a observat de-a lungul timpului că pilonii importanți în susținerea și implementarea acestor politici regionale sunt reprezentați de instituțiile europene, guvernele statelor membre și instituțiile administrative regionale. În această observație rezidă importanța cercetării rolului regiunii ca nivel intermediar de guvernare în sistemul administrației publice românești, pentru creșterea capacității instituționale de susținere a programelor de dezvoltare economico-sociale. În continuarea acestei idei putem afirma că prezența regiunii administrative în sistemul public românesc ar mai fi necesară și datorită rolului integrator pe care politica regională îl joacă la nivelul Uniunii Europene. Această observație este susținută de faptul că la nivelul Uniunii Europene s-a creat un "Nomenclator de Unități Teritoriale Statistice" (NUTS), care clasifică regiunile în funcție de mărimea teritoriului și a populației. Analizând acest nomenclator observăm că la nivelul administrației românești lipsește regiunea administrativă, lucru care ar putea împiedica lansarea unor programe de dezvoltare cu unități administrative similare din statele membre ale Uniunii Europene. Mai trebuie adăugat, referitor la acest nomenclator, că acesta a fost creat din dorința de a coordona de la nivel european derularea politicilor regionale în vederea creșterii impactului acestora în realizarea obiectivelor menționate.

Experiența statelor membre ale Uniunii Europene în domeniul politicilor regionale arată caracterul specific al acestora în diferite etape ale dezvoltării economico-sociale, ținându-se cont de elementele de specificitate regională. Astfel, în țările din nordul Europei occidentale, problematica politicii regionale vizează zonele industriale în declin și implicațiile asupra forței de muncă și a nivelului de trai. În cazul țărilor din Europa de Sud, politica regională se concentra pe subdezvoltare și anume pe scăderea gradului de ocupare a forței de muncă, pe reducerea numărului locurilor de muncă, pe valori scăzute ale PIB/locuitor și implicit pe slaba competitivitate a produselor și serviciilor. Pe lângă acestea vor fi întâlnite și alte tipuri de probleme regionale, cum sunt: subdezvoltarea zonelor din mediul rural și lipsa infrastructurii acestora, dezvoltarea excesivă a orașelor mari și concentrarea activității economice în acestea, migrația populației din zonele agricole spre centrele urbane. Această gamă problematică regională, identificată în statele sudice ale Uniunii Europene, se regăsește și la nivelul societății românești, din momentul aderării României la Uniunea Europeană. Această observație ne determină să studiem nivelul regional și local din statele "vechi" ale Uniunii Europene, pentru a identifica din experiența lor cele mai potrivite prerogative pe care le-ar putea prelua nivelul local de guvernare din România în vederea soluționării acestui set de probleme.

După cum am arătat, politicile regionale la nivelul statelor și a Uniunii Europene au suferit modificări în funcție de gradul de dezvoltare economică sau de momentul evoluției sociale. Acest lucru ne indică faptul că sistemul administrativ și legislativ din orice stat (inclusiv România) trebuie să aibă suficientă suplețe și capacitate legislativă în

vederea adaptării acestora la șocurile sociale care apar în urma schimbărilor economice. Cele mai importante schimbări în politica regională europeană au fost cele descrise mai jos. Prima schimbare a avut loc în 1988 și a avut următoarele obiective:

- transformarea politicilor regionale într-un instrument cu impact real;
- utilizarea abordării multianuale în cazul planificării cheltuielilor;
- instituirea de parteneriate în vederea aplicării politicilor regionale.

A doua reformă s-a produs în 1992 și sublinia în mod evident obiectivele specifice fondurilor structurale, și anume:

- dezvoltarea regiunilor rămase în urmă din punct de vedere economic și reconversia celor aflate în declin;
- combaterea șomajului pe termen lung și reducerea lui în rândul tinerilor;
- nivelarea structurilor din agricultură și dezvoltarea zonelor rurale;

În prezent, la nivelul Uniunii Europene funcționează patru fonduri structurale care reprezintă cele mai importante instrumente financiare în politica regională. Acestea au fost create în perioade diferite și au rolul de a coordona de la nivel european politica regională, precum și de a veni în completarea bugetelor naționale și locale pentru derularea unor proiecte de politică regională. Aceste fonduri structurale sunt următoarele:

- Fondul European de Dezvoltare Regională;
- Fondul Social European;
- Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă;
- Fondul Piscicol European.

Țările aflate în situații dezavantajoase pot primi asistență financiară suplimentară prin intermediul Fondului de Coeziune și prin intermediul Inițiativelor Comunitare, care reprezintă finanțări pentru domenii și sectoare specifice de activitate.

Concluziile din țările membre ale Uniunii Europene și experiența referitoare la politicile regionale reliefează următoarele tipuri de politici regionale:

- Politici regionale inițiate la nivel central;
- Politici regionale ce susțin dezvoltarea întreprinderilor private;
- Politici regionale formulate la nivel local sau regional.

