



## UNELE ASPECTE PRIVIND REGIONALIZAREA ÎN STATELE UNIUNII EUROPENE

Carolina MACOVETCHI,  
doctorandă, magistru în drept

### SUMMARY

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 the recent experience of some European countries.

**Keywords:** regionalization, region, decentralization, the regionalization process, regionalism, administrative-territorial organization, spatial-functionally unit, administrative regionalization, political regionalism, state with regional autonomies

### REZUMAT

Articolul prezintă principalele aspecte ale procesului de regionalizare în țările UE și caracteristicile lor de bază care rezultă din gradul de descentralizare, competențele acordate puterii regionale, instituțiile implicate. Sînt prezentate, de asemenea, unele considerații asupra modului în care sistemele regionale au evoluat și s-au adaptat în funcție de gradul lor de autonomie, este reflectată experiența recentă a unor țări europene.

**Cuvinte-cheie:** regionalizare, regiune, descentralizare, proces de regionalizare, regionalism, organizare administrativ-teritorială, unitate spațială funcțională, regionalizare administrativă, regionalism politic, stat cu autonomii regionale

*Introducere. Importanța și actualitatea cercetării este justificată de caracterul transformărilor care au survenit în viața politico-socială, de realitățile și tendințele comune ale evoluției statelor europene.*

*Dacă urmărim evoluția procesului de regionalizare din ultima jumătate de secol, importanța crescîndă a regiunii, apariția și răspîndirea vertiginoasă a euroregiunilor, nu putem să nu remarcăm că această dinamică este aproape simultană cu construcția europeană. În acest sens se menționează just că „cea care a forțat dezvoltarea regională a fost Uniunea Europeană, cu precădere Comisia, ca instituție supranațională” [1, p. 199-228]. Mai mult decît afit, în ultimele decenii instituțiile europene au sprijinit dezvoltarea regională prin intermediul a diverse programe și proiecte și au elaborat acte fundamentale, oferind regionalizării conținutul ei actual, centrat pe dezvoltare economică.*

Experiența statelor europene este relevantă pentru a înțelege că nivelul regional reprezintă mediul favorabil pentru stimularea unei dezvoltări economice și sociale intense, prin utilizarea eficientă a resurselor locale și regionale. Această evoluție a creat un cadru propice ideii de regionalizare în Republica Moldova, unde regionalizarea se impune și grație șanseii de accelerare a dezvoltării oferite de fondurile structurale și de coeziune socială, precum și din perspectiva oportunităților de dezvoltare pe care le aduce intensificarea cooperării la nivel regional. Astfel, politica de dezvoltare regională devine

o componentă esențială a politicii naționale din Republica Moldova.

Astfel, în ultimele decenii, regionalizarea a devenit uzual, reprezentînd o tendință comună în evoluția statelor europene.

Scopul principal al studiului constă în cercetarea complexă și multiaspectuală a regionalizării la nivelul Uniunii Europene și a particularităților acesteia în statele europene, centrîndu-ne pe aspectele relevante pentru procesul de regionalizare în Republica Moldova, inclusiv din perspectiva integrării europene.

Pentru a plasa dinamica fenomenului regionalizării într-un cadru

mai amplu, a fost analizată evoluția acestui proces la nivelul Uniunii Europene, cu etapele prin care a trecut, precum și modul de regionalizare specific fiecărei țări europene, în funcție de particularitățile sale de diferit gen.

**Materiale și metode aplicate.** În procesul studiului au fost aplicate următoarele metode de investigație științifică: analiza logică, analiza istorică, analiza comparativă, analiza prospectivă. Toate aceste metode au fost utilizate nu izolat, ci ca un aparat metodologic complex, acesta cuprinzînd cele mai moderne procedee și tehnici de cercetare.

Baza teoretică, metodologică și empirică a studiului o constituie: principalele documente internaționale în materie, legislația Republicii Moldova, literatura juridică de specialitate, evaluările și rapoartele realizate asupra implementării Strategiei de dezvoltare regională în Republica Moldova.

**Rezultate obținute și discuții.** Uniunea Europeană a încurajat regionalizarea ca un catalizator pentru implementarea politicilor de eliminare a dezechilibrelor și de asigurare a coeziunii sociale, precum și ca un criteriu de integrare. Totuși, la nivel național regionalizarea este rezultatul evoluțiilor politice, conceptuale și instituționale specifice fiecărei țări în parte.

În continuare vom supune analizei cazuri particulare de regionalizare în statele europene, accentul fiind plasat pe câteva aspecte care le considerăm relevante pentru Republica Moldova, în sensul experienței ce poate fi preluată: *aspectele economice, instituțional și de delimitare a competențelor*.

Având în vedere *aspectul economic*, problemele disparităților regionale în statele UE pot fi reduse la trei tipuri:

1) deosebiri în angajare, în special niveluri ridicate de șomaj rezultate din restructurarea industrială (probleme de slabă angajare au apărut și în regiunile întârziate din punct de vedere al dezvoltării);

2) deosebiri economice, exprimate în termenii contribuției regiunilor la produsul național brut și raportarea acestuia la structura activității economice;

3) probleme demografice și geografice, incluzând periferia și migrarea populației de la o regiune la alta, ca factori legați de condiții extreme climaterice și fizice [2, p. 117-124].

Astfel, există o diversitate economică considerabilă între statele-membre ale Uniunii Europene, atât în termeni structurali ai activităților economice, cât și în termenii dezvoltării. Din acest punct de vedere, în cadrul Uniunii Europene s-au identificat câteva mari grupuri de țări în care dezvoltarea regională are trăsături comune, cum ar fi gradul de dezvoltare a regiunilor, specificul problemelor regionale, scopurile și sarcinile politicii de dezvoltare regională, instrumentele prin care se realizează.

