

## PROCESUL DE REGIONALIZARE–DESCENTRALIZARE, O ANALIZĂ PE TREI DIMENSIUNI

IULIAN STĂNESCU

**S**tudiul de față propune o analiză a procesului de regionalizare–descentralizare pe trei dimensiuni: politici publice, relația în timp între descentralizare și decalajele de dezvoltare dintre diferitele zone ale României și perspectiva populației. Dimensiunea de politici publice prezintă conținutul procesului de regionalizare–descentralizare prin analiza documentelor sociale – în acest caz a celor trei documente adoptate la nivelul guvernului și parlamentului. Procesul de descentralizare urmărește realizarea unui transfer de amploare al unor servicii publice, competențe și fonduri din subordinea autorităților centrale către autoritățile locale – consilii regionale, județene și locale. Prin componenta de regionalizare apare drept obiectiv secundar, dar de maximă vizibilitate, înființarea regiunilor administrative. Aceasta presupune modificarea structurii administrativ-teritoriale a României și necesită revizuirea Constituției. A doua dimensiune din care putem privi descentralizarea este cea a rezultatelor de până acum, surprinse prin analiza longitudinală pe o perioadă de peste 15 ani a indicatorilor privind veniturile și cheltuielile publice, respectiv nivelul de dezvoltare al unităților administrativ-teritoriale. În această perioadă de timp, decalajele de dezvoltare au crescut masiv. Prin mecanismul de constituire a bugetelor locale, descentralizarea a acționat ca un accelerator al creșterii inegalităților. Perspectiva populației reprezintă a treia dimensiune asupra descentralizării. Analiza secundară a unui sondaj de opinie național pe această temă a urmărit gradul de cunoaștere, atitudinea generală a populației și profunzimea suportului pentru descentralizare în rândul opiniei publice. Atitudinea generală față de proiectul legii descentralizării poate fi caracterizată drept conformist-positivă. Vulnerabilitatea suportului pentru descentralizare reiese din mai multe surse, cum ar fi: asocierea cu tema corupției și metafora „baronilor locali”, nivelul scăzut de prioritate de pe agenda cetățeanului și potențialul de polarizare a opiniei publice pe tema regionalizării.

**Cuvinte-cheie:** descentralizare, regionalizare, dezvoltare, opinia publică, bugete locale.

---

**Adresa de contact a autorului:** Iulian Stănescu, Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: iulian7400@yahoo.com.

## INTRODUCERE

Una dintre temele prezente în atenția opiniei publice, în perioada 2013–2014, este cea a procesului de regionalizare și descentralizare. Dincolo de apariția diverselor dezbateri, declarații și știri pe această temă pe fluxurile principalelor agenții de presă și canale media, se poate vorbi de existența unor momente de interes mai ridicat. Aici regăsim, de pildă, asumarea răspunderii guvernului pe proiectul legii descentralizării din noiembrie 2013, sau decizia din ianuarie 2014 a Curții Constituționale prin care legea respectivă a fost declarată neconstituțională.

Regionalizarea și descentralizarea nu sunt unidimensionale, ci reprezintă subiecte complexe care pot fi abordate din numeroase perspective, precum cel al științelor juridice și administrative, al sociologiei, științelor politice, economiei etc. Studiul de față propune o abordare pe trei dimensiuni, subsumate următorului set de întrebări:

1) ce presupune procesul de regionalizare–descentralizare?

2) care este relația dintre descentralizare și dezvoltarea echilibrată a teritoriului? În ce măsură procesul de descentralizare din ultimii 15 ani a contribuit sau nu la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre unitățile administrativ-teritoriale ale României?

3) cum se raportează opinia publică cu privire la procesul de descentralizare?

Analiza fiecăreia dintre aceste dimensiuni impune o metodă și date specifice. Având drept punct de plecare o serie de confuzii care au dominat dezbaterile publice, urmărim o clarificare a conținutului politicii publice privind regionalizarea și descentralizarea prin analiza documentelor sociale specifice la nivel de executiv și legislativ. A doua dimensiune urmărește relația dintre descentralizare și decalajele de dezvoltare teritoriale printr-o analiză longitudinală a indicatorilor economici și sociali, cum ar fi veniturile și cheltuielile publice, nivelul de dezvoltare economică exprimat prin PIB pe locuitor și unii indicatori privind utilitățile publice de interes local la nivelul unităților administrativ teritoriale. A treia dimensiune surprinde perspectiva populației prin analiza secundară a datelor provenite dintr-un sondaj de opinie pe tema descentralizării, efectuat la nivel național. Deși prezintă interes, o analiză asupra modelelor de organizare administrativ-teritorială excede limitele prezentului studiu.

### CE PRESUPUNE PROCESUL DE REGIONALIZARE–DESCENTRALIZARE?

Dezbaterile publice privind regionalizarea și descentralizarea a fost și este încă marcată de confuzie. Clarificarea acestor termeni ne va permite o mai bună înțelegere asupra a ceea ce presupune procesul în sine. Rezumând cele mai semnificative tipuri de asemenea neclarități, putem vorbi despre:

1) confuzia între politica de dezvoltare regională și (re)organizarea administrativ-teritorială a României;

2) strâns legată de cea de mai sus este confuzia creată între modelul european al regionalizării, bazat pe nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) și modelul de organizare administrativ-teritorială a fiecărui stat membru;

3) confuzia între întinderea și delimitarea regiunilor, pe o parte, versus competențele și atribuțiile acestora, pe cealaltă parte;

4) confuzia privind însăși denumirea completă și corectă a procesului (regionalizare–descentralizare) și implicațiile ce decurg din aceasta;

5) confuzia între practica descentralizării în România și ce ar presupune o politică de dezvoltare regională.

Primele trei dintre confuziile enumerate mai sus sunt subsumate problemei caracterului regiunilor despre care se discută, respectiv dacă sunt regiuni de dezvoltare sau regiuni administrative. A patra confuzie vizează aspecte structurale, nu doar problema caracterului regiunilor. Principala sursă a acestor confuzii provine din discordanța dintre temele aflate în dezbateră publică și conținutul documentelor oficiale. Dincolo de obiectivele generale prezentate oficial, acestea cuprind și informații-cheie privind conținutul schimbărilor proiectate. Despre a patra confuzie vom putea discuta cu prilejul analizei privind relația dintre descentralizare și decalajele de dezvoltare dintre județele României.

### **Regiuni de dezvoltare sau regiuni administrative?**

Prima confuzie este cea dintre regiunile de dezvoltare create la finele anilor '90 în cadrul politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene și ideea introducerii în România a regiunilor administrative, ceea ce ar reprezenta o schimbare a structurii administrativ-teritoriale a țării. Avem, așadar, două noțiuni complet diferite. Pe de o parte vorbim despre regiunile de dezvoltare existente, a căror funcție este de a constitui cadrul instituțional pentru accesarea unei părți substanțiale a fondurilor structurale și de coeziune ale Uniunii Europene în România. Pe de altă parte, avem regiunile administrative, care presupun un nou nivel de organizare administrativ-teritorială, de sine stătător, cu atribuții, conducere politică și buget propriu, inclusiv aparat administrativ și servicii publice subordonate.

A doua confuzie, strâns legată de prima, provine din suprapunerea modelului european al regionalizării peste organizarea administrativ-teritorială a României, ca stat membru al UE. Regiunile de dezvoltare au fost create pe baza nomenclatorului comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS) al UE. Începuturile sistemului NUTS datează de la începutul anilor 1970, fiind elaborat de Eurostat din nevoia de a împărți spațiul comunităților europene într-o modalitate capabilă de a produce raportări statistice comparabile și coerente la nivel regional. Altfel spus, regiunile europene sunt regiuni de raportare teritorial-statistică. Faptul că acestea se pot sau nu suprapune la nivel NUTS 2 cu regiuni administrative, în funcție de fiecare stat membru, este cu totul altceva (Săgeată, 2004: 18–19). În cazul României, actualul model de organizare administrativ-teritorială corespunde foarte bine sistemului NUTS. Județele și municipiul București fac parte din nivelul NUTS 3, iar regiunile

de dezvoltare din nivelul NUTS 2, ca regiuni de raportare teritorial-statistică. Nu în ultimul rând, fiind creat pentru scopuri statistice, sistemul NUTS este unul flexibil, elocvente în acest sens fiind modificările sale succesive<sup>1</sup>.

Prin urmare, va trebui să vedem dacă mai degrabă documentele menționează schimbări la nivelul regiunilor de dezvoltare existente sau, dimpotrivă, prevăd schimbarea structurii administrativ-teritoriale prin introducerea unui nou nivel reprezentat de regiunile administrative.

A treia confuzie urmează natural primelor două. Dezbaterile, preponderente fiind cele din media, s-au axat pe împărțirea sau decuparea pe hartă a regiunilor și pe criteriile care ar sta la baza acestei împărțiri. Este, de departe, subiectul cel mai facil de abordat și care trezește cel mai ușor interesul opiniei publice. Ce județe vor compune regiunea X sau Y? Care vor fi denumirile regiunilor? Dar municipiile de reședință? Pe de altă parte, despre atribuțiile regiunilor, îndeosebi puterea lor financiară și relațiile față de guvern și județe, s-a discutat foarte puțin sau deloc. Observăm că a doua confuzie este subsumată primei. O discuție privind atribuțiile și relația regiunilor față de guvern conduce, invariabil, la întrebarea privind caracterul regiunilor: de dezvoltare sau administrative?

### ***Ce spun documentele oficiale***

Documentele oficiale în care este prezentat conținutul procesului de regionalizare–descentralizare sunt puține. Până la începutul anului 2014 existau doar trei documente pe această temă, în ordine cronologică:

(1) capitolul „Dezvoltare și administrație” din programul de guvernare cu care a fost investit guvernul la finele anului 2012;

(2) Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare–descentralizare în România, adoptat de guvern în 19 februarie 2013;

(3) Legea descentralizării, adoptată prin procedura asumării răspunderii guvernului în parlament, în 19 noiembrie 2013.

Programul de guvernare 2013–2016 (2012a) conține un capitol despre „Regionalizare administrativă și financiară”. Ca orice document de acest tip, are un caracter mai degrabă general, dar la o lectură mai atentă apar unele elemente de conținut semnificative. Lista obiectivelor de guvernare include unele elemente privind dezvoltarea regională, cum ar fi creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene – considerată însă ca obiectiv în sine – și reducerea decalajelor de dezvoltare, atât a regiunilor de dezvoltare față de media europeană, cât și a celor dintre mediul rural și mediul urban din România. Un obiectiv distinct față de acestea, ocupând poziția secundă pe lista obiectivelor, după cel referitor la fondurile europene, este cel legat de „reorganizarea administrativ-teritorială prin crearea cadrului instituțional pentru funcționarea regiunilor administrativ-teritoriale”.

---

<sup>1</sup> În forma actuală, sistemul NUTS funcționează pe baza Regulamentului CE 1059/2003, modificat și completat prin Regulamentele CE 1888/2005, 105/2007, 176/2008.

Prin urmare, regiunile la care se face referire în proiectul de regionalizare–descentralizare sunt atât regiunile de dezvoltare existente, cât și regiunile administrative, care ar fi introduse prin schimbarea organizării administrativ-teritoriale a României. Pentru atingerea obiectivelor de guvernare, în document există cinci direcții de acțiune indicate, care conțin același mix privind două politici publice diferite, respectiv politica de dezvoltare regională și cea privind reorganizarea administrativ-teritorială a țării.

Componenta de dezvoltare regională se regăsește în două direcții de acțiune, prin măsuri ce țin de dezvoltarea regională în context european, respectiv: (1) reducerea decalajelor de dezvoltare dintre media europeană și regiunile României prin creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene; (2) măsuri referitoare la dezvoltarea regională în context național, de reducere a decalajelor intra și inter-regionale prin programe de investiții diferite pentru mediul rural, orașele mici și mijlocii și, respectiv, marile aglomerări urbane.

