

ORGANIZAREA TERITORIALĂ A SPAȚIULUI RURAL ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRATIVE*

Flavius MIHALACHE
Alin CROITORU

**Territorial Organization of the Rural Space
in the Context of Administrative Reform**

Abstract

The undertaking of a territorial and administrative reform is one of the main topics in both public and scientific debate these years. The political debate is focused on some specific issues such as: how many regions Romania must have, which cities should be the centers of those regions or what kind of institutions should be created. From this point of view, this paper presents a new perspective about the process of regionalization. The goal of this paper is to analyze the theoretical and empirical bases of the actual system of the rural localities.

In Romania there are more than 2800 rural localities, but only a small part of them have the financial strength to sustain the development policies by their own. The vast majority of the communes are dependent upon the public allocations. On one hand, the most developed rural localities, situated with predilection in peripheral areas of important urban centers have important competitive advantages relying on the size of the population and the specificity of the economic activities. On the other hand, communes from poor areas have a significant deficit of public utilities and infrastructure caused by the absence of financial resources. Therefore, the coordinates of the local budget of revenues and expenditures represents the main determinant in the process of development of the communes. This paper argues that a serious analysis of the regionalization process should take into account the reform of the actual rural administrative system.

Keywords: regionalization, rural areas, NUTS system, rural development, administrative reform.

Flavius MIHALACHE

Cercetător științific III, Institutul de Cercetare a Calității
Vieții, Academia Română, București, România
Tel.: 0040-751-057.772
E-mail: fmihalache@iccv.ro

Alin CROITORU

Asistent de cercetare, Centrul pentru Cercetare Socială,
Universitatea Lucian Blaga, Sibiu, România
Asistent de cercetare, Centrul de Studii pentru Migrație –
CESMIG, Universitatea din București, București, România
Tel.: 0040-269-212.970
E-mail: alin.croitoru@ulbsibiu.ro

* Această lucrare este elaborată și publicată sub auspiciile Institutului de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română ca parte din proiectul co-finanțat 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.



1. Introducere și obiective

În contextul dezbatelor recente privind regionalizarea și descentralizarea, tema reformei modelului actual de organizare administrativ-teritorială a localităților apare în plan secund. Fără a intenționa a intra în polemica legată de modelul de organizare internă a regiunilor pe care România ar trebui să-l adopte, studiul propune o perspectivă complementară asupra acestui proces, mutând accentul discuției pe tematica localităților rurale și a necesității de reformare a acestora. Temele principale dezbătute în acest material vizează analiza coordonatelor în baza cărora este definit statutul rezidențial al localităților, modificările înregistrate sub acest aspect după 1990 (determinate de înființarea de noi comune și declararea de orașe), precum și perspectivele pentru perioada următoare. În acest sens, studiul ilustrează 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 este focalizat asupra evidențierii aspectelor relevante ale procesului de optimizare a organizării administrative a spațiului rural. Localitățile reprezintă, în perspectiva de față, elementul central de la care trebuie să plece procesul de reformare a organizării teritoriale, ce își propune să asigure o bază sustenabilă pentru procesele de dezvoltare locală.

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

2. Coordonate ale sistemului de organizare administrativ-teritorială

Clasificarea localităților și regiunilor ca fiind rurale sau urbane poate fi făcută plecând de la caracteristicile privind spațiul natural, densitatea populației sau nivelul de dezvoltare socio-economică. Astfel, se evidențiază două abordări dominante: perspectiva geografică, ce pune accentul pe coordonatele teritoriului și perspectiva socială, ce acordă rolul principal caracteristicilor sociale și economice ale populației ce locuiește într-un anumit areal. Abordările exclusiv geografice, în care definirea ruralului se face prin referire la caracteristicile teritoriului prezintă limite evidente în peisajul științelor sociale. Pe de altă parte, modelul definirii statutului rezidențial al localităților pe baza densității populației, ce reprezintă o practică extinsă în Europa de Vest, se relativizează puternic pentru realitatea țărilor cu trecut socialist (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). În plus, dificultățile contemporane în trasarea liniei de delimitare a mediului rural de cel urban provin și din schimbările semnificative pe care cele două medii le înregistrează, dar și din caracterul eterogen al 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, a oferi o definiție conceptuală 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 ceea ce reprezintă mediul rural în statele în curs de dezvoltare. Comparația nu-și are locul nici în ceea ce privește caracteristicile socio-economice ale populației și nici în ceea ce privește coordonatele de mediu geografic. Diferențierile de acest tip se păstrează și atunci când analizăm spațiul european. Deosebiri în spațiile rurale din estul continentului și coordonatele ruralului din zona de vest rămân marcante, fie că vorbim de populație sau 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.

