

ASPECTE PRIVIND FORMELE DE REGIONALIZARE ÎN UNIUNEA EUROPEAN

Theoretical
article

Keywords

Regionalizare
Descentralizare
Autonomie
Forme de regionalizare

JEL Classification

R11, R58

Abstract

The last decades, regional development processes initiated by European countries have aimed at relaunching economic and social development, the economic recovery of low developed areas, reducing discrepancies among the regions levels of development.

Regionalization action that has taken place in Europe is the result of a series of events and activities that lead to regions establishment in a territory, the forms of regionalization in European states being in correspondence with political and administrative realities in the countries referred to.

The study presents the main variants of regionalization in the EU countries and their basic characteristics resulting from the degree of decentralization, the competences granted to regional powers, the institutions involved. There are also presented some considerations on how the regional systems have evolved and adapted in relation to their degree of autonomy, such as reflected in the recent experiences of some European countries.

Forme ale regionalizării, în corelație cu descentralizarea

Politicile de dezvoltare regional inițiate, în ultimele decenii, de statele europene, au avut drept scop relansarea dezvoltării economico-sociale pe plan local, refacerea economică a zonelor mai slab dezvoltate, reducerea discrepanțelor existente între nivelurile de dezvoltare ale regiunilor.

Noul model de dezvoltare economico-social, care înseamnă transferul unor prerogative ale sistemelor administrative centrale către comunitățile locale, poate fi considerat în funcție de eficiența de care dau dovadă autoritățile respective în utilizarea resurselor de care dispun, respectiv, dezvoltarea unor politici economice și financiare orientate spre stimularea investițiilor, creșterea ocupării ș.a. (Gorun, 2009).

Definind-o ca o diviziune a suprafeței statului în regiuni și transferul responsabilităților administrative și politice către aceste noi unități administrativ-teritoriale, regionalizarea este asociată cu descentralizarea și autonomia regională. Ea s-a desfășurat progresiv într-o serie de țări europene, gradul de autonomie al regiunilor fiind diferit de la o țară la alta și, uneori, chiar în interiorul aceleiași țări (Cruck and Hendrik-Jan, 2007).

Descentralizarea regională și creșterea economică interacționează, această relație dând posibilitatea formării unor imagini privind competențele naționale și regionale ale autorităților publice, concretizate în structurile instituționale.

Acțiunea de regionalizare care se desfășoară în Europa este rezultatul unui ansamblu de fenomene și activități care conduc la formarea regiunilor pe un teritoriu, formele de regionalizare din statele europene fiind în corespondență cu realitățile politice și administrative existente în țările respective. (Lolescu)

Acțiunea de **regionalizare**, asociată descentralizării regionale, se regăsește în forma *regiunilor existente*

unități administrativ-teritoriale sau a noilor regiuni create – noi diviziuni teritoriale.

Definiția dată regionalizării în dicționarul politic "Toupectionnaire" arată că "în organizarea teritorială, regionalizarea este o formă de descentralizare, în favoarea regiunilor, căroră statul le acordă o autonomie administrativă și le transferă unele din prerogativele sale".

Procesul de regionalizare vizează dezvoltarea regiunilor ca unități subnaționale, deci sub nivelul statului național, dar deasupra nivelului local (Dodescu, 2011; "Toupectionnaire").

În statele europene formele de regionalizare corespund unor realități politice și administrative diferite, existente în țările respective. Modelele practicate diferă în funcție de competențele acordate autorităților regionale, instituțiile implicate, gradul de descentralizare, existând următoarele cinci variante (E. Lolescu);

1) Regionalizare administrativă
constă într-o formă uoară de descentralizare prin deconcentrare, manifestată în statele unitare. Guvernul central transmite unele sarcini autorităților aflate în subordinea guvernului (deconcentrate) din teritoriu, sau organismelor locale. Scopul urmărit este de a stimula comunitățile locale în vederea dezvoltării economice și promovarea politicii regionale a UE. Colectivitățile locale sunt implicate în politica de dezvoltare regională prin instituții, dar acestea rămân sub controlul puterii centrale. Se identifică în statele unitare.

