

ANALIZA LUNII

NR. 4 | IULIE 2024



**CENTRUL PENTRU STUDIUL DEZVOLTĂRII
INTERNAȚIONALE ȘI MIGRAȚIEI**

CENTRE FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND MIGRATION



Alegerea editorului

România primește avizul OCDE și recomandări pentru dezvoltarea regională

Despre disparitățile din România și impactul (ne)regionalizării

Alina TEODORESCU

La nivelul lunii iulie 2024, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației a emis un comunicat prin care a anunțat că România a primit avizul oficial al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) pentru politica de dezvoltare regională. În același comunicat, este evidențiată recunoașterea eforturilor statului român pentru consolidarea politicii de dezvoltare regională, cu precizarea că avizul formal cuprinde o serie de recomandări pentru îmbunătățirea cadrului de politici, guvernanță și finanțare în acest domeniu. Pe lângă relevanța subiectului în contextul procesului de aderare a României la OCDE, dezvoltarea regională este conexă unor probleme cu care România se confruntă în prezent, printre care dezechilibrul socio-economic regional, reflectat de discrepanțele dintre media PIB-ului pe cap de locuitor din capitală și restul țării.

Disparitățile regionale sunt prezente și la nivel european, convergența regiunilor mai puțin dezvoltate fiind un deziderat pentru Uniunea Europeană (UE), aspect susținut de alocarea a circa 30% din fondurile europene coeziunii economice, sociale și teritoriale. În Cadrul Financiar Multianual pentru perioada 2021-2027, Politica de Coeziune rămâne principala politică de investiții. România este direct interesată de mecanismele de alocare a fondurilor structurale, fiind unul dintre principalele state beneficiare.

Ce înseamnă regionalizarea?

Regionalizarea este un proces de „adaptare a normelor statelor, proceselor decizionale, tipurilor de politici, conținutului politic, structurilor politice, economiei și identității pentru a se alinia și a se modela în funcție de un nou set de priorități, norme sau interese colective regionale” (Bahnareanu & Sarcinschi, 2012, p. 16). Astfel, regiunea este „o unitate administrativ-teritorială, localizată imediat sub nivelul statal, care dispune de o autoritate aleasă a administrației publice și mijloace financiare prin care să își exercite autoritatea” (Corbeanu-Ene, 2010, p. 94).



Regionalizarea a câștigat notorietate în ultimele două decenii, în special în Europa. Într-un raport privind regionalizarea publicat în 2007 de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, este evidențiată relevanța sferei politice regionale ca nivel de guvernare sub-statal, regiunea fiind considerată „nivelul ideal de exercitare a guvernății datorită dimensiunii și proximității”, „mai aproape de realitate și de cetățeni decât de stat” (Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, 2007).

În prezent, Politica de coeziune economică, socială și teritorială își are temeiul în Titlul 18 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, document în care se precizează obiectivul principal al acesteia, *de a reduce decalajele dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor defavorizate* (TFUE, 2012). În vederea îndeplinirii acestui scop, statele membre sunt sprijinite de Uniunea Europeană prin fonduri structurale și de investiții europene – Fondul social european Plus, Fondul european de dezvoltare regională, Fondul de coeziune și Fondul pentru o tranziție justă.

(Ne)Regionalizarea post-comunistă

După prăbușirea regimului comunist în România, autoritățile locale (din comune, orașe, județe) au devenit importante în cadrul instituțional al statului, dar instituțiile regionale nu au cunoscut aceeași evoluție, drept consecință a opoziției puternice a actorilor politici față de reforme regionale, respectiv ca urmare a partidelor naționaliste și extremiste, care au determinat blocarea oricărei perspective de regionalizare (Ertugal & Dobre, 2011).