Politicile de dezvoltare regională inițiate de la nivel central s-au practicat într-un climat economic stabil și constau în redistribuția resurselor financiare de la nivelul guvernului. Totuși, aceste politici regionale nu au dus la rezultate satisfăcătoare în timp, deoarece posedă următoarele dezavantaje:

- repartizarea sectorială a resurselor financiare a condus la fragmentarea rezultatelor;
- turbulența climatului economic, datorată în special creșterii prețului petrolului și energiei, a transformat activitatea de susținere a inițiativei industriale locale, a inovației și a antreprenoriatului, într-o activitate de stopare a acestora, de rigidizare a pieței și a forței de muncă;
- regiunile foarte slab dezvoltate, caracterizate prin structuri organizaționale și tehnologice clasice, nu se pot dezvolta prin intermediul acestor politici centrale de alocare a resurselor, deoarece acestea nu sunt adecvate problemelor și specificităților locale.

Politica dezvoltării regionale ce susține dezvoltarea întreprinderilor private, practicate cu succes la sfârșitul anilor '70 și începutul anilor '80, se bazează pe funcționarea mecanismelor pieței, fiind o alternativă a primei tipologii de politici regionale. Dezvoltarea regională și locală construită prin practicarea acestui tip de politici regionale, permite poziționarea întreprinzătorului în mediul economic, social și politic de la nivel regional și local, și îi permite acestuia să descopere piețe de desfacere, să introducă inovație tehnologică, să își asume riscuri și să se adapteze cu mai multă ușurință circumstanțelor locale și influențelor economice.

Politicile regionale formulate la nivel local sau regional se aplică în zonele în care dezvoltarea economică este redusă sau în zone monoindustriale și în care nu s-au înregistrat rezultate în urma practicării celor două tipuri de politici regionale, discutate anterior. În acest caz se evidențiază mai pregnant rolul comunității locale în stimularea inițiativelor de dezvoltare locală și de atragere de noi resurse financiare. Astfel, individualizarea politicilor regionale permite dezvoltarea eficientă a acestora, prin adoptarea programelor de dezvoltare ce aplică principiul avantajului local și al complementarității dintre zonele urbane și rurale (Batley, 1991).

Administrațiile regionale și centrale își folosesc prerogativele instituționale în politica regională prin următoarele instrumente instituționale:

- "Stimulente negative" față de localizarea unor obiective economice în zone aglomerate sau urbane;
- Redistribuirea activităților economice la nivelul zonelor mai puțin dezvoltate dintr-un anumit stat;
- Controlul dezvoltării economico-sociale prin dirijarea acțiunilor de susținere a acesteia;
- Facilități financiare acordate creării de întreprinderi economice;
- Crearea infrastructurii necesare dezvoltării economico-sociale dintr-o zonă;

Instrumentele create de administrațiile locale și naționale în implementarea politicilor regionale pun în evidență modificările care au loc în sfera economică și socială. O privire asupra activităților care s-au desfășurat în statele vechi ale Uniunii Europene în domeniul politicii regionale reliefează utilizarea acestor instrumente în funcție de nevoile concrete din fiecare zonă. De exemplu, Franța a folosit cu succes primele două tipuri de instrumente de politică regională în special pentru deconcentrarea activității economice din jurul Parisului, dar le-a abandonat după anii '70, înlocuindu-le cu o politică regională activă de sprijinire a activităților economice.

În acest moment, preocuparea pentru dezvoltarea activităților economice se materializează tot mai mult prin asistență acordată pentru dezvoltarea mediului de afaceri în regiuni cu probleme, punându-se accentul pe sprijinirea firmelor care au drept obiectiv îmbunătățirea condițiilor de mediu economic pentru toate întreprinderile economice din cadrul unei regiuni.

Un alt instrument destul de folosit de instituțiile administrative în implementarea politicilor regionale este acela al stimulentei financiare acordate regiunilor, în scopul stimulării investițiilor productive, sub forma împrumuturilor, subvențiilor acordate pentru investiții sau pentru dobânzile la creditele angajate în acest scop, reduceri și scutiri de impozite, facilități pentru amortizarea capitalului fix, subvenții pentru

utilizarea și angajarea forței de muncă, în special din categoriile sociale considerate defavorizate.

Alegerea tipurilor de stimulente este o prerogativă care aparține administrațiilor centrale și locale și are la bază un set de criterii, printre care se pot aminti:

- Sectorul în care se va aplica proiectul;
- Localizarea proiectului;
- Tipul proiectului;
- Dimensiunea și viabilitatea proiectului, coroborate cu starea financiară a solicitantului;
- Necesitatea acordării asistenței;
- Impactul economico-social al proiectului.

Bibliografie

- Battle, R., *Local Government in Europe, Trends and Developments*, New York: St. Martin's Press, 1991.
- Bădescu, C. și Alexandru, I., *Introducere în studiul procesului de cooperare interregională*, București: Editura Sylvi, 1996.
- Bennett, R.J., *Decentralisation, Local Government And Markets*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Carta Verde, Politica de Dezvoltare Regională a României*, București: Guvernul României, 1997.
- Coulson, A., *Local Government in Eastern Europe*, London: Edgar Elgar Publishing Ltd., 1995.
- Disparități Regionale în România*, București: Guvernul României, 1996.
- Mayhew, A., *Recreating Europe*, Cambridge University Press, 1998.
- Page, E. C., *Central and Local Government Relations*, SAGE Publications, 1989.
- Smith, B.C., *Decentralisation, The Territorial Dimension of the State*, London: George Allen&Unwin, 1985.
- Stoker, G., *The Politics of Local Government*, London: MacMillan Education, 1990.
- Young, K., (ed.), *National Interests and Local Government*, National Institute of Economic and Social Research, London: Royal Institute of International Affairs, Heinemann, 1983.