

Cuprins

Lista tabelelor.....	7
Lista figurilor.....	9
Introducere.....	10
Capitolul 1	
Spre o nouă teorie a tranziției	15
Cătălin Zamfir	
Capitolul 2	
Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică	44
Iulian Stănescu	
Capitolul 3	
Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat? ..	81
Cristian Anghel	
Capitolul 5	
Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică	124
Dan Constantin Rădulescu	
Capitolul 6	
Un sfert de secol de declin demografic	162
Traian Rotariu	
Capitolul 7	
Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990	196
Flavius Mihalache	
Capitolul 8	
Experiențe sociale ale inegalității economice.....	210
Mihai Dumitru	
Capitolul 9	
Localitățile rurale în contextul reformei administrative	225
Flavius Mihalache	

Capitolul 10	
Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă.....	240
Ionuț Anghel	
Capitolul 11	
Dezvoltarea regională în context european.....	253
Christopher George Dina	
Bibliografie.....	270

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina



Introducere

La mai bine de 25 de ani după Revoluția din 1989 și după încheierea tranziției, România se află la răscruce, fiind în căutarea unui nou proiect de țară. Volumul de față își propune să contribuie la dezbateră pe acest subiect, atacând frontal unele dintre problemele majore ale societății românești: rolul și funcționarea statului, problemele demografice, inegalitățile economice și sociale. Abordarea este multilaterală, interdisciplinară, fiind contribuții din zona sociologiei, istoriei, demografiei și științelor administrative. În analiza problemelor de mai sus, considerăm că perioada de referință nu mai este cea comunistă, de care ne desparte peste un sfert de secol, ci tranziția. Altfel spus, problemele cu care ne confruntăm își au originea îndeosebi în deciziile strategice, cu impact pe termen lung în profunzimea organismului social, luate în perioada de trecere de la vechiul regim la noul capitalism românesc. Numai printr-o înțelegere a ceea ce s-a întâmplat în acei ani putem și ce opțiuni avem pentru viitor.

În capitolul *Spre o nouă teorie a tranziției*, **Cătălin Zamfir** oferă o evaluare globală a procesului de profunde schimbări de după 1989. Autorul formulează teoria statului tranziției ca stat neofeudal. La bază este ipoteza că statul român actual are un profil distinct, determinat de modelul occidental de stat, la care se adaugă funcțiile specifice ale statului în procesul tranziției și efectele sociale ale exercitării acestor funcții. Neofeudalismul reprezintă un cost plătit de întreaga societate pentru politica privatizării rapide, care, alături de cea a statului mic, constituie unul dintre cele două elemente ale nucleului strategiei tranziției. Deoarece controlul legalității risca să devină o frână în procesul privatizării rapide, corupția a reprezentat un instrument tolerat al tranziției. Rezultatul de până acum al tranziției este o societate capitalistă subdezvoltată, departe de a deveni o țară prosperă de tip occidental. Riscul este să fim o societate de lumea a treia, la marginea Europei; va fi deci mult mai rău dacă am continua pe același drum. Noua șansă istorică este să adoptăm o altă strategie de a ieși din criza produsă de tranziție. Cătălin Zamfir este profesor universitar doctor, director al Institutului de Cercetare a Calității Vieții (ICCV) din cadrul Academiei Române.

Unul dintre obiectivele statului tranziției, *descentralizarea*, reprezintă prima temă majoră a acestui volum.

În capitolul *Procesul de regionalizare – descentralizare: o analiză critică*, **Iulian Stănescu** pornește de la proiectul de reformă inițiat de guvern în 2013, pe care îl tratează pe trei dimensiuni: conținutul politicilor publice, relația în timp dintre descentralizarea financiară și inegalitățile de dezvoltare dintre diferitele zone ale României și perspectiva populației. Potrivit concluziilor analizei, care a utilizat serii de date pe circa 15 ani, descentralizarea constituie, în fapt, 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 ceea ce are”. Iulian Stănescu este doctor în sociologie, cercetător științific III la ICCV.

În *Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?*, **Cristian Anghel** propune o trecere în revistă a evoluției istorice a procesului de descentralizare, ca element fundamental al reformei administrației publice din România începând cu 1990. Sunt prezentate și problemele cu care s-au confruntat comunitățile locale în perioada respectivă. Studiul beneficiază de experiența de peste 20 de ani a autorului în administrația publică locală, care între 1993-2010 a fost primar al municipiului Baia Mare. Cristian Anghel este conferențiar universitar. Deține un doctorat în științe administrative și un doctorat în mecanică tehnică. Între 2005 -2010 a deținut funcția de președinte al Federației Autorităților Locale din România, iar între 2005-2010 a fost prim-vicepreședinte al Asociației Municipiilor din România.

