

I.3.2. Analiza cronologică/evolutivă a ideii de regionale și regionalizare administrativă

I.3.2.1. Formațiunile prestatale (obști, cnezate, voievodate, țări) - "precursorul" organizării administrativ-teritoriale

Pentru a surprinde și înțelege cât mai detaliat regionalizarea administrativă, am studiat ideea de regionale dintr-o perspectivă istorică, evidențiind momentele cheie prin reprezentări cartografice, pornind de la formațiunile pre-statale, considerate ca "muguri" ai organizării administrative.

Primele constituirii ale organizării administrative în spațiul românesc sunt reprezentate de către *obștea țărănească* (de sorginte dacică, conform lingvistului Iorgu Iordan), din aceasta derivând ulterior, în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, comuna. O altă componentă esențială a organizării teritorial-administrative este cea reprezentată de *județ*, noțiune derivată din latinescul "judicum" (după Ioan Silviu Nistor, 2000). Această noțiune a fost impusă de romani, odată cu cucerirea Daciei de către împăratul Traian, rezultând ulterior, *județul*. La nivelul provinciilor istorice Muntenia și Oltenia, *județul* avea sensul de "loc de judecată", iar în Moldova era utilizat cu sensul de "ținut", dar și de "scaun de judecată" – nivel de organizare adoptat de sași și secui în Transilvania.

O primă tentativă de regionalizare (militară) administrativă poate fi considerată organizarea traco-geto-dacilor în uniuni de triburi (datând din secolele VI-II î.Hr.), ulterior fiind precedată de împărțirea administrativă a provinciei romane Dacia în două: *Dacia Superior* (incluzând Transilvania, Banatul și vestul Olteniei) și *Dacia Inferior* (estul Olteniei și sud-estul Transilvaniei). Aceste două "regiuni" au fost organizate de către Hadrian, ca urmare a revoltelor dacilor din anii 117-118 d.Hr., prima atestare documentară a Daciei Superior fiind redată de o diplomă militară din 120 d.Hr., iar cea a Daciei Inferior, localizată temporal, mai târziu, în 129 d.Hr., printr-o mențiune epigrafică. Ulterior, reorganizarea continuă, apărând o nouă entitate, *Dacia Porolissensis*, aceasta fiind desprinsă din Dacia Superior. Prima mențiune datează din 133 d.Hr.²², această formațiune ocupând partea septentrională a Transilvaniei. O a treia și ultimă reorganizare are loc între 167-169 d.Hr., structura administrativ-teritorială menținându-se practic neschimbată, singura diferență față de situația anterioară regăsindu-se doar în denumirea de provincii: Dacia Superior își schimbă numele în *Dacia Apulensis*, Dacia Inferior poartă numele de *Dacia Malvensis*, iar Dacia Porolissensis își păstrează numele neschimbat. Această organizare administrativă se păstrează până la retragerea administrației și a formațiunilor militare imperiale, în anul 271 d.Hr.

În urma retragerii aureliene din Dacia, populația de pe teritoriul Daciei a revenit la organizarea în formațiuni de tip *obște țărănească* ce era condusă de juzi sau cnezi, formându-se astfel o primă formă de organizare socială. Ulterior, aceste interese comune de

²² Conform <http://www.dracones.ro>, accesat la 28.04.2011

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrativă în România

apărare și valorificare a resurselor naturale au condus la mobilizarea și unirea mai multor obști, apărând uniunile de obști, contopindu-se în formațiuni mai mari, guvernate de un conducător unic, numit *voievod*, *ban* sau *cneaz*. Aceste formațiuni superioare au dus la formarea ducatelor și ulterior a *țărilor*, unele formațiuni pre-statale având dimensiuni relativ considerabile pentru acele timpuri (Țara Bârsei, Țara Oașului, Țara Făgărașului, Țara Vrancei).

Formațiunile prestatate de pe teritoriul Transilvaniei erau conduse de duci, cnezi sau voievozi ca Gelu, Glad, Menumorut, iar în Moldova, Muntenia și Dobrogea de jupâni, cnezi sau voievozi ca Dimitrie, Gheorghe, Sestlav, Satza, Roman în perioada secolelor XI-XII). În secolul al XIII-lea, formațiuni prestatate mai mari sunt atestate sub conducerea cnezilor Ioan și Farcaș și a voievozilor Litovoi și Seneslau (Figura 10).

Trebuie precizat faptul că formațiunile de tip cnezat erau de dimensiuni sensibil mai mici decât voievodatele (acestea rezultând din unirea unor cnezate, iar în cazul voievodatelor de pe teritoriul Țării Românești și al Moldovei, prin alăturarea unor voievodate mai mici sau/și a unor cnezate). Acestea aveau o formă de organizare autohtonă proprie, denumirile acestora împrumutând numele văilor pe care erau așezate, cum este cazul Țării Oltului. Unele denumiri de “țări” s-au perpetuat, județele actuale Prahova, Argeș, Dâmbovița purtând denumirea văilor de râuri pe care s-a aglutinat populația românească.