2) Regionalizarea pe baza cooperării între colectivitățile locale.
Este o formă de descentralizare administrativă medie prin delegare. Guvernul central transferă regiunilor competențe privind dezvoltarea acestora prin intermediul instituțiilor descentralizate din cadrul autorităților locale.

Regionalizarea se realizează prin intermediul unor colectivități locale existente, având atribuții care le permit cooperarea într-un cadru mai larg în scopul realizării obiectivelor. Această formă prezintă limite cu privire la resurse, competențe atribuite instituțiilor.

Instituțiile regionalizării, pe baza cooperării comunităților locale, urmăresc protejarea drepturilor și autonomiei colectivităților.

3) Descentralizarea regională include o descentralizare administrativă avansată, descentralizare economică și fiscală medie; constă în schimbarea organizării administrative a teritoriului prin **constituirea unei noi categorii administrative-teritoriale**, superioare celor existente – **regiunea** este o parte din ordinea constituțională a statului unitar – având competențe de dezvoltare regională.

Această formă de regionalizare modifică organizarea teritorială, respectând însă principiul constituțional al statului unitar.

Regiunea are specificul ei instituțional, este confirmat prin constituție, nu se bucură de autonomie legislativă, dar are autonomie fiscală, diferind de la un caz la altul. Se distinge printr-o gamă mai largă a competențelor pe care le deține în domeniul dezvoltării economice.

Descentralizarea regională, deși instituțional diferă între țările în care se aplică, prezintă unele trăsături comune:

- administrarea unei regiuni se face de către consiliul ales prin vot universal;

- regiunile nu exercită putere legislativă, dar dețin competențe administrative centrate pe dezvoltarea regională, dar și în domeniile vieții economice și sociale;

- competențele regiunii în organizarea teritoriului sunt limitate la propriile servicii administrative;

- sistemul implică adoptarea unor măsuri capabile să păstreze autonomia colectivităților locale, cum ar fi interdicția

de exercitare a tutelei de către o comunitate asupra alteia;

- regiunile nu au autonomie financiară deplină.

4) Regionalizarea politică sau autonomia regională (regionalism instituțional) – implică o descentralizare politică. Competențele mari ale regiunii sunt garantate prin Constituția statului unitar.

Caracteristici ale regionalizării politice:

- *Comparativ cu descentralizarea regională, fața de care are în plus unele competențe:*

- de încredere legislativă atribuită unei adunări regionale (sau consiliului regional), ale căror competențe sunt garantate prin Constituție;

- exercitarea competențelor se realizează de către un organ executiv, similar unui guvern regional;

- afectează structura statului, modificând Constituția.

- *Diferențieri față de statul federal:*

- regiunile nu reprezintă state, acesta îmi menține integritatea, rămâne stat unitar;

- regiunea nu are Constituție proprie, spre deosebire de regiunile din cadrul statului federal;

- puterea juridică este unică la nivelul statului central; regiunea nu participă prin reprezentanți la exercitarea puterii legislative naționale;

- regionalizarea politică poate afecta doar o parte a teritoriului, sau întreg teritoriul, după caz;

- influențarea structurilor statului este caracteristică statelor regionale.

Regionalizarea politică se regăsește în organizarea teritorială a statului.

5) Regionalizarea prin autoritățile federale (federalizare)

Federalismul este considerat ca fiind expresia unei puternice descentralizări în organizarea statului, care funcționează pe principiul garantării autonomiei structurilor componente. Acestea au competențe de adoptare a

legislației primare garantat de Constituție, sau printr-un acord federal. De asemenea, se spune cel mai bine ca funcționalitate și stabilitate, complexității guvernării europene.

Constituirea statului federal se face prin uniunea de state-entități politice (regiunile în cazul acesta sunt state) care au particularități regionale și etnice. Se caracterizează printr-un nivel foarte ridicat de descentralizare și autonomie teritorială.