Primul grup este alcătuit din așa-numitele „state aderente” – *Grecia, Irlanda, Portugalia și Spania* –, cu un nivel mai slab de dezvoltare în comparație cu alte țări ale UE (până la aderarea la UE a fostelor state socialiste din Europa), pentru care motiv aspectul dezvoltării regionale este inclus în cadrul dezvoltării naționale. În aceste state scopurile dezvoltării regionale sînt secundare și decurg din scopurile dezvoltării economiei naționale sau le completează. Astfel, țările acestui grup s-au axat pe o politică de dezvoltare

regională cu obiective prioritare în progresul industriei autohtone, situată cu precădere în regiunile care concentrau marile aglomerări urbane, abordînd mai întîi o creștere a competitivității economice pe plan internațional și apoi o armonizare a dezvoltării economice pentru întreg teritoriul.

Deși s-a crezut că o astfel de politică va conduce la creșterea produsului intern brut pentru fiecare țară în parte, ascensiunile dezvoltării regiunilor deja prospere au condus la accentuarea decalajelor dintre diferitele niveluri de dezvoltare. Acest lucru se poate observa în Grecia și în Spania, care, în încercarea de a dezvolta mai mult marile aglomerări urbane, au ajuns să fie eligibile pentru obiectivul 1 al Comunității europene, pe perioada 2000-2006, pentru aproape întreg teritoriul. În ceea ce privește Irlanda și Portugalia, acestea au adoptat o politică de dezvoltare regională axată pe dezvoltarea industriei autohtone (deci tot a marilor orașe), prin încurajarea întreprinderilor mici și mijlocii. Deși în unele regiuni această politică a dat rezultate, aceste țări continuă să se confrunte cu probleme mari, precum creșterea numărului de șomeri. Din acest motiv, și aceste două țări continuă să beneficieze de asistență din partea Uniunii Europene pentru întreg teritoriul.

Grupul al doilea îl constituie *Germania și Italia*, care se confruntă cu problema unei diferențieri semnificative între nivelele de dezvoltare ale regiunilor italiene din nord față de cele din sud și a landurilor germane din est față de cele din vest. În Italia, PIB/locuitor în regiunea cea mai săracă (Calabria) este de doar 46,7% din PIB/locuitor al celei mai bogate regiuni (Lombardia);, în Germania, unde diferențele sînt mai pronunțate, PIB/locuitor în Thuringen este de sub 20% față de PIB/locuitor din Hamburg. Într-adevăr, aceste regiuni reprezintă extremele Uniunii Europene, cu un PIB/locuitor de la 38% la 196% din media Uniunii Europene.

Pentru redresarea economiei, ambele țări pun în practică politici

regionale atât în zonele cu probleme, cât și în zonele prospere, Germania continuînd să asiste estul, iar Italia renunțînd recent la o politică concentrată exclusiv pe sud. În țări ca Germania și Italia, care prezintă discrepante clare în dezvoltarea lor economică, respectiv o parte din teritoriul țării este mult mai dezvoltată comparativ cu cealaltă (motiv pentru care au fost denumite țări cu „economie dualistă”), politica de dezvoltare regională aplicată vizează asigurarea asistenței financiare tuturor regiunilor de dezvoltare, dar axîndu-se pe reducerea dezavantajelor regionale, pe restructurarea forței de muncă și pe ameliorarea condițiilor de viață [3].

*Țările scandinave (Suedia, Finlanda)* constituie grupul trei și sînt caracterizate prin teritorii vaste slab populate și îndepărtate din punct de vedere geografic. În aceste state politica dezvoltării regionale tradițional este bazată pe principiul egalității și asigurării dezvoltării echilibrate a regiunilor în cadrul statului, în concordanță cu necesitatea soluționării problemelor mai serioase ale zonelor nordice îndepărtate.

Grupul patru îl constituie *statele Europei de Nord-Vest – Franța, Marea Britanie, Olanda, Belgia* etc., în care politica de dezvoltare regională are o evoluție istorică mai îndelungată, iar etapa orientării spre lichidarea dezecilibrelor interregionale a fost demult depășită. Ariile prioritare pentru programele de dezvoltare regională sînt localitățile rurale greu disponibile din cauza condițiilor geografice, îmbunătățirea situației pe piața forței de muncă, echilibrarea condițiilor de trai etc.

De exemplu, în Franța politica dezvoltării regionale tinde să reducă diferențele în standardele de viață legate de situația geografică și demografică, consecințele economice și de angajare, să compenseze dezavantajele regionale prin reglarea nivelurilor de impozite și reducerea diferențelor în disponibilitatea resurselor pentru autoritățile locale. Mai mult decît atât, alte politici (de dezvoltare economică,



socială, culturală, sporturi, educație, mediu înconjurător etc.) sînt chemate să contribuie la obiectivele dezvoltării regionale. Avînd în vedere că obiectivele regionale au o arie largă de cuprindere, legislația franceză prevede o gama variată de instrumente de politică regională (noi sau existente), extinzîndu-se de la impozitele diferențiate pe afaceri, în funcție de zonă, la infrastructura și pregătirea serviciilor publice, precum și la măsurile de stimulare a politicii regionale comune aproape tuturor țărilor-membre ale Uniunii Europene [4, p. 52].