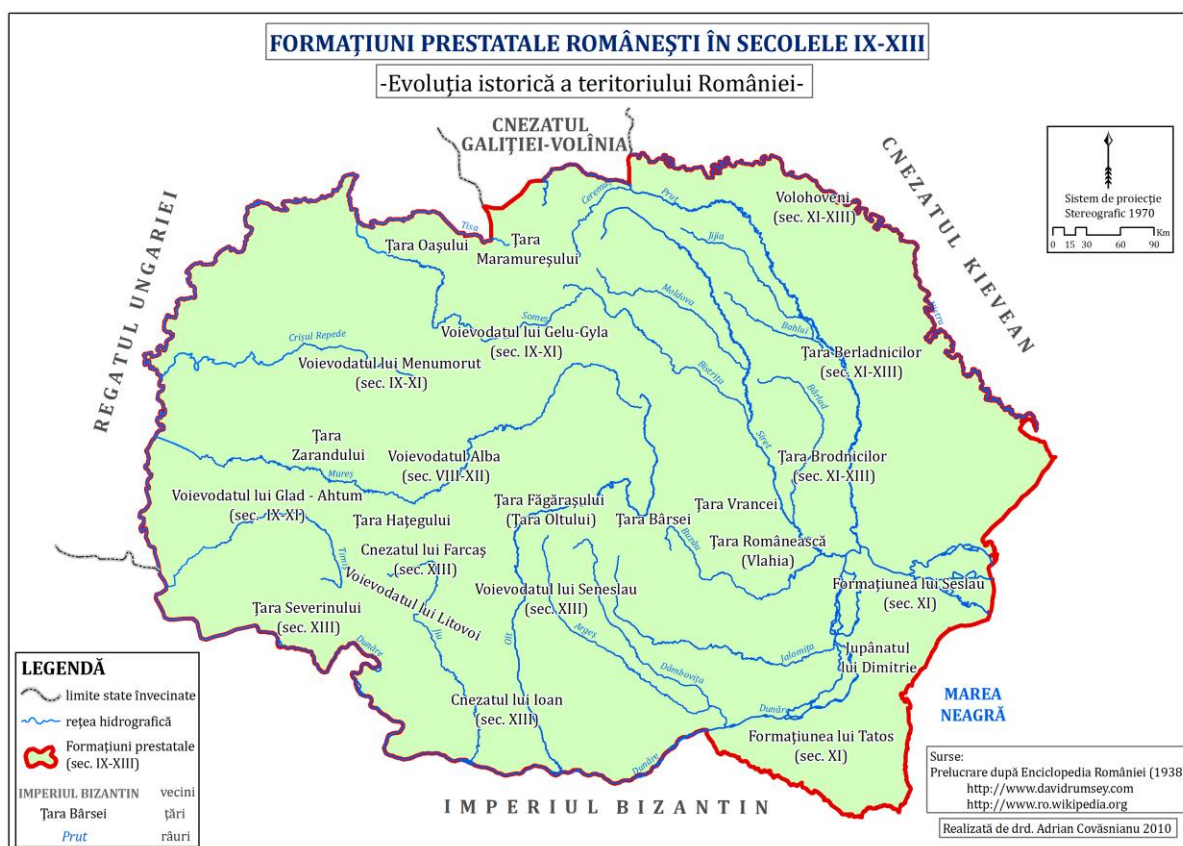


Figura 10 : Formațiuni prestatate românești în secolele IX-XIII

Ulterior, ca urmare a intereselor comune privitoare la apărarea teritoriilor, nevoia de organizare superioară și de administrare a unor teritorii mai vaste a devenit acută, către secolul al XIV-lea luând naștere, prin unirea voievodatelor de la sud de Carpați, *Țara Românească*. Se remarcă două regiuni istorice, una încadrată la vest de râul Olt, iar la est și sud de către Dunăre, purtând denumirea de *Oltenia*, în timp ce în partea estică a râului Olt și închisă de Dunăre la sud și est se afla *Muntenia*. Împărțirea administrativă este organizată în “județe”, prima menționare a acestei tipologii administrative referindu-se la județul *Jaleș*, în Țara Românească, ce datează din 3 octombrie 1385, primul ținut fiind atestat în Moldova, făcând referire la ținutul Bacău, la 1399²³.

În aceeași perioadă, la nord de râul Milcov și întinzându-se până la Nistru în est, Marea Neagră spre sud și sud-vest, la vest fiind mărginită de Carpați, ia ființă statul *Moldova*, un voievodat axat pe Valea Moldovei, ca urmare a unificării formațiunilor inferioare, pre-statale de către voievozii maramureșeni (Dragoș și Bogdan).

Principatul moldav era împărțit în două “țări”, *Țara de Sus* (cuprindea teritoriile aflate la nord de o linie pe o direcție generală Bacău-Chișinău, inclusiv Bucovina) și respectiv *Țara de Jos* (până la Milcov, împreună cu teritoriul stăpânit de voievozi din Țara Românească din familia Basarabilor, de aici rezultând și denumirea de Basarabia). Aceste țări la rândul lor erau divizate în *ținuturi* (în număr de 24) și *ocoale* (denumire ulterior transformată în “plasă”).

Teritoriul de “dincolo de pădure”, denumit *Transilvania*, era inițial organizat în cnezate și voievodate, ulterior, individualizându-se în cadrul teritoriului mai multe regiuni istorice, Ardealul (Transilvania de sine-stătătoare), Banatul, Crișana actuală²⁴ și Maramureșul. Ca tipologie administrativă, inițial exista județul, apoi ca urmare a impunerii modelului administrativ de origine maghiară, unitățile județelor au fost substituite de districte, în cadrul teritoriilor locuite de sași și secui existând scaune (de ex. Trei Scaune).

Un moment important în evoluția statelor medievale românești a fost reprezentat de prima unire a teritoriilor românești, înfăptuită sub domnia lui Mihai Viteazul, care din păcate, nu a durat decât 4 luni (mai-septembrie) în anul 1600. Profitând de conjunctura politică internă și internațională, “banul Craiovei” Mihai Viteazul a aplicat *planul dacic*, reunind toți românii sub o singură autoritate, acesta reprezentând singurul mod de a stopa planurile expansioniste ale tuturor puterilor interesate de dominație, de la Imperiul Otoman, la Polonia și până la Imperiul Habsburgic. Teritoriul pe care îl administra se întindea pe o suprafață de peste 261.000 km², reunind cele trei teritorii populate de români, Țara Românească, Ardealul și Moldova. (Figura 11).