Reorganizarea administrativ-teritorială este cuprinsă în celelalte trei direcții de acțiune, dintre care cea mai importantă poartă chiar denumirea de „Regionalizare și descentralizare administrativă și financiară” și prevede următoarele:

- procesul de descentralizare trebuie să se realizeze pe trei nivele: local (comune, orașe, municipii), județean și regional, astfel încât majoritatea serviciilor deconcentrate din județe să devină instituții de interes județean/local în coordonarea/subordinea autorităților locale;

- realizarea cadrului instituțional necesar înființării regiunilor teritorial-administrative;

- organizarea transferului de atribuții și de competențe între guvern, pe de o parte și regiuni și județe, pe de altă parte, se va realiza în baza unor dezbateri publice (...).

Documentul este foarte clar în privința conținutului procesului de descentralizare, respectiv trecerea majorității serviciilor publice din teritoriu din subordinea guvernului în subordinea consiliilor județene, locale sau, după caz, regionale (ce ar urma a fi înființate). Documentul nu oferă o imagine clară asupra conținutului exact al transferului de atribuții de la guvern spre autoritățile locale de la nivel regional, județean și local. În privința regionalizării, este limpede ideea introducerii unui alt nivel administrativ. În schimb, limbajul asupra atribuțiilor regiunilor este mai degrabă vag, cu generalități precum faptul că se vor transfera atribuții privind dezvoltarea economică, a infrastructurii, a fondurilor europene, amenajarea teritoriului etc. Documentul nu conține niciun fel de informații cu privire la întinderea sau cuprinderea în județe a regiunilor administrative, nici privind raportul acestora cu regiunile de dezvoltare.

Singurele elemente concrete reies din enumerarea obiectivelor de dezvoltare regională, în fapt o listă de obiective dezirabile de investiții (*wish list*) pentru fiecare regiune, care cuprinde: un spital regional, sistem regional de intervenție în situații de urgență, infrastructura rutieră și feroviară modernizată, un aeroport internațional, un centru sportiv regional polivalent de nivel internațional, un centru de afaceri

regional, un centru cultural de nivel european etc. Toate acestea sunt relevante din trei puncte de vedere. În primul rând, conferă putere și status poziției de președinte de consiliu regional, ca ordonator de credit responsabil pentru aceste obiective de investiții. În al doilea rând, au un potențial apreciabil de dinamizare a vieții economice și a mediului de afaceri la nivel local. În al treilea, dar nu în ultimul rând, oferă perspective de contracte publice lucrative firmelor de construcții. Proiectele de investiții în construcții reprezintă unul dintre mecanismele de exploatare a bogăției publice din cadrul a ceea ce Cătălin Zamfir (2013: 9–12) a numit „logica statului neofeudal”, respectiv un model de stat dominat de o coaliție de interese a oamenilor politici, noii capitaliști, funcționari publici superiori și manageri ai instituțiilor de stat.

Alte direcții de acțiune subsumate obiectivului reorganizării administrativ-teritoriale vizează restrângerea rolului și atribuțiilor instituției prefectului, concomitent cu „reconsiderarea rolului și importanței primarului și președintelui consiliului județean în contextul atribuțiilor și responsabilităților sporite în urma procesului de descentralizare”, precum și descentralizarea funcției publice, adică mutarea deciziei privind recrutarea și promovarea candidaților de la corpul național al funcționarilor publici către conducătorii unităților administrativ-teritoriale, președinți de consilii județene sau primari.

Memorandumul adoptat de către guvern (19 februarie 2013) aduce câteva elemente de noutate sau, mai bine spus, de clarificare privind procesul de regionalizare–descentralizare:

– explică și întărește tratarea concomitentă a două obiective – înființarea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale și continuarea descentralizării ca parte a procesului;

– menționează trei procese administrative sau etape ale regionalizării și descentralizării:

1. revizuirea Constituției;
2. elaborarea actului normativ privind organizarea și funcționarea regiunilor;
3. elaborarea actului normativ necesar descentralizării competențelor de la guvern către cele trei niveluri: regiuni, județe și, respectiv, municipii, orașe și comune.

Ca măsuri organizatorice, memorandumul prevede înființarea pe lângă Ministerul Dezvoltării a Consiliului Consultativ pentru Regionalizare (CONREG), care cuprinde: (1) un grup de lucru academic; (2) un grup de lucru din demnitari și aleși locali; (3) un grup de lucru al societății civile. În paralel, pentru elaborarea cadrului normativ se înființează și un comitet tehnic interministerial pentru regionalizare–descentralizare.

### **Descentralizare (în principal) prin regionalizare**

Confuziile privind procesul de regionalizare–descentralizare provin din ambiguitățile programului de guvernare, care utilizează termenul de *regiuni* atât pentru politicile de dezvoltare regională, respectiv regiunile de dezvoltare existente,

cât și pentru un proiect de reorganizare administrativ-teritorială a României, prin înființarea unor regiuni administrative. Aceasta înseamnă o schimbare a organizării administrative a statului român de la trei la patru nivele: (1) central; (2) regional; (3) județean; (4) local – municipii, orașe, comune.

Termenul de regionalizare se referă exclusiv la reorganizarea administrativ-teritorială a României. În același timp, este doar parte a politicii publice de descentralizare. Prin descentralizare se urmărește transferarea majorității serviciilor publice pe care le oferă Statul Român cetățenilor săi, din subordinea guvernului în subordinea autorităților locale, fie ele județene, locale sau regionale, dacă și când acestea din urmă vor fi înființate. Denumirea completă și corectă este procesul de regionalizare–descentralizare, nu doar regionalizare, deoarece regionalizarea este doar o componentă a procesului de descentralizare, însă cu cel mai ridicat nivel de vizibilitate. Avem a face nu doar cu o mică deosebire semantică, ci cu însăși substanța procesului.

### **Argumentele în favoarea regionalizării**

Inițial, au fost aduse două argumente majore spre susținerea procesului de regionalizare–descentralizare: „așa ne cere Europa” și „este necesar pentru a crește capacitatea de absorbție a fondurilor europene”. Ca tehnică de propagandă, prima intră în categoria transferului. Cunoscută și ca metoda asocierii sau a falsului transfer (Shabo, 2011), propaganda de acest tip se bazează pe stimularea transferului de sentimente și asociații de la o idee, simbol sau persoană către alta. Cel mai adesea sunt folosite simboluri naționale. În acest caz, se caută legitimarea procesului de regionalizare–descentralizare prin asocierea cu Uniunea Europeană, un simbol al prosperității, păcii și al Occidentului pentru mulți dintre români.

În sine, argumentul „așa ne cere Europa” are la bază un pretins temei legal în Tratatul de aderare, ori o prevedere în legislația europeană prin care România și-ar fi asumat o reorganizare administrativ-teritorială. Cum un asemenea temei nu există în fapt, întregul argument a fost ulterior abandonat. Premierul Victor Ponta a admis, în luarea de cuvânt de la evenimentul de lansare a procesului de regionalizare–descentralizare de la Academia Română, din 2 aprilie 2013, că „nu este cerută regionalizarea de Comisia Europeană sau de UE” (2013). La o săptămână după alocuțiunea premierului, europarlamentarul Iuliu Winkler adăuga că „UE nu are niciun fel de solicitare în privința României în ceea ce privește competențele administrative la nivelul regiunilor de dezvoltare. Aceste competențe pot fi stabilite numai de statele membre. În cele 27 de țări ale UE sunt atâtea modele câte țări. UE nu are competențe în structura administrativă a unui stat membru” (Agerpres, 2013a).

Al doilea argument în favoarea regionalizării viza relația dintre regiuni sau regionalizare și absorbția fondurilor europene. Și acest argument se bazează pe tehnica transferului, prin asocierea noțiunii de regiune administrativă, ce ține de structura administrativ-teritorială a României, cu o cu totul altă problematică ținând de regiunile de dezvoltare, prin care se administrează fondurile europene. În realitate,

este sub semnul întrebării în ce măsură se justifică afirmația că „este necesară regionalizarea pentru a crește absorbția fondurilor europene”, având în vedere că slaba absorbție derivă mai degrabă din slaba capacitate administrativă, la nivel general și incapacitatea de cofinanțare a proiectelor europene de către Ministerul de Finanțe, la nivelul bugetului general consolidat și a disponibilului din Trezorerie. În plus, cea mai ridicată rată de absorbție a fost tocmai la Programul Operațional Regional gestionat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și actualele regiuni de dezvoltare.

### **Eșecul revizuirii Constituției și renunțarea temporară la proiectul regionalizării**

Dintre cele trei etape ale procesului de regionalizare–descentralizare menționate în memorandumul adoptat de guvern în februarie 2013 – (1) revizuirea Constituției; (2) actul normativ privind regiunile; (3) actul normativ privind descentralizarea – numai ultimul avea să fie realizat.

Cauza constă în eșecul procesului de revizuire a Constituției în anul 2013, care a antrenat, cel puțin pentru o perioadă de timp, renunțarea la proiectul regionalizării. Revizuirea Constituției era o necesitate din cauza faptului că legea fundamentală stabilește organizarea administrativ-teritorială a Statului Român. Câtă vreme noțiunea de *regiune* nu apare în Constituție, nu se pot înființa regiuni administrative. De altfel, singura modificare vizată presupunea introducerea cuvântului „regiune” la Articolul 3 (Teritoriul), aliniatul 3, care lipsește din forma actuală a Articolului 3 din Constituția României (2003):

„Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în *regiuni*, comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”.

Numai după revizuirea Constituției ar fi existat baza legală pentru adoptarea unei legi organice privind organizarea și funcționarea regiunilor administrative, precum și cuprinderea acestora ca ordonatori de credite în legea bugetului pe anul 2014. În privința eșecului procesului de revizuire, trebuie spus că de la bun început acesta a pornit cu un calendar foarte ambițios. Dezbaterile constituționale precedente au durat aproape un an și jumătate în perioada elaborării Constituției – din iunie 1990 până la votul final în Adunarea Constituantă din noiembrie 1991 – și peste un an, în perioada revizuirii – din iunie 2002 până în septembrie 2003, când s-a dat votul final din parlament. Calendarul proiectului de revizuire din 2014 prevedea ca, după o perioadă de dezbateri de numai câteva luni, să aibă loc votul final în parlament, urmat apoi, în cel mult 30 de zile, de referendumul constituțional. Întreg procesul de revizuire s-ar fi încheiat în toamna anului 2013, astfel încât să rămână timpul necesar pentru asumarea răspunderii pe legea regionalizării și adoptarea bugetului pe anul 2014.

Chiar dacă s-ar fi respectat calendarul, rămânea problema validării referendumului de revizuire a Constituției, având în vedere pragul de validare de 50% din persoanele înscrise pe listele electorale permanente. Precedentele referendumuri constituționale



din 1991 și 2003 au avut aceeași condiție de validare, însă la cel din 2003, pragul de validare a fost depășit la limită, datorită tocmai acelor care s-au prezentat la urne și au votat împotriva revizuirii. Problema atingerii pragului de validare rezultă din scăderea în timp a participării la vot – cu excepția alegerilor percepute ca având un grad maxim de importanță, cum sunt alegerile prezidențiale – precum și din posibilitatea ca adversarii revizuirii să facă apel la boicotarea acestuia. Experiența referendumului pentru demiterea președintelui României din iulie 2012 a arătat că apelul la boicot poate fi foarte eficient în coborârea prezenței sub limita de prezență de validare a referendumului de 50% din persoanele înscrise în listele electorale permanente. Nu în ultimul rând, erorile din listele electorale cauzate de slaba capacitate administrativă au rezultat în situația absurdă ca populația din listele electorale să crească, în timp ce populația României scade (Rotariu și Comșa, 2005: 27–45). Ca atare, în paralel cu procesul de revizuire, a fost inițiată o modificare a legii referendumului având drept obiectiv coborârea pragului de validare la o prezență a 30% din persoanele din listele electorale permanente și un vot valid din partea a 25%.

În aceste condiții, bătălia politică din jurul revizuirii Constituției s-a mutat pe terenul modificării legii referendumului, mai precis asupra constituționalității acesteia. În cele din urmă, Curtea Constituțională a respins contestările succesive din partea grupurilor parlamentare PDL și a președintelui Băsescu, declarând forma adoptată de parlament drept constituțională, cu mențiunea că prevederile-cheie privind coborârea pragului de validare de la o prezență la vot de 50% la doar 30% pot intra în vigoare numai la un an de la data publicării legii în Monitorul Oficial. Contestările succesive au reușit însă să decaleze momentul promulgării și al tipăririi în Monitorul Oficial, mutând termenul intrării în vigoare către 14 decembrie 2014.