Statul federal presupune egalitate în drepturile statelor membre care îl compun. Nu este ferit de presiunile regionaliste, poate fi expus tendinței de regionalizare. Este un model caracteristic Germaniei, Austriei, Belgiei.

Referitor la cele *cinci forme de regionalizare* se remarcă următoarele:

- regionalizarea poate să se reflecte în organizarea unui stat în mai multe forme de manifestare, nu este omogen pe întreg teritoriul statului;

- formele de regionalizare care se regăsesc în organizarea teritorială diferă de la o țară la alta în funcție de condițiile specifice fiecărei țări;

- diferența dintre cele cinci tipuri de regionalizare apare datorită poziției pe care o ocupă puterea centrală (*extinsă sau limitată*), dar rolul acesteia se manifestă în continuare chiar dacă este mai limitat în statele în care autonomia regională este mai puternică;

- competențele acordate regiunilor au impact direct asupra modului în care se elaborează și implementează politica regională dintr-un stat sau altul și asupra obiectivelor acesteia (infrastructură, mediu de afaceri, mediul înconjurător, cercetare, învățământ, turism etc.).

Exercitarea politicilor regionale se manifestă, astfel, în corelație cu descentralizarea și subsidiaritatea, în baza competențelor acordate, fiind create posibilități de administrare eficientă a domeniilor ce fac obiectul acestor politici: dezvoltarea economică a regiunii, infrastructurii, o mai bună utilizare a

resurselor, probleme de mediu ș.a. (Lolescu)

Modele de regionalizare existente în unele state membre UE

Diferită de formele tradiționale de regionalizare prezentate, la nivelul unor țări ale UE (Comitetul Regiunilor etc.), s-au efectuat studii care au urmărit evoluția autonomiei regionale privit din unghiuri diferite, punând în evidență o serie de aspecte operaționale și funcționale ale sistemelor regionale ale autonomiei, astfel cum se reflectă în experiențele recente ale țărilor respective.

În cadrul diferitelor forme de autonomie regională prezente la nivelul Uniunii Europene se remarcă varietatea dinamică a realităților politice și administrative pe care îl acoperă nivelul regional. Schimbările produse la nivel național sunt influențate de particularitățile statului respectiv (tradițiile istorice, teritoriale, economice, lingvistice ș.a.). *Diferența între sisteme este făcută în funcție de regiunile care apar în modelele respective, luând în considerare gradul de autonomie al acestora.* În unele cazuri, același stat, în raport cu gradul de autonomie al regiunilor din structura sa, se poate regăsi în două sau chiar trei modele. În continuare, se prezintă unele considerente asupra modului în care au evoluat și s-au adaptat competențele regionale în ceea ce privește gradul lor de autonomie, cu exemplificarea țărilor în care se practică aceste modele:

Modelul 1: regiuni cu putere legislativă primară (puterea de a adopta legi pe anumite domenii de competență aplicabile regiunii care, pentru domeniile respective, au aceeași putere legală, cu legile adoptate de Parlamentul Național, în alte domenii de competență) a căror existență este stabilită prin Constituție sau un act federal și nu poate fi pus în discuție fără avizul lor:

Austria: *stat federal:* landurile au competențe legislative slabe dar executive,

extinse, respectiv, drepturi și obligații privind implicarea în politica austriacă raportată la UE (nominalizarea de membri în Comitetul Regiunilor, dreptul de a avea reprezentanți în delegațiile naționale la Consiliul UE .a.). Aplicarea legilor federale a fost transferată landurilor sub forma administrației federale indirecte; administrația statului la nivelul regional este aplicată de președintele regiunii.

Belgia: *stat federal:* regiunile și comunitățile sunt entități federale; competențele sunt repartizate între cele două categorii, dar sunt diferite.

Finlanda: *stat unitar* se înscrie în acest model numai cu regiunea Åland – regiune autonomă .