²³ Conform Ioan Silviu Nistor, *Comuna și județul. Evoluția istorică*, p. 73

²⁴ Toponimul de Crișana a fost creat de către autoritățile române, după 1918

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

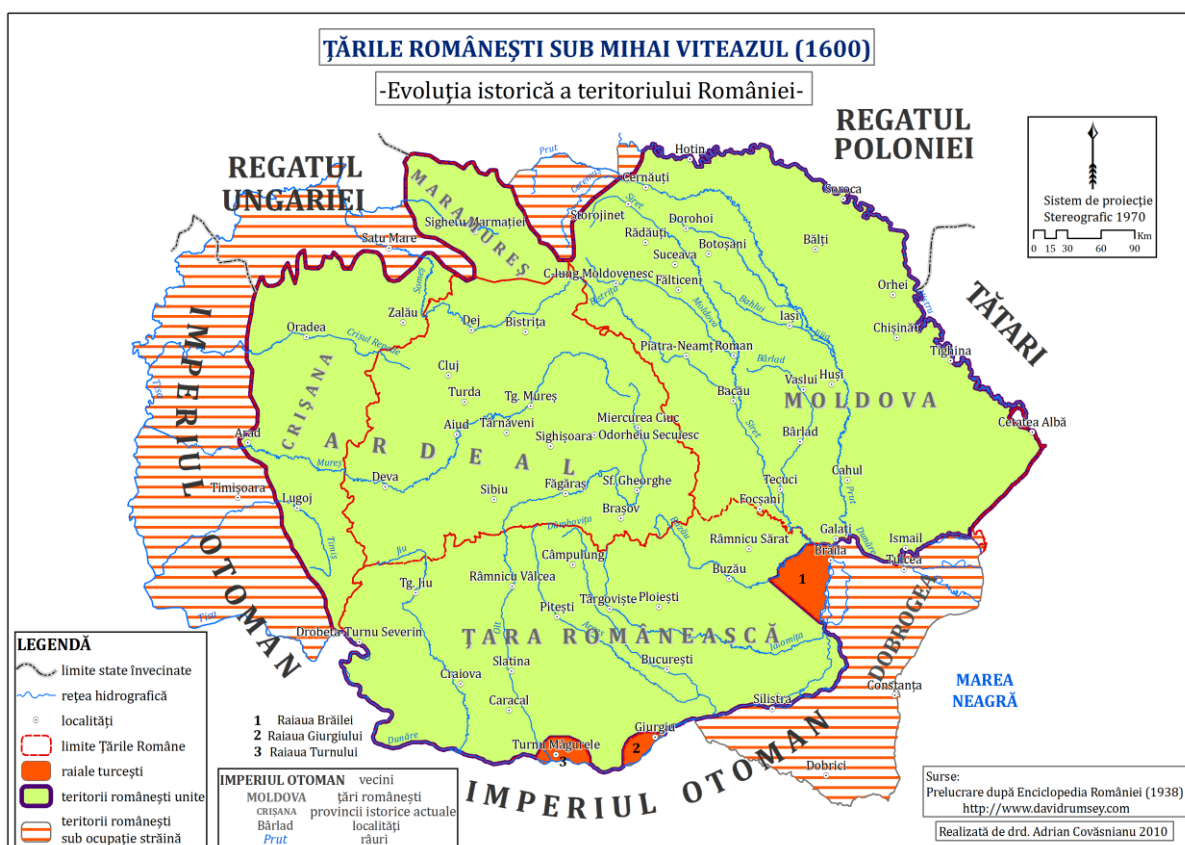


Figura 11 : Țările românești sub Mihai Viteazul (1600)

Ulterior, teritoriile românești vor trece printr-o serie de transformări mai mult sau mai puțin importante din punct de vedere administrativ, până la Mica Unire, denumirile regiunilor istorice se vor păstra, doar suprafața acestora cunoscând o serie de modificări.

I.3.2.2. Începuturile organizării administrativ-teritoriale în Principatele Române (înainte și după Mica Unire)

Prima tentativă de descentralizare administrativă poate fi considerată inițiativa de regionalizare a Principatelor Dunărene (Moldova și Țara Românească) apărută în vremea *Regulamentului Organic* (1829-1834) ca moment de cotitură în istoria modernă a Principatelor, de reorganizare politică și administrativă. În această perioadă s-a urmărit și gruparea în regiuni a celor două principate. Cu toate acestea, acest demers nu a avut nici un efect practic.

Astfel, această perioadă se va dovedi benefică, prin reformele pe care le-a adus, creând premisele necesare îndeplinirii visului național, cel de instituire a statului român. Procesul început în 1848, odată cu realizarea uniunii vamale între Moldova și Țara Românească și beneficiind de un context favorabil de după războiul Crimeii din 1856 (înfrângerea Rusiei și apropierea de Franța), s-a materializat în 1859, când cele două

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrativă în România

principate, al Moldovei și al Țării Românești, s-au unit formând *Vechiul Regat* (Figura 12). Ulterior, prin prevederile Conferinței de la Paris, județele Cahul, Ismail și Bolgrad, răpite Moldovei în 1812, reveneau în componența actuală.

