2021, Issue 28, pages: 01-15 | <https://doi.org/10.18662/upalaw/62>

Political-Legal Debates on Romania’s Administrative- Territorial Reform and Regionalisation

[Dezbateri politico-juridice privind
reforma administrativ-teritorială și
regionalizarea României]

Ana-Maria AMBROSĂ¹

¹ Lecturer Ph.D., ”Petre Andrei”
University of Iasi, Romania.
E-mail: ambrosaam@yahoo.com

Abstract: *In search of solutions for durable peace in Europe, the latter part of the 20th century witnessed the emergence of several western-based theories that redefined the relations of national states and the way they related to their territorial subdivisions: functionalism, federalism, neo-functionalism, intergovernmentalism, multi-level governance, etc. In this context, several administrative reforms were carried out in order to stimulate decentralisation and regionalisation. After the fall of communism, the states in Eastern and Central Europe aligned with European Union “fashion” and practices. Taking the same road, Romania has shyly proceeded towards local autonomy, keeping the territorial divisions of its communist past. As far as regionalisation is concerned, it formally adopted the European Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS). However, it did not transform the region into a true governance layer.*

Keywords: *descentralisation, administrative reform, regionalisation.*

How to cite: Ambrosă, A.-M. (2021). Political-Legal Debates on Romania’s Administrative-Territorial Reform and Regionalisation. *Anuarul Universității “Petre Andrei” din Iași, Fascicula: Drept, Științe Economice, Științe Politice*, 28, 01-15. <https://doi.org/10.18662/upalaw/62>

1. Centralism, descentralizare și regionalizare. Tensiuni istorice

Tendința cvasi-naturală a oricărei puteri politice este aceea de a se extinde și de a impune, pe teritoriile și asupra populațiilor stăpânite, reguli unitare de administrare și conduite uniforme în viața publică și privată a cetățenilor (supușilor). Marile imperii, ca și marile federații sau confederații, din toate timpurile, au pornit de la câte un nucleu etatic activ, sigur pe sine, cu o voință dominatoare de cele mai multe ori nedisimulată, în virtutea căreia a determinat formațiunile politice din proximitate să-i accepte conducerea, modul său de guvernământ și, finalmente, ethos-ul său. Iată câteva exemple istorice, în susținerea acestei afirmații: grecii (macedonenii) lui Alexandru cel Mare au creat un imperiu, efemer, ce-i drept, dar în urma căruia s-a clădit prima civilizație universalistă: elenismul; a urmat marea unificare romană a lumii antice, care a transformat Mediterana într-un „lac interior” al imperiului latin; în Evul Mediu, carolingienii (pentru scurtă vreme) și Bizanțul au fost mari centre de polarizare politică; la acestea s-a adăugat, timp de jumătate de mileniu, marea putere otomană, guvernând din fosta capitală bizantină, întinsă simbolic pe două continente; și-au asumat stindardul agregator și imperiile europene ale Habsburgilor și Romanovilor (cel din urmă transformându-se, după 1917, în Uniunea Sovietică); înaintând spre epoca modernă, putem vedea cum își răspândesc pe glob stăpânirea regate precum Spania, Portugalia și Anglia – devenite mari imperii coloniale care își împart teritoriile de peste oceane cu ajutorul... paralelelor și meridianelor; nici Franța nu rămâne mai prejos, în istoria accelerată a colonizărilor, navigând între America, Africa și Asia; venită mult mai târziu în jocul partajului mondial, Germania încearcă să recupereze teren, prin două războaie mondiale pe care le pierde „răsunător”, în sonorități de alămuri wagneriene, dar în urma cărora se ridică din propria cenușă ca o mare putere economică; mai îndepărtate de noi, imperiile asiatice – Mongolia, China și Japonia – sunt și ele bune exemple de expansiune cu valențe sau măcar cu pretenții civilizatoare, pe parcursul a două mii de ani.

Instrumentele lor de agregare, în raport cu pluralismul antro-po-cultural, s-au bazat pe mai mulți factori: militari (de securitate), economici, religioși, culturali, dar și administrativi. Astfel, imperiile au instituit pacea pe vaste teritorii; au securizat rutele comerciale intercontinentale (cum a fost celebrul „Drum al Mătăsii”) și au generat prosperitate, învățându-i pe „barbari” să se bucure de roadele și rafinamentele civilizației (străzi pavate, canalizare, apeducte, fântâni arteziene, palate, vile somptuoase, grădini, băi și toalete, artă de toate felurile etc.); au diseminat mesajul religiilor cu profil universalist și au făcut să se impună în lume câteva limbi de circulație. Toate aceste lucruri nu s-ar fi înfăptuit dacă imperiile nu ar fi avut mari și

foarte eficiente aparate administrative uniformizante, prin care să li se materializeze voința de dominație. Credem că am evocat suficiente motive pentru a le recunoaște rolul binefăcător în istorie, dincolo de răul produs multor populații pe care le-au stăpânit (iar uneori le-au exterminat), cu un aer nejustificat de superioritate.