În statele centralizate, precum Danemarca sau Luxemburg, politica de dezvoltare regională are un profil și o prioritate mai mică decît în orice altă parte. Aceasta datorită asocierii politicii regionale cu prosperitatea relativă a țărilor implicate, respectiv cu dimensiunea lor geografică mică și prin absența diferențelor regionale severe. În Danemarca, preocuparea, la nivel național, pentru șomaj a dus la abolirea, în 1991, a tuturor măsurilor politicii de dezvoltare regională, iar harta zonelor regionale a fost păstrată ca o măsură de precauție, pentru a permite acordarea sprijinului financiar pentru investițiile mari. Totuși, obiectivele politicii de dezvoltare regională vizează identificarea punctelor tari și a oportunităților existente în regiunile mai puțin dezvoltate. Natura și obiectivele politicii de dezvoltare regională în Luxemburg pornesc de la dimensiunea mică a economiei și de la faptul că întreaga țară reprezintă, de fapt, o regiune de graniță. Problema regională este asociată, în principal, cu restructurarea industriei grele [5].

Experiența statelor occidentale relevă faptul că politicile regionale se bazează pe amenajarea teritoriului și pe investiții pentru dezvoltarea mediului de afaceri. Aceste țări au avut în vedere acordarea de asistență financiară tuturor regiunilor de dezvoltare (în special celor cu probleme), astfel încît să realizeze o dezvoltare uniformă a teritoriului [3]. Sarcinile urmărite de dezvoltarea regională în această parte a

Europei se orientează spre îmbunătățirea continuă a infrastructurii de transport și comunicații, o mai bună exploatare a potențialului de dezvoltare specific regional, diversificarea activităților în zonele rurale pentru prevenirea migrării populației, îmbunătățirea calității a resurselor umane, rezolvarea problemelor de mediu, în special în zonele rurale.

*Statele Europei Centrale și de Est (România, Polonia, Cehia, Ungaria, Slovenia, Estonia etc.)* formează grupul cinci, unde dezvoltarea regională în ultimul timp are o evoluție continuă atît la nivel național, cît și la nivel regional. Punerea în practică a politicii de dezvoltare regională în aceste țări a fost impulsionată de presiunea exercitată de regiunile cele mai afectate de consecințele sociale ale restructurării, de instabilitatea politică creată în vechile regiuni industriale sau în regiunile amenințate de șomajul industrial, precum și de tranziția la economia de piață și de cerințele rezultate din pregătirea aderării la Uniunea Europeană.

În încercarea lor de a rezolva problema decalajelor în dezvoltarea economiilor naționale, autoritățile publice ale țărilor din Europa Centrală și de Est au preluat obiectivele politicii de dezvoltare aplicate în țările-membre ale Uniunii Europene și le-au adaptat în legislația proprie, în funcție de situația economică și socială a fiecăreia. Astfel, obiectivele politicii de dezvoltare regională prevăzute au demarat cu crearea cadrului administrativ-instituțional necesar implementării acestei politici, precum și cu concentrarea asupra unui număr de zone cu probleme de dezvoltare. După ce au fost create instituțiile necesare în domeniu, măsurile pentru dezvoltarea economică vizează îmbunătățirea activității în sectorul productiv și încurajarea restructurării industriale, dezvoltarea resurselor umane și îmbunătățirea infrastructurii de afaceri [3].

*Aspectul instituțional* al regionalizării diferă de la țară la țară, fiind în dependență de structura de stat, organizarea administrativ-teritorială, gradul de descentralizare,

experiența în promovarea politicii de dezvoltare regională.

Dezvoltarea regională are un caracter centralizat în țările ce se caracterizează printr-un înalt grad de centralizare și, ca urmare, prin *regionalizare administrativă* (Grecia, Portugalia, Suedia, Luxemburg). În aceste țări, responsabilitatea pentru politica de dezvoltare regională aparține unor *ministere* sau *structuri ministeriale* care asigură elaborarea reglementărilor în domeniu și coordonarea implementării strategiilor și programelor de dezvoltare regională. De exemplu, în Grecia acesta este Ministerul Economiei Naționale [6]. Totodată, administrația deconcentrată a statului este însărcinată cu dezvoltarea regională în cele 13 regiuni administrative. Secretarul general al regiunii este asistat de un consiliu regional consultativ format din reprezentanții colectivităților locale.

În Portugalia, responsabilitatea pentru politica de dezvoltare regională aparține Directoratului General al Autorităților Locale din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale [7]. Există și cinci comisii regionale de coordonare, organe deconcentrate însărcinate cu punerea în aplicare a strategiei de dezvoltare regională sub autoritatea ministerului menționat.

În Suedia, un număr mare de structuri guvernamentale sînt implicate în elaborarea strategiilor și implementarea politicilor de dezvoltare regională, fără ca să existe structuri specializate în acest sens. Fiecare minister este responsabil pentru politica de dezvoltare regională în domeniul său de activitate. Spre exemplu, Consiliul Național de Locuințe, Construcții și Planificare (Boverket), Administrația Națională Feroviară (Banverket), Administrația Națională a Drumurilor (Vägverket) și Agenția pentru Protecția Mediului (Naturvårdsverket) sînt structuri de stat relevante pentru problemele de dezvoltare regională și de planificare a teritoriului în domeniul lor de competență. La nivel regional există un guvernator de district, cu atribuții vaste în domeniul regionalizării, interesele locale fiind reprezentate în consiliul



de administrație care îl asistă [8]. În Luxemburg, hotărârile în domeniu se adoptă în comun de către Ministerul de Interne și Consiliul Municipal [9].