Deși comisia pentru revizuirea Constituției și-a încheiat lucrările, cel puțin temporar, votul din Parlament asupra proiectului de revizuire nu a mai avut loc. Prin urmare, susținătorii proiectului de regionalizare-descentralizare s-au văzut obligați să renunțe la ideea înființării regiunilor administrative în anul 2014, printr-o lege adoptată în cursul anului 2013. În această situație, anul 2014 rămâne, cel mai probabil, ultimul din legislatura 2012–2016 în care se poate realiza revizuirea Constituției, urmată de înființarea regiunilor administrative, în 2015. Organizarea referendumului în 2015 prezintă la urne un risc foarte ridicat de prezență sub pragul de validare, iar 2016 este an electoral, când partidele vor avea drept obiectiv câștigarea alegerilor și nu revizuirea Constituției. Din aceste motive, suprapunerea alegerilor prezidențiale cu referendumul constituțional reprezintă cea mai bună șansă de a asigura o prezență la urne peste pragul de validare. Prin decalarea termenului de intrare în vigoare a pragului de validare de 30% pentru referendumuri la 14 decembrie 2014, organizarea concomitentă a referendumului de modificare a Constituției cu turul I sau II al alegerilor prezidențiale a devenit imposibilă. Ca atare, la începutul anului 2014 s-a luat decizia politică de a organiza referendumul concomitent cu singurul scrutin rămas disponibil – alegerile pentru Parlamentul European de pe 25 mai 2014. Disoluția Uniunii Social Liberale în februarie 2014, urmată de constituirea unei noi majorități parlamentare pune

sub semnul întrebării organizarea unui referendum de revizuire a Constituției în 2014. Cum noua coaliție guvernamentală nu dispune de o majoritate de peste două treimi în fiecare dintre cele două camere ale parlamentului, precum avea Uniunea Social Liberală, alianța politică victorioasă în alegerile din decembrie 2012, este nesigură chiar și adoptarea de către Parlament a proiectului de lege constituțională, cu majoritatea calificată cerută.

### **Legea descentralizării**

În condițiile în care înființarea regiunilor administrative nu a mai fost posibilă, procesul de regionalizare–descentralizare a continuat cu singura componentă rămasă posibilă în anul 2013, respectiv elaborarea actului normativ privind descentralizarea. Spre deosebire de varianta inițială, competențele care ar fi fost transferate de la Guvern spre regiuni au fost realocate, în cea mai mare parte, spre județe.

În toamna anului 2013, au avut loc discuții la nivel de cabinet și coaliție guvernamentală cu privire la amplitudinea procesului de descentralizare, respectiv care dintre serviciile publice și active din patrimoniul public (clădiri și terenuri) aveau să fie transferate de la Guvern spre autoritățile locale. Au fost vizate în principal direcțiile din teritoriu ale ministerelor și agențiilor naționale, așa-numitele servicii deconcentrate. Spre deosebire de cele descentralizate – aflate în subordinea autorităților locale și care au drept decident președintele consiliului județean sau primarul – acestea se află sub coordonarea prefectului.

Unele dintre serviciile deconcentrate, precum cele din subordinea Ministerului de Finanțe și ale Ministerului Economiei, nu au fost supuse discuției privind descentralizarea. În cadrul dezbaterilor la nivel guvernamental, s-a convenit ca, în cele din urmă, unele servicii, precum componente ale poliției, agențiile pentru ocuparea forței de muncă, inspecția socială, serviciile de ambulanță să nu fie supuse descentralizării. Totodată, s-a luat decizia ca proiectul de lege să fie adoptat prin procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. Forma finală a textului de lege a inclus și amendamentele depuse de parlamentari, îndeosebi de grupurile Partidului Național Liberal, prin care o serie de servicii publice și active din patrimoniul public, cum sunt porturile fluviale, cinematografele și unele plaje turistice nu au mai fost descentralizate. Procedura de asumare a răspunderii Guvernului pentru legea descentralizării a avut loc pe 19 noiembrie 2013.

O selecție a celor mai importante servicii publice și active care, prin descentralizare, trec din subordinea Guvernului și ministerelor către consiliile județene sau locale este prezentată în *Tabelul nr. 1*. Principalele domenii supuse descentralizării sunt sănătatea, cultura, mediul, turismul, tineretul și sportul, precum și metroul din București. Zeci de mii de angajați din sectorul public vor trece în subordinea consiliilor județene, iar președinții de consilii județene vor numi persoanele cu funcție de conducere din noile structuri descentralizate. În acest sens, se poate vorbi de o descentralizare substanțială, dar nu totală. În teritoriu, unele servicii publice din domeniul finanțelor publice, economiei, poliției și ordinii

publice, muncii, învățământului, statisticii ș.a. rămân în subordinea ministerelor sau a agențiilor naționale și, în teritoriu, sub coordonarea prefectilor.

*Tabelul nr. 1*

**Servicii publice și active transferate din subordinea autorităților centrale în subordinea autorităților locale, prin legea descentralizării (selecție)**

<b>Se transferă prin descentralizare</b>	<b>Persoana juridică de la care se transmite</b>	<b>Persoana juridică căreia i se transmite</b>
Direcțiile agricole județene, oficiile de studii pedologice și agrochimice, casa agronomului.	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	Consilii județene
Direcțiile județene pentru cultură, culte și patrimoniu cultural național.	Ministerul Culturii	Consilii județene
Atribuții în domeniul turismului (autorizare, clasificare, urbanism etc.).	Ministerul Turismului	Consilii județene, consilii locale
Palatele, cluburile copiilor și elevilor, cluburile sportive școlare.	Ministerul Educației	Consilii județene
Agențiile (direcțiile) județene pentru protecția mediului, laboratoare, stații meteo.	Ministerul Mediului	Consilii județene
Agențiile județene pentru pescuit și acvacultură.	Ministerul Mediului – Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură	Consilii județene
Amenajări piscicole din proprietatea publică a statului (bălți, heleștee).	Ministerul Mediului – Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură	Consilii județene
Plajele cu destinație turistică.	Ministerul Mediului – Apele Române	Consilii județene
Direcțiile de sănătate publică județene, inclusiv laboratoarele teritoriale.	Ministerul Sănătății	Consilii județene
Direcțiile județene pentru sport și tineret.	Ministerul Tineretului și Sportului	Consilii județene
Hoteluri, restaurante, baruri, tabere și centre de agrement, baze sportive și de agrement (nautice, patinoare, săli de sport, bazine de înot).	Ministerul Tineretului și Sportului	Consilii județene
Cluburi sportive, case de cultură ale studenților.	Ministerul Tineretului și Sportului	Consilii locale
Metrorex.	Ministerul Transporturilor	CGMB

În mod similar cu legea referendumului, legea descentralizării a fost de asemenea contestată la Curtea Constituțională de către grupurile parlamentare ale opoziției. Președintele Băsescu a anunțat că va uza și în acest caz de prerogativa de a cere Parlamentului reexaminarea legii, în cazul în care legea va trece de controlul constituțional. Pe 10 ianuarie 2014, Curtea Constituțională a decis, cu unanimitate de voturi, că legea descentralizării este neconstituțională. În pofida deciziei Curții, vicepremierul Liviu Dragnea a anunțat că nu va renunța la descentralizare, fiind în pregătire pașii de urmat pentru modificarea legii în Guvern și Parlament, în acord cu cerințele din motivarea Curții (Mediafax, 2014).

## DESCENTRALIZAREA ȘI DECALAJELE TERITORIALE DE DEZVOLTARE

Unul dintre argumentele aduse în favoarea procesului de regionalizare–descentralizare este că ar conduce la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării (Agerpres, 2013b). În România, descentralizarea nu este un fenomen nou. După cum vom vedea, transferul de fonduri și competențe de la Guvern către autoritățile administrației publice locale, consilii județene sau consilii locale, reprezintă un proces de durată început de circa 20 de ani. Pentru a preevalua care este potențialul ca descentralizarea să asigure o dezvoltare echilibrată a teritoriului este firesc să ne întrebăm în ce măsură procesul de descentralizare financiară derulat până în prezent a condus sau nu la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre județele României. Analiza longitudinală a indicatorilor privind nivelul de dezvoltare la nivel teritorial și a indicatorilor privind veniturile și cheltuielile publice, în special cele ale bugetelor locale, ne va permite să oferim o serie de răspunsuri la întrebarea de mai sus.

### **România inegală: două decenii de creștere a decalajelor de dezvoltare**

În ultimele două decenii, România a cunoscut o creștere masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării (Mărginean, 2013; Mihalache, 2013). Prin raportarea valorii indicatorului Produsul Intern Brut (PIB) pe locuitor la nivelul fiecărui județ și, respectiv, al Municipiului București – la valoarea indicatorului PIB pe locuitor la nivel național se obține un indice care permite cuantificarea poziției relative a nivelului de dezvoltare economică generală a fiecărei unități administrativ teritoriale (UAT) – cele 41 de județe și Municipiul București – față de nivelul general de dezvoltare economică al întregii țări. Spre exemplu, în anual 2011, pentru care sunt disponibile cele mai recente date, la o valoare a PIB pe locuitor de circa 26 600 lei, prețuri curente, valoarea indicelui PIB pe locuitor la nivel național este de 100. Față de această valoare, cea mai ridicată valoare a indicelui PIB pe locuitor este de 267 în București, respectiv de 2,67 ori peste media națională. În schimb, cea mai scăzută valoare a indicelui PIB pe locuitor este de numai 43, adică mai puțin de jumătate din media națională. În prețurile anului 2011, valoarea PIB pe locuitor era de 16 450 euro în București față de 2 625 euro în Vaslui, la o medie națională de 6 159 euro.

Creșterea masivă a decalajelor de dezvoltare între diferitele zone ale țării poate fi ilustrată și în alt mod. Între 1995 – anul în care măsurarea PIB la nivel de județ s-a introdus în statistica teritorială a României – și 2011, 32 dintre cele 42 de UAT au înregistrat o scădere a PIB pe locuitor, raportat la media națională. Doar un grup restrâns de 10 UAT a înregistrat o creștere, din acesta făcând parte, în ordine descrescătoare, următoarele: București, Ilfov, Timiș, Cluj, Sibiu, Giurgiu, Gorj, Tulcea, Arad și Alba.

Creșterea decalajelor de dezvoltare între 1995 și 2011 – perioada pentru care sunt disponibile date statistice la data efectuării analizei de față, la finele anului 2013 – poate fi urmărită și prin indicatori ai dispersiei setului de date privind indicii PIB pe locuitor (*Tabelul nr. 2*). În cei 16 ani, raportul dintre valoarea maximă și cea minimă a PIB pe locuitor la nivelul UAT urcă de la 2,4 la 6,3. În teritoriu, aceasta se transpune într-o creștere a PIB pe locuitor în București de la 150% la 267% față de media națională (100%) și o scădere a PIB pe locuitor în județul Vaslui de la 64% la 43%. Raportul dintre decila 10 și decila 1, respectiv dintre cele mai prospere patru UAT după PIB pe locuitor și cele mai sărace patru UAT indică o dinamică similară. Dacă în 1995, primul grup avea un PIB pe locuitor aproape dublu față de al doilea, în 2011 acesta este de 3,5 ori mai ridicat. În fine, variația, un alt indicator statistic al dispersiei, crește de la 14,3 în 1995 la 25 în 2011.