Unde ne aflăm însă acum, din această perspectivă a modelelor politico-administrative înglobante? În Europa Occidentală și Centrală, există o Uniune de 27 de state, croită pe principiile democrației politice, ale economiei concurențiale, ale drepturilor și libertăților omului; estul continentului este ocupat în principal de Federația Rusă (aliată formal cu republicile CSI), moștenitoarea principală și privilegiată a fostei URSS – un spațiu în care se ciocnesc violent obiceiurile totalitare cu noile tendințe democratice. În America de Nord, domină nestingherite Statele Unite, secondate timid de vecinii lor canadieni (bine tratați, în virtutea apartenenței la Commonwealth și la NATO) și mexicani (priviți, mai nou, ca o amenințare anomică „hispanofonă”). America de Sud este cel mai efervescent laborator de dictaturi și de regimuri „atipice”, cu răni încă nevindecate din trecutul colonial (distrugător al civilizațiilor indigene) și cu vulnerabilități întreținute de marile puteri actuale, care supralicitează strategic pericolul drogurilor exportate ilicit de țările acestui continent sărac. Asia are trei poli civilizaționali majori: Japonia, China și India (aceasta din urmă purtând încă amprenta britanică). Africa – locul genezei umanității – este o lume pestriță a experimentelor politice, religioase, economice și demografice, unde se amestecă influențele puterilor de pe celelalte continente. Peste tot în lume, vom putea observa, așadar, tendințe de impunere a unor modele politice și administrative uniformizante. În aceste condiții, unde mai pot „înflori” localismele, unde poate avansa autonomia comunităților locale, unde se poate cultiva regionalismul?

În mod paradoxal, toate aceste tendințe se manifestă chiar în interiorul construcțiilor politice integratoare pomenite mai sus! Ajunse la limita de creștere în materie de centralizare și de reglementare unitară, acestea au constatat că singura (sau măcar cea mai consistentă) resursă neexploată pentru dezvoltarea umană durabilă se află în aria localismului și regionalismului, a cultivării diferenței/alterității, înțeleasă ca element care îmbogățește ansamblul, chiar dacă aparent îi șubrezește unitatea. Prin urmare, toți marii actori suprastatali contemporani, care în trecut au insistat pe dirijismul unificator, cultivă acum politicile de regionalizare, descentralizarea și autonomia locală, clamând subsidiaritatea și nevoia de diversitate. Pe harta Uniunii Europene, spre exemplu, se conturează tot mai pregnant regiunile, estompându-se desenul tradițional al

frontierelor de stat (devenite, de altfel, caduce în contextul liberei circulații a persoanelor, a mărfurilor, serviciilor și capitalurilor).

2. Dezbateri europene privind descentralizarea și regionalizarea

Țările Uniunii Europene, ca și multe alte state ale continentului nostru (asociate sau nu la UE, dar atașate valorilor democratice), se află de mai bine de cinci decenii într-un amplu proces politic a cărui substanță este dată de descentralizare și regionalizare. Dezbaterile intelectuale pe aceste două teme (desfășurate în aria științelor juridice, politice și economice, cu numeroase conexiuni în sfera altor discipline academice precum sociologia, demografia, geografia, istoria, etnologia etc.) au ca numitor comun ipoteza că cea mai rapidă și mai sustenabilă dezvoltare a societății contemporane se poate realiza mai curând având la bază inițiativa colectivităților locale/regionale decât politicile publice gestionate centralizat, la nivel statal.

La prima vedere, pare o ipoteză de bun simț, căci putem admite faptul că o decizie privind soarta unei colectivități locale ar trebui să fie luată de colectivitatea însăși, deopotrivă din perspectiva presupusei sale „competențe”, cât și a legitimității. Dar, dincolo de această „intuiție politică”, este oare rezonabil să punem problema oportunității, legitimității și eficienței decizionale în termeni de „care pe care” (altfel spus, dacă este mai bună administrația regională decât a statului național)? Răspunsul nu poate fi unul singur, mai ales dacă ținem cont de istoria relației stat-regiune. Așa cum bine remarca Michael Keating, „regiunile și regionalismul au o lungă istorie în Europa. Regiunile au precedat apariția statelor-națiune și au ajutat la modelarea sistemului statal. Ele au constituit, însă, și un obstacol pentru statele centralizate și pentru crearea națiunilor de-a lungul secolelor și au continuat să rămână un element important în politica statelor. Regiunile sunt din nou o prezență în viața politică, în condițiile în care statul-națiune este din nou reconfigurat, ca urmare a procesului de globalizare și a relațiilor schimbătoare dintre stat și piață și integrarea europeană” (Keating, 2008, p. 23). Așa stând lucrurile, suntem în prezența unui veritabil conflict ideologic între viziunea politică a „Europei națiunilor” și respectiv cea a „Europei regiunilor”.