3. 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 (Eurostat, 2011). Astfel, conform Regulamentului 1059/2003 al Parlamentului European, 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.

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

Modul în care Eurostat raportează datele 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 echivalentele localităților. Din punct de vedere al

raportărilor statistice, în prezent, România este organizată teritorial astfel: nivelul NUTS 1 pentru care corespund cele patru macromregiuni, 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. În cele mai multe cazuri, 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 al infrastructurii publice și sociale (Kerekes *et al.*, 2010). 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).

Tabelul 1: Criterii de definire a localităților urbane la nivel european

Categorie	Stat	Caracteristici localități urbane
Stabilirea statutului de localitate urbană doar în funcție de numărul locuitorilor	Irlanda	Localitățile cu peste 1.500 de locuitori
	Austria	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Cehia	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Grecia	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Islanda	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Spania	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Olanda	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Norvegia	Localitățile cu peste 2.000 de locuitori
	Slovacia	Localitățile cu peste 5.000 de locuitori
	Elveția	Localitățile cu peste 10.000 de locuitori
	Marea Britanie	Localitățile cu peste 10.000 de locuitori
Stabilirea statutului de localitate urbană în funcție de numărul locuitorilor și de alte criterii suplimentare	Franța	Localități cu peste 2.000 de persoane ce locuiesc în case grupate sau situate la maxim 200 de metri una de alta
	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
	Slovenia	Localitățile cu peste 3.000 de locuitori, precum și cele cu peste 1.400 de locuitori care au funcția de localități de reședință
Stabilirea statutului de localitate urbană prin măsuri legislative	Bulgaria	Localitățile definite conform legislației
	Estonia	Localitățile definite prin lege pe baza dimensiunii populației, activității economice dominante și a ocupării
	Ungaria	Localitățile definite conform legii
	Letonia	Localitățile definite prin lege pe baza dimensiunii populației, activității economice dominante și a ocupării
	Polonia	Localitățile definite prin lege

Sursa: Națiunile Unite, 2011, pp. 117-118 (prelucrare proprie)

Din punct de vedere sociologic abordările tradiționale ale mediului rural se încadrează în trei mari categorii distincte: cei care pun accentul pe funcțiile economice specifice ruralului, cei care subliniază modalitățile de folosire a terenurilor, și cei care scot în evidență modul de viață și identitatea culturală a spațiilor rurale. Fiecare dintre acestea raportează ruralul la caracteristicile urbanului. Analizele socio-economice contemporane ale ruralului nu mai consideră ca de la sine înțeleasă echivalența dintre rural și ocupațiile agricole ci, dimpotrivă, acestea subliniază multifuncționalitatea acestui spațiu.

4. Metodologii internaționale de clasificare a regiunilor în funcție de ponderea ruralului

4.1. 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 principali: 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 (Comisia Europeană, 2007, p. 67). 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 care au totuși o suprafață mare ceea ce determină un nivel mai redus al densității populației, în categoria localităților rurale (Comisia Europeană, 2007).

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

- „1) Orice regiune care pe baza calculării ponderii populației domiciliată în localitățile rurale este clasificată inițial ca fiind predominant rurală, devine regiune intermediară, dacă la nivelul acesteia există un oraș cu peste 200.000 de locuitori, a cărei pondere în totalul populației regionale reprezintă peste 25% din total.
- 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.” (OECD, 2011, p. 3)

Într-o încercare de redefinire și ajustare a metodologiei clasice a OECD de calculare a ponderii ruralului la nivel regional, Dijkstra și Ruiz (2014) pleacă de la luarea în considerare a diferențelor semnificative ce se înregistrează între profilul ruralului izolat și cel corespunzător ruralului periurban, propunând introducerea accesibilității centrelor urbane, ca nou criteriu de calcul în stabilirea profilelor regionale. Astfel, a rezultat o extindere a metodologiei clasice a OECD, prin introducerea în analiză a duratei de timp necesare pentru ca cel puțin 50% din populația totală a regiunii să poată ajunge la cel mai apropiat oraș cu peste 50.000 de locuitori. În acest mod, plecând de la stabilirea unei durate maxime de 60 de minute pentru un drum cu mașina de la localități de domiciliu la centrele de peste 50.000 de locuitori, Dijkstra și Ruiz împart regiunile predominant rurale și regiunile intermediare în câte două noi subcategorii: regiuni izolate și regiuni conectate orașului.