În țările în care regionalizarea se efectuează în baza *colaborării între colectivitățile locale existente* (Finlanda, Irlanda, Olanda), elaborarea și coordonarea implementării strategiilor și politiciilor de dezvoltare regională sînt de asemenea asigurate la nivel central. În Finlanda, la nivel național, amenajarea teritoriului, dezvoltarea regională și politicile de mediu sînt separate între două ministere: Ministerul Mediului, responsabil pentru problemele politicilor de mediu, dezvoltarea durabilă și amenajare a teritoriului, și Ministerul de Interne, responsabil pentru dezvoltarea regională. Ministerul de Interne asigură elaborarea legislației în domeniu, totodată coordonarea implementării fiind asigurată și de Ministerul Industrii și Comerțului. Mai mult, la nivel regional există așa-numitele birouri provinciale ale statului – autorități în serviciul administrației centrale la nivel regional, care sînt responsabile de implementarea politicii de dezvoltare regională [10].

În Irlanda, dezvoltarea regională se realizează prin intermediul structurilor guvernamentale ale Minister for the Environment, Heritage and Local Government, precum și prin agențiile guvernamentale specializate IDA-Ireland și Enterprise Ireland [11]. În Olanda, politica de dezvoltare regională este sub supravegherea Ministerului Locuințelor, Amenajării Teritoriului și Mediului [12].

În statele federale (Germania, Belgia, Austria), responsabilitatea pentru politica de dezvoltare regională este la latitudinea regiunilor sau landurilor, legislațiile naționale asigurînd o strictă delimitare a competențelor între stat și regiuni. Cu toate acestea, la nivel central mai multe ministere sînt responsabile de domenii separate ale politicii de dezvoltare regională, fiind create și structuri speciale de promovare a dezvoltării regionale: Departamentul pentru Promovarea Politicii de Dezvoltare Regională a

Administrației Cancelarului Federal în Austria; în Germania – Grupul Operativ în componența căruia intră reprezentanții landurilor și ai guvernului federal, care asigură stabilirea relațiilor de parteneriat între landuri, elaborarea planului anual general de dezvoltare regională, finanțarea programelor și proiectelor regionale; în Belgia – Ministrul Regional al Economiei – structuri care acordă susținere și consultanță regiunilor [13].

În alte state din UE (Franța – cu descentralizare regională, Spania și Italia – state cu autonomii regionale, Marea Britanie – cu forme diferite de regionalizare), dezvoltarea regională are un caracter de conlucrare între structurile specializate create la nivel central și regiunile dotate cu competențe de elaborare și implementare a programelor de dezvoltare regională.

În statele ECE problema regionalizării a devenit actuală la începutul anilor '90, cînd restaurarea democrației a determinat o voință puternică de a adopta standardele instituționale ale țărilor Europei de Vest. Importanța crescîndă a politicii regionale a UE a determinat inițiativa de consolidare a instituțiilor regionale drept modalitate de conformare cu cerințele UE, cu perspectiva unui eventual parteneriat. Totodată, tranziția la economia de piață a cauzat discrepanțe esențiale între orașele-capitală și regiunile economice mai puțin avantajate, precum și între localitățile urbane și cele rurale. Acest fapt a necesitat o dezvoltare activă a politicii de dezvoltare regională.

Astfel, în țările Europei Centrale și de Est dezvoltarea regională se prezintă ca un fenomen recent, apărut și promovat grație procesului de democratizare și intensificare a dezvoltării socioeconomice. În plan instituțional accentul se pune pe crearea unor unități funcționale sau regiuni teritoriale, separat de structura administrativ-teritorială internă existentă a statelor.

Din punct de vedere instituțional, pentru țările ECE este specifică crearea de structuri și instituții specializate care au un caracter asemănător celor din UE, fiind amplasate

la diferite nivele de administrare.

La nivel central, politica de dezvoltare regională este coordonată de cîteva tipuri de structuri și instituții. În primul rînd, acestea sînt *ministerele*, care au un caracter specific domeniului sau au în competența lor și problemele de dezvoltare regională. De exemplu, în Estonia acesta este Ministerul Afacerilor Interne [14], în Ungaria – Ministerul Colectivităților Locale și de Dezvoltare Teritorială [12]. În al doilea rînd, sînt create organisme de tip *Consilii Naționale de Dezvoltare Regională*, însărcinate cu pregătirea recomandărilor sau deciziilor în problemele de dezvoltare regională, coordonarea activității ministerelor și autorităților regionale în implementarea programelor de dezvoltare regională, organizarea consultațiilor cu organizațiile interesate de la nivel local și regional, monitorizarea utilizării fondurilor alocate pentru programele de dezvoltare regională etc. Aceste organisme sînt compuse din reprezentanți ai ministerelor, autorităților administrației publice regionale și locale, camerelor de comerț și industrie, ai lumii de afaceri și societății civile.

Au fost create la nivel central și structuri distincte pentru acordarea asistenței în elaborarea și implementarea politicii de dezvoltare regională de genul *Agențiilor Naționale de Dezvoltare Regională*, experiența țărilor occidentale oferind informații valoroase pe termene scurte și lung în ceea ce privește funcționarea acestor organisme. De exemplu, în Estonia, în 1995, au fost create două organe centrale: Consiliul consultativ de politică regională, pentru coordonarea interministerială a politicilor vizînd dezvoltarea regională, și Agenția Estoniană de Dezvoltare Regională. Ultima este în serviciul a patru ministere (afacerilor interne, economiei, agriculturii și mediului) și a autorităților districtuale și asociațiilor comerciale care promovează politica de dezvoltare regională. Agenția conduce activitatea în domeniul politicii regionale, realizarea programelor de dezvoltare regională și acordă sprijinul necesar



tuturor organizațiilor regionale. Politica statului este implementată la nivelul a 15 arondismente de un guvernator [14].