Până la apariția reformei întreprinse de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864, diviziunile “Vechiului Regat”, reprezentate de *județe* (Principatul Țării Românești) și *ținuturi* (Principatul Moldovei), erau mai mult areale de propagare a puterii centrale în teritoriu. Odată cu *Mica Unire* au fost puse bazele primelor demersuri privitoare la organizarea administrativ-teritorială.

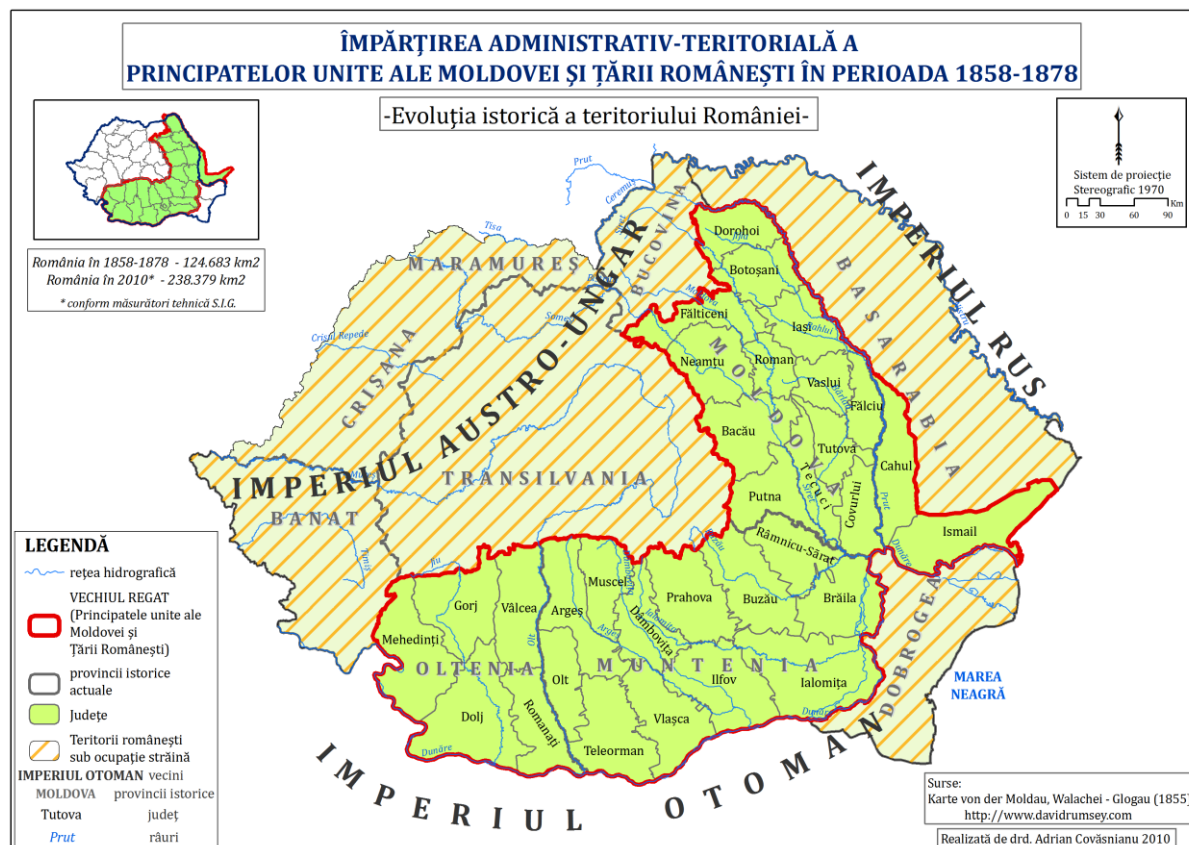


Figura 12 : Împărțirea administrativ-teritorială a Vechiului Regat în perioada 1858-1878

Unul dintre cele mai vechi documente ce face referire la descentralizarea administrativă poate fi considerat proiectul redactat de Barbu Catargiu în 1862²⁵ care, în calitate de președinte al guvernului comun celor două principate reunite și în perspectiva unei eficientizări a organizării teritoriului, a propus o împărțire în 4 regiuni (prefecturi generale). Acestea urmau fidel carioajul regiunilor istorice, după cum urmează:

²⁵ Această propunere legislativă trebuie privită cu o oarecare rezervă, deoarece Dobrogea nu făcea parte din Vechiul Regat, fiind în 1862, încă pašalâc turcesc. Astfel, regiunea propusă, *Regiunea Maritimă* nu putea să înglobeze și Dobrogea, ci mai degrabă făcea referire la județele din sudul Moldovei și al Basarabiei, având ieșire la Marea Neagră.

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

- *Regiunea de Nord*, avea 9 județe cu reședința la Iași, urmând a se suprapune peste jumătatea nordică a Moldovei (fosta “Țară de Sus”);
- *Regiunea Maritimă*, includea 8 județe cu capitala la Galați, cuprinzând regiunea istorică Dobrogea și partea de sud a Moldovei, fosta “Țară de Jos”;
- *Regiunea Centrală*, cuprindea 9 județe și reședința la București, acoperind regiunea istorică a Munteniei;
- *Regiunea Occidentală* (Olteană), deținea 6 județe, cu reședința la Craiova, suprapunându-se peste Oltenia istorică.

Însă, această tipologie administrativă s-a dovedit neviabilă în contextul proaspetei uniri, percepându-se ca o posibilă divizare a țării. Astfel, intențiile de regionalizare nu au fost adoptate, prezentul proiect fiind abandonat.