4.2. Metodologia Eurostat

Documentul Eurostat (2011) 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” (Eurostat, 2011, p. 240) contribuind astfel la o mai bună comparativitate a datelor la nivel comunitar. Adoptarea acestei noi tipologii la nivelul raportărilor realizate de Comisie este argumentată atât 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 metodologia OECD creează două categorii de distorsiuni care afectează comparativitatea datelor la nivelul UE” (Eurostat, 2011, p. 240). Prima dintre acestea are la bază marea varietate a unităților administrative locale de nivel doi (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 problemele legate de varietatea mult prea mare a unităților LAU 2 și NUTS 3. Cu toate acestea, elementul central care determină clasificarea celulelor rezultate ca fiind urbane sau rurale este reprezentat în continuare de densitatea populației, diferența metodologică majoră, comparativ cu modelul OECD, ținând de înlocuirea din centrul analizei a unităților LAU 2 cu celulele de populație. La nivel concret, metodologia Eurostat presupune parcurgerea a trei etape:

- „Sunt create grile de celule urbane (urban grid cells) cu o densitate minimă a populației de 300 locuitori/km² și o populație totală de minim 5.000 de locuitori. Toate celulele din afara acestor grupări sunt considerate rurale.
- Sunt grupate toate 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)” (Eurostat, 2011).

Pe baza acestuia, Eurostat definește populația rurală ca reprezentând efectivele ce domiciliază în celule („grid-uri”) care nu satisfac condițiile de densitate și efectiv total ce 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.

Tabelul 2: Ponderea populației în funcție de tipul de regiune.
Diferențieri între metodologia OECD și cea propusă de EUROSTAT

Stat	Metodologia OECD			Metodologia EUROSTAT			Diferența dintre Eurostat și OECD pentru tipul predominant rural
	Predominant rural	Intermediar	Predominant urban	Predominant rural	Intermediar	Predominant urban	
Irlanda	70.5	0	29,5	70.5	0	29,5	0
Finlanda	62.4	12,2	25,4	43.9	30,7	25,4	-18.5
Slovenia	57.6	42,4	0	44.1	55,9	0	-13.5
România	52.3	39,2	8,5	46.2	43,9	9,9	-6.1
Suedia	49.4	29,7	20,9	23	56,1	20,9	-26.4
Austria	47.1	31,6	21,2	40.5	26,5	33	-6.6
Polonia	46.2	31,1	22,7	38	33,6	28,3	-8.2
Danemarca	43	27,7	29,3	43	36	21	0
Ungaria	41.6	41	17,4	47.9	34,7	17,4	6.3
Letonia	38.3	29,7	32	39.3	13,5	47,2	1
Grecia	37.4	26,9	35,7	44.2	10,3	45,5	6.8
Slovacia	25.5	63,1	11,4	50.3	38,3	11,4	24.8
Bulgaria	23.7	61,4	14,9	40.4	44,7	14,9	16.7
Portugalia	22.8	25,5	51,8	38.8	13,5	44,7	16
Lituania	20	55,7	24,4	44.4	31,2	24,4	24.4
Franța	17	48,4	34,5	29.3	36,2	34,6	12.3
Spania	13.9	37,8	48,2	13.8	38,1	48,2	-0.1
Germania	13.3	29,3	57,4	17.6	40,3	42	4.3
Estonia	10.6	76,3	13,1	48.5	51,5	0	37.9
Italia	9.4	38,5	52,1	20.9	43,7	35,4	11.5
Belgia	5.2	10,1	84,7	8.6	23,9	67,5	3.4
Cehia	5	83,6	11,4	33.6	44	22,4	28.6
Marea Britanie	2	28,4	69,6	2.9	25,8	71,3	0.9
Olanda	1.3	15,6	83,1	0.7	28,3	71,1	-0.6

Sursa: Eurostat, 2010, p. 247 (prelucrare proprie; tabel ordonat descrescător pentru tipul predominant rural din metodologia OECD; Cipru, Malta și Luxemburg au fost excluse din analiză)

Prin aplicarea metodologiei Eurostat, cele mai importante reduceri ale ponderii populației care locuiește în regiuni predominant rurale se consemnează în Slovenia, Finlanda și Suedia, în timp ce creșterile cele mai semnificative se înregistrează în Belgia, Cehia, Estonia, Franța, Italia, Lituania, Portugalia și Slovacia (Tabelul 2). Astfel, diferențele între aplicarea acestor două modele arată rezultate semnificativ diferite pentru cele mai multe dintre statele europene (România fiind una dintre 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.