În studiul *Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică*, istoricul **Dan C. Rădulescu** prezintă evoluția unităților administrativ-teritoriale constituite în statele românești și în provinciile istorice românești aflate sub stăpânire străină de-a lungul timpului. Sunt avute în vedere, ca dezvoltare teritorială, spațiul istoric de etnogeneză al poporului român și, respectiv, arealul de coagulare a entităților statale din care de-a lungul timpului România s-a făurit ca stat suveran. Toate aceste eforturi au fost finalizate, în cele din urmă, în împărțirea teritoriului României moderne prin legea administrativă din 1864 în județe. Modificările întreprinse între 1938-'40 și 1950-'68 de organizare a unor megastructuri administrative, echivalente funcțional cu regiunile propuse actualmente, au reprezentat eșecuri. Nu în ultimul rând, unități echivalente județelor se întâlnesc și în state vecine, membre ale Uniunii Europene. Dan C. Rădulescu este cercetător științific III la ICCV.

Problemele demografice constituie a doua temă majoră a volumului, fiind tratată în două capitole.

În *Un sfert de secol de declin demografic*, **Traian Rotariu** oferă o amplă analiză a scăderii cu 14% a populației României între 1990 și 2013. Sunt tratate evoluția populației totale și migrația externă, fertilitatea populației, mortalitatea, nupțialitatea și divorțialitatea, schimbările în structura pe vârste, rezultate în îmbătrânirea populației. Menținerea în perioada următoare a ritmului anual negativ de creștere de -0,64% dintre 1990-2013 ar conduce la înjumătățirea populației în decurs de aproximativ un secol. Autorul supune discuției politicile de populație, acea componentă a politicilor sociale având ca scop modificarea volumului populației sau a structurilor acesteia, în contextul în care chestiunea subfertilității populațiilor europene devine tot mai clar una preocupantă la nivelul Uniunii Europene. Calculele pesimiste arată că până la finele secolului doar între un sfert și o treime din populația Europei ar mai fi de origine europeană. Preocupările pentru sporirea fertilității se regăsesc mai ales la nivelul țărilor în care indicele de reproducere este foarte mic. Presupunând că măsurile de stimulare a natalității ar putea fi eficiente, se ridică întrebarea în ce măsură o asemenea pârghie ar fi una potrivită și pentru România. Traian Rotariu este profesor universitar la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială din cadrul Universității Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca.

În studiul *Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990*, **Flavius Mihalache** arată că, după 1990, populația rurală a României și-a modificat treptat coordonatele de evoluție demografică. Schimbările apărute la nivelul fertilității, coroborat cu mărirea ponderii populației vârstnice, au făcut ca mediul rural să-și piardă rolul în echilibrarea structurii demografice la nivel național. În profil teritorial, se constată apariția unor enclave

ale dezechilibrului demografic, reprezentând microregiuni rurale ce se confruntă cu spectrul depopulării și al îmbătrânirii pronunțate. La polul opus, întâlnim cazul localităților rurale dezvoltate, situate în zonele de extindere a orașelor mari, care prezintă evoluții demografice pozitive pe fondul transformării acestor localități în destinații de imigrație internă, în special pe ruta urban-rural. Flavius Mihalache este doctor în sociologie, cercetător științific III la ICCV.

Inegalitățile economice și sociale reprezintă a treia temă majoră, fiind tratate atât pe verticală, respectiv cum se manifestă în structura socială, cât și pe orizontală, adică în profil teritorial.

În capitolul *Experiențe sociale ale inegalității economice*, **Mihai Dumitru** a explorat un alt domeniu social cheie în care opțiunile privind politicile publice din ultimul sfert de veac au influențat nu numai procesul (re)distribuirii resurselor economice, ci și ordinea socială sau problemele cu care se confruntă România. De ce bogații sunt bogați, iar săracii sunt săraci? Inegalitățile economice sunt universale și inevitabile. Cercetarea românească a arătat de multă vreme caracterul atipic al diferențelor în venit și o tendință spre polarizare socială. Variația bunăstării materiale contribuie la amplificarea sărăciei și influențează – direct sau indirect – calitatea vieții (sănătatea, longevitatea, satisfacția față de viață), interacțiunile sociale și – la nivel macrosocial – coeziunea socială. Bogații și săracii trăiesc în lumi sociale distincte. Fără un ansamblu de politici publice (economice, fiscale și sociale) care să limiteze polarizarea socială, România tinde să re(devină) o societate de status. Mihai Dumitru este cercetător științific III la ICCV.