Prin urmare, a fost regândită organizarea administrativă, fiind materializată și aplicată *Legea pentru consiliile județene numărul 396* din 2/14 aprilie 1864, prin care s-a prevăzut ca în fiecare județ să ființeze câte un consiliu care să reprezinte interesele locale, colective și economice ale acestuia. Deși a fost modificată în anii 1872, 1894 și 1904, *Legea consiliilor județene* a rămas în vigoare până la adoptarea *Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925*.

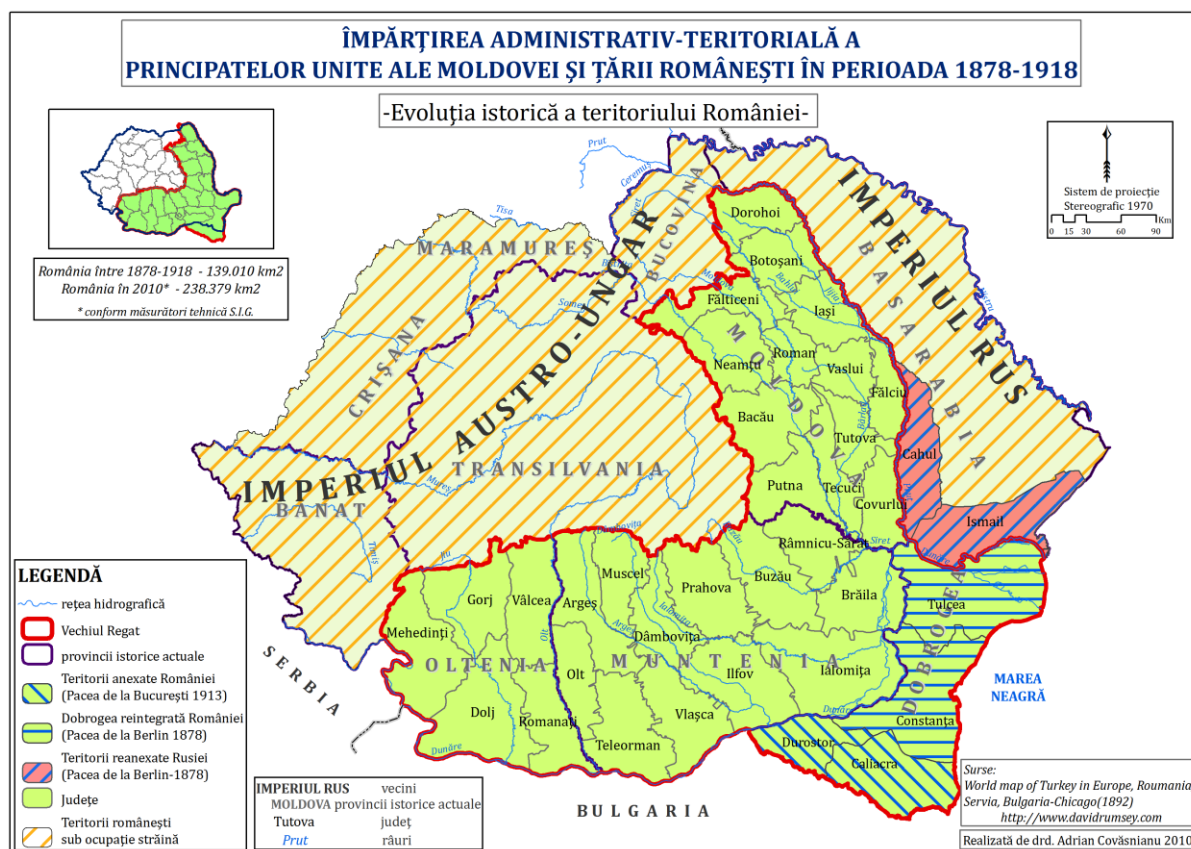


Figura 13 : Împărțirea administrativ-teritorială a Principatelor Unite în perioada 1878-1918

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrative în România

Ulterior, după războiul ruso-româno-turc, obținerea independenței a creat premisele unor revendicări teritoriale. Astfel, Dobrogea a fost reintegrată teritoriului național prin Pacea de la Berlin din 1878, iar cele trei județe din sudul Basarabiei (Ismail, Cahul și Bolgrad) sunt pierdute, fiind reanexate Rusiei. În urma războiului din Peninsula Balcanică, prin Pacea de la București, România obține încă două județe, Caliacra și Durostor, ce formau Cadrilaterul, teritoriul național ajungând la peste 139.000 km² (Figura 13) și un număr total de 34 unități administrative (Tabelul 1).

Regiune	Dobrogea	Moldova	Muntenia	Oltenia
Județe	Constanța, Tulcea, Caliacra, Durostor	Bacău, Fălțiceni, Botoșani, Covurlui, Dorohoi, Fălciu, Iași, Neamț, Putna, Roman, Tecuci, Tutova, Vaslui	Argeș, Brăila, Buzău, Dâmbovița, Ialomița, Ilfov, Muscel, Olt, Prahova, Râmnicu Sărat, Teleorman, Vlașca	Dolj, Gorj, Mehedinți, Romanați, Vâlcea
Număr	4	13	12	5

Sursă: *România și Ținuturile Vecine pentru cursul mediu*, G.T. Buzoianu, București, 1896

Tabelul 1 : Distribuția județelor în Principatele Unite în perioada 1878-1918

I.3.2.3. Organizarea administrativ-teritorială în perioada post-unire și interbelică (1918-1938)

Odată cu revenirea provinciilor istorice *Basarabia* (parafată pe 9 aprilie 1918), *Bucovina* (9 noiembrie 1918) și a *Transilvaniei*, *Crișanei*, *Banatului* și *Maramureșului*



Figura 14: Împărțirea administrativ-teritorială a Regatului României în perioada 1918-1925

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

(1 decembrie 1918), teritoriul național a fost reîntregit, Marea Unire conferind României o suprafață de peste 297.000 km² (Figura 14).