Discuțiile despre statul-națiune și regionalizare nu datează de ieri, de azi; ele își au originea în preocuparea savanților și politicienilor occidentali, în anii '40 ai veacului XX, privind modul în care poate fi evitat un nou război, în viitor. Un autor celebru ca David Mitrany (gânditor socialist născut în România, în anul 1888, dar care a trăit predominant în Anglia și SUA) vorbea încă din timpul celei de-a doua conflagrații mondiale despre „un sistem funcțional de promovare a păcii” (Mitrany,

1943). După două decenii, concepția lui va prinde un contur mai clar, în studiul intitulat "The Prospect of Integration: Federal or Functional" (1966). Pe scurt, ideea sa era aceea că, dacă omenirea s-ar organiza politic în federații de state la nivel regional (subcontinental sau continental), nu s-ar rezolva deloc problema conflictelor; pur și simplu, rivalitățile dintre națiuni s-ar reproduce, la o scară mai largă, între actorii de tip federal. Nici federația mondială (guvernul mondial unic) nu ar fi de dorit, căci ar putea amenința libertatea umană. Și atunci, care să fie soluția păcii? Mitrany credea că există o singură cale bună de urmat: crearea unei serii de instituții internaționale, care să preia de la guverne gestionarea a câte unui domeniu precis al vieții sociale. Instituțiile în cauză, de anvergură regională/continentală sau chiar globală, s-ar ocupa astfel de probleme precum gestionarea sistemului de sănătate, de transport, educație, producție agricolă, industrie, energie, comerț etc. Guvernele „tradiționale” n-ar avea motive să se opună unui asemenea transfer de competențe, pentru că acesta ar aduce un plus de eficiență și nici nu ar pune în discuție chestiunea atât de sensibilă a suveranității! Dar, cu timpul, respectivele guverne s-ar trezi prinse într-o adevărată „rețea în expansiune” de instituții internaționale, care ar mări în așa grad interdependențele, încât nicio națiune nu ar mai avea cum să se manifeste belicos.

Teoria „funcționalistă” a lui David Mitrany (orientată spre depolitizarea transferului competențelor administrative de la guvernele naționale către organizațiile internaționale „de specialitate”) era destul de „conservatoare” față de radicala idee federalistă a italienilor Altiero Spinelli și Ernesto Rossi. Aceștia au lansat Manifestul de la Ventotene (1941), în care afirmau că statele-națiune, lăsate pe mâna claselor privilegiate, vor reveni mereu la rivalități și conflicte; soluția păcii nu putea consta, așadar, decât în crearea unui mare stat european federal.

Pe o cale mai realistă vor merge francezii (prin tehnocratul Jean Monnet și ministrul de externe Robert Schuman). Gândindu-se cum ar putea planifica mai bine reconstrucția țării după război (convinși de faptul că piața liberă, absolut neplanificată, nu este capabilă să relanseze economia), aceștia au ajuns la concluzia că ar fi necesară, pentru început, măcar gestionarea comună, la nivelul țărilor occidentale, a resurselor de cărbune și oțel. Ar fi urmat apoi o integrare economică tot mai mare, prin includerea altor sectoare productive; finalmente, s-ar fi ajuns la o „Federație a Europei”. Soluția propusă de Monnet (așa-zisul „federalism funcțional”) a condus la nașterea Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului (prin Tratatul de la Paris, din 23 iulie 1951, semnat de Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda și Luxemburg). CECO (devenită funcțională la mijlocul anului 1952)

era condusă de o „Înaltă Autoritate”, secondată de alte două instituții: un Consiliu de Miniștri și o Adunare Parlamentară Europeană (create din dorința guvernelor naționale de a nu da prea multă putere Înaltei Autorității).

Deși începuturile integrării europene nu au fost lipsite de reticența guvernelor statelor fondatoare ale CECO, în teoria politică a vremii a apărut un curent de gândire numit „neofuncționalism”, care încerca să explice și să justifice creșterea permanentă a importanței instituțiilor europene, în raport cu cele naționale, respectiv nevoia adâncirii integrării. Ernst Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter, Joseph Nye și Robert Keohane – principalii exponenți ai neofuncționalismului – conturau imaginea politicii postbelice ca pe un joc al intereselor în care statele sunt doar niște actori (chiar dacă foarte importanți), alături de mulți alții: grupuri de interese și corporații, organizații civice, syndicate, comunități locale, asociații culturale etc. Acești noi actori nu se vor mai adresa decât rareori statului-națiune pentru a obține satisfacțiile dorite, ci își vor reorienta loialitățile și vor transnaționaliza forma organizațională, conducând la apariția asociațiilor de interese europene.