În capitolul *Localitățile rurale în contextul reformei administrative*, **Flavius Mihalache** tratează subiectul reorganizării localităților. Premisa autorului este că localitățile reprezintă unitățile cu impactul cel mai ridicat asupra cadrului de viață al populației. Decalajele de dezvoltare consemnate în ultimele decenii își au originea, de cele mai multe ori, în factori locali și regionali. Studiul analizează dacă și în ce măsură se impune o intervenție publică în vederea ajustării și îmbunătățirii actualului sistem de organizare a localităților rurale.

Statul și guvernarea în perioada contemporană constituie a patra temă.

În capitolul *Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă*, **Ionuț Anghel** tratează tema conceptualizării puterii statale în societățile contemporane. În ultimele două decenii, în interiorul științelor sociale și politice asistăm la o critică extinsă a conceptualizării puterii statale în mâinile unui guvern central ce deține monopolul asupra autorității statale. În acest sens, multe studii au început să ia în considerare (și) rolul autorităților nonstatale, sistemelor expert, organizațiilor cvasi și neguvernamentale, rețelelor informale sau formale de autogovernare la nivel comunitar sau chiar transnațional, cu rol în elaborarea și implementarea politicilor publice și sociale. Astfel, guvernarea ierarhică este înlocuită cu un tip de guvernanță multinivel, prin intermediul căreia responsabilitățile, sarcinile și activitățile de guvernare sunt dispersate de autoritățile centrale la nivel subnațional, către instituții locale, societate civilă, actori privați, dar și la nivel supranațional, cu care intră în interacțiune în implementarea politicilor. Deși guvernanța multinivel este asociată cu descentralizarea competențelor și creșterea numărului de actori neguvernamentali și privați în actul guvernării, ca parte a efortului Uniunii Europene de a face guvernarea mai eficientă, democratică și legitimă în reprezentarea cetățenilor, experiența statelor din Sud-Estul Europei

arată că de cele mai multe ori elementele guvernantei multinivel au fost preluate selectiv, lipsa capacității administrative și a expertizei la nivel subnațional creând relații asimetrice, în care statele în curs de aderare au participat pasiv în elaborarea politicilor, primind de multe ori *template*-urile de politici de sus în jos. Ionuț Anghel este doctorand în sociologie, asistent de cercetare la ICCV.

În *Dezvoltarea regională în context european*, **Christopher Dina** abordează conceptul de dezvoltare regională pe diferite dimensiuni: termenii de arie, zonă, regiune; tipuri de regiuni; relația cu sociologia regională; politicile de dezvoltare și conceptele conexe: dezvoltare socială, comunitară și, respectiv, durabilă; dimensiunile dezvoltării regionale și locale. O parte consistentă este rezervată politicilor de dezvoltare regională ale Uniunii Europene. În ceea ce privește procesul de absorbție a fondurilor europene nerambursabile, o descentralizare la nivelul instituțiilor de resort reprezintă o opțiune viabilă. Christopher George Dina este doctor în sociologie, expert în cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Autorii mulțumesc domnului Alexandru Paul Radu pentru sprijinul acordat în realizarea acestui volum.

Capitolul 1

Spre o nouă teorie a tranziției

Cătălin Zamfir

Patru evaluări ale tranziției¹

Revoluția din 1989 a creat o nouă speranță istorică: dacă nu într-un an sau doi, cu siguranță într-un viitor apropiat România va fi o țară democrată și prosperă, apropiată de standardele occidentale. În primul document strategic, elaborat de Comisia guvernamentală pentru elaborarea programului de tranziție la economia de piață în România, publicat în luna mai 1990, se formula ca obiectiv, „**chiar în cursul tranziției și nu ulterior, să se atingă un nivel comparabil cu media europeană la indicatorii sociali de bază**”².

Anul acesta s-au împlinit 25 ani de la Revoluția din 1989. România a parcurs un proces profund de schimbări, desemnat prin termenul de *tranziție*. Este momentul să facem o evaluare a ceea ce s-a întâmplat în acești ani, pentru a ști ce opțiuni avem pentru viitor.