Etapa cuprinsă între 1918-1925 (până la aprobarea Legii pentru unificarea administrativă din iunie 1925) a fost caracterizată de discrepanțe atât de ordin teritorial cât și demografic. Astfel, cele nouă județe, ce compuneau Bucovina, aveau o suprafață mai mică decât doar două județe din sudul Basarabiei, Cetatea Albă și Ismail. Majoritatea județelor din Muntenia erau mai întinse decât cele din Moldova (Tabelul 2).

Provincia istorică	Suprafața (km ²)	Număr județe	Suprafața medie / județ (km ²)
BANAT	18.715	2	9357,5
BASARABIA	44.422	9	4935,8
BUCOVINA	10.442	11	949,3
CRIȘANA	23.148	4	5787
DOBROGEA	23.262	4	5815,5
MARAMUREȘ	3.381	1	3381
MOLDOVA	38.058	13	2927,5
MUNTENIA	52.505	11	4773,2
OLTENIA	24.078	6	4013
TRANSILVANIA	57.038	15	3802,5
ROMÂNIA	295.049	76	3882,2

Sursă : R. D. Săgeată (2004)

Tabelul 2 : Provinciile istorice ale României în perioada 1918-1925

Aceste diferențe teritoriale impuneau probleme de gestionare și accesibilitate. Unele județe erau „deformate” (Cojocna, Turda-Arieș) urmând o direcție est-vest, rețeaua de căi de comunicație fiind configurată diferit, accesibilitatea deficitară și fragmentată. “Logica” mărimii județelor ar fi trebuit să fie direct proporțională cu mărimea căilor de comunicație, însă realitatea teritorială este schimbată: Basarabia este deservită de o echipare tehnică deficitară, iar la polul opus, micile județe din Bucovina sunt acoperite de o rețea de căi rutiere și feroviare dezvoltată.

Discrepanțele de ordin administrativ apărute au constituit o adevărată „piatră de încercare” pentru guvernele ce s-au succedat, perioada de după 1925 prefigurând o descentralizare de ordin politic, dar apropiată de realitatea istorică.

Astfel, *legea de organizare administrativ-teritorială din 14 iunie 1925*, poate fi considerată prima reformare a teritoriului, printre artizanii comisiei formate în acest sens aflându-se și trei geografi de seamă, Simion Mehedinți, Vintilă Mihăilescu și Vasile Meruțiu. Acest

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrative în România

proiect urmărea conturarea unor regiuni administrative relativ omogene pentru o gestionare mai facilă a teritoriului. După îndelungi variante, județele au fost reduse la un număr de 71. Unele județe de mărime redusă au fost desființate (județele bucovinene Zastavan, Vășcăuți, Cotmani, Vijnița, Siret și Gura Humorului), altele considerabil mai mari au fost divizate (fostul județ Caraș-Severin a fost scindat în două, respectiv Caraș și Severin), iar unele județe din Transilvania, Dobrogea și Basarabia au suferit ajustări teritoriale, suprafețele trecând de la un județ la altul. Cu toate aceste modificări teritoriale, existau încă disproporții între județe, județul Suceava având un raport de 1 la 12 față de teritoriul delimitat de județul Tulcea.

La inițiativa Partidului Național Țărănesc, *legea promulgată la 3 august 1929 pentru organizarea administrațiunii locale* propunea 7 directorate ministeriale în scopul descentralizării puterii centrale și de stabilire a unor structuri regionale superioare.



Figura 15: Împărțirea administrativ-teritorială a Regatului României în perioada 1925-1931

Aceste macroregiuni se suprapuneau în mare parte peste provinciile istorice (excepții: județul Covurlui era inclus în directoratul București, Oltul era încadrat în directorul Craiova, iar proaspătul județ Fălțiceni era încorporat directoratului Cernăuți), având drept centre administrative localitățile București, Cernăuți, Chișinău, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara (Figura 15).

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ.
ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

Directoratul București avea în subordine județele provinciilor istorice Muntenia și Dobrogea “furând” și două județe moldave, Covurlui (pentru a valorifica potențialul nucleului de polarizare Brăila-Galați) și Putna. *Directoratul Cernăuți* reunea județele provinciei Bucovina, Moldova răsăriteană reunea județele în *Directoratul Chișinău*, regiunile istorice ale Transilvaniei și Maramureșului grupau județe sub *Directoratul Cluj*, Oltenia istorică era reprezentată de *Directoratul Craiova*, Moldova apuseană grupa județele sub tutela *Directoratului Iași*, iar *Directoratul Timișoara* includea județele Banatului istoric, cât și din cadrul regiunii istorice Crișana, confirmând legăturile de bună cooperare între orașele vestice (Tabelul 3).

<i>Directorat</i>	<i>Suprafața (km²)</i>	<i>Județe</i>
BUCUREȘTI	78.906	Argeș, Brăila, Buzău, Caliacra, Constanța, Covurlui, Dâmbovița, Durostor, Ialomița, Ilfov, Muscel, Prahova, Putna, Râmnicu Sărat, Teleorman, Tulcea, Vlașca
CERNĂUȚI	16.641	Baia, Câmpulung, Cernăuți, Dorohoi, Rădăuți, Storojineț, Suceava
CHIȘINĂU	44.422	Bălți, Cahul, Cetatea Albă, Hotin, Ismail, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina
CLUJ	69.852	Alba, Brașov, Ciuc, Cluj, Făgăraș, Hunedoara, Maramureș, Mureș, Năsăud, Odorhei, Sălaj, Satu Mare, Sibiu, Someș, Târnava Mare, Târnava Mică, Trei Scaune, Turda
CRAIOVA	26.941	Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Romanați, Vâlcea
IAȘI	25.857	Bacău, Botoșani, Fălciu, Iași, Neamț, Roman, Tecuci, Tutova, Vaslui
TIMIȘOARA	32.430	Arad, Bihor, Caraș, Severin, Timiș-Torontal

Surse: Prelucrare după R. Săgeată (2004)

Tabelul 3 : Organizarea României în Directorate Ministeriale

Deși această împărțire administrativă se putea dovedi viabilă (respectând destul de fidel caroiajul regiunilor istorice, rețeaua urbană fiind bine proporționată în teritoriu), după doar 2 ani, în anul 1931, a fost abrogată.