Conceptul central al neofuncționalismului a fost acela de spillover, concept definit de Lindberg în felul următor: „o situație în care o acțiune dată, raportată la un obiectiv specific, creează o situație în care obiectivul inițial poate fi asigurat doar prin acțiuni suplimentare, care, la rândul lor, creează noi circumstanțe și nevoia de mai multă acțiune, și așa mai departe” (Bache & George, 2009, p. 27). Aplicat la realitățile societății europene, spillover-ul voia să spună că, date fiind interdependențele industrialismului și postindustrialismului, promovarea de către state a integrării unui sector economic va atrage inevitabil integrarea tuturor celorlalte, rând pe rând, ca și cum s-ar rostogoli un bulgăre de zăpadă. De la economie, spillover-ul glisează și spre politică, așa încât se prezumă că actorii europeni își vor orienta tot mai mult presiunile asupra instituțiilor internaționale în sarcina cărora cade administrarea unui sector de activitate. Integrarea politică este stimulată și ea (aidoma celei economice) de „europenizarea intereselor”, cum bine spunea Ernst Haas (1957): „«Bunii europeni» nu sunt fondatorii principali ai comunității regionale ce se dezvoltă; procesul formării comunității este dominat de grupurile constituite la nivel național, cu interese și obiective specifice, având dorința și capacitatea de a-și adapta aspirațiile apelând la mijloace supranaționale când această direcție se adevărește a fi profitabilă” (Bache & George, 2009, p. 29). În această logică a intereselor grupurilor constituite atât la nivel național, cât și trans-

european, neofuncționalismul profetea o rapidă și implacabilă evoluție spre integrarea europeană deplină.

Numai că economia și politica anilor '70 au cunoscut evoluții neașteptate, precum criza petrolului, terorismul, recrudescența mișcărilor extremiste (atât de stânga, cât și de dreapta), migrația, proliferarea nucleară etc. În acest context, a revenit în forță ideea apărării „interesului național”; guvernele și-au dat seama că nu pot lăsa „politica înaltă” (în speță, securitatea națională, apărarea, relațiile internaționale) pe mâna tehnocraților europeni din instituțiile integratoare și nici nu pot juca exclusiv în paradigmă europeanistă, ignorând interesele și oportunitățile electorale conturate în plan național; la urma urmei, partidele de guvernământ (ca și cele de opoziție) trebuiau să câștige voturile unor cetățeni atașați încă puternic de valorile statului-națiune! Așa a apărut o nouă teorie: interguvernamentalismul.

Promovat de Stanley Hoffmann, interguvernamentalismul reevaluează poziția guvernelor naționale în cadrul construcției europene, afirmând două lucruri majore: guvernele sunt și rămân singurele instanțe politice înzestrate cu suveranitate; guvernele sunt singurele înzestrate cu legitimitate, întrucât numai ele rezultă din mecanismele democratice ale votului universal (spre deosebire de „legitimitatea delegată” pe care o au instituțiile și funcționarii europeni). În aceste condiții, procesul de integrare nu avea cum să fie altceva decât un mecanism interguvernamental: adâncirea sau atenuarea lui țineau de percepțiile pe care executivele din capitalele occidentale le aveau cu privire la „interesul național”.

Aproximativ în aceeași linie explicativă se va dezvolta teoria „interguvernamentalismului liberal”, formulată de Andrew Moravcsik. El considera că avansul integrării europene se face în două trepte sau etape: mai întâi, în cadrul Consiliului de Miniștri se pun de acord interesele naționale divergente cu privire la o anumită politică (ce se vrea „comună”); apoi, se ajunge la o înțelegere privind acordurile instituționale (emiterea de norme comune sau/și crearea de instituții) pentru realizarea obiectivului convenit. În acest context, puterea de negociere ar rămâne esențialmente la nivelul statelor naționale, prin guvernele lor.

În contrast cu teoria prezentată mai sus și ca urmare a experiențelor acumulate în elaborarea politicilor comune, s-a ajuns, la orizontul anilor '90, la concepția „guvernanței pe mai multe niveluri”, definită de Gary Marks în felul următor: „... un sistem de negociere continuă între guverne subsumate, la mai multe niveluri teritoriale – supranațional, național, regional și local”. Iată că apare, în sfârșit, actorul politic sub-național numit „regiune”!

Dar la ce se referă conceptul de „regiune”? Desigur, el are în primul rând o conotație teritorială, ancorată adesea într-un trecut istoric (real sau imaginar); dar are și conotația unității geografice; economia este, în aceeași măsură, un determinativ al regiunii; la urmă (dar la început, ca și importanță), regiunea are o substanță umană, care se poate baza pe etnicitate, pe limba comună, pe religie sau pe orice alt element identitar. Astfel, regiunea este un construct deosebit de complex, ce incumbă un decupaj teritorial în interiorul statului modern, pe criterii istorice, economice, antro-po-culturale și politice.