Germania: *stat federal* – competențele sunt divizate între nivelul federal și cel regional (landuri divizate în regiuni) ale cărei temelii au fost stabilite prin Constituția din 1871.

Italia: *stat unitar* se înscrie în acest model cu cinci regiuni care au regim special de autonomie, conform propriilor statute aprobate prin legi și Constituție.

Republica Slovacă: *stat unitar;* începând cu anul 2002, conform Constituției, au fost create regiuni autonome.

Spania: *stat unitar* având regiuni autonome consfințite prin legi de constituire, organizare și funcționare și legi de aprobare a statutelor regiunilor. Nu toate regiunile au același grad de autonomie.

Modelul 2: regiuni cu putere legislativ primar (puterea de a adopta legi pe anumite domenii de competență aplicabile regiunii care, pentru domeniile respective, au aceeași putere legală, cu legile adoptate de Parlamentul Național, în alte domenii de competență), dar a căror existență nu este garantată prin Constituție sau un act federal:

Regatul Unit al Marii Britanii: *stat unitar*, se înscrie în model cu Scoția și Irlanda de Nord care au statut de colectivități regionale în sens de unități autonome.

Modelul 3: regiuni care au puterea de a adopta legi potrivit unui cadru stabilit prin legislația națională și garantată prin Constituție:

Italia: regiunile (altele decât cele autonome menționate în modelul 1) exercită competențe stabilite prin legislația statului. Consiliul Regional are putere legislativă, inițiind și aprobând acte la nivel național, cu respectarea legislației naționale.

Republica Cehă: a creat „regiuni de coeziune” pentru a se adapta contextului european. Puterea legislativă exercitată prin Adunarea Regională este limitată în domeniul managementului financiar al regiunii.

Ungaria: *stat unitar* cunoaște dezvoltarea regională ca o competență globală. Începând cu anul 2007, au fost transferate competențele ale statului către regiuni, constând în puteri de supraveghere administrativă și financiară a provinciilor.

Olanda: *stat unitar* – regiunile au competențe de supraveghere administrativă și financiară a provinciilor.

Modelul 4: regiuni care au puterea de a adopta legi potrivit cadrului juridic stabilit prin legislația națională, dar negarantată de Constituție:

Regatul Unit al Marii Britanii: *stat unitar* se înscrie în model numai cu o regiune - ara Galilor.

Polonia: regiunile (voievodatele) au fost constituite în baza Legii regiunilor (1998); funcționează pe baza principiului descentralizării și autonomiei, fără ca prin domeniul de competență al regiunii, să se afecteze independența districtelor și autorităților locale.

Modelul 5: regiuni cu putere de decizie, având domeniu de aplicare variat (măsurile de aplicare a legislației naționale); consiliile sunt alese prin vot direct.

Danemarca: *stat unitar*. Cele cinci regiuni, în care puterea legislativă se exercită de către un Consiliu Regional, au putere normativă limitată, atribuțiile principale constând în asigurarea unui sistem public de sănătate (finanțat parțial

de guvern, parțial de municipalități). Alte domenii de decizie: infrastructura regională, învățământ, protecția civilă.

Finlanda: se înscrie în acest model, cu regiunea Kainuu care dispune de competențe legitime pe baza unei legi experimentale – proiect-pilot administrativ cu puteri de decizie independente.

Fransa: *stat unitar*, atribuirea competențelor evoluează în spiritul pragmatismului și subsidiarității în cele 26 de regiuni, din care 4 sunt regiuni „de peste mări”; Consiliul Regional este ales prin vot universal direct. Nu are putere legislativă, ci doar de decizie: competențele de decizie se exercită în domenii variate (economic și social, servicii publice, mediu, transporturi ș.a.). Competențele au caracter omogen pentru regiunile din Franța metropolitană, dar sunt diferite de cele „de peste mări”.

Norvegia: a revizuit diviziunea puterilor între entitățile administrative: a descentralizat unele competențe către regiuni, contrabalansate de tendința de centralizare în alte domenii.