*Tabelul nr. 2*

**Indicatori privind decalajele de dezvoltare dintre județe și bugetele locale 1995–2012**

indicator		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB/locuitor	max/min	2,4	2,4	2,5	3,1	3,5	4,8	4,0	4,2	3,9
PIB/locuitor	D10/D1	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,8	2,5	2,8	2,8
PIB/locuitor	S80/S20	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4	2,2	2,5	2,5
variație		14,3	15,3	15,9	16,9	17,8	20,0	18,5	21,6	20,8
abatere standard		3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,5	4,3	4,6	4,6
bugete locale	% PIB	4,5	4,5	4,1	3,6	4,0	4,1	6,0	6,1	6,5
bugete locale	% BGC	13,0	13,5	12,0	9,3	10,9	11,7	18,1	18,9	20,5
indicator		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB/locuitor	max/min	4,1	5,1	4,8	5,3	5,6	5,4	5,7	6,3	
PIB/locuitor	D10/D1	2,7	3,3	3,4	3,5	3,4	3,3	3,4	3,5	
PIB/locuitor	S80/S20	2,4	2,8	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	
variație		20,4	23,3	24,8	25,5	24,4	24,7	24,6	25,0	
abatere standard		4,5	4,8	5,0	5,0	4,9	5,0	5,0	5,0	
bugete locale	% PIB	6,3	6,5	7,4	8,2	9,6	9,8	9,7	9,5	9,5
bugete locale	% BGC	20,1	20,9	22,5	24,8	26,1	25,4	25,1	25,8	27,0

*Notă privind datele din tabel:*

– PIB/locuitor max/min – raportul dintre valoarea maximă și cea minimă a PIB/locuitor la nivel județean din anul respectiv;

– PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele patru unități administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a decilei 1 – (cele patru unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor;

– S80/S20 – raportul dintre valoarea chintilei 5 (cele opt unități administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a chintilei 1 (cele opt unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv;

– Variație – media pătratică în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor înregistrate față de media aritmetică;

– Abaterea standard – abaterea în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor față de media aritmetică;

– BGC – bugetul general consolidat, care reunește bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale și fondurile extra-bugetare.

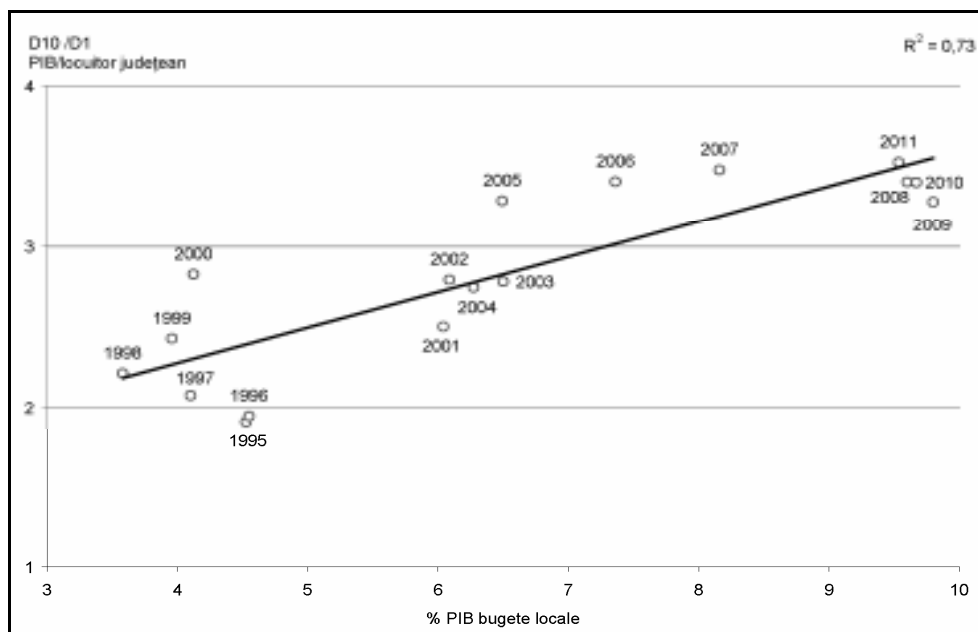
*Sursa datelor:* prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României

### Descentralizarea financiară – factor accelerator al creșterii decalajelor

Dacă dinamica decalajelor de dezvoltare între județele României (re)prezintă o creștere masivă între 1995–2011, este interesant de văzut care este și dinamica bugetelor locale în același interval de timp. Procesul de descentralizare, inclusiv componenta financiară, a cunoscut mai multe etape prin care au crescut, în mod gradual, competențele și bugetele administrate de autoritățile locale. O periodizare a acestui proces propusă de Tudorel, Profiroiu și Turturean (2006: 55–64) are la bază modificări succesive ale cadrului juridic – legea finanțelor publice locale, legea administrației publice locale, legea privind descentralizarea etc. Îndeosebi începând cu anul 2001, se remarcă o creștere a ponderii bugetelor locale în PIB și în bugetul general consolidat (*Tablelul nr. 2*). O importanță deosebită în acest sens au avut modificările legislative succesive privind legea finanțelor publice locale din 1998 și 2000, prin care bugetele locale au ajuns la aproape o cincime din totalul cheltuielilor publice din România și cele din 2003, 2006 și 2010, în urma cărora ponderea acestora a atins circa un sfert, ceea ce reprezintă mai mult decât o dublare în termeni relativi a bugetelor locale între 1995 și 2011.

Figura 1

Corelația între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995–2011 și creșterea inegalităților economice dintre UAT (județe, Municipiul București)



Notă privind datele din Figura 1: PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele patru unități administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a decilei 1 (cele patru unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor.

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României.

Creșterea bugetelor locale este puternic corelată cu adâncirea decalajelor teritoriale de dezvoltare (*Figura 1*). Pe măsură ce alocările prin bugetele locale sporesc, pe atât cresc și decalajele de dezvoltare economică între județe. Între 1995 și 2011, coeficientul de corelație<sup>2</sup>  $\rho$  între ponderea în PIB a bugetelor locale și decalajul de dezvoltare între județe exprimat prin raportul între decila 1 și decila 10 – cele mai prospere 10 județe, respectiv cele mai puțin prospere 10 județe – este de 0,85, iar valoarea coeficientului de determinare<sup>3</sup>  $\rho^2$  este de 0,73. Observăm că numărul de serii anuale (18) este relativ redus, ceea ce, într-o oarecare măsură, crește valoarea coeficienților de corelație și determinare. Desigur, creșterea decalajelor teritoriale este determinată de mai mulți factori ce țin, în primul rând, de structura și amplitudinea activității economice la nivel general și în teritoriu. La rândul lor, acești factori se reflectă în valoarea încasărilor fiscale și, deci, a alocărilor la bugetele locale. Cu alte cuvinte, corelația cu creșterea bugetelor locale reflectă dinamica altor factori cauzali, structurali, ai intensificării decalajelor de dezvoltare. Ceea ce putem însă afirma, pe baza unei serii de date pe 15 ani, este că sporirea bugetelor locale nu conduce la scăderea decalajelor economice între diferitele zone ale țării.

*Tabelul nr. 3*

**Coeficienți de corelație și determinare între suma cheltuită prin bugetele locale pe locuitor și indicele PIB pe locuitor 1999–2011**

<b>an</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
$\rho$	0,81	0,89	0,87	0,92	0,91	0,92	0,89
$\rho^2$	0,65	0,79	0,76	0,84	0,84	0,84	0,80
<b>an</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	
$\rho$	0,88	0,92	0,93	0,93	0,87	0,84	
$\rho^2$	0,78	0,84	0,86	0,87	0,77	0,71	

*Sursa datelor:* prelucrări ale autorului pe date INS – baza *Tempo*, Anuarul Statistic al României.

Având în vedere că cele două procese – creșterea decalajelor de dezvoltare și descentralizarea – sunt concomitente și puternic corelate, ne putem întreba în ce măsură quantumul bugetelor locale la nivel județean țin – sau nu – cont de disparitățile de dezvoltare în creștere? Sumele cheltuite pe locuitor din bugetele locale – consiliile județene și cel al Municipiului București (CGMB), respectiv consiliile locale – sunt puternic corelate cu valoarea PIB pe locuitor (*Tabelul nr. 3*). Nivelurile coeficienților de corelație și determinare sunt ridicate atât pentru fiecare an în parte, cât și pentru întreg setul de date ( $\rho = 0,85$ ;  $\rho^2 = 0,72$ ), care cuprinde numai puțin de 546 de

<sup>2</sup> Coeficientul de corelație  $\rho$  (pentru întreaga populație) sau  $r$  (pentru un eșantion aleator) măsoară intensitatea relației liniare dintre două variabile și poate avea valori între  $-1$  și  $1$ ; valoarea  $1$  indică o asociere (corelație) liniară pozitivă perfectă, valoarea  $-1$  arată o asociere liniară negativă perfectă; valoarea nulă indică lipsa de asociere.

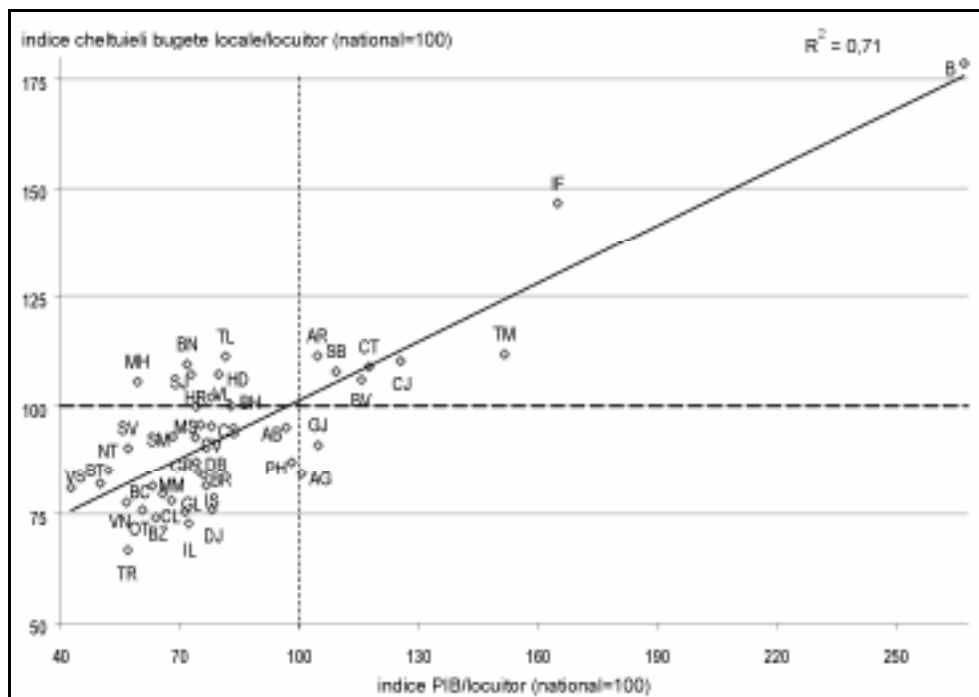
<sup>3</sup> Coeficientul de determinare  $\rho^2$  (pentru întreaga populație) sau  $r^2$  (pentru un eșantion aleator) indică procentul variației explicate din totalul variației, cu alte cuvinte, cât din variația variabilei dependente, în cazul nostru, creșterea decalajelor de dezvoltare, poate fi explicată prin relația lineară de corelație cu variabila independentă, respectiv ponderea în PIB a bugetelor locale; se calculează ca pătrat al coeficientului de corelație.

observații reprezentând dinamica a 42 UAT timp de 13 ani. Fenomenul este ușor de explicat, având în vedere că cea mai mare parte a veniturilor la bugetele locale nu o reprezintă taxele și impozitele locale – de regulă impozite reale, pe proprietate (locuințe, mașini, utilaje) –, ci cote defalcate din încasările la nivel de UAT din TVA și impozitul pe venitul persoanelor fizice (Dragoman, 2011: 654–655). Din acest motiv, bugetele locale acționează ca un accelerador al decalajelor teritoriale de dezvoltare.