În istoria postbelică a Europei Occidentale, regiunile au suportat tratamente diferite, de la o țară la alta: „În fostele regimuri autoritare ale Germaniei și Italiei, descentralizarea regională a fost asociată cu democratizarea, pluralismul și stabilitatea, fiind înscrisă în noile lor constituții. Dimpotrivă, în țările deja democratice, modernizarea a fost asociată cu guvernarea centralizată, iar regiunile au fost dezavantajate. Unele dintre țările care au trăit experiența ocupației germane au avut un motiv în plus pentru a respinge regionalismul, din moment ce părți ale mișcărilor regionale colaboraseră cu puterea de ocupație” (Keating, 2008, p. 51). Dincolo de această diferență de tratament, motivată politic, a existat în statele occidentale o tendință aproape generală de a aborda fenomenul regional din perspectiva planificării economice naționale, cu scopul atenuării decalajelor de dezvoltare. Comunitatea Economică Europeană a preluat și ea această viziune, mergând pe ideea consolidării coeziunii economice, prin corectarea dezechilibrelor existente între regiuni; instrumentul folosit a fost acela al Fondului European de Dezvoltare Regională, creat în 1975. Astfel, regionalismul a fost „acaparât” de strategiile economice „de sus în jos” ale statelor și ale CEE.

Dar de la începutul anilor '70, observăm și o reacție „de jos în sus” a regiunilor. Nemulțumite de politicile de stat, unele regiuni au început să refuze strategiile economice impuse de guvernele centrale și să redefinească interesele locale; altele s-au manifestat pe tărâmul criticii de stânga a centralismului, în tradiție anarhist-comunitară, considerând că statul se manifestă față de regiuni, în politica sa internă, așa cum o face în raport cu coloniile, pe plan internațional. Regionalismul „de jos în sus” a mai asimilat în arsenalul său teoretic și acțional idei provenite din relativ recenta mișcare ecologistă, din curentul cultural ce revaloriza limbile minoritare și dialectele, precum și din naționalismele resuscitate ale unor provincii cu o veche identitate istorică (de tipul Scoției, Țării Galilor, Țării Bascilor, Cataloniei, Flandrei și Valoniei, Corsicii, Occitaniei etc.). Nu toate demersurile regionaliste au avut aceeași eficiență, același succes. Dar împreună au făcut să se

contureze trei concepții de guvernare regională: „Prima a fost concepția funcțională a regiunii metropolitane, care era de obicei văzută ca un mijloc de consolidare a guvernelor locale și a unora din funcțiile acestora. Cea de-a doua era și cea mai vastă, nivelul provincial al regiunilor, considerat ca fiind nivelul adecvat pentru a consolida activitățile regionale existente sub controlul politic (statal) și pentru a transfera funcțiile de la statul central. O a treia concepție a fost regiunea culturală, sau națiunea minoritară, definită de sentiment și istorie, care putea să difere foarte mult pe o scară geografică, de la insulele Åland sau de la Valle d’Aosta până la o entitate vastă, fără structură, precum Occitania” (Keating, 2008, p. 68).

Printr-un proces tranzacțional lung și anevoios, în care guvernele naționale au cedat treptat din prerogative, în țări precum Italia, Franța, Spania, Belgia și Marea Britanie, eșaloanele decizionale locale (metropolitane) și cele regionale au căpătat competențe tot mai largi, participând efectiv la definirea și implementarea politicilor publice, atât sub cupola statului-națiune, cât și prin relații directe inter-regionale, „adăpostite” de palierul integrator european. Această extindere a competențelor nu trebuie privită ca un marș glorios; pe măsură ce se consolidează regionalizarea, se mențin încă destule bariere și reacții negative etatice, dar se manifestă, totodată, și opoziția palierului local sau metropolitan, care vede în regiune o „verigă intermediară” suplimentară între stat și cetățean, un factor în plus de proliferare a centralismului.

În prezent, „Europa regiunilor” este o realitate polimorfă, care conține diverse tipuri de decupaje teritoriale, de mărimi foarte diferite, născute pe temelii istorice sau pur și simplu apărute din rațiuni de administrare funcțională a teritoriului. Pentru cele mai multe dintre ele (respectiv cele din țările „fanion” ale regionalizării, menționate mai sus), factorul politic comun este dat de legitimitatea democratică a autorităților ce conduc regiunile, adică de faptul că acestea sunt alese prin votul direct al cetățenilor din fiecare colectivitate locală (regională). Pentru altele – din Europa Est-centrală, mai cu seamă – este încă incert momentul dobândirii personalității juridică și al creării „guvernământului regional” propriu-zis; aceste regiuni sunt, deocamdată, simple elemente de raportare în cadrul Nomenclatorului unităților teritorial-statistice (NUTS), create în primul rând pentru o „compatibilizare” formală cu vechile democrații occidentale.