În Slovenia, de asemenea, regionalizarea este condusă de instanțe centralizate – Consiliul dezvoltării regionale pe lângă guvern și Agenția de Dezvoltare Regională [15]. Asemănătoare este situația în Lituania, unde punerea în practică a politicii de amenajare a teritoriului și de dezvoltare regională este condusă de un guvernator la nivelul unităților administrativ-teritoriale superioare (adică provincie/departament), în 1998 fiind create și două Agenții regionale de dezvoltare [16]. Agenția Poloneză de Dezvoltare Regională, creată în 1993 și finanțată în mare parte prin intermediul programului PHARE, este specializată în implementarea programelor de dezvoltare regională. Totodată, ea coordonează și conlucrează cu cele peste 70 de agenții de dezvoltare regională și locală, create pe întreg teritoriul țării [17].

În unele state au fost create și structuri pentru acordarea asistenței în elaborarea politicii regionale și diseminare de informație. De exemplu, Centrul pentru Dezvoltare Regională din Cehia, care, prin intermediul rețelei sale de filiale, acordă asistență informațională și de instruire agențiilor regionale și locale pe probleme de dezvoltare regională [18], sau Centrul Guvernamental de Cercetări Strategice din Polonia, responsabil de efectuarea analizelor în domeniul dezvoltării regionale și elaborarea politicii teritoriale [17].

La nivel local, structurile principale de realizare a dezvoltării regionale sînt, de obicei Consiliile locale de dezvoltare regională și Agențiile de Dezvoltare Regională.

În Ungaria, Legea din 1996 privind amenajarea teritoriului le-a încredințat provinciilor responsabilitatea dezvoltării regionale. Ele au sarcina de a stabili un plan de dezvoltare și de a contribui la crearea asociațiilor intercomunale de dezvoltare regională. Cu acest scop, sînt create consilii de dezvoltare

provincială, care îl au în frunte pe președintele consiliului provinciei. Dezvoltarea regională poate de asemenea genera o cooperare voluntară între provincii, care mai apoi stabilesc un consiliu de dezvoltare regională. Astfel, sistemul pe două nivele de coordonare a dezvoltării regionale din Ungaria include: Consiliile Provinciale de Dezvoltare, care realizează coordonarea politicii de dezvoltare regională în fiecare din cele 19 provincii; Consiliile Dezvoltării Regionale, care realizează elaborarea planurilor regionale de dezvoltare pentru fiecare din cele 7 regiuni și care acționează în calitate de verigă de legătură între ministere, camerele de comerț și industrie și reprezentanții administrațiilor locale [19].

În Slovenia, legislația în vigoare prevede crearea Agențiilor de Dezvoltare Regională, care să se ocupe de coordonarea politicii naționale și a inițiativelor apărute la nivel local [20].

Tendința generală a aspectului instituțional al dezvoltării regionale în țările ECE este adaptarea pentru realizarea cu maximă eficiență a obiectivelor politicii de dezvoltare regională și integrarea cu succes în Uniunea Europeană. Experiența statelor europene a demonstrat că crearea unor fonduri pentru dezvoltare regională poate înlesni realizarea programelor de dezvoltare regională. Astfel de fonduri au fost create, la nivel național și/sau la nivel regional, în toate țările europene. Principiul de creare constă în cofinanțarea, prin participarea la formarea acestuia a mijloacelor guvernului central, a surselor locale ale municipalităților și comunelor din cadrul diferitelor regiuni, a apurturilor sectorului privat, precum și sursele diferitor instituții internaționale.

Experiența țărilor europene, din perspectiva aspectului instituțional al regionalizării, denotă o mare varietate de soluții – de la varianta controlului ministerial direct pînă la controlul administrativ delegat și încheind cu un sistem de management de tip regionalist. Se întîlnește o coordonare centrală a politicii de dezvoltare regională

de către un singur minister, o abordare înalt centralizată, în care afit proiectarea, cît și administrarea politicii de dezvoltare regională sînt realizate de departamente ale administrației centrale de stat. Există sisteme în care activitățile de proiectare, respectiv de implementare a politicii de dezvoltare regională să fie împărțite între diferite ministere. O altă soluție este delegarea responsabilităților în domeniu unei autorități administrative, incluzînd o separare a responsabilităților politică și administrativă și implicînd o instituție relativ independentă funcțional de ministerul căruia îi aparține. Avantajul acestei abordări constă în faptul că managementul politicii de dezvoltare regională este în mai mică măsură supus influenței politice, căpătînd în același timp o mai mare stabilitate. În state separate se ajunge la delegarea către regiuni a responsabilității de implementare a politicii de dezvoltare regională.

*Aspectul de delimitare a competențelor* între centru și regiuni este și el diferit în funcție de gradul de descentralizare caracteristic statului. Diviziunea competențelor poate fi descrisă prin șirul de concepte *centralizare – deconcentrare – descentralizare*, relația dintre nivelul central și cel local fiind în continuă schimbare. În statele cu un nivel jos de descentralizare, puterea centrală creează structuri ierarhice, avînd posibilitatea de a controla și chiar a anula deciziile inferioare. Totuși, în țările UE se manifestă o tendință generală de implicare tot mai intensă a autorităților regionale în elaborarea și implementarea programelor de dezvoltare regională. Din aceste considerente, rolul structurilor centrale se limitează la adoptarea politicii și coordonarea acțiunilor de dezvoltare regională.

În funcție de gradul de descentralizare, sînt identificate șase modele de regiuni, pentru fiecare model fiind precizate principalele competențe, instituțiile caracteristice și modul de alocare a resurselor [21]:

1 – regiuni cu puterea de a pro-

mulga legislația primară, a căror existență este garantată de Constituție sau de Acordul Federal. Competențele unor astfel de regiuni privesc adoptarea de legislație primară în ariile care le sînt atribuite prin constituție. Regiunile pot avea puteri în adoptarea legislației secundare în cadrul de acțiune a legislației primare, promulgate de parlamentul național.