În vederea îndeplinirii criteriilor de aderare la Uniunea Europeană, în anul 1998 a fost adoptată Legea nr. 151 privind dezvoltarea regională în România, prin care se dispune crearea regiunilor de dezvoltare, însă cu mențiunea că acestea vor constitui cadrul de implementare a Politicii de dezvoltare regională, însă nu vor fi unități administrativ-teritoriale și nu vor avea personalitate juridică. Inițiativa legislativă a avut ca obiective principale pregătirea cadrului instituțional pentru accesul la fondurile structurale și de coeziune și stimularea dezvoltării regionale, pentru reducerea decalajelor. Conform legii menționate, la nivelul fiecărei regiuni s-a constituit un Consiliu pentru dezvoltare regională, ca organ deliberativ, și o Agenție coordonată de acesta, ambele fiind finanțate dintr-un nou creat Fond pentru dezvoltare regională (Legea 151, 1998). Cele două tipuri de entități sunt instituții executive tehnocratice regionale cu un profil tehnic, organizații neguvernamentale care au ca responsabilitate elaborarea planurilor de dezvoltare regională, respectiv implementarea proiectelor finanțate de fonduri europene și cofinanțate de statul român (Ertugal & Dobre, 2011).



Așadar, în acest caz, adaptarea la condițiile de aderare la UE s-a produs mai mult la **nivel instituțional**, procesul de regionalizare fiind construit pe o viziune centralistă, fără a delega competențe sau a oferi autonomie decizională completă la nivel regional. După cum a arătat și Covăsianu (2011), cele opt regiuni de dezvoltare existente în prezent nu s-au dezvoltat în mod natural, ci mai degrabă ca urmare a contextelor politico-economice, ceea ce ar putea afecta **funcționalitatea acestora și impieta capacitatea lor de a impune o dezvoltare regională sustenabilă**. În prezent, cele opt regiuni nu au personalitate juridică și sunt utilizate doar pentru coordonarea proiectelor de dezvoltare regională, spre deosebire de nivelurile județean și local, care au capacitatea de a întreprinde activități administrative în lumina procesului de descentralizare (David, 2020).

Pași spre regionalizare în contextul aderării la UE

Împărțirea statelor membre în regiuni de dezvoltare a fost adoptată la nivelul Uniunii în anul 2003, prin aprobarea de către Parlamentul și Consiliul European a Regulamentului Comisiei numărul 1059. De asemenea, a fost elaborată o nomenclatură standardizată de clasificare a unităților teritoriale (NUTS), astfel încât divizarea să fie una uniformă și să faciliteze realizarea de statistici mai exacte (Bucur, 2015). Regiunile din România corespund nivelului UE de clasificare NUTS-2, cel mai utilizat în evaluarea rezultatelor Politicii de Coeziune.

Conformitatea cu cerințele de integrare în UE și criteriile de acces la sprijinul financiar pentru statele membre a implicat alinierea politicilor de dezvoltare regională la prevederile și acordurile internaționale. Obiectivele politicii de coeziune sunt atinse prin intermediul fondurilor naționale și UE, administrate de Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR). Proiectele de dezvoltare sunt aprobate inițial la nivelul Consiliului de Dezvoltare Regională din regiunea în cauză, iar aprobarea finală este acordată de Consiliul Național de Dezvoltare Regională. Astfel, persistă o centralizare a deciziilor luate cu privire la proiectele dezvoltate sub egida Politicii de Coeziune, care au un impact direct asupra regiunilor de origine. În context, se poate spune ca principiile de subsidiaritate, descentralizare și parteneriat stipulate în Legea 315/2004 nu sunt respectate în totalitate la nivel regional (Mateoc-Sîrb et al., 2009).

Conform procedurii enunțate, autoritățile regionale, reprezentate de Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR), ar trebui să aibă un rol semnificativ în administrarea fondurilor naționale și europene destinate politicii de coeziune, însă centralizarea deciziilor la nivelul Consiliului Național de Dezvoltare Regională poate afecta eficiența gestionării fondurilor structurale.



Ce spun statisticile europene?

