

**Conferința Științifică Națională “Regionalizare și Politici Regionale”, Târgu-Jiu, 25-27 Octombrie 2013, România**  
**Regionalizare și Politici Regionale**  
**Coord: Dumitru-Catalin ROGOJANU**  
**ISBN: 978-973-166-373-9; e-ISBN: 978-973-166-477-4**

---

**The Regionalization Process -  
Opportunity Throught Sustainability  
Development**  
**[Procesul de regionalizare –  
oportunitate spre o dezvoltare durabilă]**

---

**Amalia Venera TODORUȚ**

**pp. 323-331**

## The Regionalization Process - opportunity through sustainability development

### [Procesul de regionalizare – oportunitate spre o dezvoltare durabilă]

Amalia Venera TODORUȚ<sup>1</sup>

#### Abstract

*In this paper I have proposed to approach aspects related to the necessity of building a regional administrative framework within the new context of development, which is well-defined by EU 2020 Strategy and the Territorial Agenda 2020. Their implementation involves, in an objective manner, the existence of some administrative regions, as a basis of an authentic territorial decentralization at national level.*

*In order to realise a united Europe, in which the territorial cohesion to be the main dominance, the regional development is one of the most important objectives. All the experiences of the European Union countries, including Romania, in this field, have demonstrated that a better territorial distribution of resources, along with a higher improvement of the complex of potential elements that exist at local or over local level, become factors of economic growth and social equity. The policy of European cohesion and the structural funds, as a main instrument, contribute to important territorial changes through the regional policies. The region remains, in this context, a basic concept, which can promote both competition and cooperation at*

**Keywords:** *development, regionalization, innovation, competitiveness, globalization.*

---

<sup>1</sup> Associate Professor, "Constantin Brâncuși" from Târgu-Jiu University, Romania, amalia\_venera@yahoo.com, 0745310900

## Introducere

Pentru a-și atinge obiectivele naționale de dezvoltare economică și socială, orice țară are nevoie de existența unor regiuni dinamice și competitive, dezvoltarea regională fiind o politică complementară pentru politicile macroeconomice și structurale.

Globalizarea oferă suficiente argumente pentru ca problematica dezvoltării social-economice să fie abordată, în anumite limite, și de o manieră optimală, la nivel regional, adică la nivelul intermediar dintre entitățile economice ale localităților și sistemul economic național. Este un adevăr recunoscut că o politică de dezvoltare regională coerentă, credibilă și adaptată la specificul regiunii, nu poate fi promovată la randament maxim nici de Guvern, nici de fiecare autoritate publică locală în parte, fără a se crea parteneriate menite să producă un efect sinergic. Fiind mai aproape de realități acestea vor face propuneri mai eficiente în vederea corelării eforturilor autorităților publice centrale și locale pentru soluționarea problemelor ce țin de interesul dezvoltării regiunii.

Pentru realizarea unei Europe unite, în care coeziunea teritorială să fie dominantă principală, dezvoltarea regională reprezintă unul dintre cele mai importante obiective. Întreaga experiență acumulată de țările din Uniunea Europeană, inclusiv de România, în acest domeniu a demonstrat că o mai bună distribuție teritorială a resurselor, alături de o valorificare superioară a complexului de elemente potențiale, existente la nivel local sau supra - local, devin factori de creștere economică și de echitate socială.

Multă vreme s-a discutat despre dezvoltarea armonioasă a tuturor regiunilor unui stat, luând în considerație dezvoltarea echilibrată a acestora. O astfel de dezvoltare presupunea, în principal, atingerea unor parametri legați de dezvoltarea industriei și de utilizarea integrală a potențialului uman excedentar din aceste regiuni. Coeziunea teritorială este, însă, un concept mult mai productiv și cuprinzător decât dezvoltarea echilibrată sau armonioasă, incluzând elemente care țin de coerență și sinergie teritorială. (Raport CONREG I)

