

# Regionalizare în România și implicațiile sale la nivelul cadrului legislativ

SIMINA TĂNĂSESCU

Conceptul de regiune nu este cu totul străin de evoluția istorică a statului în general; în special în Europa vestică noțiunea de regiune a avut în decursul timpului multiple înțelesuri, ceea ce face ca și reglementarea sa juridică să fi fost variată și să fie una extrem de diversă chiar și în zilele noastre.

În paralel cu secularizarea puterii, formarea statelor moderne presupune un accentuat proces de sedentarizare a populațiilor pe un spațiu tot mai precis determinat. Secolul XX găsește încă descentralizarea în plină criză și impune o redimensionare a autonomiei locale. Criza democrației este una reală, statul contemporan nu mai corespunde realităților sociale, iar nevoile locale nu mai găsesc ecou la nici un nivel. Pe acest fond general, una din soluțiile avansate a fost aceea a apariției unor grupări intermediare între stat și comunitățile locale, respectiv *regiunile*. Căutarea unei colectivități teritoriale cu talie și greutate suficiente pentru descentralizare constituie unul din principalele argumente în favoarea organizării administrative a teritoriului; regiunile se hrănesc însă din criza statului și din incapacitatea celorlalte colectivități locale și teritoriale de a face față sarcinilor complexe cu care sînt confruntate în cadrul statului modern.

O analiză ațt de sumară ar putea părea simplistă dacă nu ar fi avute în vedere și alte dimensiuni posibile ale fenomenului: cea economică, putîndu-se astfel vorbi de un *regionalism economic*, sau de unul *administrativ* — regiuni desconcentrate, sau de un *regionalism politic* — regiuni autonome din punct de vedere politic.

Controversele teoretice nu se opresc însă aici: regiunile sînt veritabile colectivități locale?, pot ele avea doar atribuții economice sau se impune și conferirea de competențe generale?, acordarea unor competențe sporite regiunilor nu conduce inevitabil la un regionalism politic?

### Tipologie în dreptul comparat

În Europa există mai multe răspunsuri date mai degrabă de evoluția istorică a evenimentelor decât de legiuitor sau adunările constituante: există soluția franceză, în care regiunile au devenit entități administrative cu reale și eficiente implicații la nivel financiar-economic, dar fără a prezenta vreodată pericolul unei reale regionalizări politice, și există soluția italiană în care regionalizarea ar fi putut conduce chiar la ruperea statului unitar. În Franța soluția găsită a fost aceea a definirii regiunilor drept colectivități nu locale ci teritoriale, în Italia ele sînt astăzi regiuni autonome.

Doctrina juridică a stabilit și o veritabilă clasificare a diferitelor tipuri de regiuni:

- *Regiuni politice* — componente ale unui stat care se află la limita dintre statele federale și cele unitare, cu competențe proprii în materie legislativă și executivă, dar care păstrează un sistem judecătoresc numai la nivelul statului central (Spania, Italia);

- *Regiuni încorporate* — rezultat al creării unui stat unitar prin unirea mai multor state care își păstrează totuși o anumită individualitate (Marea Britanie, care astăzi tinde către federalizare);

- *Regiuni diversificate* — cu cadre regionale stabilite nu numai după criteriul teritorial și politic, ci și după alte criterii, precum limba și cultura (Belgia, înainte de transformarea ei în stat federal);

- *Regiuni administrative clasice* — create prin descentralizare drept colectivități teritoriale locale autonome din punct de vedere administrativ (Franța);

- *Regiuni funcționale* — create prin desconcentrare, ca simple circumscripții ale administrației centrale de stat (Grecia);

- *Regiuni prin cooperare* — ca forme instituționalizate de cooperare între colectivitățile teritoriale locale (România).

Prin urmare, în unele state europene, descentralizarea implică și existența unor nivele/structuri administrative care fac legătura între organele centrale și cele locale. Această relație mediată are la bază ideea regionalismului. În dreptul statelor europene această idee nu este nouă. Ea este relativ simplă, pentru că admite că există o dimensiune regională de probleme, o dimensiune intermediară între cea națională și cea pur locală. Tocmai datorită acestui fapt, în statele cu o întindere teritorială mai redusă, nu există nici spațiul, nici rațiunile pentru stabilirea unui nivel regional; este chiar de presupus că regionalizarea în astfel de state ar slăbi construcția europeană prin apariția unor structuri regionale mici, cu resurse limitate, care nu ar face față competiției cu regiunile altor state mai mari și, pe cale de consecință, mai puternice.