În cel de-al patrulea Raport privind Coeziunea economică și Socială a UE (Comisia Europeană, 2007), primul emis cu România ca stat membru oficial, estimările sugerau că România, Bulgaria și Polonia vor avea nevoie de cincisprezece ani pentru a ajunge la media PIB-ului / persoană al Uniunii Europene.

În intervalul 2007-2013, 35,7% din bugetul UE a fost alocat politicii de coeziune, distribuția fiind bazată pe îndeplinirea a trei obiective - 81,54% pentru convergență, 15,95% pentru ocuparea forței de muncă și competitivitate regională și 2,52% pentru creșterea gradului de cooperare teritorială.

Deși absorbția fondurilor structurale în România nu a fost una ridicată în perioada imediat ulterioară aderării, măsurile adoptate în plan intern pe această linie (simplificarea procedurilor administrative, programe de formare și dezvoltare a capacității funcționarilor publici, adoptarea unor documente strategice, implementarea unor mecanisme de monitorizare și evaluare ș.a.) au contribuit la creșterea ratei de absorbție. În ultimul Raport de țară al României (2023), este reliefată evoluția regiunilor din România în ceea ce privește PIB-ul pe cap de locuitor (de la 52% din media UE în 2010, la 74% în 2021), însă sunt evidențiate și disparitățile existente între regiuni. În regiunea capitalei, PIB-ul pe cap de locuitor se situează la 166% față de media UE, în timp ce regiunea de Vest înregistrează un procent de 75%. Valorile PIB-ului *per capita* în celelalte regiuni oscilează între 49% și 71% din media UE, cu cinci regiuni care au avut o creștere mai rapidă decât media UE și una dintre cele trei regiuni mai puțin dezvoltate, Nord-Est, care a înregistrat o scădere a PIB-ului în perioada de referință. Conform Raportului, lipsa **capacității administrative în toate regiunile**, alături de absența infrastructurii de transport și a forței de muncă calificate constituie obstacole în calea dezvoltării teritoriale (Comisia Europeană, 2023).

Un studiu efectuat de Banca Mondială în 2018 asupra regiunilor din Uniunea Europeană considerate mai puțin dezvoltate concluzionează că slăbiciunea instituțională, atât din punct de vedere al guvernării, cât al competențelor de specialitate, reprezintă una dintre caracteristicile definitorii ale regiunilor a căror dezvoltare stagnează (Farole, Goga, & Ionescu-Heroiu, 2018).

Instituții responsabile

Guvernul României, în vederea implementării unor proiecte de dezvoltare adecvate nevoilor regiunilor și unei colaborări mai strânse între autoritățile centrale și cele teritoriale, a dispus elaborarea unei **Strategii de dezvoltare teritorială a României**,



sub coordonarea Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației. Elaborarea documentului s-a realizat printr-o colaborare strânsă între instituțiile publice centrale, în cadrul Grupului de lucru constituit pentru sprijinirea activităților realizate în cadrul procesului de elaborare a Strategiei de dezvoltare teritorială a României (MDLPA, 2023). Așadar, și în acest caz autoritățile centrale au beneficiat de o autoritate mai mare, comparativ cu „vocile regionale”, fiind menționată doar consultarea agențiilor regionale de dezvoltare la nivelul lunii martie 2015.