Concluzia este că regiunea a fost și rămâne un cadru nu numai pentru dezbaterile teoretice, dar reprezintă un cadru administrativ, adoptat de foarte multe țări la nivel european pentru a măsura disparitățile teritoriale și pentru a organiza mai bine teritoriul de la nivel sub-național. Rezultatele obținute, utilizând regiunea ca instrument în realizarea coeziunii teritoriale, demonstrează capacitatea acesteia de a asigura o reală dezvoltare a statului respectiv

## Consolidare teritorială - abordări

Consolidarea teritorială este un concept care a generat dezbateri intense, atât în Europa de Centrală și de Est, cât și în SUA și Europa de Vest, deoarece pune problema dimensionării optime a administrației publice locale.

Studiile pe această temă realizate de Boyne (Boyne,2003), evidențiază o imagine de ansamblu a unei cercetări științifice empirice asupra mărimii optime a administrației publice locale. Specialiști precum Baldersheim and Rose (Baldersheim and Rose, 2013) arată că toate acestea nu reprezintă decât vârful iceberg-ului.

Argumentele în vederea consolidării teritoriale, conform ”Territorial Consolidation Reforms in Europe” (2012) pot fi rezumate în următoarele puncte:

- Guvernele locale mai mari au o capacitate mai puternică de a oferi o gamă mai largă de funcții, astfel încât consolidarea teritorială permite o alocare de mai multe servicii la nivel local;

- Este o economie mai puternică și de aceea permite cu cheltuieli mai mici furnizarea de mai multe servicii în administrațiile publice locale;

- Din moment ce guvernele locale mai mari pot furniza mai multe funcții, este mult mai probabil ca cetățenii să fie mai interesați să participe la elaborarea și implementarea politicii locale. În această interpretare consolidarea teritorială ajută la promovarea democrației locale;

- Organizarea teritorială cu guverne locale mai mari produce mai puține disparități în ceea ce privește veniturile pe municipalități;

- Guvernele locale mai mari pot fi mai eficiente în planificarea și dezvoltarea politicilor;

- În sistemele consolidate teritorial este mai ușor să reducem problemele de parazitism, ca de exemplu situațiile în care serviciile locale oferite sunt utilizate de rezidenți care trăiesc și plătesc taxele în alte jurisdicții;

În Europa Centrală și de Est este destul de clar că nivelul consolidării teritoriale a avut o anumită importanță la nivel municipal, dar încă nu reprezintă un factor decisiv pentru procesul de descentralizare funcțională. O serie de alți factori, precum cei de natură politică au jucat un rol destul de important și au afectat procesul de descentralizare.

Consolidarea teritorială permite într-adevăr alocarea de resurse pentru mai multe funcții la nivel local, dar nu este și garantul descentralizării. Se poate întâmpla ca reforma teritorială aflată sub semnul consolidării guvernelor locale să nu fie urmată de posibilitatea administrației publice locale de a-și asuma responsabilități.

Pe de altă parte, țări precum Ungaria, care a hotărât să ofere o mai mare varietate de funcții guvernelor locale s-au confruntat cu problema majore și sunt în căutare de soluții variate pentru a furniza aceste funcții în mod viabil în cazul unor jurisdicții mai mici.

În schimb avocații fragmentării teritoriale au de asemenea argumentele lor. Astfel, apărarea jurisdicțiilor mici se bazează de obicei pe argumentele privind procesul democratic. Relația dintre cetățenii alegători și aleșii locali este mai strânsă, deoarece există mai multă încredere reciprocă, fluxul informațional este mai facil și ca urmare autoritățile locale mai responsabile față de populație.

Sunt mai multe studii (Boreck& and Prudky, 2001) care indică faptul că cetățenii entităților locale mai mici sunt mai mulțumiți cu performanțele

administrației publice locale. Se evidențiază faptul că această regulă nu se referă la municipalități foarte mici, sub 1000 de cetățeni. În astfel de cazuri capacitatea redusă a administrației publice locale umbrește ”frumusețea sociologică” a comunității mici și influențează negativ percepția populară a performanțelor administrației publice locale. În cele mai multe țări interesul cetățenilor în afacerile publice locale, exprimat prin vot în alegerile locale este de asemenea mai mare în municipalitățile mai mici.