2 – regiuni cu puterea de a promulga legislația primară, a cărei existență nu este garantată de constituție sau de un acord federal. În această situație, regiunile pot legifera în domenii în care statul nu are competență exclusivă. Ele pot exercita și puteri delegate de către stat.

3 – regiuni cu puterea de a promulga legislație în conformitate cu cadrul stabilit de legislația națională, a cărei existență este garantată de constituție.

4 – regiuni cu puterea de a promulga legi și alte acte legislative regionale, în conformitate cu cadrul stabilit de legislația națională, a căror existență nu este garantată de constituție.

5 – regiuni cu putere decizională (fără putere legislativă) și consilii alese direct de către populație. Ariile lor de competență sînt înscrise în constituție sau în legislația națională.

6 – regiuni cu putere decizională, fără putere legislativă, avînd consilii alese de către autoritățile locale competente. Toată puterea consistă în puteri delegate, fie de către guvernul central, fie de către autoritățile locale. Nu au putere legislativă, competențele regionale bazîndu-se pe legislația națională și pe decretele guvernamentale. Dar au, în schimb, o largă posibilitate de acțiune să adapteze exercitarea competențelor la condițiile lor specifice.

Este cert că statele care pot fi raportate primului grup au conferit regiunilor largi competențe, fapt consfințit chiar în legile lor fundamentale. Un astfel de stat este Spania, care, conform Constituției din 1978, este compusă din 17 comunități autonome și 2 provincii, avînd grade diferite de autonomie. În sensul care ne interesează, meri-

tă atenție Titlul VIII din Constituție – *Despre organizarea teritorială a Spaniei*, această organizare bazîndu-se pe o largă autonomie teritorială. În mod deosebit sînt tratate *Comunitățile Autonome* (Capitolul III), care dispun de largi prerogative legislative și executive, amplu reglementate în art. 147-148, domeniile rezervate statului fiind enumerate în art. 149 [22].

Prezintă un mare interes și situația Italiei, unde reforma titlului V din Constituția italiană a realizat o serioasă reechilibrare a puterilor printr-un transfer important de competențe către regiuni în materie legislativă, către comune și alte colectivități locale în materie administrativă. Ea a introdus, după unii autori, mai multă suplețe și a permis o reală diferențiere a fiecărei entități într-un cadru de cooperare și de solidaritate [12]. Reforma a fost realizată prin intermediul citorva legi constituționale, referitoare la alegerea președinților consiliilor regionale și la autonomia statutară a regiunilor ordinare, la autonomia regiunilor speciale și la distribuirea competențelor legislative și administrative între stat, regiuni și entitățile locale. Versiunea inițială a articolului 177 din Constituția italiană atribuia regiunilor competența de a adopta legi în anumite domenii strict delimitate. Reforma constituțională din anul 2001 a operat o adevărată revoluție în materie, trecîndu-se de la enumerarea domeniilor atribuite regiunilor la enumerarea domeniilor rezervate exclusiv statului, afirmîndu-se competența generală reziduală a regiunilor. Statul rămîne competent în domeniul imigrației, cetățeniei, politicii externe, al apărării și al forțelor armate, al monedei și al protecției concurenței, al raporturilor cu confesiile religioase. Tot statul urmează să se ocupe de justiție, de forma și organizarea statului, de ordinea publică și de siguranța cetățenilor, de protecția mediului înconjurător și a bunurilor culturale, de drepturile civile și sociale care trebuie să fie garantate pe teritoriul național. Regiunilor le sînt atribuite, pe baza clauzei generale reziduale, domeniile care nu cad în

competența statului, cum ar fi cele referitoare la poliția locală, instruire și formare profesională, asistență, comerț, activități de producție, industrie, agricultură, turism, spectacol, lucrări publice, transporturi, rețea de drumuri. Se consideră că reforma constituțională din 2001 a transformat Italia într-un stat cu autonomie regională [23].

Dar și în țările care pot fi atribuite ultimului grup – regiuni cu putere decizională, fără putere legislativă, cum este, spre exemplu, Suedia –, se constată o cedare tot mai intensă de competențe de la centru spre regiuni. Astfel, în 1995, o comisie de anchetă pentru administrația regională, creată de Parlamentul suedez, a propus ca responsabilitatea pentru dezvoltarea regională să fie transferată în competența consiliilor regionale. Orice schimbări în repartizarea responsabilităților ar trebui să fie bazate pe inițiative locale și regionale, astfel încît să se mențină o puternică autogovernare la nivel local [24].

Unele state recunosc competențe largi regiunilor chiar în domeniul relațiilor externe, ajungîndu-se la crearea unui sistem paralel al relațiilor internaționale [25]. Spre exemplu, acordurile care au la bază necesitatea de soluționare în comun a anumitor probleme legate de mediul înconjurător și de amenajarea teritoriului, care rezultă din situația de vecinătate geografică a regiunilor. În țările nordice, mai multe acorduri sînt axate pe domeniul amenajării serviciilor publice comune, în special a serviciilor de intervenție în lupta împotriva incendiilor sau a poluării. În alte părți ale Europei, marea majoritate a acordurilor privesc scurgerea și tratarea apelor uzate, articularea transporturilor intermodale, utilizarea infrastructurilor de sănătate sau de formare etc. Din această perspectivă, un exemplu este acordul încheiat la 26 mai 1977 între Danemarca, Finlanda, Norvegia și Suedia privind cooperarea transfrontalieră la nivelul colectivităților locale. Acest acord recunoaște colectivităților locale dreptul la cooperare, sub rezerva competențelor naționale [26, p. 29-30].