Pentru a acționa ca o frână, în sensul reducerii decalajelor prin politica de dezvoltare regională, ar fi necesar un mecanism cu totul diferit, prin care fonduri de la centru fie pot fi accesate pe bază de competiție de proiecte de către zonele mai puțin dezvoltate, fie fac parte dintr-un program de investiții ținut către zonele mai puțin dezvoltate. De altfel, după un asemenea mecanism funcționează și fondurile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene. Din contribuțiile statelor membre, care totalizează circa 1% din PIB al UE, sunt susținute politicile de dezvoltare regională prin care se alocă fonduri către regiunile de tip NUTS II, cunoscute la noi ca regiuni de dezvoltare, care au un nivel al PIB pe locuitor de sub 75% din media UE. Obiectivul general este reducerea decalajelor de dezvoltare dintre aceste regiuni puțin dezvoltate și nivelul mediu de dezvoltare la nivelul UE.

Figura 2

**Corelația dintre indicele PIB pe locuitor la nivel județean și indicele cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor la nivel județean în anul 2011**



Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza *Tempo*, Anuarul Statistic al României.



În anul 2011, pentru care sunt disponibile cele mai recente date, relația dintre valoarea PIB pe locuitor și alocările prin bugetele locale în lei pe locuitor prezintă un nivel foarte ridicat de covariație (*Figura 2*). Dintre UAT în care PIB pe locuitor este mai ridicat decât media națională, numai Gorj și Argeș au alocări prin bugetele locale sub media națională. Pentru restul – Arad, Sibiu, Brașov, Constanța, Cluj, Timiș și în special București și Ilfov, unde valoarea PIB pe locuitor este mult mai ridicată decât media națională – alocările prin bugetele locale sunt, de asemenea, cu mult peste media națională. Observăm că în aceste cazuri, cu excepția județului Ilfov, care prin proximitatea față de București constituie un caz aparte, apar UAT cu mari aglomerări urbane, ceea ce este de așteptat având în vedere corelația dintre urbanizare și nivelul general de dezvoltare economică. Un alt grup numeric semnificativ este constituit din județe al căror PIB pe locuitor este mai mic decât media națională, dar în care alocările prin bugetele locale pe locuitor sunt cel puțin la nivelul mediei naționale: Tulcea, Hunedoara, Vâlcea, Bistrița-Năsăud, Sălaj, Mehedinți, Harghita și Bihor. Doar pentru aceste cazuri se poate afirma că bugetele locale au un potențial de a acționa într-o oarecare măsură în sensul unui mecanism de dezvoltare regională și reducere a decalajelor economice dintre județe. La polul opus, cele mai multe dintre județele României se află în situația de a avea un nivel de dezvoltare sub media națională și un nivel al alocărilor bugetare de asemenea sub media națională. În cazul acestor județe, bugetele locale contribuie la adâncirea decalajelor de dezvoltare.

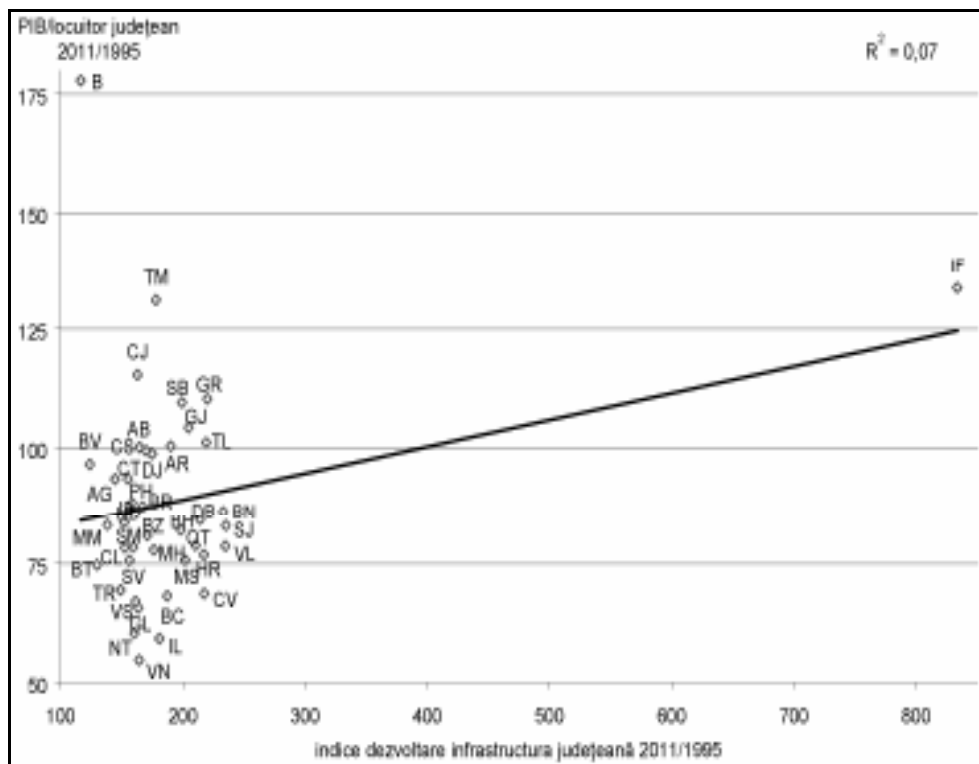
***Investițiile în infrastructura la nivel local, impact foarte redus asupra creșterii economice***

Creșterea bugetelor locale din ultimii 15 ani a avut, totuși, și un efect pozitiv, care se reflectă în calitatea vieții, respectiv dezvoltarea infrastructurii la nivel local – rețele de apă, canalizare și drumuri orășenești modernizate. Acest fapt este prea puțin cunoscut și reprezintă o realizare certă a ultimilor două decenii.

Față de 1990, dezvoltarea infrastructurii locale este masivă (*Anexa 1*). Indicele compozit al unor indicatori specifici – lungimea totală a rețelei de distribuție a apei potabile, lungimea totală simplă a rețelei de canalizare și lungimea străzilor orășenești modernizate – prezintă o creștere generalizată de peste 100% în mai bine de jumătate dintre UAT. Pe de altă parte, acest fapt nu este corelat cu gradul general de dezvoltare economică. Altfel spus, investițiile financiare considerabile în rețelele de apă, canalizare și drumurile orășenești nu își găsesc un corespondent în nivelul PIB pe locuitor (*Figura 3*). Mai puțin de 7% din variația PIB pe locuitor este explicabilă prin efectul de antrenare în economie prin investițiile în infrastructură la nivel local, ceea ce reprezintă o valoare foarte scăzută.

Figura 3

**Relația dintre dinamica indicelui PIB pe locuitor la nivel județean și a indicelui de dezvoltare al infrastructurii județene (1995–2011)**



Notă privind datele din Figura 3:

– PIB/locuitor județean 2011/1995 – dinamica indicelui PIB/locuitor la nivel județean între 1995 și 2011, 1995 = 100;

– indice dezvoltare infrastructură județeană 2011/1995 – dinamica indicelui de dezvoltare a infrastructurii locale (apă, canalizare, drumuri modernizate) între 1995 și 2011, 1995 = 100.

Sursa datelor: prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo, Anuarul Statistic al României.

Structura relativă a cheltuielilor de capital – investițiile – din bugetul general consolidat indică o creștere a bugetelor locale de la ceva mai mult de un sfert, în 2006, la circa jumătate în ultimii ani. Ca urmare a descentralizării financiare, România a investit în infrastructura la nivel local cu rezultate cuantificabile în termeni de racordare a populației la rețelele de apă, canalizare și asfaltarea de drumuri orășenești. Prețul plătit pentru aceste investiții a constat în reducerea cheltuielilor de capital disponibile pentru marile proiecte de infrastructură (sistemul feroviar, autostrăzi, drumuri naționale) și sistemul energetic, precum și limitarea cheltuielilor sociale spre ultimele locuri din Uniunea Europeană, ca poziție (Zamfir, 2011: 16–21).

Tabelul nr. 4

**Structura relativă a cheltuielilor de capital din bugetul general consolidat**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Buget de stat	46,1	28,9	24,3	13,7	15,6	16,6	10,9	13,1
Bugete locale	28,5	48,2	56,5	49,3	53,1	45,8	52,7	47,5
CNADNR	12,5	14,0	15,0	23,8	26,0	30,0	28,6	36,5
Altele	12,9	8,9	4,2	13,2	5,3	7,6	7,7	2,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Pondere PIB	3,7	3,5	4,5	4,4	3,7	4,2	3,3	2,3

\* datele pe 2013 cuprind execuția bugetară până la finele lunii noiembrie.

Sursa datelor: Buletinul Ministerului Finanțelor Publice.

***Descentralizarea ca factor în balanța puterilor centrală și locală***

O altă consecință a descentralizării este accentuarea, în timp, a unui dezechilibru instituțional între autoritățile publice centrale și cele locale în ceea ce privește veniturile și cheltuielile publice. Sursa acestui dezechilibru provine, așa cum am amintit și în rândurile de mai sus, din faptul că cea mai mare parte a veniturilor autorităților locale nu provine din impozite și taxe locale pe care acestea le colectează, ci din cote defalcate ale unor impozite și taxe colectate de guvern prin direcțiile teritoriale ale Agenției Naționale de Administrație Fiscală din subordinea Ministerului Finanțelor Publice. Urmarea practică este că autoritățile locale sunt mai degrabă în situația de a administra bugete pe partea de cheltuieli, fără a avea și răspunderea colectării resurselor pe partea de venituri. Fenomenul a fost adâncit în timp, când, prin etapele succesive de descentralizare, a avut loc o creșterea semnificativă a bugetelor autorităților locale, în termeni absoluți și relativi, pe componenta de cheltuieli, fără a avea însă și o creștere similară pe componenta de venituri proprii. Această practică influențează modul în care decidenții de la nivelul autorităților locale își proiectează și execută bugetul de care dispun. De aici și problema stării de insolvență cu care s-au confruntat unele autorități locale, care au acumulat un volum mare de arierate față de furnizorii de bunuri, servicii și lucrări. Ca răspuns la această stare de fapt și la cerința FMI (2012b), guvernul a și adoptat Ordonanță de Urgență nr. 46 din 21 mai 2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ teritoriale.

Dezechilibrul instituțional bazat pe relația asimetrică în ceea ce privește colectarea și repartitia fondurilor publice între autoritățile publice centrale și cele locale are consecințe de profunzime, structurale asupra balanței puterii reale din interiorul statului român, rezultând un rol mult mai accentuat al autorităților locale, în detrimentul autorităților centrale. În cazul descentralizării financiare, se ridică întrebarea în ce măsură apare și o problemă de reprezentativitate democratică: puterea asupra componentei de venituri revine parlamentului și guvernului, rezultate în urma alegerilor legislative, în timp ce puterea asupra componentei de cheltuieli

este exercitată de consiliile județene și locale, rezultate din alegerile locale. Dacă ponderea cotelor defalcate în bugetele locale ar fi minoră, întrebarea și-ar pierde din relevanță. În fapt, ponderea veniturilor proprii în bugetele autorităților locale reprezintă circa o șesime din total venituri (*Tabelul nr. 5*), bugetele locale fiind dependente de cotele defalcate. În același timp, bugetele locale, prin procesul de descentralizare, au ajuns să reprezinte circa jumătate din cheltuielile de capital și peste un sfert din total cheltuieli publice (*Tabelele nr. 2 și 4*).

*Tabelul nr. 5*

**Veniturile proprii în bugetele locale**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Venituri proprii bugete locale	pondere PIB (%)	2,1	2,1	1,6	1,5	1,3	1,4	1,8	1,5	1,5
Venituri totale bugete locale	pondere PIB (%)	6,4	6,7	8,0	8,8	8,9	9,3	9,7	9,3	9,1
Venituri proprii în total venituri bugete locale	pondere (%)	33,4	30,6	20,3	17,4	14,2	14,9	18,6	15,9	16,3
Venituri publice totale	pondere PIB (%)	30,0	30,3	31,0	30,6	32,0	31,3	32,2	32,6	32,9
Venituri proprii bugete locale în total venituri publice	pondere (%)	7,2	6,8	5,3	5,0	4,0	4,5	5,6	4,6	4,5

*Surse:* prelucrări ale autorului pe date INS – baza *Tempo*, Anuarul Statistic al României 2012, Buletin lunar BNR 11/2013, date MDRAP.