Deoarece consolidarea este de obicei promovată pe baza eficienței economice sau pe capacitatea mai mare a administrației publice locale de a furniza o gamă mai bogată de servicii publice, fragmentarea este apărută de obicei de motivele democrației locale. Un rol important în procesul de consolidare îl reprezintă valorile administrației publice locale și anume dacă acordă importanță majoră agendei politice.

Dacă descentralizarea este privită, în primul rând din perspectivă funcțională, ca de exemplu, în țările din Peninsula Scandinavică, Marea Britanie dar și în Polonia, atunci consolidarea este mai ușor de înțeles.

Dar dacă accentul se pune pe perspectiva ”naturală” a administrației publice locale ca fiind o emanație a comunității locale, ca de exemplu în țările Europei de Sud-Est, atunci putem admite un argument în apărarea fragmentării teritoriale locale.

Mouritzen (Mouritzen , 2008) propune un compromis între descentralizarea și capacitatea de a oferi o gamă largă de funcții și valorile democrației. De asemenea el arată în studiile sale că efectul de mărime pentru performanța democratică este acum mai puțin pronunțată ca acum 25-30 de ani în urmă.

Speculațiile cu privire la motivele posibile ale acestei schimbări (Mouritzen, 2008) sunt:

- Birocrația locală care acționează într-un mod mult mai impersonal. Calea spre profesionalism a administrației publice începe să fie mai vizibilă, indiferent de mărimea administrației publice locale;
- Explozia de informații, care sunt tot mai ușor disponibile prin intermediul mijloacelor și tehnologiilor moderne de comunicare;
- Omogenizarea stilului de viață de zi cu zi;

Dar trebuie să recunoaștem că sunt diferențe importante între țările Europei de Vest și țările Europei de Est. (Mouritzen ,2008). În general nivelul de profesionalism a administrației publice este mai scăzut în Europa de Est față de Europa de Vest. De asemenea în unele țări ale Europei de Est, factorul numit de Mouritzen ”omogenizarea stilului de viață” este de asemenea mai puțin pronunțat - în general diferențele dintre orașele mari și micile orașe și comune sunt încă foarte vizibile.

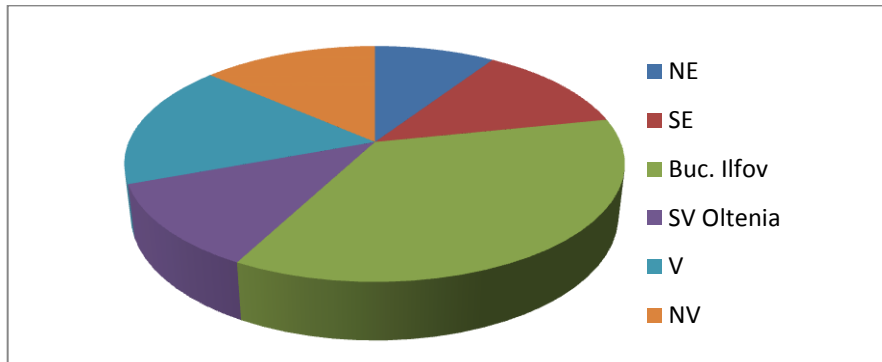
O simplă analiză economică scoate în evidență diferențele dintre cele 8 regiuni ale țării. Astfel analiza PIB –ului în dinamică argumentează această afirmație, conform tabelului nr.1:

**Tabel 1** PIB de locuitor

Regiune	Ani	2007	2008	2009	2010
Total țara		19315,4	23934,6	23341,4	24435,9
Regiunea Nord - Est		12340,9	14794,5	14649,3	15014,8
Regiunea Sud -Est		15641,8	19098,9	18738,2	20076,8
Regiunea Sud Muntenia		15757,8	19648,1	19913,7	20288,2
Regiunea Sud - Vest -					
Oltenia		15097,3	17831,8	17752,8	18735,1
Regiunea Vest		22341,9	26173,2	25602,4	27640,0
Regiunea Nord - Vest		18610,5	21542,1	21297,4	21827,2
Regiunea Centru		19579,5	22707,7	22618,8	23428,3
Regiunea Bucuresti -					
Ilfov		43037,3	59680,2	55079,3	58137,0

Sursa :Statistici INS, 2011:

Se observă astfel că PIB-ul pe locuitor în Regiunea București Ilfov este cel mai mare, de 2,37 ori mai mare decât media pe țară. Cele mai sărace regiuni sunt Regiunea Nord Est și Regiunea Sud Vest Oltenia – PIB-ul pe locuitor în regiunea Sud Vest Oltenia este de 1,30 ori mai mic decât pe țară și de 3,10 ori mai mic decât al Regiunii București-Ilfov.

**Figura 1** PIB-l e locuitor

De asemenea în ceea ce privește baza de întreprinderi activ economic (numărul întreprinderilor mici și mijlocii pe regiuni de dezvoltare) indică discrepante mari de dezvoltare între regiunile României, conform tabelului nr.2:

**Tabel 2** Numărul IMM-urilor pe regiuni de dezvoltare

Regiune	Total IMM-uri	Pondere	Obs.
Regiunea Nord - Est	50394	11%	
Regiunea Sud -Est	54545	12%	
Regiunea Sud Muntenia	50166	11%	
Regiunea Sud - Vest - Oltenia	34021	7%	
Regiunea Vest	43418	9%	
Regiunea Nord - Vest	65009	14%	
Regiunea Centru	56431	12%	
Regiunea Bucuresti - Ilfov	114568	24%	

Sursa :Statistici INS, 2011:

În raport cu ponderea numărului de IMM-uri localizate în limitele lor geografice, cele opt regiuni geografice pot fi încadrate în trei categorii:

- Regiunea București-Ilfov este cea mai dezvoltată și se detașează de restul regiunilor având cel mai mare număr de IMM-uri, respectiv 24% din total;
- Regiunile Nord-Vest, Centru, Sud-Est, Sud Muntenia și Nord Est se situează pe un plafon mediu, cu valori ale ponderii IMM-urilor cuprinse între 14-11%;
- Regiunile Vest ,9% și Sud-Vest Oltenia,7% , cu pondere în numărul total de IMM-uri, fiind cele mai slab dezvoltate;
- Densitatea IMM-urilor calculată ca număr de IMM-uri la 1000 de locuitori, oferă o indicație mai exactă asupra nivelului antreprenorial al fiecărei regiuni:
  - Regiunea București-Ilfov prezintă cea mai mare densitate de IMM-uri, respectiv 44,42 IMM-uri/1000 locuitori;
  - Următoarele valori sunt deținute de Regiunile Nord-Vest, Centru, Vest și Sud-Est și se situează în intervalul 22,7-18,8 IMM-uri/1000 locuitori;
  - Regiunile cu nivelul cel mai scăzut al densității IMM-urilor sunt Nord-Est cu 13,19; Sud Vest Oltenia cu 14,79 și Sud Muntenia cu 15,19 IMM-uri/1000 locuitori;

### Regionalizarea în România- necesitate

Pornind de la particularitățile economice, sociale, politice, ale României, în contextul actual se impune reconsiderarea conceptului de regiune administrativă în România, dar mai ales implementarea acestuia, în sens european. Acest proces are la bază trei constatări fundamentale (Raport CONREG,2013):