5. Organizarea administrativă a zonelor rurale în România

Actualul model de organizarea administrativ-teritorială a României a fost statuat prin Legea nr. 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 sau privind crearea de noi comune. Alte două acte normative semnificative în ceea ce privește organizarea teritorială a țării sunt Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național. La nivelul organizării teritoriale a județelor, în anul 1981 a fost înființat județul Călărași prin decuparea de teritorii ce aparținuseră județelor Ialomița și Giurgiu, iar în anul 1997, prin Legea nr. 50/1997 a fost reînființat județul Ilfov, pe structura fostului Sector Agricol Ilfov (Stănică, 2010).

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 a 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” (Kerekes *et al.*, 2011, p. 18). Pe această bază, în momentul de față, unele din localitățile rurale din România ar putea fi încadrate în categoria orașelor în baza coordonatelor amintite mai sus. 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 este reprezentată însă de lipsa unor instituții de tip social proprii, precum unități de învățământ de nivel post-gimnazial

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 (Kerekes *et al.*, 2010): „zone periurbane, zone intermediare și zone periferice”. Plecând de la această tipologie, putem vorbi despre cel puțin trei definiții pentru spațiile rurale, în funcție de nivelul de dezvoltare al acestor localități și de importanța sectorului agricol în economia locală. Astfel, pentru situația României, ruralul periurban corespunde comunelor cu un nivel ridicat 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 secundat de activități neagricole, care contribuie la diversificarea economiei locale. În studiile focalizate asupra analizelor regionale tipurile de periferialitate a ruralului sunt tratate diferențiat. Clasificările propuse de către Comisia Europeană (Comisia Europeană, 2007, p. 17) vorbesc de patru categorii de periferialitate: periferie ca distanță, periferie ca dependență, periferie ca element de distincție și periferie ca discurs. Periferia ca distanță face referire la poziționarea geografică a unității respective accentuând faptul că distanța la care aceasta se află de centru poate ridica bariere în sferile comunicaționale sau informaționale (ex. sate relativ izolate spre care căile de acces sunt problematice). Cel de-al doilea tip de periferialitate accentuează nivelul ridicat de dependență pe care o unitate rurală îl poate avea față de un centru (ex. zonele rurale care depind de servicii și facilități instituționale aflate într-un centru urban apropiat). Periferia ca element distinctiv scoate în evidență specificitatea pe care o anumită izolare o conferă; aceasta poate fi legată de ideea de autenticitate și păstrare a valorilor tradiționale într-o lume globalizată (ex. în cazul României, satele din Maramureș și Bucovina au adesea asociată o astfel de imagine). Ruralul periferic ca discurs presupune asumarea de către comunitate a caracterului distinctiv și transformarea acestuia într-un instrument de promovare locală (Kerekes *et al.*, 2010), satele săsești și poveștile pe care acestea le prezintă turiștilor pot reprezenta un astfel de exemplu.

Pe baza datelor statistice la nivel județean, spațiile rurale din România au fost clasificate în cinci categorii în funcție de nivelul de dezvoltare socială atins la nivelul acestora (Sandu, 2011, p. 8): județe sărace, județe mediu-inferior dezvoltate, județe mediu dezvoltate, județe mediu-superior dezvoltate și județe dezvoltate. Studiul la care am făcut referire pleacă de la clasificarea ruralului pe baza a șapte indicatori (stoc de educație, vârsta medie, speranța de viață, autoturisme la 1.000 de locuitori, suprafața medie pe locuință, consumul de gaze naturale și dimensiunea localității) și arată că județele din partea de sud a Munteniei, patru din cele cinci județe ale Olteniei (excepție făcând Gorj) și județele Vaslui și Botoșani înregistrează cele mai reduse niveluri de dezvoltare, în timp ce județele Brașov, Constanța, Mureș, Sibiu, Timiș și Ilfov consemnează cele mai ridicate scoruri pentru indicatorii analizați (Sandu, 2011). În același timp, diferențierile

de dezvoltare intra-regionale cele mai importante apar în Muntenia între județele din partea de nord, cu un rural mediu-dezvoltat, și județele din sud: Teleorman, Giurgiu, Călărași și 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 localități 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 a fost argumentată cel mai adesea de susținătorii acestor transformări de necesitatea creșterii ritmului de dezvoltare al respectivelor localități, fundamentându-se, în cele mai multe cazuri, pe arbitrariul deciziilor de comasare a comunelor luate în perioada regimului comunist și pe existența unor distanțe geografice mult prea mari între satele componente ale aceleiași comune. Cu toate acestea, fragmentarea localităților rurale nu reprezintă în sine un factor favorizant al dezvoltării, aceasta fie și doar dacă ne referim la reducerea șanselor de a accesa fonduri pentru dezvoltare (fie ele din surse naționale, fie din liniile de finanțare europeană) 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 acestora. Datele la nivel județean (Tabelul 3) arată că cele mai multe localități rurale nou înființate 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.