Regatul Unit al Marii Britanii: colectivitățile regionale au competențe variate; ca și în Franța, ele servesc ca mijloc de acțiune având caracter economic, pentru guvernarea centrală.

Modelul 6: regiuni cu putere decizională (dar fără putere legislativă), ale căror consilii sunt alese de autoritățile locale. Puterea decizională constă în aplicarea unor măsuri reglementate prin legislația națională.

Finlanda: nivelul regional (pentru 18 regiuni) deține un număr restrâns de competențe (excepție regiunile Aland și Kainuu, menționate la modelele 1 și 3), orientate spre strategii de dezvoltare regională și administrarea fondurilor europene. Scopul administrației centrale este de a evita multiplicarea nivelurilor de guvernare și de a concentra principalele atribuții la nivelul statului.

Competențele regionale sunt evolutive și pot să se adapteze unui context

național și internațional aflat în evoluție.

Fără să se aprecieze o variantă ca fiind cea mai eficientă, se poate considera că regionalizările care au un grad ridicat de descentralizare și autonomie teritorială, răspund mai mult cerințelor guvernării europene multinivel, care se regăsesc, mai ales, în statele din primul și al doilea model.

Această clasificare privind modelele instituționale comune are, constituie un instrument de lucru pentru urmărirea acestui proces aflat în permanentă mișcare.

Concluzii

La baza diferitelor schimbări în sistemele regionale se află probleme sau fenomene generale și internaționale complexe, cum ar fi:

- contextul internațional și european în continuă evoluție, internaționalizarea activităților și structurilor având consecințe asupra guvernării naționale și, respectiv, regionale;

- complexitatea problemelor solicită revizuirea sistemelor, responsabilizarea colectivităților regionale, astfel încât fenomenele să fie tratate cât mai aproape de cetățean;

- necesitatea de a determina cea mai bună formă de descentralizare a competențelor, inclusiv a resurselor, între nivelurile administrative, identificarea celor mai bune variante de rezolvare a problemelor (Conseil de l'Europe, 2007).

Politicile regionale reprezintă un răspuns dat, concomitent, regionalismului și regionalizării, de către fiecare stat, potrivit tradițiilor istorice, economice, sociale, și de către UE, potrivit necesității de a diminua dezechilibrele economice; favorizarea acestui răspuns este realizată prin acțiunea descentralizării, proces subordonat funcțional, subsidiarității (Gorun, 2009).

În UE, regionalizarea se manifestă în forme variate de organizare a structurii

statului, în raport cu realitățile politice și administrative. Este rezultatul unui proces de descentralizare, în care particularitățile modului de atribuire a puterii într-un stat se combină cu elemente de teritoriu ale statului, tradiția și evoluția sa istorică, venind în întâmpinarea cerințelor UE de existența unui nivel administrativ imediat inferior celui național, dar deasupra celui local.

Descentralizarea regională, urmărită prin procesul de regionalizare, după caz, se raportează la regiuni existente, unități administrativ-teritoriale, sau noi regiuni constituite, noi diviziuni teritoriale.

Statele europene au instituționalizat instrumentele politicilor regionale în scopul dezvoltării economico-sociale pe plan local, refacerii economice a zonelor slab dezvoltate, diminuării decalajelor existente.

Aflat în directă corelație cu descentralizarea, regionalizarea conduce la o serie de avantaje în dezvoltarea regiunilor, condițiile fiind diferite de la un stat la altul, în funcție de varianta adoptată:

- determină o administrare mai eficientă și mai responsabilă a regiunilor. Guvernele regionale, comparativ cu guvernele centrale au posibilitatea unei mai bune cunoașterii a nevoilor și intereselor regiunilor lor, astfel că își pot adapta politicile la capacitățile regiunilor. Existența unor relații mai apropiate de cetățeni, a organizațiilor regionale, conduce la creșterea responsabilităților în acțiunea de guvernare;