Grupuri de expertiză cu un impact direct asupra gestionării și implementării proiectelor susținute din fondurile politicii de coeziune sunt constituite de funcționarii publici care activează în cadrul Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR). În conformitate cu perioadele de panificare a bugetului UE, la nivelul fiecărei ADR sunt elaborate Planuri de Dezvoltare a Regiunilor, care conțin coordonate particulare fiecărei zone. Planurile includ, pe lângă analize ale evoluțiilor înregistrate, Strategii de dezvoltare adaptate la specificul regiunilor în cauză. În ceea ce privește capacitățile administrative ale autorităților regionale, ultima Strategie de dezvoltare a regiunii Centru atrage atenția asupra necesității de a sprijini „consolidarea capacității structurilor de guvernare la niveluri multiple, consolidarea instituțiilor cu rol în planificarea și gestionarea proceselor de dezvoltare a teritoriului și implementarea strategiilor teritoriale integrate” (ADR Centru, 2020). În aceeași ordine de idei, ADR Nord-Est a inclus în acțiunile vizate prin Strategia de Dezvoltare 2021-2027 „dezvoltarea capacității administrative a actorilor implicați în implementarea, monitorizarea, revizuirea Strategiei de cercetare și inovare prin specializare inteligentă și a mecanismului/sistemului de descoperire antreprenorială: ADR Nord-Est, Consorțiul Regional pentru Inovare etc.” (ADR Nord-Est, 2020). Așadar, se poate observa și la nivelul grupurilor de expertiză locală existența unor deficiențe în ceea ce privește competențele și specializarea autorităților din teritoriu responsabile cu dezvoltarea regională.

Care sunt riscurile?

Din punct de vedere al riscurilor existente, competențele reduse ale autorităților regionale, în ciuda cerințelor de integrare și aliniere la politicile europene, pot contribui la o gestionare ineficientă a fondurilor structurale și la menținerea disparităților existente.

Lipsa unor „voci regionale”, autoritățile locale interesate mai mult de câștig decât de colaborare și transformarea într-o competiție de proiecte a autorității centrale de dezvoltare regională sunt factori determinanți ai stării de fapt – o absorbție relativ bună a fondurilor structurale europene, însă neremedierea sau chiar adâncirea decalajelor inter și intra regionale (Ianoș & Pescariu, 2012). Centralizarea



deciziilor și lipsa subsidiarității pot duce la implementări ineficiente ale proiectelor, cu impact negativ asupra dezvoltării regionale și utilizării fondurilor. O dezvoltare regională inadecvată poate duce la pierderea competitivității unor regiuni, afectând contribuția lor la creșterea economică globală,

Un alt risc care derivă din lipsa competențelor administrative de la acest nivel este determinat de ignorarea specificului regional, ceea ce ar putea accentua discrepanțele economice și sociale între regiuni și la lipsa de eficiență în gestionarea proiectelor favorabile dezvoltării regiunii în cauză. În timp, centralizarea și ignorarea principiilor de subsidiaritate pot diminua legitimitatea politicilor de coeziune în ochii cetățenilor, generând nemulțumire și lipsa de încredere în instituțiile UE și contribuind la euroscepticism.

Centralizarea excesivă poate crea oportunități pentru practici neetice, corupție și abuzuri în gestionarea fondurilor, afectând integritatea procesului de distribuire a resurselor. Pe termen lung, persistența unui dezechilibru socio-economic între regiunile României și neatingerea pragului constituit de 75% din media europeană a PIB-ului pe cap de locuitor poate avea consecințe nefaste în ceea ce privește imaginea României în cadrul Uniunii. De asemenea, lipsa acestor evoluții pe fondul acordării continue de fonduri structurale în ultimele două decenii poate intensifica dezbaterile deja existente la nivelul Uniunii Europene privind principalii beneficiari ai Politicii de coeziune.

Concluzii

În România persistă deficiențe pe linia descentralizării guvernantei pe palierul dezvoltării regionale și disparități între nivelurile de dezvoltare socio-economică ale regiunilor, în special prin comparație cu zona capitalei și media europeană a PIB-ului pe cap de locuitor. O cauză a dezechilibrului regional este constituită de capacitățile administrative reduse la nivel regional, aspect care întărește perspectivele ca situația să nu se îmbunătățească în viitorul apropiat.