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 apariției de noi comune prin fragmentarea unora din cele deja existente. Numărul localităților cu sub 1.000 de locuitori a crescut de la 42 de comune, câte erau înregistrate în 1990, la 92 de unități în anul 2011 (Institutul Național de Statistică, Recensământul populației și al locuințelor 2011). Cele mai multe dintre localitățile foarte mici sunt situate în județele din vestul țării, în zona Munților Apuseni. În anul 2011, comunele care înregistrau cel mai redus număr al efectivului populației – Bătrâna (din județul Hunedoara) cu 124 locuitori și Brebu Nou (din județul Caraș-Severin) cu doar 86 locuitori – se vor confrunța cu spectrul depopulării cvasi-totale în perioada următoare.

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

Tabelul 3: Evoluția numărului de localități rurale pe județe în intervalul 1990-2013

Județ	Numărul comunelor existente în anul 1990	Numărul comunelor existente în anul 2013	Numărul comunelor înființate după 1990	Ponderea comunelor create după 1990 din totalul comunelor existente în anul 2013	Numărul orașelor declarate după 1990
Suceava	90	98	16	15.68	8
Timiș	76	89	17	15.13	4
Dolj	95	104	11	11.44	2
Olt	94	104	11	11.44	1
Vaslui	71	81	11	8.91	1
Iași	85	93	9	8.37	1
Teleorman	83	92	9	8.28	0
Ialomița	49	59	13	7.67	3
Neamț	70	78	9	7.02	1
Vrancea	59	68	9	6.12	0
Dâmbovița	76	82	7	5.74	1
Bihor	86	91	6	5.46	1
Harghita	49	58	9	5.22	0
Bacău	79	85	6	5.1	0
Mureș	90	91	5	4.55	4
Maramureș	61	63	7	4.41	5
Botoșani	68	71	6	4.26	3
Constanța	52	58	7	4.06	1
Prahova	86	90	4	3.6	0
Galați	56	61	5	3.05	0
Satu Mare	56	59	5	2.95	2
Bistrița-Năsăud	53	58	5	2.9	0
Brașov	43	48	6	2.88	1
Argeș	93	95	3	2.85	1
Covasna	33	40	7	2.8	0
Giurgiu	46	51	5	2.55	0
Vâlcea	78	78	3	2.34	3
Arad	67	68	3	2.04	2
Sălaj	54	57	3	1.71	0
Buzău	81	82	2	1.64	1
Tulcea	43	46	3	1.38	0
Alba	67	67	2	1.34	2
Mehedinți	59	61	2	1.22	0
Sibiu	53	53	2	1.06	2
Călărași	48	50	2	1	0
Cluj	74	75	1	0.75	0
Brăila	39	40	1	0.4	0
Ilfov	38	32	0	0	6
Gorj	63	61	0	0	2
Caraș-Severin	69	69	0	0	0
Hunedoara	56	55	0	0	1

Sursa: INS, baza de date Tempo-Online

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 din funcționalitățile majore de nivel social și economic. În

aceste cazuri, comasarea localităților și centralizarea administrației reprezintă unele dintre măsurile ce pot fi luate în contextul dat. 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 către o localitate cu un buget restrâns. La nivel național datele arată că din 1990 și până în 2014 populația rurală totală a scăzut cu 11,6%. În unele regiuni scăderea a fost mai accentuată, în timp ce în altele fenomenul este mult atenuat (vezi analiza din Tabelul 4).