3. Reforma administrativ-teritorială și regionalizarea României, între paseism și europeanism

Reforme administrative și reorganizările structurilor teritoriale au fost preocupări constante ale autorităților din întreaga lume modernă, ele fiind

impulsionate uneori de factori ideologici, alteori de necesități funcționale. Nu putem ignora, de asemenea, mobilul constituit de redesenarea hărții Europei, în urma celor două conflagrații mondiale și a împărțirii continentului în două blocuri politice, militare și economice, de o parte și de alta a Cortinei de Fier. Vreme de un secol, s-au modificat frenetic (și violent) granițele statelor, iar în interiorul lor s-au reasezat limitele teritoriale ale departamentelor, comitatelor, regiunilor, județelor, raioanelor etc., pentru a se lăsa amprenta politică a regimurilor dominante la un anumit ceas istoric. Desigur, în era bipolarismului a prevalat tendința afirmării diferențelor dintre Est și Vest (inclusiv în materie de organizare administrativ-teritorială), pentru ca fiecare actor – blocul sovietic și cel capitalist – să-și poată „demonstra” superioritatea doctrinară. După 1990, însă, modelul occidental de administrare și autonomie locală s-a trezit pur și simplu „victorios”, întrucât capitalismul și democrația liberală care îl susțineau s-au trezit, la rândul lor, victorioase în raport cu economia planificată de stat și cu așa-numita democrație populară. Ca urmare, în Est a început să se manifeste tendința copierii modelului apusean (mai mult în formă decât în conținut), tendință stimulată de Uniunea Europeană prin lista condițiilor de aderare la acest spațiu de democrație și prosperitate (cele trei criterii stabilite de Consiliul European de la Copenhaga, din iunie 1993).

În cazul României, căderea regimului totalitar, în decembrie 1989, a dus la o serie de reforme legislative substanțiale, unele privind drepturile și libertățile, altele asocierea politică (formarea de partide) și civică, economia, educația, sănătatea și demografia etc. În plan administrativ, a fost abrogată Legea nr. 2, din 18 aprilie 1989, privind îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Republicii Socialiste România, prin Decretul-Lege nr. 38 din 1990. Se stopa, în acest mod, procesul de distrugere a satelor românești, demarat în ultimele luni ale regimului ceaușist. Apoi, în același orizont al administrării treburilor publice, au fost adoptate legea fundamentală a statului – Constituția din 1991 – și Legea administrației publice locale nr. 69, din 26 noiembrie 1991 (amendată serios prin Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001). Potrivit acestora, s-au reconfirmat vechile unități administrativ-teritoriale: județe, municipii, orașe și comune. Legea nr. 24 din 12 aprilie 1996 a adus o modificare a statutului fostului ”Sector agricol Ilfov”, transformându-l în județ; astfel, creștea la 41 numărul județelor țării. Un regim similar județului are și Capitala țării, organizată pe subdiviziunile numite sectoare. În linii mari, primele legi administrative nu au adus nicio noutate față de vechiul regim comunist în materia decupajelor teritoriale; schimbarea s-a petrecut doar în privința proclamării solemne a principiilor autonomiei locale și descentralizării.

La data de 22 iunie 1995, România și-a depus candidatura de aderare la Uniunea Europeană, ca urmare a unui consens al tuturor forțelor politice importante – fie ele de pe palierul puterii, fie din opoziție. Dar acest pas uriaș din politica externă a făcut obligatorie reformarea unui mare număr de domenii ale vieții publice interne, printre care și organizarea administrativă. Ca să putem comunica eficient cu partenerii occidentali și să inițiem proiecte de dezvoltare comunitară, trebuia să depășim modelul nostru tradițional relativ fărâmițat, realizând structuri mai ample, corespunzătoare primelor niveluri teritorial-statistice ale Uniunii Europene.

Până a se vedea însă roadele „europenizării”, România a trecut printr-o perioadă în care s-a manifestat destul de vocal o „ideologie a reparațiilor istorice”. Anii '90 au fost în general unii marcați de propuneri de „reparații istorice” (unele justificate, altele nu). Legile fondului funciar, legea caselor naționalizate, decretul privind liberalizarea și dezincriminarea avortului, reabilitarea unor figuri ilustre ale culturii și politicii de dinainte de comunism au fost acțiuni concrete de a elimina măcar o mică parte a nedreptăților comunismului. Printre respectivele acțiuni s-au numărat și cele care vizau reînființare unor județe (despre care s-a spus că au fost „abuziv desființate”, prin reorganizarea comunistă din anii '50). În contextul tendinței reparațiilor istorice, trebuie spus că unele demersuri din această categorie veneau predilect de la unii veleitari care sperau ca, odată cu nașterea noilor structuri administrative, să primească demnități publice.