**PERSPECTIVA POPULAȚIEI ASUPRA DESCENTRALIZĂRII**

În cele de mai sus, procesul de regionalizare–descentralizare a fost analizat pe două dimensiuni: conținutul politicilor publice și, respectiv, efectele în timp ale descentralizării asupra decalajelor de dezvoltare la nivel teritorial. A treia dimensiune privește perspectiva populației asupra regionalizării și descentralizării, surprinsă prin intermediul unui sondaj de opinie la nivel național. Un prim punct de interes în acest sens este notorietatea, gradul în care proiectul de descentralizare este cunoscut publicului larg. Atitudinea de acord sau dezacord față de proiectul de lege și principalele sale dispoziții prezintă o relevanță evidentă. În plus față de acestea, este interesant de analizat și care sunt opiniile cetățenilor asupra unor posibile efecte ale descentralizării, precum asupra unor teme conexe, precum regionalizarea, statul centralizat și puterea președinților de consilii județene.

Datele empirice cuprinse în această analiză provin dintr-un sondaj de opinie realizat de Centrul de Cercetări și Studii Cantitative și Calitative (CCSCC) pe un eșantion probabilist, multistadial, stratificat, cu un volum de 1 189 de subiecți, reprezentativ pentru populația adultă a României. La un grad de încredere de 95%, eșantionul prezintă o marjă de eroare maxim admisă de  $\pm 2,85\%$ . Baza de eșantionare a fost reprezentată de listele de abonați de telefonie fixă și mobilă. Interviuurile au fost realizate telefonic prin selecția asistată de calculator (metoda CATI). Perioada de culegere a datelor a fost 27–30 noiembrie 2013. Nu s-au efectuat ponderări asupra bazei de date.

### Notorietatea procesului de descentralizare

În ciuda rundelor succesive de dezbateri organizate în cursul anului 2013 de promotorii procesului de regionalizare–descentralizare, în special Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, doar ceva mai mult de jumătate dintre cetățeni (54%) s-au declarat informați despre existența unui proiect de lege la finele lunii noiembrie a aceluiași an (*Tabelul nr. 5*). Persoanele mai puțin informate aparțin categoriilor sociale fie mai puțin interesate de știri despre politică, fie cu acces mai redus la informație, nivel de educație mai scăzut și mai sărace. Aici regăsim mai mult de jumătate dintre persoanele sub 35 de ani (53%), rezidenții din mediul rural (50,2%), dintre cei cu studii elementare sau fără școală (61,4%), persoanele casnice (61%) și cei care declară că veniturile nu le ajung nici pentru strictul necesar (51,3%). În același timp, mai puțin de jumătate dintre femei aveau cunoștință despre proiectul de lege, față de aproape 60% dintre bărbați.

*Tabelul nr. 6*

**Notorietatea procesului de descentralizare**

	<b>Da (%)</b>	<b>Nu (%)</b>
Dvs. sunteți informat sau nu sunteți informat privind proiectul legii descentralizării inițiat de actualul Guvern?	53,9	46,1
Marți, 19 noiembrie, Guvernul și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului pe proiectul legii descentralizării. Dvs. sunteți informat sau nu sunteți informat despre acest lucru?	43,5	56,5

*Sursa datelor:* sondaj de opinie CCSCC.

La o săptămână de la momentul în care Guvernul și-a asumat răspunderea în Parlament pe legea descentralizării, mai puțin de jumătate dintre români (43,5%) erau informați asupra acestui eveniment. Gradul de informare variază în funcție de factorii uzuali în asemenea situații, respectiv nivelul de educație și de bunăstare, accesul la informație și vârsta. Mai mult de jumătate dintre românii cu studii superioare, dintre cei care își permit cumpărarea unor obiecte mai scumpe sau au tot ce le trebuie, care sunt de vârstă activă (35–49 ani) și se pot conecta la internet și prin telefonul mobil intră în categoria celor informați. Cu toate acestea, circa

o treime dintre cei care au auzit despre proiectul de lege nu erau la curent cu asumarea răspunderii.

### Atitudine conformist-pozitivă față de legea descentralizării

Nu se poate vorbi de existența unui curent majoritar în opinia publică asupra legii descentralizării. Aproape un sfert dintre cetățeni nu știu sau nu își dau seama dacă legea reprezintă mai degrabă o măsură bună sau mai degrabă o măsură proastă. Trecând la cei care își exprimă o opinie, mai puțin de jumătate dintre români (48,4%) cred că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună, iar mai mult de un sfert consideră că este mai degrabă o măsură proastă. Raportul dintre curentul de opinie favorabil și cel nefavorabil este de aproape 1,8 la 1 și se regăsește în toate mediile și straturile sociale.

Tabelul nr. 7

#### Perspectiva populației față de proiectul de lege al descentralizării

Prin proiectul de descentralizare, Guvernul aduce modificări în domenii precum sănătatea, agricultura, mediul, învățământul preuniversitar, cultura, tineretul și sportul, precum și turismul, acestea urmând să treacă din subordinea ministerelor în cea a autorităților locale, consilii județene sau locale. În opinia dvs., descentralizarea este mai degrabă o măsură bună sau mai degrabă o măsură proastă?	(%)
este mai degrabă o măsură bună	48,4
este mai degrabă o măsură proastă	27,4
nu știu, nu îmi dau seama	24,2

Sursa datelor: sondaj de opinie CCSCC.

Opinia față de proiectul de lege este influențată în sens pozitiv de nivelul de informare. În cazul celor informați, care au auzit de proiectul de lege sau sunt la curent cu asumarea, ponderea celor care afirmă că este o măsură mai degrabă bună formează o majoritate (55%). Cei care cred că este o măsură mai degrabă proastă continuă să reprezinte o minoritate, totuși, substanțială (28%), iar ponderea celor fără opinie scade la circa unu din șase (aproape 17%). Este posibil ca termenul în sine de „descentralizare” să aibă preponderent asocieri pozitive sau cel puțin să nu aibă preponderent unele negative, astfel încât să poată conduce la o atitudine pozitiv-conformistă. Chiar și printre cei neinformați, care nu au auzit de proiectul descentralizării sau de asumare, curentul principal este unul favorabil (circa 42%). Ponderea celor care nu au încă o opinie este ceva mai ridicată – o treime din total.

Dincolo de atitudinea generală favorabilă sau nefavorabilă legii descentralizării, este interesant de văzut și care sunt opțiunile românilor asupra principalelor prevederi ale legii. Chestionarul a inclus o întrebare compusă, cuprinzând o listă de servicii publice, iar respondenții au fost rugați să menționeze preferința subordonării acestora autorităților centrale sau autorităților locale. Întrebarea a fost plasată în chestionar înaintea oricăror altora referitoare la subiectul descentralizării, pentru

a nu influența răspunsurile. În plus față de serviciile publice incluse în lege, a fost testat și învățământul preuniversitar.

*Tabelul nr. 8*

**Opțiuni privind subordonarea unor servicii publice**

Am să vă citesc o listă de servicii publice. Pentru fiecare dintre ele, vă rog să îmi spuneți dacă ar fi mai bine să fie în subordinea miniștrilor și a Guvernului sau în subordinea autorităților locale:	În subordinea ministerelor	În subordinea CJ /CGMB	NS
Direcțiile agricole județene.	19,6	64,5	15,9
Direcțiile județene pentru sport și tineret.	24,1	57,4	18,5
Agențiile județene pentru protecția mediului.	25,0	55,7	19,3
Direcțiile de sănătate publică județene.	30,6	51,9	17,5
Direcțiile județene pentru cultură și patrimoniu național.	32,0	47,7	20,3
Rețeaua de învățământ preșcolar, școlile și liceele.	34,1	47,7	18,2

*Sursa datelor:* Sondaj de opinie CCSCC.

Curentul de opinie dominant este destul de clar (*Tabelul nr. 8*): cei mai mulți dintre români optează pentru subordonarea față de autoritățile locale, cu o pondere variabilă de la majoritate de aproape două treimi în cazul direcțiilor agricole până la pluralități aflate ușor sub pragul de 50% în cazul direcțiilor de cultură și a învățământului preuniversitar. Nu există surse de variație statistic semnificative la nivelul variabilelor sociodemografice. În acest caz, o ipoteză de lucru ține de rolul cuvântului „județean”, prin care este fixată structura cognitivă a întrebării. Cei mai mulți dintre oameni resimt un oarecare atașament față de județul lor, ca atribut al propriei identități. Totodată, județul este un element reprezentativ, chiar și la un nivel mai larg, al comunității în care trăiesc. În aceste condiții, funcționarea unor direcții județene în subordonarea autorităților locale și nu a ministerelor de la București ar apărea drept un fapt firesc. Ca atare, chiar și aproape 60% dintre cei care cred că legea descentralizării este o măsură mai degrabă proastă se pronunță în favoarea subordonării direcțiilor agricole județene față de autoritățile locale, pondere care scade la 40,5% în cazul învățământului preuniversitar.

Importanța prezenței cuvântului „județean” este subliniată și de particularitățile celor două variante de răspuns cu cea mai scăzută pondere a celor care optează în favoarea subordonării serviciilor publice față de autoritățile locale. În cazul direcțiilor județene pentru cultură și patrimoniu apare un cuvânt cu rezonanță puternică, la un nivel ierarhic superior județului – „național”, în timp ce varianta de răspuns referitoare la învățământul preuniversitar este singura din care lipsește cuvântul „județean”. Desigur, explorarea în profunzime a ipotezei potrivit căreia prezența cuvântului „județean” reprezintă un anumit mod de fixare a discuției ca structură cognitivă (*framing*), cu efect favorabil descentralizării, presupune o anchetă sociologică calitativă de tip focus-grup.

### Mesaje pro și contra descentralizării

O cale pentru a explora cât de amplu este suportul opiniei publice față de descentralizare constă în testarea unor mesaje pro și contra față de tema în cauză. Față de analizele uzuale, care au drept obiect identificarea unui model bazat pe variabile sociodemografice, dar cu putere explicativă redusă, acest tip de analiză urmărește măsura în care anumite narative și structuri cognitive (*frames*) influențează într-o direcție sau alta suportul opiniei publice.

Importanța narativelor și structurilor cognitive în viața socială cotidiană a fost sesizată de Erving Goffman prin teoria sa asupra instituțiilor și rolurilor sociale (Goffman, 1974). Structurile cognitive presupun un set de roluri, relațiile dintre acestea și scenarii de interacțiune, care ghidează interacțiunea socială. Descoperiri de dată mai recentă din cadrul neurologiei, între care se disting cele ale lui Joseph LeDeux (1986, 1992) și din științele cognitive (Lakoff, 2008) au făcut posibilă observarea structurilor cognitive la nivel neuronal. Funcționarea narativelor și a structurilor cognitive depinde de rețelele de asociere preexistente, activate prin utilizarea unor anumite cuvinte. Experimente și analize clinice realizate, între alții, de Drew Westen (2008) au arătat modul în care, prin rețelele de asociere, sunt declanșate procese emoționale de care subiecții nu sunt conștienți, dar care le influențează acțiunea și modul de gândire. Rolul-cheie pe care îl dețin cuvintele în formarea și activarea rețelelor de asociere a fost evidențiat de Frank Luntz (2007: xi) prin remarcă „nu este ceea ce spunem, ci ceea ce oamenii aud”. Altfel spus, oamenii activează rețelele de asocieri prin prisma emoțiilor, experiențelor precedente și chiar a ideilor preconcepute pe care le au.

Setul de mesaje favorabile descentralizării a fost construit pe aserțiuni ce prezintă avantajele sau urmările dezirabile economico-sociale și democratice: creșterea nivelului de trai al populației și reducerea inegalităților economice dintre diferitele zone ale țării, respectiv aducerea deciziilor mai aproape de cetățean. Setul de mesaje nefavorabile a avut la bază tema corupției, ilustrată prin metafora baronilor locali, inclusiv prin compararea puterii actualilor președinți de consilii județene cu foștii prim-secretari din perioada comunistă. În plus față de aceste două teme, au fost testate și mesaje pe tema regionalizării și a statului centralizat (*Tabelele nr. 9 și 10*).