Privită prin prisma criteriului pur geografic, România face parte din categoria statelor europene care pot crea structuri regionale.

### Terminologie

Constituiia actualmente în vigoare în România face vorbire nu despre regiuni, ci despre descentralizare. Terminologia constituțională trebuie analizată din perspectivă juridică.

Centralizarea implică recunoașterea existenței unui interes local, dar din punct de vedere organizatoric și funcțional nu asigură mecanismele de promovare ale acestuia. În marea majoritate a cazurilor, funcționarii publici locali nu dispun de inițiativă în promovarea intereselor colectivităților locale, fiind obligați să respecte cu strictețe ordinele de la centru. Chiar și când sistemul normativ ce reglementează competența autorităților locale le conferă acestora atribuții exclusive, ele sînt limitate la domenii ce nu oferă posibilitatea afirmării identității colectivităților locale respective, orice decizie în acest sens fiind transmisă pe cale ierarhică.

Desconcentrarea administrativă, ca modalitate de organizare și funcționare a administrației publice, nu se întemeiază pe promovarea interesului local, ca fundament al diminuării concentrării puterii executive. Ideea fundamentală a organizării descentralizate este aceea a asigurării realizării sarcinilor autorităților publice centrale, prin agenți proprii, organizați însă pe principii teritoriale. Astfel, serviciile exterioare ale ministerelor organizate la nivel județean îndeplinesc atribuții specifice ministerelor în subordinea cărora se află, avînd o competență teritorială limitată la unitatea administrativă pe structura căreia s-au constituit. Totui, organizarea și funcționarea acestor servicii nu exclude și promovarea interesului local, numai că acest obiectiv nu este dominant, ci unul secundar.

Descentralizarea este sistemul ce are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunînd de structuri organizatorice, funcționale și de un patrimoniu propriu, afectat realizării interesului local. Fundamentul descentralizării este dublu: politic și administrativ. Din punct de vedere politic, descentralizarea este expresia „democrației aplicată administrației”, asigurînd un sistem în care cetățenii participă la conducerea treburilor publice locale prin intermediul autorităților locale alese de ei. Fundamentul politic al descentralizării este recunoscut de Carta europeană a autonomiei locale, care consideră descentralizarea drept unul din principiile democratice comune Europei. Din punct de vedere administrativ, descentralizarea conține ideea că autoritățile alese de comunitățile locale sînt cele mai în măsură să cunoască necesitățile locale și să ia măsurile necesare pentru realizarea lor. Din acest motiv s-a afirmat în literatura de specialitate că este vorba de un principiu de „administrație utilă”<sup>1</sup>.

Absența reglementării regiunilor în Constituție nici nu interzice, nici nu obligă la crearea de regiuni, fie ca forme instituționalizate ale structurii de stat, fie ca simple realități economice. Ele ar putea fi integrate procesului mult mai vast al descentralizării.

Din punct de vedere economic, procesul complex al descentralizării presupune nu numai transferul unor atribuții din plan central în plan local, ci realizarea unui

transfer de resurse materiale și financiare care să asigure reușita descentralizării. Descentralizarea economică este una din căile prin care se caută depășirea crizei economice europene, considerându-se că apropierea conducerii centrale de decizie economică de întreprinderile și resursele locale implică o mai bună valorificare a potențialului acestora.

Numai că recunoașterea, din punct de vedere formal-legal, a posibilității autorităților locale de a interveni în anumite domenii pentru promovarea interesului local nu este întotdeauna urmată și de punerea în practică efectivă a acestei posibilități legale. Se poate lesne observa în practica ultimilor ani în țara noastră un constant transfer echivalent de mijloace materiale și financiare. În materie fiscală, în cadrul relației dintre bugetul statului și bugetele locale, se utilizează procedeul transferurilor fiscale. Acestea urmăresc mai multe obiective:

- acoperirea decalajului fiscal sau corectarea dezechilibrelor verticale (rezultate din sarcinile transferate administrațiilor locale la capitolul cheltuieli și necorelate cu resursele alocate);
- permiterea egalizării fiscale, evitând dezechilibrele orizontale (între unitățile bogate și sărace);
- orientarea deciziilor locale prin politica subvențiilor adaptate la politica executivului (central).