Pe același raționament enunțat de Banca Mondială într-un studiu despre regiunile sub-dezvoltate, anume că instituțiile sunt un element definitoriu al regiunilor, iar abordarea acestora este esențială pentru extinderea potențialului și implementarea politicii regionale (Farole, Goga, & Ionescu-Heroiu, 2018), soluții fezabile pot fi:

- acordarea unor competențe administrative reale instituțiilor regionale;
- îmbunătățirea calității administrației publice și a guvernantei la nivel regional;
- încurajarea parteneriatului dintre județele componente ale regiunilor pentru a ajunge la un proces decizional bazat pe resursele și necesitățile regionale.



Resurse bibliografice

- Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei. (2007). *Regionalisation in Europe*, Doc. 11373. <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2007/EDOC11373.pdf>. Accesat pe 22 iulie 2024.
- ADR Centru (2020). <https://www.adrcentru.ro/wp-content/uploads/2022/08/Varianta-finala-PDR.zip>. Accesat pe 30 ianuarie 2024.
- ADR Nord-Est (2021, 01). *Planul de Dezvoltare Regionala Nord-Est 2021-2027*. <https://www.adrnordest.ro/wp-content/uploads/2023/09/PDR-Nord-Est-2021-2027.pdf>. Accesat pe 30 ianuarie 2024.
- Bahnareanu, C., & Sarcinschi, A. (2012). *Procesul de regionalizare a României și securitatea națională*. București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”.
- Bucur, M. (2015). Study on the influence of regionalization on economy in the Central Region of Romania. *Procedia Economics and Finance*, 457-463.
- Comisia Europeană (2007, 05 30). *4th report on economic and social cohesion*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0273/COM_COM\(2007\)0273_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2007/0273/COM_COM(2007)0273_EN.pdf). Accesat pe 24 ianuarie 2024.
- Comisia Europeană (2023, 05 25). *2023 Country Report Romania*. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip247_en.pdf. Accesat pe 28 ianuarie 2024.
- Corbeanu-Ene, C. (2010). Regionalization and federalization in European Union: Application of the principle of subsidiarity. *Budgetary Research Review*, 92-114.
- Covășnianu, A. (2011). *Regiunile de dezvoltare în România europeană. Între deziderat politic și realitate teritorială*. Iași.
- David, E. K. (2020, 8). Culture Politics. Debating Regionalisation in Romania - Historical Review and Current Draft Laws on Territorial Administration: https://www.culture-politics.international/wp-content/uploads/ONLINE%20ZEITSCHRIFT/FPK_David_Romania_8-2020.pdf. Accesat pe 31 ianuarie 2024.
- Ertugal, E., & Dobre, A. M. (2011). Dynamics of Regionalisation and the Impact of the EU: Comparing Regional Reforms in Romania and Turkey. *Europe-Asia Studies*, 1195-1222.
- Farole, T., Goga, S., & Ionescu-Heroiu, M. (2018). *Rethinking Lagging Regions: Using Cohesion Policy to Deliver on the Potential of Europe's Regions*. World Bank Group.
- Ianoș, I., & Pescariu, G. (2012). Începuturile politicii regionale în România. *Urbanismul*, 71-79.
- Mateoc-Sîrb, N., Otiman, P. I., Mateoc, T., Gavrilesco, C., Goșa, V., & Mănescu, C. (2009, 01). ResearchGate. The Importance of Regions in the Regional Development Policy of the European Union : https://www.researchgate.net/publication/46532392_THE_IMPORTANCE_OF_REGIONS_IN_THE_REGIONAL_DEVELOPMENT_POLICY_OF_THE_EUROPEAN_UNION. Accesat pe 31 ianuarie 2024.
- MDLPA. (2023). MINISTERUL DEZVOLTĂRII, LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI ADMINISTRAȚIEI. *Strategia de dezvoltare teritorială a României*: <https://www.mdlpa.ro/pages/sdtr>. Accesat pe 29 ianuarie 2024.
- TFUE. (2012, 10 26). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF. Accesat pe 29 ianuarie 2024.