Organizarea administrativă post-decembristă a fost vehement criticată de adepții unei „restaurații” complete a democrației de dinainte de 1938. Mulți „tradiționaliști” considerau că păstrarea pe fond a prevederilor Legii nr. 2/1968 nu era un lucru bun, pentru că, deși România rămânea organizată pe județe, acestea nu aveau limitele teritoriale interbelice (privite ca rezultate ale unor elemente reale de coeziune economică, socială și istorică); județele trasate pe harta comunistă erau considerate artificiale, în marea lor majoritate; unele capitale de județ erau văzute ca „uzurpatoare” ale adevăratelor orașe reședință (de exemplu, Vasluiul, în raport cu Bârladul). Pe fondul acestor critici, a apărut o organizație numită Liga Județelor Abuziv Desființate (1990).

Manifestate imediat după Revoluție, acțiunile civice menite să ducă la renașterea unor județe interbelice au avut ca inițiatori organizații nonguvernamentale (cum ar fi Liga județelor abusiv desființate), dar și partidele politice „istorice” (PNL și PNT-CD). Acțiunile lor au culminat cu inițierea unui proiect legislativ pentru reorganizarea administrativ-teritorială a țării (1993), care ar fi mărit și mai tare gradul de fragmentare a structurilor administrative: în loc de 40

de județe, s-ar fi ajuns la 55 (delimitate aproximativ ca în 1925); comunele trebuiau să ajungă la 4028, față de 2688, câte erau la 1 ianuarie 1993.

Dintre cele 58 de județe care dispăruseră în 1950 (ca urmare a organizării pe bază de raioane și regiuni), Baia și Tecuci nu ar mai fi revenit la vechiul lor statut, întrucât erau considerate neviabile economic și dependente de centrele de polarizare Suceava și respectiv Galați; Târnava Mare și Târnava Mică ar fi trebuit contopite într-unul singur județ, Târnava, cu sediul administrativ la Mediaș (dar acest oraș nu mai fusese niciodată reședință de județ). Au mai fost și alte cazuri de foste județe și/sau foste reședințe de județ care, după patru decenii de la momentul pierderii statutului administrativ, nu mai puteau să și-l recapete, din motive precum lipsa de viabilitate economică, lipsa de centralitate, absența resurselor necesare unei reconfigurări instituționale etc.

După rotativa parlamentară și guvernamentală din 1996, care a adus la putere forțele de dreapta grupate în Convenția Democratică, s-au creat premisele accelerării reformei administrativ-teritoriale, în sensul „reparației istorice”. Pe data de 23 mai 1998, Grupul parlamentar de sprijin al Ligii județelor abuziv desființate (alcătuit din 15 parlamentari de la toate partidele) a reușit să elaboreze și să depună la Cameră un proiect de lege care propunea înființarea, în trei etape succesive, a nu mai puțin de 19 județe noi: Baia, Câmpulung Bucovina, Dorohoi, Făgăraș, Fălciu, Maramureș, Muscel, Odorhei, Rădăuți, Râmnicu Sărat, Roman, Romanați, Severin, Someș, Tecuci, Târnava Mare, Târnava Mică, Turda și Tutova. Acestea ar fi adâncit fărâmițarea teritorială, câtă vreme noi aveam nevoie tocmai de opusul său: respectiv crearea de mari regiuni. Schimbarea politică din anul 2000, când revin socialiștii la putere, a fost cea care a stopat avântul revenirii la harta administrativă din 1925. O ultimă propunere a susținătorilor reparațiilor istorice a scăzut pretențiile la doar 11 noi structuri județene și la crearea Districtului București (după modelul capitalelor unor țări precum SUA, Germania, Brazilia etc.); totodată, se mai propunea creșterea cu 255 a numărului de comune și cu 70 a numărului de orașe.

Reînființarea „județelor abuziv desființate” nu a fost un proiect reușit, pentru că nu răspundea nevoilor de descentralizare de după Revoluție, nici celor de regionalizare (în perspectiva racordării României la politicile publice ale Uniunii Europene), ci se concentra pe interese politicianiste și pe un paseism desuet, de neînțeles și neatractiv pentru marea masă a românilor. Concluzia momentului a fost una caragialescă: „ori să se revizuiască, primesc! dar să nu se schimbe nimica; ori să nu se revizuiască, primesc! dar atunci să se schimbe pe ici, pe colo, și anume în punctele... esențiale!” (discursul lui Farfuridi din piesa „O scrisoare pierdută”, 1884).