Tabelul 4: Evoluția populației rurale din România în perioada 1990-2014, pe regiuni

	Populația rurală în anul 1990	Populația rurală în anul 2014	Diferența dintre 1990 și 2014	Ponderea cu care s-a diminuat populația rurală a regiunii (%)
România	10.858.714	9.598.515	1.260.199	11,6
Regiunea BUCUREȘTI - ILFOV	260.223	204.563	55.660	21,4
Regiunea SUD-VEST OLTENIA	1.416.513	1.138.237	278.276	19,6
Regiunea VEST	848.351	716.249	132.102	15,6
Regiunea SUD-MUNTENIA	2.194.952	1.877.009	317.943	14,5
Regiunea NORD-VEST	1.458.726	1.270.940	187.786	12,9
Regiunea CENTRU	1.131.230	1.034.178	97.052	8,6
Regiunea SUD-EST	1.358.279	1.248.835	109.444	8,1
Regiunea NORD-EST	2.190.440	2.108.504	81.936	3,7

Sursa: INS – Baza online TEMPO (prelucrare proprie)

Cu siguranță există mai mulți factori care și-au manifestat influența asupra acestui proces. Migrația internațională este probabil cel mai important dintre aceștia, fiind urmată de deja menționata transformare a statutului de unitate rurală în unitate urbană. Dată fiind eterogenitatea crescută a regiunilor de dezvoltare este de așteptat ca și evoluția la nivelul județelor să fie una diferențiată. În acest sens, Tabelul 5 prezintă ierarhia primelor 10 poziții asociate scăderii efectivului populației rurale.

Tabelul 5: Evoluția populației rurale la nivel de județ în perioada 1990-2014

Poziția ocupată în ierarhia tuturor județelor	Județul	Populația rurală în anul 1990	Populația rurală în anul 2014	Diferența dintre 1990 și 2014	Ponderea cu care s-a diminuat populația rurală a județului (%)
1	Hunedoara	143.537	105.274	38.263	26,7
2	Teleorman	339.808	252.402	87.406	25,7
3	Dolj	408.715	316.469	92.246	22,6
4	Alba	192.706	150.931	41.775	21,7
5	Maramureș	262.710	208.928	53.782	20,5
6	Ialomița	189.982	151.406	38.576	20,3
7	Olt	329.166	264.930	64.236	19,5
8	Vâlcea	269.726	217.178	52.548	19,5
9	Caraș-Severin	170.088	138.440	31.648	18,6
10	Mehedinți	179.198	145.888	33.310	18,6

Sursa: INS – Baza online TEMPO (prelucrare proprie)

Conform rezultatelor preliminare prezentate de INS pentru Recensământul populației și al locuințelor din 2011, în România existau 2.861 de comune. Dintre aces-

tea, 21 de comune le putem încadra în categoria localităților rurale foarte mari pentru că înregistrau peste 10.000 de locuitori – comuna Florești din județul Cluj este cea mai populată localitate rurală din România cu un efectiv al populației de peste 21.800 de locuitori (urmată la mare distanță de comuna Chiajna cu 13.200 de locuitori). Potrivit aceluiași date, numărul comunelor care au populația cuprinsă între 5.001 și 10.000 locuitori era de 356 (12,4% din numărul total de comune), iar numărul comunelor cu dimensiuni medii ale populației, cuprinse între 2.001 și 5.000 de locuitori era de 1.693 (echivalent cu o pondere de 59,2%). Un număr de 791 comune înregistrau un efectiv al populației stabile aflat sub pragul de 2.000 de locuitori (27,7%).

La nivel regional, se constată faptul că cele mai multe dintre comunele de dimensiuni mari sunt localități rurale situate în zone periurbane care au reprezentat puternice centre 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 la nivelul județelor în aria cărora se află. Tabelul 6 prezintă imaginea la nivel de județ în funcție de evoluția numărului de comune și sate în perioada 1990-2013 și de mărimea medie înregistrată pentru acestea (din analiză a fost scos județul Ilfov din cauza raportării diferite a datelor pentru anul 1990).

Tabelul 6: Evoluția numărului de comune și sate la nivel de județ în perioada 1990 - 2013