În Spania, participarea comunităților autonome la activități externe este prevăzută de statutele acestora. Tribunalul Constituțional a recunoscut comunităților autonome posibilitatea de a încheia acorduri cu colectivitățile sau autoritățile teritoriale ale altor state, cu titlu de cooperare transfrontalieră, dacă există un acord interstatal în domeniu [27].

În Italia, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 131/05.06.2003, regiunile au posibilitatea de a încheia, în materia propriilor competențe, acorduri cu state terțe [28]. Pentru a asista regiunile în această activitate, Guvernul central, prin intermediul unei structuri speciale din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, asigură un dialog constant cu instituțiile regionale. Pe de o parte, regiunile informează Ministerul cu privire la relațiile internaționale pe care intenționează să le inițieze, cu privire la activitățile de promovare la nivel extern, cu privire la proiectele de acorduri cu entitățile similare din statele terțe sau chiar cu alte state. Pe de altă parte, Ministerul comunică regiunilor informații cu privire la oportunitățile de investiții și de promovare economică și comercială în străinătate, informații utile pentru pregătirea misiunilor instituționale în străinătate, informații relevante cu privire la realizarea de proiecte de cooperare descentralizată sau de asistență umanitară etc. [24].

**Concluzii.** Materialul analizat permite surprinderea contextului constituțional european al reglementării procesului de regionalizare, la care se adaugă concluzia diversității modelelor de concepere privind regionalizarea. În statele europene s-a ajuns la un compromis în care echilibrele variază în funcție de istorie, de situația geopolitică și de necesitățile proprii fiecărei țări.

Evoluția raporturilor dintre stat și colectivitățile regionale în marile democrații europene este încă incertă. Mutațiile la care au fost supuse statele europene au implicat o nouă concepție în ceea ce privește principiile de organizare a competențelor teritoriale, procesul de co-

administrare dintre stat și colectivități. Competențele regionale diferă de la stat la stat; cu toate acestea, se poate determina gradul lor "normal" de implicare. Astfel, procesele de descentralizare angajate în majoritatea statelor-membre, introducerea principiului subsidiarității la nivelul Uniunii și influența politicilor regionale europene, cu parteneriat ca metode de decizie și de gestiune, reprezintă evoluții obișnuite în spațiul european.

### Referințe bibliografice

1. Gruber Károly. *Globalisation, regions, nations and integration: Central and western European perspectives*. În: *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 3, issue 2, 2002.
2. Hugo Alexandru. *Politica regională în Uniunea Europeană*. În: *Buletin științific al Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”*, Brașov: Ed. INFOMARKET, nr. 11, 2010.
3. *Politici regionale în Uniunea Europeană*. [http://www.acuz.net/html/Politici\\_regionale\\_in\\_Uniunea\\_Europeana.html](http://www.acuz.net/html/Politici_regionale_in_Uniunea_Europeana.html)
4. Sylvain Barone. *Les politiques régionales en France*. Paris: La Découverte, coll. «Recherches», 2011, 324 p.
5. *Luxembourg: Structure and operation of local and regional democracy (2007)*. Council of Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548835&SecMode=1&DocId=1332244&Usage=2>
6. *Website of the Ministry of Interior Decentralisation and E-government*. <http://www.ypes.gr/en/Elections/>
7. *Portugal: Structure and operation of local and regional democracy (2006)*. Council of Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548838&SecMode=1&DocId=1332284&Usage=2>
8. *Report on European practice and recent developments in the field of regional self-government*. Council of Europe. 2007. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2007\\_report\\_on\\_european\\_practice\\_and\\_recent\\_developments\\_in\\_the\\_field\\_of\\_regional\\_self-government.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2007_report_on_european_practice_and_recent_developments_in_the_field_of_regional_self-government.pdf)
9. *Luxembourg: Structure and operation of local and regional democracy (2007)*. Council of Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1548835&SecMode=1&DocId=1332244&Usage=2>
10. *Examens territoriaux de l'OCDE, Finlande*. <http://books.google.md/books?id=fIRAthoXMwC&pg=PA78&lpg=PA78&dq=le+politique+d+e+d%C3%A9veloppement+regionale+en+Finlande&source=bl&ots=He2OLyGIL6&sig=tDILU7BUwUOjvYs8f7pl2rB9lig&hl=ru&sa=X&ei=mdCrUI-A-A-LB0QXs4IH0Ag&ved=0CFAQ6AEwBw#v=onepage&q=le%20politique%20de%20d%C3%A9veloppement%20regionale%20en%20Finlande&f=false>
11. *The Irish Regions Office (IRO)*. [http://www.iro.ie/regional\\_authorities.html](http://www.iro.ie/regional_authorities.html)
12. *Les compétences des collectivités locales en Europe. Etude du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR)*. Préparée avec la collaboration de Gérard Marcou. Situation en 2007. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377655&Site=COE#P165\\_22171](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377655&Site=COE#P165_22171)
13. *Report on European practice and recent developments in the field of regional self-government*. Strasbourg: Council of Europe, 2007. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2007\\_report\\_on\\_european\\_practice\\_and\\_recent\\_developments\\_in\\_the\\_field\\_of\\_regional\\_self-government.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2007_report_on_european_practice_and_recent_developments_in_the_field_of_regional_self-government.pdf)
14. *Estonia: Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2011*. Strasbourg: Council of Europe. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2011\\_estonia\\_structure\\_and\\_operation\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_democracy.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2011_estonia_structure_and_operation_of_local_and_regional_democracy.pdf)
15. *Slovénie: Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale (1997)*. Editions du Conseil de l'Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1544365&SecMode=1&DocId=1349918&Usage=2>
16. *Lituanie: Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale (1998)*. Editions du Conseil de l'Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1544440&SecMode=1&DocId=1349594&Usage=2>
17. *Pologne: Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale (2000)*. Editions du Conseil de l'Europe. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1544440&SecMode=1&DocId=1349594&Usage=2>

intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1816582&SecMode=1&DocId=1724618&Usage=2