Evaluarea rezultatelor celor 25 de ani de tranziție o fac actorii sociali: *specialiștii tranziției, populația*, dar și *datele* oferite de instituțiile specializate; specialiștii români din științele social-economice au considerat că este de datoria lor să publice propriile evaluări.

Specialiștii tranziției

Puncte esențiale ale strategiei elaborate în luna mai 1990 au fost complet abandonate. În varietatea textelor dedicate promovării programului tranziției, se poate identifica un pattern comun:

1. *Obiectivul tranziției*, realizarea unei societăți bazate pe democrație pluripartidistă și o economie bazată pe piața liberă și proprietate privată.

¹ Acest studiu reia, într-un nou context social, Raportul nr. 5 *O analiză critică a tranziției II. Către ce ne îndreptăm?*, finalizat în ianuarie 2012. Patru concluzii avea Raportul: 1. Problema României nu este finalizarea tranziției, ci ieșirea dintr-o tranziție prost concepută. 2. Criza României este doar superficial considerată a fi fost indusă de criza financiară mondială. Mai profund, ea este o criză a procesului tranziției românești. 3. Elementul-cheie al crizei României este un stat slab: se lansează conceptul de *stat neofeudal*. 4. Statul neofeudal conține în sine un mecanism de autoamplificare care va duce inevitabil la o criză a sa. Previziunea s-a confirmat. Acum, în ianuarie-februarie 2015, criza statului neofeudal a explodat în forma sa cea mai vizibilă - *corupția*. Versiuni precedente ale acestui text se regăsesc în

Cătălin Zamfir, "O analiză critică a tranziției II. România în ianuarie 2012 - Către ce ne îndreptăm?", *Sociologie Românească*, XI, no. 2, (2013),

—, "Patru evaluări ale tranziției", *Revista Online Inovația Socială*, 6, no. 2, (2014) www.inovatiасociala.ro/articol/133/,

—, "Ieșirea din tranziție. Spre o nouă teorie a tranziției românești II", *Revista Online Inovația Socială*, 7, no. 1, (2015) www.inovatiасociala.ro/articol/138/.

² Tudorel Postolache (coord.). *Schiță privind strategia înfăptuirii economiei de piață în România* (București: 1990), p. 12.

2. *Strategia/concepția* tranziției a fost corectă: ceea ce s-a numit *terapia de șoc*, în punctele sale esențiale, concepția schimbării sociale a fost bună.

3. *Rezultatele* tranziției. Obiectivele tranziției, cu unele ezitări și distorsiuni din cauza, mai ales, a factorului uman (capacitate limitată, intervenția unor interese particulare), sunt în linii generale realizate. Un alt rezultat al tranziției este cristalizarea unei noi clase sociale, *capitaliștii*, clasă socială vitală pentru sistemul economic bazat pe proprietate privată. În plus, ne-am integrat în UE și în NATO. Putem concluda: *tranziția a fost un succes*. Avem deja o nouă structură economică, privatizată, noi instituții, în primul rând, un nou tip de stat, care trebuie, desigur, perfecționat, o nouă configurație socială de clasă care va fi principalul motor al dezvoltării viitoare a României.

4. *Costul social al tranziției*. Strategia din 1990 prevedea efecte sociale negative inevitabile, dar se programa ca tranziția să se desfășoare „în condițiile unui program de protecție socială eficientă a grupurilor defavorizate, unui nivel acceptabil de asigurare socială a întregii colectivități și promovării unei politici coerente, care să asigure creșterea treptată, dar efectivă, a standardului de viață, a calității vieții”.³ Tranziția a fost altfel decât cea programată: grea, mai ales pentru populație. *Costul social* a fost apreciabil, dar *inevitabil*. Costul social nu trebuia să fie diminuat printr-o politică activă de protecție, ci acceptat ca o condiție necesară a succesului tranziției. Suferința a meritat, pentru că obiectivele propuse au fost realizate. S-a supraadăugat și asumarea unor distorsiuni care au sporit costul tranziției. La dificultățile inevitabile s-au supraadăugat și altele cauzate de actorii tranziției: *o atribuire moralistă*, prostia, lenea și hoția, sau atribuite colectiv nouă, românilor („așa suntem noi, românii”); mai nou, clasei politice care trebuie reformată.⁴

5. *Viitorul: optimism*. Odată încheiată tranziția, la care se adaugă și succesul integrării în UE și în NATO, putem fi optimiști în ceea ce privește viitorul. Schimbările realizate oferă un punct solid pentru dezvoltarea țării.