- **Rezultatele foarte bune obținute de unele dintre țările fostului regim comunist**, care, adoptând un cadru administrativ regional, au reușit să beneficieze de toate oportunitățile oferite de Uniunea Europeană. Într-un astfel de cadru, procesul de descentralizare s-a perfecționat continuu și s-a regăsit în capacitatea crescută de a face față provocărilor determinate de globalizare, dar și de

criza economico-financiară. În acest caz, exemplul Poloniei este deja notoriu. O descentralizare eficientă la nivelul actualelor județe nu este posibilă, datorită dimensiunii reduse a acestora. Preluarea a numeroase funcții de la centru și localizarea acestora în 42 de entități teritoriale, ar reduce la maximum potențialul de cooperare și de realizare a unor proiecte regionale, pe de o parte. Pe de altă parte, costurile unei astfel de descentralizări ar fi enorme, având în vedere hipertrofierea serviciilor publice la nivelul fiecărei reședințe de județ;

- **Actualele regiuni de dezvoltare au avut un rol important, dar care aparține trecutului.** Înființarea acestora în anul 1998, a adus un plus de coerență în gestiunea proceselor de dezvoltare teritorială. Pentru a trece la o nouă calitate, **regiunile de dezvoltare trebuie să fie transformate în regiuni administrative**, cu organe electivă proprii, asumându-și responsabilitatea în procesul de dezvoltare regională. De altfel, la Conferința de lansare a Cartei Verzi pentru definirea politicii de dezvoltare regională în România (mai 1997), s-a afirmat public că durata de viață a regiunilor de dezvoltare nu trebuie să depășească 10 ani. Acestea au reprezentat un **cadru provizoriu** în realizarea politicilor de preaderare la UE;

- Regiunile de dezvoltare nu pot fi considerate o formă de gestionare teritorială, capabilă să susțină o guvernare de tip multi-level. În acest sens, dinamica vieții social-economice a demonstrat că regiunile de dezvoltare, alcătuite pe baze asociative au caracterul unor elemente cadru cu rol redus în dezvoltarea teritorială propriu-zisă, atâta vreme cât deciziile se iau într-o viziune în care județul este elementul cheie și singurul ordonator de credite. Modul de distribuire a fondurilor în actualele regiuni de dezvoltare nu ține cont de proiectele cu caracter interjudețean, ci numai local, mai rar trans-județean.

Primul raport al Grupului academic al CONREG-ului individualizează câteva elemente esențiale pentru fundamentarea demarării procesului de regionalizare și descentralizare. Concluzia este că regionalizarea este absolut necesară, că acest moment nu trebuie ratat și că există o serie de principii, criterii și indicatori care pot servi la individualizarea unor regiuni administrative funcționale. Regiunile care vor fi stabilite pornesc de la ideea agregării județelor existente pe criterii funcționale, luând în considerare și elemente care țin de o masă critică necesară pentru atingerea unor performanțe regionale.

Sintetic, prin regionalizare se pot obține următoarele beneficii:

- realizarea unei descentralizări eficiente,
- optimizarea proceselor de guvernare teritorială,
- o dezvoltare socio-economică echilibrată în spiritul ideii de coeziune teritorială,
- stimularea dezvoltării policentrice echilibrate a sistemelor regionale,
- valorificarea potențialului endogen și crearea de regiuni competitive la nivel european și internațional,
- reducerea costurilor sociale,
- optimizarea proceselor de planificare teritorială,



- eficientizarea politicii regionale și a absorbției fondurilor europene pentru dezvoltare regională,

- crearea unor regiuni reprezentative la nivel european, capabile să dezvolte o marcă / brand recunoscută (după modelul unor regiuni precum Emiglia – Romagna, Lombardia, Catalonia, Brandenburg, Bretagne etc.),

- crearea unui cadru optim pentru inițierea și implementarea de proiecte regionale ample și cu impact (ex. infrastructuri tehnice, parcuri tehnologice, programe turistice etc.).

Principii majore în practica europeană a proiectării noilor regiuni administrative pentru dezvoltare: probabilitate sporită ca noile regiuni să aibă a) unitate funcțională, b) competitivitate și c) funcție de subsidiaritate.