18. *Czech Republic: Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2010*. Council of Europe. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2010\\_czech\\_rep\\_structure\\_and\\_operation\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_democracy.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2010_czech_rep_structure_and_operation_of_local_and_regional_democracy.pdf)

19. *Hungary: Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2004*. Strasbourg: Council of Europe. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2004\\_hungary\\_structure\\_and\\_operation\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_democracy.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2004_hungary_structure_and_operation_of_local_and_regional_democracy.pdf)

20. *La Régionalisation en Europe, bilan et perspectives: Actes Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, 284 p.

21. *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială*. [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Considerente\\_asupra\\_procesului\\_de\\_descentralizare.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Considerente_asupra_procesului_de_descentralizare.pdf)

22. Moderne Franck, Pierre Bon. *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*. In: *Économica*, 1981, 169 p.

23. *Italy: Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2008*. Council of Europe. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2008\\_italy\\_structure\\_and\\_operation\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_democracy.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2008_italy_structure_and_operation_of_local_and_regional_democracy.pdf)

24. *Sweden: Structure and operation of local and regional democracy: Situation in 2007*. Strasbourg: Council of Europe. [http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2007\\_sweden\\_structure\\_and\\_operation\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_democracy.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2007_sweden_structure_and_operation_of_local_and_regional_democracy.pdf)

25. Kottmann Jan. *Europe and the Regions: Sub-national Entity Representation at Community Level*. In: *E. L. Rev.*, April, 2001, p. 162.

26. Ricq Charles. *Manual de cooperare transfrontalieră pentru uzul colectivităților locale și regionale în Europa*. București, 2000, 222 p.

27. *Espagne: Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale (1996)*. Council of Europe. <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=1544218&SecMode=1&DocId=1349928&Usage=2>

28. Desideri Carlo. *Italian Regions in the European Community*. The European Union and the Regions; Oxford Scholarship Online Monographs; May 1995.

## CONSECINȚELE JURIDICE ALE SUPREMAȚIEI CONSTITUȚIEI

Igor BLANARI,  
doctorand

### RESUMÉ

Une nouvelle approche qui lie les conséquences juridiques de la suprématie de la Constitution, qui met en évidence une règle de valeur du principe – la règle de la conformité à la Constitution dans son ensemble. Et voilà, que nous avons une Constitution, qui, aujourd'hui, est sur la table de nombreux experts, des législateurs, qui imposeraient de nouvelles règles, de nouveaux règlements ou même changer l'ordre social tout entier. Il y aura pas, probablement le moment, d'exprimer librement le désir. C'est une question de fierté, on va s'imaginer que par la Constitution, elle s'établie, elle-même. Toutes ces questions, des conséquences, sont donc aussi des détournements et des barrages sur une rivière coulante qui peut guider de toute façon quelque peu retardée, mais pas vraiment d'affecter sur le cours des affaires humaines. Les citoyens et les intellectuels font également partie de la préparation d'un plan de développement de l'Etat, et d'une Constitution, et, ils ont un rôle tant dans la constitution, que dans les effets que l'opéra produira.

**Mots-clés:** Constitution, conséquences juridiques, suprématie

### REZUMAT

O nouă abordare care se leagă de consecințele juridice ale supremației constituției, care se evidențiază într-o regulă cu valoare de principiu – regula conformității întregului drept cu constituția. Iată că avem o constituție care azi stă pe masa mai multor experți, parlamentari care ar impune noi reguli, noi prevederi sau chiar modificarea întregii ordini sociale. Nu va fi, probabil, momentul exprimării unei dorințe. Este o chestiune de orgoliu juridic să ne imaginăm că prin constituție chiar se constituie. Toate aceste chestiuni, consecințe sînt asemenea unor devieri și baraje pe o apă curgătoare, care pot orienta cumva, întârzia cumva, dar nu și afecta cu adevărat cursul lucrurilor omenești. Cetățenii, intelectualii sînt de asemenea parte la întocmirea unui plan al dezvoltării statului, a unei constituții, și au un rol atît în constituirea, cît și în efectele pe care le va produce opera.

**Cuvinte-cheie:** constituție, consecințe juridice, supremație

**Introducere. Prin esența sa, precum și prin funcția sa socială, constituția are o valoare juridică superioară față de orice altă normă de drept. În consecință, toate actele normative adoptate de parlament și guvern, precum și actele emise de celelalte autorități publice trebuie să se conformeze normelor și principiilor constituționale. Justificarea teoretică a supremației constituției rezidă chiar în caracterul politic și juridic al acesteia. Astfel, în constituție își găsește expresia voința supremă a poporului în ceea ce privește obiectivele și instrumentele de exercitare ale puterii politice [1].**

**A**firmarea supremației constituției implică existența unor mecanisme de control al conformității legilor și celorlalte acte subordonate. Fără existența unei sancțiuni a violării regulilor constituționale de către una dintre puterile constituite, distincția de principiu dintre constituție, ca lege fundamentală, și legi și alte acte normative pro-

voacă unele confuzii. Din aceste considerente, legiuitorul a prevăzut expres în textul constituțional că legile și alte acte juridice care contravin prevederilor constituției *nu au putere juridică* [2]. Or, pe lângă faptul că avem stabilit un control al supremației constituției, avem și anumite consecințe ale supremației acesteia, despre care vom relata mai