Numai că în actualul context normativ, care nu întotdeauna corespunde și realității, intervenția autorităților locale în special în domeniul economico-social este doar una complementară celei venite de la nivel central, ea realizându-se nu la nivel macro-economic, ci la nivel administrativ-teritorial. Ar fi, poate, aici, un domeniu în care regiunile ar putea găsi o breșă pentru exercitarea unor competențe proprii, actualul cadru legislativ fiind destul de permisiv.

### **Regiunile în România**

Chiar și în dreptul românesc ideea regionalismului are o anumită istorie; ea a cunoscut însă forme diferite de manifestare, care nu neapărat coincid cu cele prezente cel mai adesea în statele din vestul Europei.

#### ***Evoluție istorică***

Încă din 1862, Barbu Catargiu propune împărțirea Principatelor Române în patru regiuni: Moldova de Sus, Moldova de Jos, Muntenia și Oltenia, cu denumirea de prefecturi generale. Proiectul nu avea să fie adoptat, dar, în 1912, proiectul lui P. P. Carp reia ideea și conține împărțirea României în șase „circumscripții regionale”. Ideea nu a murit, și în 1921 proiectul Argetoianu pentru organizarea administrației locale include și formarea a nouă regiuni.

La data votării Legii pentru organizarea administrației locale din 1929 se mai discută încă problema organizării regionale a teritoriului, însă în Parlament a triumfat

## REGIONALIZARE ÎN ROMÂNIA

curentul centralizator, care a impus formarea directoratelor ca structuri administrative desconcentrate. Legea administrativă din 1938 consacră ținutul, care cuprinde mai multe județe, ca unitate administrativ-teritorială ce dispune de personalitate juridică, organe proprii și patrimoniu. Deși înființat ca o structură administrativă de descentralizare, ținutul a fost utilizat și pentru organizarea serviciilor exterioare ale ministerelor, adică drept o structură de desconcentrare. Ținuturile au existat până în 1940, perioadă în care însă județele nu au mai avut personalitate juridică.

Abia în Constituția din 1948 se consacră regiunea ca o unitate administrativ-teritorială, alături de comune, plase și județe, menținută și prin Constituția din 1952, impusă însă dinspre răsărit și cu competențe care nu corespund realităților românești. În plus, centralismul democratic nu admitea la acel moment personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale și nici o reală autonomie locală.

Până la adoptarea legii nr. 151/1998 privind dezvoltarea regională în România (Monitorul Oficial nr. 265/16 iulie 1996), sistemul normativ românesc nu a mai cuprins nici o referire la noțiunea de regiuni. Acest act normativ însă nu creează o nouă unitate administrativ-teritorială, ci regiuni de dezvoltare, constituite la nivelul superior județelor, prin asocierea voluntară a acestora (și nu a unităților administrativ teritoriale de bază). Practic, în România există regiuni dar numai în vederea atingerii unor scopuri eminamente economice.

Ori, trebuie constatat un fapt interesant. Pe parcursul evoluției sale istorice, ideile gândirii liberale au influențat și doctrina românească ce a susținut ideea regionalismului, pe fondul apropierei actului de conducere a treburilor publice de cetățeni. Regionalismul era privit ca intern problematicii descentralizării. Specificul argumentației doctrinare românești consta în atașarea problematicii regionalismului de unele aspecte ale noțiunii de democrație, cum ar fi necesara democratizare a vieții politice și accesul cetățenilor la conducerea treburilor publice locale.

Considerentele economice care au stat la baza regionalismului european nu se regăsesc în dreptul românesc, în mare parte și datorită gradului de dezvoltare economică mai scăzut al României. Dacă în Franța sau Italia regionalismul a urmărit în principal scoaterea statului din criza economică prin crearea unui nivel intermediar, prin care factorii economici să poată avea un acces mai facil la procesul participativ de luare a deciziilor, în România se remarcă argumentația de ordin politic și administrativ a regionalismului.

Principalele argumente aduse în favoarea organizării regionale a statului au fost:

- necesitatea de a se soluționa operativ și unitar atât interesele locale cât și cele generale;
- existența unor interese comune pentru mai multe județe care ar putea fundamenta colaborarea dintre ele;
- necesitatea descentralizării prin diminuarea atribuțiilor organelor centrale și dezvoltarea inițiativei la nivel local.