- conduce la creșterea bunăstării raportat la consumul de bunuri publice, regiunile pot diversifica producția și asigura realizarea acesteia prin costuri mai mici;

- prin regionalizare, efectul descentralizării, se asigură îmbunătățirea dezvoltării, reglementările pot fi adaptate regiunii, deciziile mai rapide, mai clare. Prin creșterea autonomiei financiare la nivel regional, guvernele subnaționale pot influența politicile de dezvoltare

economică, stimulând concurența între regiuni; având posibilitatea de a oferi facilități fiscale, subvenții, pot atrage afaceri, investitori în regiune, stimulând dezvoltarea;

- crearea regiunilor de dezvoltare, în statele UE, are în vedere posibilitatea elaborării și implementării strategiilor, politicilor și programelor regionale ale comunității, stimularea atragerii fondurilor structurale de către regiunile statelor respective (Dodescu, 2011; Crucq and Hendrik-Jan, 2007);

- implementarea regionalizării atrage o mai bună administrare a fondurilor structurale de către unitățile administrative, ca urmare a sprijinului de care beneficiază din partea instituțiilor europene. În acest sens, acțiunile Comisiei Europene s-au concretizat în măsuri privind crearea de fonduri orientate către dezvoltarea regională și a mecanismelor instituționale de monitorizare a utilizării lor, prin intermediul programelor regionale.

Transferul de putere la nivelul regiunilor, reformularea politicilor, satisfacerea cerințelor și nevoilor locale este o tendință care se manifestă la nivelul întregului spațiu european, exprimat prin varietatea proiectelor regionale din interiorul statelor membre (Bafoil, 2010).

Nivelul regional privește majoritatea statelor membre și este important pentru observarea diverselor probleme, concentrarea problemelor la nivel local și rezolvarea eficientă a acestora, inclusiv la nivelul cetățenilor, coordonarea problematicilor între diferitele regiuni și niveluri supraregionale.

BIBLIOGRAFIE

- [1] Bafoil, F. (2010), *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.eucentre.sg/articles/203/downloads/FBafoil-RegionalisationDecentralisation-EEPoland.pdf>;
http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Negocjacje_2014_2020/Raporty/

- Documents/regionalization_and_decentralization_eastern_europe_and_poland.pdf ;
- [2]Crucq, P.; Hemminga, Hendrik-Jan(2007),*Decentralization and Economic Growth per capita in Europe* EC 178, Rijksuniversiteit Groningen Wetenschapswinkel Economie & Bedrijfskunde, University of Groningen Science Shop of Economics, Management & Organization, Netherlands,Groningen, http://www.e-f-a.org/images/content/decentralization_and_economic_growth_per_capita_in_europe.pdf
- [3]Dodescu, A.(2011), Experiences and Tendencies of Decentralization at Regional Level in the European Union,*Conference Proceedings „European Integration-New Challenges” 7th edition*, May 27 - 28, University of Oradea, Faculty of Economics , *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series; Supplement*, p47, <http://connection.ebscohost.com/c/articles/69878607/experiences-tendencies-decentralization-regional-level-european-union;>
- [4]Gorun, A.,(2009) Regional Politics, Decentralisation and Subsidiarity, *The International Conference on Economics and Administration, Faculty of Administration and Business*, University of Bucharest, Romania ICEA – FAABucharest, 14-15th November, http://www.itchannel.ro/faa/344_pdfsam_ICEA_FAA_2009.pdf;
- [5]Lolescu, E.,No iuni introductive. Regionalism, regionalizare, dezvoltare regional ; Capitolul 1, http://www.drpemaster.ro/curs/E.Lolescu/Referate/CapI_master_DRPE.pdf ;
- [6]Conseil de l’Europe(2007),*Démocratie locale et régionale. Rapport sur les pratiques européennes et développements récents en matière d’autonomie régionale*, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/ministerial_conferences/valencia/default_FR.asp;
- [7]Régionalisation, "Toupictionnaire": le dictionnaire de politique, <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Regionalisation.htm>.