Programul de Guvernare 2013-2016 prezintă, obiectivele competențelor care vor fi exercitate de viitoarele regiuni:

- dezvoltarea economică a regiunii – la nivelul fiecărei regiuni va exista cel puțin un centru de afaceri regional,

- gestionarea fondurilor europene la nivel regional,

- gestionarea și modernizarea infrastructurii regionale de transport rutier, feroviar, fluvial, maritim, aerian – la nivelul fiecărei regiuni va exista cel puțin un aeroport internațional,

- gestionarea infrastructurii de sănătate și asistență medicală la nivel regional – la nivelul fiecărei regiuni va exista cel puțin un spital regional (cu medicină de înaltă performanță),

- promovarea obiectivelor de turism de interes regional,

- amenajarea teritoriului la nivel de regiune,

- dezvoltarea învățământului preuniversitar tehnic și profesional la nivel regional, precum și a învățământului superior – la nivelul fiecărei regiuni va exista cel puțin o universitate acreditată la nivel internațional,

- elaborarea unor programe de interes regional pentru dezvoltarea agriculturii, în vederea încurajării accesului produselor românești pe piețele interne și externe, inclusiv prin crearea de branduri regionale,

- gestionarea programelor de protecție socială la nivel regional,

- protecția mediului la nivel regional,

- gestionarea situațiilor de urgență la nivel regional, prin crearea unui sistem regional de intervenție,

- promovarea sportului de performanță – la nivelul fiecărei regiuni va exista cel puțin un centru sportiv regional polivalent de nivel internațional,

- dezvoltarea culturală la nivel regional – la nivelul fiecărei regiuni va exista cel puțin un centru cultural de nivel european.

## Concluzii

Calea spre regionalizare este necesară și oportună, ținând cont de tendințele de dezvoltare atât pe plan european, cât și internațional. O serie de oportunități de natură economică, socială, educațională, de mediu, de sănătate vin în sprijinul apărării consolidării teritoriale prin organizarea regiunilor administrative.

Ținta ”jocului de șah” al regionalizării este realizarea coeziunii teritoriale, cu fațetele ei de reducere a disparităților intra- și inter-regionale și de sporire a competitivității unităților teritoriale.

Matricea spațială a regionalizării trebuie astfel concepută încât să faciliteze adoptarea unor strategii multiple pentru dezvoltare – subsidiaritate, integrare și specializare funcțională, promovarea mediilor inovative, clusterelor etc. Odată adoptată, regionalizarea administrativă va fi tot atât de eficientă pe cât de bune vor fi regulile jocului și cât de bogați sau apți de îmbogățire vor fi principalii actori ai procesului: instituțiile administrative, firmele economice, populația, experții în capital social, uman și cultural.

Este necesar ca politicile și instituțiile cu funcții de dezvoltare să redevină sensibile la contextul spațial, să practice efectiv modul de gândire regional (bazat pe clustere economice, conjugarea diferitelor activități economice, proiectare multinivel etc.). Regionalizarea în sine, fără gândire regională, nu va rezolva problemele.

## BIBLIOGRAFIE

1. Borecky, J. and L. Prudky (2001). “Public Perception of Local Government in the Czech Republic.” In: P. Swianiewicz (ed.) *Public Perception of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative–OSI.
2. Boyne, G. (2003). “Population Size and Economies of Scale in Local Government.” *Policy and Politics*, 23(3): 213–222
3. Baldersheim, H. and L. Rose (2013). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.
4. CONREG. 2013, Fundamentele regionalizării în România. Martie 2013
5. Dahl, R. and E.R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Berkeley: Stanford University Press
6. Hajnal, G. (2001). “Hopes and Reality: The First Decade of the Hungarian Local Government System in the Eyes of the Public.” In: P. Swianiewicz (ed.) *Public Perception of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative–OSI.
7. Mourtizen, P.E. (2008). “Size and Democratic Performance—A Summary Assessment.”
8. Swianiewicz, P. (ed.) (2002). *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative–OSI.