Toată această argumentație se sprijină pe tezele lui Tocqueville, care afirma că descentralizarea este una din condițiile esențiale pentru toate democrațiile și prima garanție a libertăților, pentru că asigură soliditatea puterii și un cadru de educație pentru cetățeni. Ea nu cuprinde însă nici o referire la decizia economică, ori legea actualmente în vigoare pare să fi avut în vedere în exclusivitate astfel de considerente.

### ***Analiza realității actuale***

Am văzut că în contextul european, abordarea juridică a problematicii regionale se poate realiza în cadrul descentralizării administrative sau în cadrul centralizării.

- Considerată ca o *structură de descentralizare*, regiunea presupune recunoașterea personalității juridice, a unor organe proprii de conducere și executive, precum și existența unui patrimoniu propriu. În acest caz, în contextul românesc, regiunea ar trebui să înglobeze mai multe comune și județe și să se interpună între stat și județ, ca o verigă intermediară. Aceasta ar presupune o modificare a Legii nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului, precum și a Legii nr. 203/2001 cu privire la administrația locală.

- Considerată ca o *structură de desconcentrare administrativă*, regiunea nu face decât să confirme existența unui sistem centralizat de organizare administrativă și se înființează pentru ca pe structurile ei să poată fi organizate serviciile publice exterioare ale executivului central, în condițiile în care numai acesta din urmă are competențe decizionale proprii. În contextul românesc această variantă nu ar mai putea fi realizată.

Privită prin prisma evoluției sale istorice, în România, ideea regiunii considerată ca o entitate administrativ-teritorială a suferit un real eșec, într-o oarecare măsură și datorită teritoriului statului, mai redus în comparație cu alte state. În plus, crearea unei verigi intermediare între stat și autoritățile locale presupune costuri ridicate, pe care România nu și le poate permite tocmai din cauza nivelului său de dezvoltare economică. Din punct de vedere logic ne aflăm astfel într-un cerc vicios față de argumentele de ordin economic în favoarea regionalismului!

În plus, în actualul context juridic și politic din România, se poate constata că definirea județului ca *unitatea de coordonare și control* prin Legea organizării administrative a teritoriului a făcut ca structurile administrației locale să fie plasate pe două paliere:

- nivelul autorităților locale autonome — comune și orașe (municipii);
- nivelul autorităților alese (parțial indirect) la nivel județean, definite prin Legea administrației publice locale drept simple „autorități administrative”, structuri ale unor unități administrative de factură esențialmente teritorială.

De altfel, atribuțiile consiliilor județene ilustrează pe deplin această situație: ele au competența de a *coordona și controla autoritățile locale* în vederea realizării serviciilor publice de interes județean, ele înființează unități socio-culturale și

sanitare, ele elaborează programe și prognoze economice. În calitatea lor de unități *administrativ-teritoriale (prin opoziție cu cele locale)*, județele din România îndeplinesc prin excelență funcțiile regiunilor din vestul Europei.

Totuși, am văzut că în Europa vestică regiunile au un rol preponderent economic și social-cultural, în cadrul căruia se detașează funcția de planificare economică a regiunilor. Această adevărată funcție economică însă nu este realizată la nivel județean în România. Ea ar presupune existența anumitor relații reglementate normativ, care să fundamenteze și să asigure procesul planificării. Deși această funcție apare ca posibilă la nivel normativ, fără a mai fi necesară intervenția legiuitorului, în practică ea nu se realizează. În aceasta rezidă poate și necesitatea și utilitatea unei discuții cu privire la regiuni în România în contextul actual.

Cele opt regiuni de dezvoltare economică existente în România la ora actuală nu rezolvă problema structurilor administrativ-teritoriale și nici pe cea a autorităților necesare acestora.

Unul din dezavantajele unor astfel de macro-regiuni de tip asociativ este că ele nu pot fi eficiente decât prin cooperarea voluntară a județelor din care sînt compuse. Coordonarea acțiunilor lor este însă destul de greoaie, iar structurile instituționale existente nu facilitează deloc acest proces.