Județ	Nr. comune 1990	Nr. comune 2013	Nr. sate 1990	Nr. sate 2013	Nr. mediu locuitori/ comună 1990	Nr. mediu locuitori/ comună 2013	Nr. mediu locuitori/ sat 1990	Nr. mediu locuitori/ sat 2013
Nivel național	2.688	2.861	13.088	12957	3.943	3.356	810	741
1 Iași	85	93	420	418	4.760	4.786	963	1.065
2 Bacău	79	85	487	491	4.732	4.596	768	796
3 Dâmbovița	76	82	361	353	5.120	4.463	1.078	1.037
4 Neamț	70	78	347	344	5.071	4.454	1.023	1.010
5 Prahova	86	90	405	405	4.872	4.440	1.035	987
6 Galați	56	61	180	180	4.741	4.317	1.475	1.463
7 Suceava	90	98	396	379	5.101	4.165	1.159	1.077
8 Constanța	52	58	186	189	3.907	3.868	1.092	1.187
9 Călărași	48	50	158	160	4.383	3.776	1.331	1.180
10 Giurgiu	46	51	166	167	4.864	3.736	1.348	1.141
Pozițiile 11-29								
30 Covasna	33	40	122	122	3.318	2.793	898	916
31 Teleorman	83	92	231	231	3.989	2.759	1.433	1.099
32 Sibiu	53	53	171	162	3.022	2.710	937	887
33 Tulcea	43	46	133	133	3.284	2.648	1.062	916
34 Ialomița	49	59	130	127	3.734	2.575	1.407	1.196
35 Olt	94	104	378	377	3.440	2.562	855	707
36 Sălaj	54	57	281	281	3.019	2.447	580	496
37 Mehedinți	59	61	344	344	3.004	2.401	515	426
38 Alba	67	67	658	656	2.829	2.258	288	231
39 Caraș-Severin	69	69	288	287	2.436	2.015	584	484
40 Hunedoara	56	55	458	457	2.523	1.923	308	231

Sursa: INS – Baza TEMPO (prelucrare proprie) –
tabelul prezintă doar primele și ultimele 10 poziții din ierarhia județelor

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

Pe baza analizei coordonatelor de amplasare geografică ale primelor 100 de comune ca evoluție demografică putem ilustra creșterea populației prin factori de ordin regional, precum zona în care este situată localitatea și distanța care o leagă pe aceasta de un centru urban important, care, în fapt, constituie foarte buni predictorii ai nivelului de dezvoltare atins de localități. Cu alte cuvinte, relația dintre evoluția demografică a localităților și nivelul lor de dezvoltare este una simplă, în care, comunele dezvoltate din zonele periurbane înregistrează creșteri semnificative ale efectivului ca urmare a transformării acestora în centre rezidențiale ce atrag importante fluxuri de migrație internă, în special de forma urban-rural. O a doua situație favorizantă pentru creșterea efectivului localităților rurale este reprezentată de contextul demografic regional, cu alte cuvinte, de coordonatele privind evoluția demografică a zonei. În acest fel, șansele ca o comună să înregistreze creștere demografică sunt cu atât mai mari cu cât întregul areal din care face parte cunoaște creștere demografică.

Întorcându-ne la datele statistice, este demn de subliniat faptul că din primele 100 de localități rurale ierarhizate după creșterea efectivului populației, aproape jumătate (48) sunt situate în județe din Moldova, în mod special în Iași, Galați și Bacău. Totodată, aproximativ un sfert dintre 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 de 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 din 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 din 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 Băhăsești, Matca, Ghidiceni și Drăgușeni din județul Galați, sau Baia și Măgura din județul Suceava, localitatea urbană în aria de influență directă a cărora 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 micro-regiuni.

6. Discuții. 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 alocațiile publice. Diferența în ceea ce privește nivelul de dezvoltare locală atins de localități pare a fi făcută de către o serie de factori regionali ce țin de contextul economic al zonei și, în special, de existența în proximitate a unor centre urbane mari. Comunele periurbane, puternic conectate centrelor urbane importante, atât din punct de vedere

economic, cât și social, tind să depășească cele mai multe dintre problemele specifice zonelor rurale. Aceste localități sunt caracterizate printr-o viață economică activă, în care dependența față de sectorul agricol reprezintă parte a trecutului. Prin procesele de transformare în care au intrat în ultimele două decenii aceste comune s-au înscris, practic, pe traiectoria urbanizării, modul în care sunt clasificate din punct de vedere rezidențial fiind doar o chestiune pur formală.

Dincolo de acest profil, cea mai mare parte a localităților rurale se confruntă cu probleme acute determinate de contextul economic local, dar și de cadrul de organizare a acestora. Sub aceste aspecte, putem vorbi de 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, de sate îmbătrânite sau izolate. Pentru a fi viabile economic și pentru a putea fi administrate eficient este nevoie de creșterea interconectivității acestora în structuri mai mari, mai puternice din punct de vedere economic și care să poată implementa proiecte micro-regionale 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 micro-regional prin implicarea autorităților și a actorilor relevanți din localități rurale învecinate. Progresele realizate în acest sens, deși importante, nu sunt de natură să contribuie semnificativ la susținerea dezvoltării locale în zonele rurale cu deficite pronunțate. Forma de organizare intercomunitară, ca premisă a asigurării conlucrării între localități în vederea atingerii unor scopuri comune de dezvoltare este departe de a fi eficientă. Barierele ce apar în acest sens țin în mod special de lipsa de experiență a entităților partenere în derularea unor proiecte de acest tip, situație ce nu poate fi depășită pe termen scurt.