În contrast cu proiectele „reparatorii”, lipsite de perspectivă, de realism și de suport politic, a apărut în epocă și un proiect cu deschidere spre viitor: proiectul regionalizării. În conformitate cu Legea nr. 151/1998, dedicată dezvoltării regionale, s-a creat cadrul juridic pentru cooperarea voluntară a județelor în așa-numitele regiuni de dezvoltare (în număr de opt). Deși nu au fost dotate cu personalitate juridică și nici cu organe de conducere alese prin vot universal (așa cum ar fi fost necesar, în baza principiilor descentralizării și autonomiei locale), regiunile de dezvoltare au suplinit o lipsă majoră a României în raport cu restul UE: crearea de structuri care corespund nivelului statistic de tip NUTS II, prin asocierea a 4–7 județe (cu excepția regiunii București-Ilfov). Potrivit Legii nr. 151/1998, regiunile de dezvoltare sunt: Nord–Est (cu județele Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava și Vaslui); Sud-Est Dobrogea (incluzând județele Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Vrancea și Tulcea); Sud Muntenia (cu județele Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova și Teleorman); Sud Vest Oltenia (județele Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt și Vâlcea); Regiunea de Dezvoltare Vest a României cuprinde provincia istorică Banat și zone adiacente acesteia (județele Arad, Caraș-Severin, Hunedoara și Timiș); Regiunea de Dezvoltare Nord-Vest cuprinde județele Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș, Satu-Mare și Sălaj; Regiunea Centru cuprinde județele Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș și Sibiu; București-Ilfov cuprinde municipiul București și județul Ilfov.

Structura acestor regiuni de dezvoltare se bazează pe complementaritatea funcțională a județelor și nu pe omogenitatea lor, discrepanțele intra-regionale fiind superioare celor inter-regionale. Cu o medie populațională de puțin peste două milioane de locuitori, regiunile noastre de dezvoltare se apropie de nivelul celor din restul spațiului european. Marea lor problemă rămâne însă aceea a personalității juridice, fără de care nu pot intra în jocurile cooperării și ale atragerii de fonduri europene. Viitoarea reformă administrativă va trebui să se facă fie prin modificarea constituției (cu introducerea nivelului regional), fie printr-o lege organică prin care să se redecupeze mari județe, echivalente cu regiunile.

4. Concluzii

Descentralizarea administrativă și regionalizarea au devenit teme majore în dezbaterile politico-juridice și economice occidentale încă de la mijlocul secolului XX, când savanții și oamenii de stat căutau soluții pentru prevenirea, pe viitor, a conflictelor internaționale. Așa au apărut teorii politice precum funcționalismul, neofuncționalismul, interguvernamentalismul, federalismul, guvernanta pe mai

multe niveluri etc. Ele au influențat politicile descentralizării și regionalizării în multe țări apusene care avuseseră o lungă tradiție centralistă.

După căderea comunismului, țările din centrul și estul continentului, atrase de mirajul integrării europene, au trecut peste etapa dezbaterilor teoretice, intrând direct în practica descentralizării și regionalizării, impusă de criteriile aderării (conform Consiliului European de la Copenhaga, din 1993). În această situație s-a regăsit și România postcomunistă.

Reformele administrative românești de după 1989 s-au produs, pe de o parte, sub presiunea unei „ideologii restauratoare” (revenirea la organizarea teritorială de dinainte de comunism), susținute de organizația numită Liga Județelor Abuziv Desființate. Pe de altă parte, s-a derulat sub imperiul adaptării la Nomenclatorul european al unităților teritorial-statistice (NUTS). În prima situație, a fost conservată varianta administrativă din 1968; în cea de-a doua, au fost create (prin „asocierea voluntară a județelor”) opt structuri regionale fără personalitate juridică și fără conduceri alese democratic. Puțin prezente în viața administrativă a țării, așa-zisele „regiuni de dezvoltare” au preponderent un rol decorativ, de aliniere formală la practicile europene.

References

- Bache, I., & George, S. (2009). *Politica în Uniunea Europeană*. Editura Epigraf, Chișinău.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*. Stanford University Press.
- Keating, M. (2008). *Noul regionalism în Europa Occidentală*. Editura Institutul European.
- Marea Adunare Națională. (1968). Legea nr. nr. 2 din 16 februarie 1968 (**republicată**) privind organizarea administrativă a teritoriului României. *Monitorul Oficial al României* nr. 54 din 27 iulie 1981.
<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/189>
- Mitrany, D. (1943). *A Working Peace System*. Royal Institute of International Affairs.
- Mitrany, D. (1965). The Prospect of Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*, 4, 119-149. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1965.tb01124.x>
- Parlamentul României. (1991). *Constituția României*.
http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=1
- Parlamentul României. (1991). Legea nr. 69 din 26 noiembrie 1991 administrației publice locale. *Monitorul Oficial al României* nr. 238 din 28 noiembrie 1991.
<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/1547>
- Parlamentul României. (1996). Legea nr. 24 din 12 aprilie 1996 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991. *Monitorul Oficial al României* nr. 76 din 13 aprilie 1996.
<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/8043>

Parlamentul României. (2003). Legea nr.151 din 15 iulie 1998 - (*actualizată*) privind dezvoltarea regională în România (actualizată până la data de 16 iulie 2003*).

Monitorul Oficial al României.

<http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/15220>

Parlamentul României. (2007). Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 (*republicată*) administrației publice locale. *Monitorul Oficial al României* nr. 123 din 20 februarie 2007. <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/79638>