O altă problemă, mai rar dezbătută, este aceea a raportului dintre politicile de dezvoltare regională stimulate de Guvern și interesul concentrat în politica locală de dezvoltare a comunităților respective. Aceasta cu atât mai mult cu cât comunitățile locale se află ele însele în plin proces de identificare a resurselor proprii de dezvoltare, într-un context general în care descentralizarea s-a realizat doar la nivelul atribuțiilor și nu și la nivelul resurselor financiare.

Experiența dezvoltării regionale din România a făcut ca unele județe, agregate în cadrul aceluiași regiuni de dezvoltare, să aibă grade diferite de dezvoltare față de județele care la data constituirii regiunii au fost stabilite ca centre regionale. Această realitate, cumulată cu faptul că județele stabilite ca centre regionale au tendința de a concentra fondurile regiunii pentru dezvoltarea locală a propriei comunități face ca dezvoltarea regională să fie percepută drept disfuncțională.

În plus, trebuie constatat că practica de pînă acum a acestor regiuni a dovedit că ele nu au condus la o scădere sau estompare a rolului județelor, ci dimpotrivă.

Toate acestea se constituie în tot atîtea argumente în favoarea unei necesare clarificări la nivel legislativ a noțiunii de regiune. Această clarificare nu poate interveni însă în absența unei prealabile decizii la nivel politic, ce va trebui să țină seama și de contextul european.

### **Contextul european**

Carta europeană privind autonomia regională, adoptată de Congresul puterilor locale și regionale din Europa prin Rezoluția nr. 37/05. 07. 1996 cuprinde distincția dintre cele două tipuri de colectivități: locale și regionale. Definind autonomia regională

în art. 3 al. 1, documentul conține elemente de diferențiere între colectivitățile locale (comune și orașe) și cele teritoriale de tip regional (județele din România), în sensul că ultimele sînt structuri administrative mai vaste, organizate în cadrul aceluiași stat și dotate cu organe alese. Din punct de vedere organizatoric și relațional, colectivitățile teritoriale sînt situate între stat și colectivitățile locale și au atribuții specifice cu caracter autonom în dezvoltarea durabilă.

Negocierea acestei convenții internaționale de către România nu a fost însoțită de o mai bună defînire a rolului județelor sau regiunilor de dezvoltare economică, de precizarea raporturilor în care acestea se află cu structurile autonomiei locale. Pentru sistemul normativ românesc, în perspectiva ratificării și a acestei convenții, ar fi necesară o mai bună defînire în dreptul intern a celor două concepte, de colectivități regionale și locale, precum și a principiului subsidiarității.

Carta autonomiei regionale subliniază că autonomia locală nu va fi limitată prin crearea acestui nou nivel, intermediar, panaceul reprezentîndu-l principiul subsidiarității. În plus, cele două nivele administrative au la bază interesul cetățeanului, solidaritatea națională și europeană și necesitatea găsirii unor soluții rezonabile din partea părților implicate. Concret, regiunile nu se pot substitui autorităților locale, iar orice conflict de competență se va soluționa pe baza principiului subsidiarității și al autonomiei locale, care presupun *de plano* prioritatea competenței autorităților locale. Apoi, regiunile pot delega autorităților locale exercitarea unor competențe ale lor, cu respectarea dreptului intern și ele pot exercita unele competențe ale autorităților locale privind coordonarea activității financiare a colectivităților locale care se află pe teritoriul lor. Numai că dreptul intern al nici unui stat european nu conține o defînire a principiului subsidiarității, iar dacă aceasta se întîmplă în mod indirect, atunci există în permanență o oscilație între concepția descentralizatoare și cea centralizatoare.

Acestea ar fi provocările adiționale care stau în fața legiuitorului român, după ce el va fi soluționat problemele deja observate din practica de pînă acum a regiunilor de dezvoltare existente. □

\*

*Simina TĂNĂSESCU (n. 1968), doctor în drept. Absolventă a Facultății de Drept a Universității București, Facultatea de Drept și Științe Politice din Marsilia, Franța, în prezent este profesor la Facultatea de Drept a Universității București și este coordonator în probleme de drept și administrație publică la Delegația Comisiei Europene în România. A publicat numeroase studii de drept în diferite reviste de specialitate din România și din străinătate.*

Referat prezentat la Conferința Internațională „Implicații ale înființării regiunilor în România”, Sinaia 19-21 septembrie 2002 și publicat din amabilitatea Institutului pentru Politici Publice.