Cea de-a doua strategie prin care poate fi urmărită creșterea sustenabilității zonelor rurale vizează implementarea unor măsuri de reformă administrativ-teritorială prin care să se producă o reorganizare a comunelor pe principii de autogovernare eficientă. În acest fel, reforma administrativ-teritorială a României ar trebui realizată de jos în sus, de la nivelul localităților, urmărind asigurarea premiselor optime de dezvoltare plecând de la coordonatele locale economice și demografice. Un asemenea demers presupune comasare 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 micro-regional prin constituirea unor unități administrative integrate, cu eficiență crescută în implemen-

tarea 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 micro-regionale, reușind în același timp să reducă barierele de cooperare între diversele entități locale existente în acest moment. Viziunea de acest tip pune în locul fărâmițării administrative excesive, existente 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 (Stănescu, 2014). Indiferent de deciziile care 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. Un astfel de demers nu poate fi fundamentat decât pe baza unei gândiri strategice în care ruralul și urbanul sunt privite într-o notă de complementaritate. Poate fi analizat în ce măsură modelul polonez sau al altor state europene este unul care poate inspira factorii decizionali din România. Este evident faptul că o serie de schimbări sunt necesare plecând de la coordonatele actuale ale lumii satului, precum și faptul că, în cazul unei dimensiuni atât de sensibile precum reforma administrativă a teritoriului, deciziile politice pot reprezenta atât factori favorizanți ai dezvoltării, cât și bariere structurale în calea acesteia. Matricea de condiționări pe care o generează sfera administrativă pune o amprentă definitorie asupra evoluției economice și sociale a ruralului românesc.

Bibliografie:

1. Dijkstra, L. și Ruiz, V., „Refinement of the OECD Regional Typology: Economic Performance of the Remote Rural Regions”, Aprilie 2010, [Online] disponibil la adresa <http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf>, accesat la data de 24 iunie 2014.
2. Comisia Europeană, „The Future of Europe’s Rural Periphery, The Role of Entrepreneurship in Responding to Employment Problems and Social Marginalization”, Bruxelles: European Commission, 2007.
3. Eurostat, „Regions in the European Union. Nomenclature of Territorial Units for Statistics NUTS 2010/EU-27”, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011.
4. Institutul Național de Statistică, Baza de date TEMPO Online, [Online] disponibil la adresa www.insse.ro/shop, accesat la data de 23 iunie 2014.
5. Institutul Național de Statistică, Recensământul populației și al locuințelor 2011, Rezultate provizorii, [Online] disponibil la adresa <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/>, accesat la data de 23 iunie 2014.
6. Kerekes, K., Pakucs, B., Szócs, E., Veres, E. și Vicenze, M., *Dezvoltare rurală. Ocuparea forței de muncă în mediul rural*, Cluj Napoca: Accent, 2010.
7. Legea nr. 350 din 6 iunie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 373 din 10 iulie 2001.
8. Legea nr. 351/2001 privind aprobarea planului de amenajare a teritoriului național, [Online] disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act?ida=30501&pag=1, accesat la data de 23 iunie 2014.

9. OECD, Directorate for Public Governance and Territorial Development, „Regional Typology”, OECD Publishing, 2011, [Online] disponibil la adresa http://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf, accesat la data de 23 iunie 2014.
10. 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), [Online] disponibil la adresa <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1059:20080306:RO:PDF>, accesat la data de 23 iunie 2014.
11. Sandu, D., „Social Disparities in the Regional Development and Policies in Romania”, 2011, *International Journal of Social Research*, vol. 1, no. 1, pp. 1-30.
12. Stănescu, I., „Procesul de regionalizare-descentralizare, o analiză pe trei dimensiuni”, 2014, *Revista Calitatea Vieții*, vol. 25, nr. 2, pp. 161-192.
13. Stănică, V., *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană*, Cluj-Napoca: Accent, 2010.
14. Națiunile Unite, Departament of Economic and Social Affairs, „Demographic Yearbook”, 2011, [Online] disponibil la adresa <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybssets/2009-2010.pdf>, accesat la data de 23 iunie 2014.