Ultima reformare administrativă, până la izbucnirea celei de-a doua conflagrații mondiale, cea reprezentată de împărțirea pe ținuturi, ca valabilitate, a fost identică cu directoratele ministeriale, materializându-se între anii 1938-1940. Însă abordarea era diferită, considerentul istoric al regiunilor - neluat în calcul, iar motivația - nejustificată și neconformă

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrativă în România

cu realitatea teritorială, bazată pe o falsă declarație cu privire la “nevoile reale ale locuitorilor înfrățiți ai României noi”.²⁶



Figura 16 : Împărțirea administrativ-teritorială a Regatului României în perioada 1938-1940

Aceste ținuturi nu țineau cont de regiunile istorice, preluând denumirea hidronimelor și perturbând vechile relații inter-regionale (Figura 16). Cu toate acestea, făcând abstracție de caracterul autoritar al deciziei, intenția impunerii ținuturilor de către Carol al II-lea a urmărit creșterea coeziunii între provinciile istorice românești și crearea de majorități etnice românești la nivelul tuturor unităților nou create. Decizia a fost luată în contextul apropierei de cea de-a doua conflagrație mondială (1938) și a revendicărilor teritoriale ale vecinilor (U.R.S.S., Ungaria și Bulgaria).

Ținutul a fost reintrodus, ca unitate teritorial-administrativă, în timpul dictaturii lui Carol al II-lea. Copiind tipologia Gau-ului²⁷ german, spre deosebire de structura de organizare impusă de directoratele ministeriale, în cazul ținuturilor, județele își pierdeau

²⁶ Armand Călinescu (1938), *Spiritul noului regim administrativ*, în Enciclopedia României, II, p. 4.

²⁷ *Gau* (pl. *Gaule*) a reprezentat unitatea administrativ-teritorială introdusă de regimul nazist pe teritoriul Germaniei și al Austriei având ca scop desființarea structurii de tip federativ alcătuită din landuri, în scopul centralizării totalitare.

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrativă în România

statutul juridic, devenind o subdiviziune de control și de descentralizare a administrației generale, iar ținutul era conceput ca o „circumscripțiune teritorială”. Astfel, funcționarii publici erau totodată și agenți ai partidului unic, arogându-se și drept reprezentanți ai națiunii.

Concluzionând, se poate considera că organizarea administrativă în perioada interbelică a fost conformă cu tendințele politice, fiind un deziderat îndepărtat de realitatea teritorială, promovată de două mișcări politice diametral opuse, unul de centralizare, susținut de guvernarea liberală ce nu considera definitiv provinciile istorice, și altul regionalist, potențat de doctrina țărănistă, bazat pe dezvoltarea provinciilor istorice și impulsivitatea autonomiei locale.

I.3.2.4. Impactul și consecințele celei de-a doua conflagrații mondiale asupra organizării administrativ-teritoriale

Cel de-al doilea război mondial a adus pierderi teritoriale importante, unele ireparabile, precum pierderea Basarabiei și a Bucovinei, respectiv a Cadrilaterului. Odată cu aceste pierderi, în exteriorul statului național au rămas 13 județe, reprezentând un teritoriu de peste 58.000 km². Prin urmare, un număr de 11 județe din Basarabia și Bucovina de Nord (Bălți, Cahul, Cernăuți, Cetatea Albă, Hotin, Ismail, Lăpușna, Orhei, Soroca, Storojineț și Tighina) au fost pierdute, ca urmare a condițiilor de șah mat impuse de Uniunea Sovietică, acestui dezastru teritorial adăugându-i-se și anexarea Cadrilaterului (Caliacra și Durostor) în urma Tratatului de la Craiova din 7 septembrie 1940 (Figura 17).

Aceste transformări de ordin teritorial au avut un impact catastrofal asupra populației, noua graniță fixată pe Prut impunând separarea legăturilor între entități.