*Tabelul nr. 9*

#### Opinii privind efectele descentralizării

Credeți că descentralizarea, prin trecerea unor atribuții și competențe de la ministere la președinții consiliilor județene și la primari, va conduce la...	Sigur da	Probabil da	Probabil nu	Sigur nu
creșterea puterii și influenței baronilor locali;	57,7	27,4	6,5	8,4
creșterea corupției;	54,5	21,3	13,5	10,7
reducerea inegalităților economice între diferitele zone ale țării;	31,8	25,0	15,6	27,6
aducerea deciziilor mai aproape de cetățean;	28,2	27,2	13,3	31,3
creșterea nivelului de trai al populației.	18,6	24,5	17,5	39,4

*Sursa datelor:* Sondaj de opinie CCSCC.



Rezultatele testării arată că mesajele în favoarea descentralizării au avut rezultate rezonabil de bune, dar cele în defavoarea descentralizării au avut rezultate și mai bune. Contradicția aparentă provine din sistemele de referință diferite, respectiv rețelele de asociere diferite, activate prin cuvintele din fiecare afirmație. Corelații semnificative statistic pe variabile sociodemografice sunt puține și cu putere explicativă redusă. Cel mai probabil, sursa variației nu este de ordin social, ci cognitiv.

*Tabelul nr. 10*

**Acord sau dezacord pe teme conexe descentralizării**

	<b>Acord total</b>	<b>Acord parțial</b>	<b>Dezacord parțial</b>	<b>Dezacord total</b>
Prioritatea Guvernului României ar trebui să fie relansarea economiei și locurile de muncă, nu regionalizarea sau descentralizarea.	74,6	18,3	5,0	2,1
Regionalizarea poate conduce la dezmembrarea României.	36,1	15,3	9,5	39,1
Este bine ca România să fie un stat centralizat, puternic, capabil de politici economice eficiente și politici sociale ambițioase.	67,4	19,0	6,6	7,0
Președinții consiliilor județene sunt la fel de puternici sau chiar mai puternici decât foștii prim-secretari.	49,9	22,5	11,0	16,6

*Sursa datelor:* Sondaj de opinie CCSCC.

După cum am văzut, aproape jumătate dintre cetățeni consideră că proiectul de lege a descentralizării pe care Guvernul și-a angajat răspunderea în noiembrie 2013 reprezintă o măsură mai degrabă bună. Chiar și în cazul acestui grup, mesajele în defavoarea descentralizării au întrunit un acord, total și parțial, semnificativ mai ridicat decât cele în favoarea descentralizării (*Tabelul nr. 11*). Aceasta denotă faptul că suportul în favoarea descentralizării este mai degrabă de tip conformist și lipsit de profunzime în opinia publică. Mai mult, acesta devine vulnerabil în cazul activării rețelelor de asociere pe tema corupției, mai ales în situația apariției consistente și repetitive a unor asemenea mesaje în discursul public.

De ce narativele în defavoarea descentralizării obțin o reacție mai favorabilă din partea românilor decât cele în favoarea descentralizării? Cauza cea mai probabilă rezidă în natura narativelor și a structurilor cognitive în cauză. Argumentele pro-descentralizare sunt mai degrabă de natură utilitară, abstracte, în timp ce argumentele antidescentralizare sunt mai apropiate de factorul emoțional, utilizând mituri și metafore – „corupția”, „baronii locali” – față de care mulți români au deja o atitudine profund negativă. O analiză de profunzime asupra motivațiilor și explicațiilor din spatele opțiunilor subiecților atinge limitele anchetei pe bază de chestionar, presupunând o anchetă de tip calitativ.

Tabelul nr. 11

**Dintre cei care susțin că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună (aproape jumătate din eșantion), ponderi semnificative cred că...**

Prioritatea Guvernului României ar trebui să fie relansarea economiei și locurile de muncă, nu regionalizarea sau descentralizarea	89,7%	<b>Acord total sau parțial</b>
Va crește puterea și influența baronilor locali	80%	<b>Sigur și probabil da</b>
Este bine ca România să fie un stat centralizat, puternic, capabil de politici economice eficiente și politici sociale ambițioase	70%	<b>Acord parțial sau total</b>
Președinții consiliilor județene sunt la fel de puternici sau chiar mai puternici decât foștii prim-secretari	69%	<b>Acord parțial sau total</b>
Descentralizarea conduce la creșterea corupției	67%	<b>Sigur și probabil da</b>
Deciziile sunt aduse mai aproape de cetățean	66%	<b>Sigur și probabil da</b>
Se reduc inegalitățile economice între diferitele zone ale țării	59%	<b>Sigur și probabil da</b>
Va crește nivelul de trai	51%	<b>Sigur și probabil da</b>

*Sursa datelor:* Sondaj de opinie CCSCC.

Vulnerabilitatea suportului pentru descentralizare în rândul opiniei publice reiese și din alte surse. În primul rând, pentru o largă majoritate a cetățenilor, descentralizarea și regionalizarea nu constituie o prioritate. Principalele așteptări față de guvern sunt relansarea economiei și locurile de muncă, nu reorganizarea administrativ-teritorială. Peste 92% dintre români se declară în acord total sau parțial cu acest punct de vedere, inclusiv aproape 90% dintre cei care consideră proiectul de lege o măsură mai degrabă bună. Nici caracterul centralizat al statului, ca termen opus descentralizării, nu reprezintă o problemă pentru cetățeni. În sine, este un termen mai degrabă abstract, care nu trezește reacții la nivelul emoțiilor. Cel mai probabil, pentru cetățeni sunt mai importante politicile economice și sociale ale statului decât modul în care acesta este organizat.

Revenind la denumirea oficială a procesului, respectiv regionalizare–descentralizare, componenta de regionalizare se dovedește a fi o temă cu potențial de polarizare a opiniei publice. Dintre toate temele și mesajele abordate în sondajul CCSCC, este singura temă de acest fel. Românii sunt divizați relativ egal în două mari curente de opinie, unul favorabil și altul nefavorabil regionalizării, fiecare dintre acestea atingând aproape 50% din populație.

## CONCLUZII

Prezentul studiu și-a propus să răspundă la unele întrebări legate de procesul de regionalizare–descentralizare pe trei dimensiuni: conținutul politicilor publice, relația în timp dintre descentralizarea financiară și inegalitățile de dezvoltare dintre diferitele zone ale României și perspectiva populației.

Proiectul de regionalizare–descentralizare reprezintă o nouă viziune asupra statului român și a organizării administrativ-teritoriale, care presupune realizarea unui transfer de amploare, structural, de servicii publice, competențe și fonduri din

subordinea autorităților centrale, reprezentate de guvern, ministere și agenții naționale, în subordinea autorităților locale, respectiv consilii regionale, județene și locale. Prin componenta de regionalizare, procesul necesită modificarea structurii administrativ-teritoriale a României prin înființarea regiunilor administrative. Ca urmare, organizarea administrativă a statului român ar trece de la trei la patru niveluri: (1) central; (2) regional; (3) județean; (4) local. Regionalizarea înseamnă doar componenta cea mai vizibilă a unei politici publice care poate fi rezumată ca descentralizare și prin regionalizare. Documentele de politici publice care descriu proiectul sunt puține la număr și oferă informații de volum redus, dar care permit conturarea unei imagini asupra obiectivelor și conținutului. Voit sau nu, dezbateră publică a fost marcată de confuzii de termeni, în special între dezvoltarea regională și reorganizarea administrativ-teritorială. O posibilă sursă a acestor confuzii este lipsa argumentelor în favoarea procesului. Relevant în acest sens este faptul că principalele două argumente – creșterea absorbției de fonduri europene și cerința din partea UE – au fost abandonate chiar de promotorii procesului, fiind neîntemeiate.

Din punct de vedere legislativ, procesul implică revizuirea Constituției pentru a face posibilă înființarea regiunilor administrative, urmat apoi de o lege a descentralizării prin care să se realizeze transferul de atribuții. La rândul ei, revizuirea Constituției nu a mai fost posibilă în 2013 din cauza disputelor privind constituționalitatea modificării legii referendumului. Ca atare, pentru a nu pierde și anul 2014, s-a optat pentru trecerea directă la legea descentralizării cu intenția transferului de atribuții și active în principal către consiliile județene și, secundar, către consiliile locale. Domeniile incluse în varianta finală a proiectului de lege, adoptată prin procedura asumării răspunderii Guvernului în Parlament sunt sănătatea, cultura, mediul, turismul, tineretul și sportul, precum și metroul din București. După ce Curtea Constituțională a declarat legea descentralizării ca neconstituțională, promotorii procesului de descentralizare au luat decizia politică de a organiza un referendum privind revizuirea Constituției odată cu alegerile pentru Parlamentul European din mai 2014, fapt nerealizat. Reușita revizuirii ar fi înlăturat obstacolele de natură constituțională. Totodată, 2014 reprezenta și ultimul an din legislatura ce se încheie în 2016 în care mai era posibilă realizarea regionalizării. Pe de altă parte, schimbarea structurii politice a majorității guvernamentale în februarie–martie 2014 face improbabilă adoptarea de către Parlament a legii de revizuire a Constituției, fără de care referendumul nu poate avea loc. Chiar și în situația în care se ajunge la referendum, cum pragul de validare de 50% din numărul persoanelor înscrise pe listele electorale permanente rămâne până la finele anului 2014, există un risc major ca procesul de revizuire să eșueze din cauza prezenței scăzute la vot.

A doua dimensiune de analiză a descentralizării se referă la rezultatele observabile în urma a peste un deceniu și jumătate de etape succesive de descentralizare. În primul rând, analiza longitudinală a pus în lumină creșterea masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale României. În al doilea rând, acest fenomen este puternic corelat cu creșterea bugetelor locale, survenită prin descentralizare. România nu este deloc un stat hipercentralizat, ci unul care a cunoscut deja o descentralizare substanțială: bugetele locale cumulează peste un sfert din bugetul general consolidat și circa jumătate din cheltuielile de capital.

În fapt, descentralizarea constituie un factor accelerator al creșterii inegalităților de dezvoltare dintre unitățile administrativ-teritoriale ale României. Cauza acestui fenomen ține de mecanismul de constituire a bugetelor locale, care amintește de principiul biblic „celui care are, i se va da, iar celui care nu are, i se va lua și ce are”. Nivelul alocărilor bugetare pe locuitor din bugetele locale – incluzând consiliile județene și consiliile locale – este puternic corelat cu valoarea PIB pe locuitor, fără a ține seama de necesarul de dezvoltare al comunităților și de inegalitățile economice. Acest fapt este valabil pentru fiecare an și pentru fiecare unitate administrativ-teritorială (UAT) din perioada 1998–2011, cât și pentru întreg setul de date, care cuprinde 546 de observații. Cum peste 80% din bugetele locale sunt constituite din cote defalcate din TVA și impozitul pe venit, descentralizarea mai degrabă întărește tendința de concentrare a resurselor în marile aglomerări urbane. La nivel teritorial, aceasta înseamnă diferențe crescânde între bugetele UAT care cuprind sau sunt apropiate de mari aglomerări urbane, precum cele din București-Ilfov, Timiș, Cluj și Constanța și, respectiv, bugetele UAT preponderent din zone rurale, cu probleme demografice și economice persistente. Experiența a peste 15 ani arată că practica descentralizării din România nu are nimic de a face cu principiile dezvoltării regionale. Creșterea bugetelor locale a avut însă ca efect investiții masive în infrastructura la nivel local, cum ar fi rețelele de apă și canalizare și drumurile orășenești. Deși aceste investiții conduc la creșterea calității vieții locuitorilor din zonele respective, efectul de antrenare asupra întregii economii este foarte slab: mai puțin de 7% din variația PIB pe locuitor fiind explicabilă prin această variabilă.