Populația își exprimă opiniile prin mai multe mecanisme.

Din când în când, ea este chemată să exprime prin vot conducerea și programele politice. Votul politic are în profunzimea sa păcatul originar al democrației: *paradoxul libertății lui Adam*. Dumnezeu l-a chemat pe Adam și i-a spus: până acum am făcut totul așa cum mi-a dictat înțelepciunea mea nelimitată; pe voi, oamenii, v-am făcut liberi de a lua decizii și responsabili pentru acestea; e timpul să-ți alegi o soție. Alege! Se pare că a fost prima alegere liberă a umanității. Dar era doar Eva. Adam a ales și Eva a crezut că a fost aleasă pentru că este frumoasă și bună gospodină. Păcatul originar al democrației stă la baza democrației actuale: populația votează liber, dar pe o grilă formulată de clasa politică: câțiva candidați, câteva partide. La încheierea votului știm câți au votat pentru un partid sau altul, pentru un candidat sau altul, dar este foarte neclar ce a stat la baza alegerii lor. Oricum, aleșii cred că prin vot au primit un mandat politic clar. Istoria a demonstrat că sistemul electoral nu este suficient. Nu atât votul, ci mișcările populare, chiar revoltele populare au forțat schimbări

³ Ibid., p. 12.

⁴ A se vedea tipuri de factori extrinseci în explicarea tranziției, în Cătălin Zamfir, *O analiză critică a tranziției. Ce va fi "după"?* (Iași: Polirom, 2004), pp. 146-150.

politice majore. Adam, trăind în lumea modernă, ar putea face primul act cu adevărat liber al său, să aleagă să divorțeze sau nu de Eva.

În ceea ce privește populația, ea are încă o formă de manifestare: exprimarea *stării sale de satisfacție/insatisfacție față de lumea în care trăiește, față de direcția în care țara este orientată, cum este condusă societatea*. Ea își comunică opiniile în mediul său, dar riscul este că „acolo, sus”, nimeni nu le ascultă. Sociologii au imaginat un instrument alternativ al populației de a-și exprima opiniile despre problemele importante ale ei și ale țării: *sondajele de opinie*. Și sondajele de opinie oferă grile de exprimare formulate de sociologi, dar mult mai largi și mai diverse decât votul electoral.

Iată cum evaluează populația tranziția:

1. **Direcția tranziției:** După 20 de ani de tranziție, în 2010 populația estimează direcția în care România a mers.

Tabel 1.1 Cum apreciați direcția în care merge România?

în direcția greșită	86%
în direcția bună	10,5%

Sursa: Baza de date ICCV privind Calitatea vieții în România⁵

2. **Strategia tranziției** este exprimată sintetic în modul în care țara este condusă.

Tabel 1.2 Evaluări ale populației privind modul în care este condusă țara

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
prost și foarte prost (%)	19	33	43	43	38	37	45
bine și foarte bine (%)	40	22	20	18	21	26	21
	1997	1998	1999	2003	2006	2010	
prost și foarte prost (%)	37	62	77	46	49	80	
bine și foarte bine (%)	22	9	6	19	17	4	

Sursa: Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011), p. 245.

Datele ICCV oferă o imagine a dinamicii evaluărilor făcute de populație în perioada 1990-2010. În primul an al tranziției, 1990, conducerea a fost investită cu încrederea de a concepe strategia schimbărilor sociale, deși îndoieli și rezerve au existat de la început. Cei mai mulți (40%, față de 19%) au considerat că țara a fost condusă bine. Din al doilea an al tranziției, 1991, populația își schimbă evaluarea: opțiunile politice sunt evaluate predominant negativ, ajungându-se în 2010 la un larg consens: 80% consideră conducerea a fi proastă sau foarte proastă.

3. **Rezultatele tranziției:** rezultatele schimbărilor sociale ale tranziției sunt apreciate de majoritatea populației a fi negative.

⁵ Datele utilizate aici sunt extrase din Baza de date a ICCV despre Calitatea Vieții, prezentate în Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Calitatea vieții în România 2010* (București: ICCV, 2010) și Ioan Mărginean și Iuliana Precupețu (coord.). *Paradigma calității vieții* (București: Editura Academiei Române, 2011).