Prin natura sa, procesul de descentralizare ridică probleme foarte complicate ce țin de arhitectura puterii din interiorul statului român. Prin etapele succesive de descentralizare a apărut și s-a adâncit un dezechilibru instituțional: autoritățile centrale concentrează răspunderea pentru colectarea veniturilor publice, în timp ce autoritățile publice locale dețin un cuvânt tot mai important în privința deciziilor asupra cheltuielilor publice suportate din respectivele venituri. Amploarea fenomenului reiese din faptul că veniturile proprii ale bugetelor locale reprezintă circa o șesime din totalul veniturilor acestora, restul fiind cote defalcate, în timp ce cheltuielile bugetelor locale ating un sfert din totalul cheltuielilor publice și circa jumătate din cheltuielile de capital. Problema de reprezentativitate democratică decurge din același dezechilibru: puterea de decizie asupra veniturilor revine Parlamentului și Guvernului, rezultate din alegerile legislative, iar puterea de decizie asupra cheltuielilor revine autorităților locale, rezultate din alegerile locale. Pe cale de consecință, apar schimbări fundamentale asupra modului în care cetățenii se raportează la actorii politici de la nivel local, respectiv central. Dacă regiunile și alte autorități locale vor fi principalul furnizor de servicii publice către populație, administrând cea mai mare parte a bugetului general centralizat care nu intră în partea de asigurări sociale și având o relație instituțională directă pe linia fondurilor europene, se poate ridica întrebarea: ce sens mai are statul român?

La nivelul balanței puterii reale, crește rolul autorităților locale și al aleșilor locali, îndeosebi președinți de consilii județene și primari ai municipiilor reședință de județ, în detrimentul autorităților centrale, care au drept exponenți membrii

guvernului și parlamentarii. În acest sens, descentralizarea poate fi privită și ca un element al statului neofeudal, un model de organizare care „prezintă elemente structurale similare cu statul feudal clasic (o redistribuire de la masa populației spre coaliția de la vârful statului), dar în condițiile societății moderne” (Zamfir, 2013: 9).

A treia dimensiune a privirii asupra procesului de descentralizare este oferită de modul în care opinia publică se raportează la această temă. Notorietatea proiectului de lege a descentralizării este relativ modestă: la câteva săptămâni după asumarea răspunderii guvernului, ceva mai mult de jumătate dintre cetățeni știau de existența proiectului de lege, iar ceva mai puțin de jumătate erau la curent și cu adoptarea acestuia. Atitudinea generală a opiniei publice față de proiect poate fi descrisă drept conformist-pozitivă. Ceva mai puțin de jumătate dintre români cred că descentralizarea este mai degrabă o măsură bună, circa un sfert, că este mai degrabă o măsură proastă, iar un alt sfert din populație nu are un punct de vedere asupra subiectului. Cadru cognitiv și narativele dezbaterii privind descentralizarea influențează semnificativ atitudinile și opiniile cetățenilor privind această temă. Pe fondul problemei, respectiv în subordinea cui ar fi cel mai bine să fie serviciile publice descentralizate, cuvintele *județean* și *național* pot induce o preferință în favoarea autorităților locale sau a celor centrale.

Poate cel mai important element al perspectivei populației constă în faptul că suportul în favoarea descentralizării este mai degrabă conformist și lipsit de profunzime. Vulnerabilitatea suportului a reieșit din testarea de mesaje pro și contra descentralizării. Mesajele pro-descentralizare obțin rezultate rezonabil de bune, dar cele anti-descentralizare obțin rezultate și mai bune. Sursa variației răspunsurilor nu este de ordin social, ci cognitiv. Mesajele anti-descentralizare sunt construite pe narative ce conțin teme și metafore – corupția, baronii locali – cu puternică încărcătură emoțională. Mai mult, în cazul acestor mesaje există rețele de asociere formate în mintea multor români, care sunt doar activate de aceste teme. În schimb, mesajele pro-descentralizare apelează mai mult la rațional, la o judecată utilitară, pe baza unor aserțiuni.

Vulnerabilitatea suportului opiniei publice pentru proiectul de regionalizare–descentralizare rezultă și din alte surse. În primul rând, pentru o largă majoritate a românilor, regionalizarea și descentralizarea nu constituie o prioritate. Oamenii se așteaptă din partea guvernării, în primul rând, la relansarea economiei și crearea de locuri de muncă, nu la reorganizare administrativ-teritorială. Pe de altă parte, subiectul regionalizării este unul cu potențial de polarizare a opiniei publice în două curente antagonice sensibil egale. Un alt aspect relevant este că pentru români nu gradul de centralizare ar fi problematic, ci modul cum funcționează serviciile publice pe care le furnizează statul român cetățenilor săi.

Proiectul de regionalizare–descentralizare implică schimbări majore asupra structurii de putere din România. În jurul unei asemenea mize politice, este de așteptat cristalizarea unor coaliții pro-și contra descentralizării. Indiferent de rezultatul proiectului de regionalizare–descentralizare din anii 2012–2014, este de așteptat ca tema descentralizării să revină la un moment dat, într-o formă sau alta, în atenția opiniei publice.

## Anexa 1

Dinamica indicelui de dezvoltare al infrastructurii locale (40% apă, 40% canalizare, 20% drumuri orășenești modernizate) 1990–2012, 1990 = 100

Nr. crt.	UAT	1995	2000	2005	2010	2012	Creștere 2012–1990
1	Ilfov	114	199	507	904	1074	974,2
2	Vâlcea	123	110	168	265	312	211,8
3	Covasna	125	142	157	218	284	184,2
4	Tulcea	109	136	168	208	282	182,1
5	Gorj	135	143	186	245	281	181,2
6	Arad	139	170	208	248	279	179,3
7	Sălaj	114	135	168	235	279	179,2
8	Bistrița-Năsăud	112	176	201	256	276	176,2
9	Ialomița	140	160	188	244	269	168,9
10	Satu Mare	141	160	164	228	260	160,4
11	Harghita	107	115	130	219	259	158,7
12	Dâmbovița	113	125	175	238	258	158,2
13	Olt	111	136	166	208	256	156,0
14	Mureș	109	117	148	206	243	143,4
15	Bihor	120	132	176	233	240	140,4
16	Giurgiu	101	113	172	226	238	138,2
17	Alba	130	131	149	199	236	135,7
18	Sibiu	107	111	142	186	236	135,6
19	Neamț	134	148	180	212	222	121,9
20	Dolj	120	124	138	203	215	114,7
21	Argeș	140	146	172	228	214	113,9
22	Bacău	109	124	156	203	207	106,8
23	Cluj	112	115	128	169	197	96,8
24	Prahova	115	136	167	176	194	94,2
25	Timiș	107	117	141	182	194	93,9
26	Galați	112	115	128	165	192	91,5
27	Brăila	110	131	153	181	191	91,4
28	Caraș-Severin	106	114	140	174	189	89,4
29	Suceava	113	121	145	170	187	87,1
30	Buzău	107	121	142	177	186	86,1
31	Vrancea	109	111	153	179	185	84,7
32	Mehedinți	105	122	141	162	184	84,1
33	Hunedoara	113	120	128	156	183	82,9
34	Constanța	108	127	138	162	173	73,2
35	Călărași	104	111	122	152	167	67,4
36	Teleorman	107	106	122	157	163	62,6
37	Iași	104	121	139	156	162	61,7
38	Vaslui	112	121	133	170	161	61,2
39	Maramureș	107	104	111	138	159	59,4
40	Botoșani	120	137	151	155	156	56,1
41	Brașov	124	135	131	152	154	54,1
42	București	99	102	107	114	117	16,6

Sursa datelor: Prelucrări ale autorului pe date INS – baza Tempo.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Dragoman, D., *Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania*, în "Local Government Studies", vol. 37, no. 6, 2011, pp. 647-669.
2. Goffman, E., *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, New York, Harper and Row, 1974.
3. Lakoff, G., *The political mind*, New York, Penguin, 2008.
4. LeDoux, J., *Sensory systems and emotion: A model of affective processing*, în "Integrative psychiatry", vol. 4, no. 4, 1986, pp. 237-243.
5. LeDoux, J., *Brain mechanisms of emotion and emotional learning*, în "Current opinion in neurobiology", vol. 2, no. 2, 1992, pp. 191-197.
6. Luntz, F., *Words that work: it's not what you say, it's what people hear*, New York, Hyperion, 2007.
7. Mărginean, I., *Profiluri teritoriale ale calității vieții la nivel național și regional*, în Mărginean, I. (coord.) *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, București, Editura Academiei Române, 2013.
8. Mihalache, F., *Diferențieri în nivelul de dezvoltare socio-economică a zonelor rurale din România*, în Mărginean, I. (coord.), *Profiluri teritoriale ale calității vieții în România*, București, Editura Academiei Române, 2013.
9. Rotariu, T., Comșa, M., *Câteva considerații statistice asupra alegerilor*, în Rotariu, T., Comșa, M. (coord.) *Alegerile generale 2004: o perspectivă sociologică*, Cluj-Napoca, Editura Eikon, 2005.
10. Săgeată, R., *Modele de regionalizare politico-administrativă*, București, Editura Top Form, 2004.
11. Shabo, M., *Techniques of propaganda and persuasion*, Clayton, Prestwick House, 2011.
12. Tudorel, A., Profiroiu, M., Turtorean, M., *Reforma administrației publice locale. Cazul României*, în "Theoretical and Applied Economics", vol. 497, no. 2, 2006, pp. 55-64.
13. Westen, D., *The political brain*, New York, Public Affairs, 2008.
14. Zamfir, C. (coord.), *România: răspunsuri la criză*, București, ICCV, 2011.
15. Zamfir, C., *O analiză critică a tranziției II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?*, în „Sociologie Românească”, vol. XI, no. 2, 2013, pp. 3-27.
16. \*\*\* Agerpres, *Europarlamentarul Iuliu Winkler: Se face o confuzie voită între politica de dezvoltare regională și structura administrativă a țării*, 8 aprilie 2013.
17. \*\*\* Agerpres, *Vaslui: Liviu Dragnea susține necesitatea regionalizării, în vederea reducerii decalajelor economice*, 7 aprilie 2013.
18. \*\*\* *Alocuțiunea primului-ministru Victor Ponta la dezbaterile publice legate de procesul de regionalizare-descentralizare, organizată de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice în parteneriat cu Academia Română*, 2 aprilie 2013, disponibil online la <http://vocea-romaniei.ro/index.php?name=News&file=print&sid=35552>.
19. \*\*\* *Constituția României*, București, Best Publishing, 2003.
20. \*\*\* Mediafax, *Dragnea: Nu renunțăm la descentralizare. Am pregătit pașii de urmat pentru Guvern și Parlament*, 17 ianuarie 2014.
21. \*\*\* *Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România*, Guvernul României, 19 februarie 2013, disponibil online la [www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare\\_memorandum\\_1902\\_13.doc](http://www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare_memorandum_1902_13.doc).
22. \*\*\* *Programul de guvernare 2013-2016*, Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012, Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012.
23. \*\*\* *Romania: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, International Monetary Fund, 2012b, <http://www.imf.org/external/np/loi/2012/rou/091212.pdf>.

*This study features an analysis of the regionalization – decentralization process, on three dimensions: public policy, the relationship over time between decentralization and the development gap between the different areas of Romania, and the public opinion on this issue. The public policy dimension focuses on the content of the regionalization – decentralization process through the analysis of social documents, in this case, the three official documents issued by the Cabinet and parliament. The aim of the decentralization process is a substantial transfer of public services, areas of responsibility and funds from the central Government to the local government – regional, county and local councils. A secondary objective, but with maximum visibility, emerges through the regionalization component: the creation of administrative regions. This entails a change of the territorial administrative structure of Romania and requires a revision of the Constitution. The second dimension of decentralization deals with the results up to this point, as revealed by a longitudinal analysis over more than a 15-year period public financing and development indicators, at national and administrative unit level. During this timeframe, development gaps increased dramatically. Through the mechanism governing local budgets, decentralization acted as an accelerator for increasing inequality. Public opinion represents a third dimension on decentralization. The secondary analysis of a nationwide opinion poll on this issue focused on its notoriety, the general attitude of the population and the public opinion depth of the support for decentralization. The general attitude regarding the decentralization bill could be summed up as conformist and positive. The vulnerability of the support for decentralization comes from several sources, such as: the association with the corruption and “local barrons” metaphor, its lack of priority on the public agenda, and the polarization potential of regionalization.*

**Keywords:** *decentralisation, regionalisation, development, public opinion, local budgets.*

*Primit: 15.04.2014  
Redactor: Ioan Mărginean*

*Acceptat: 26.05.2014*