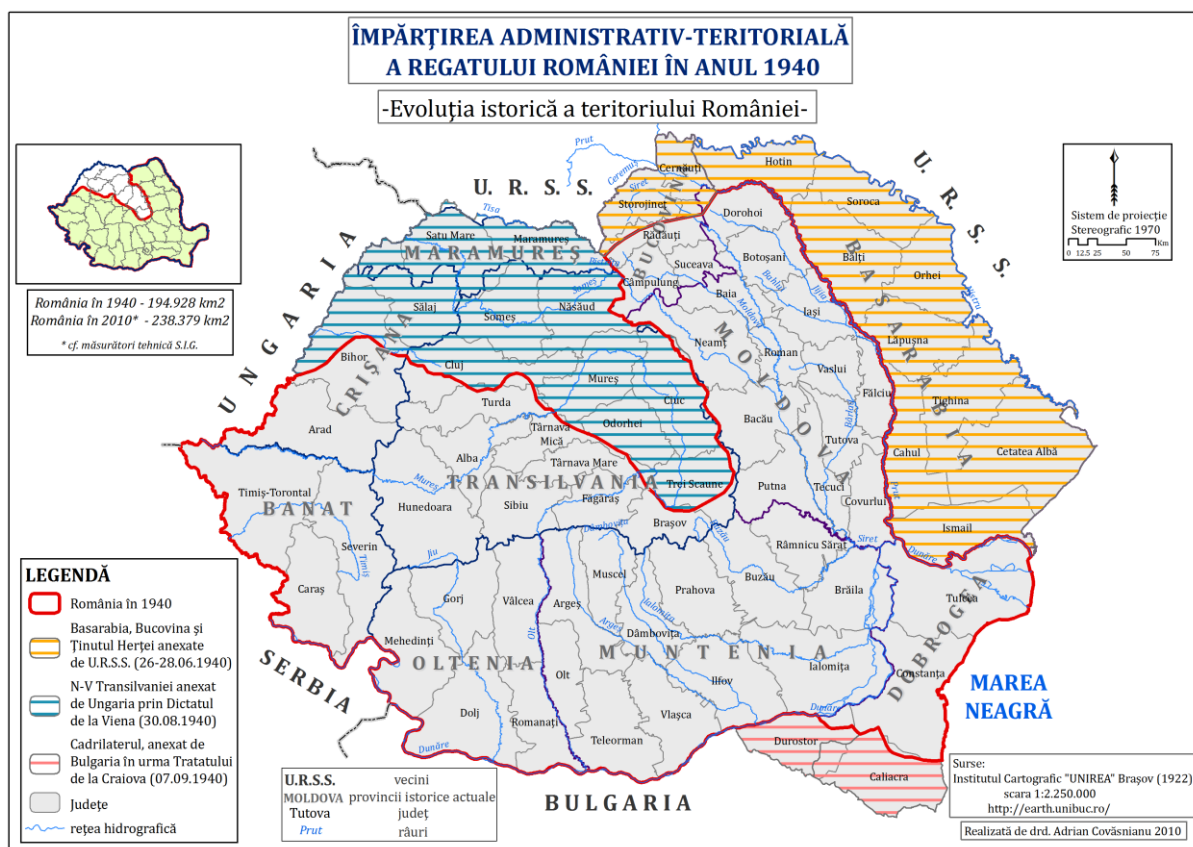


Figura 17 : Împărțirea administrativ-teritorială a Regatului României în anul 1940

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrativă în România

De-a lungul războiului, odată cu noua abordare tactică impusă de amiralul Antonescu, România a avut sub administrație temporară în perioada 1941-1944, teritorii locuite în trecut de populație românească majoritară²⁸, întinzându-se de la râul Nistru (în vest) până la râul Bug (spre est), fiind mărginite de râul Niomjii (în nord) și de Marea Neagră (în sud), grupate sub denumirea de Transnistria. Astfel, în perioada 1941-1944, România a administrat acest teritoriu împărțit în 13 județe, fiind subordonate Guvernământului General al Transnistriei, cu sediul la Odessa.

I.3.2.5. Implementarea modelului sovietic și impactul factorului politic în gestionarea teritoriului

După finalizarea conflagrației mondiale, teritoriile românești au intrat sub umbrela regimului sovietic, conducerea comunistă de la București impunând o nouă organizare administrativ-teritorială începând cu anul 1950. Prin adoptarea *Legii 5 din 6 septembrie 1950*, teritoriul național a fost redimensionat, urmând modelul de sorginte sovietică, acesta fiind împărțit în 28 regiuni, 177 raioane și 4.052 comune.



Figura 18 : Împărțirea administrativ-teritorială a României în perioada 1950-1952

²⁸ Transnistria era locuită, în antichitate, de geții transnistreni, numiți tyrageți ("geții de pe râul Tyras" – numele grecesc al Nistrului)

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNȚRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

Noua împărțire administrativă nu mai respecta regionarea istorică, denumirile de regiuni fiind impuse politic, unele duse la extrem (regiunea Brașov a purtat denumirea de Stalin, orașul reședință fiind omonim). Caroiul administrativ urmărea barierele de ordin natural, Carpații și Dunărea delimitând regiunile între ele (Figura 18).

Motivația acestui demers, în primul rând, era cea de “alinare” din supunere, la “modelul” sovietic impus, inclusiv prin acceptarea cu mare greutate a înființării regiunii Autonome Maghiare²⁹. Oficial, se dorea eliminarea oricărei conexiuni cu vechile județe interbelice, pe considerentul că noile regiuni erau definite ca „unități teritoriale operative din punct de vedere economic, politic și administrativ”³⁰. Deși teritoriul se dorea a fi împărțit în unități cât mai omogene din punct de vedere al suprafeței, existau încă discrepanțe teritoriale (regiunea Galați era de peste trei ori mai mare decât regiunea Botoșani).



Figura 19 : Împărțirea administrativ-teritorială a României în perioada 1952-1956

În următorii ani (1952-1956), au dispărut prin contopire 12 regiuni (Botoșani, Buzău, Dolj, Gorj, Ialomița, Mureș, Putna, Rodna, Severin, Sibiu, Teleorman și Vâlcea), fiind

²⁹ Această decizie reprezentase, încă înainte de *Conferința de Pace de la Paris* (1946-1947), condiția impusă de Stalin comuniștilor români, în schimbul susținerii apartenenței Transilvaniei întregi la statul român.

³⁰ Conform articolului 7 din Legea 5/1950.

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrativă în România

implementate în plus 2 noi regiuni: regiunea Craiova, rezultată prin comasarea regiunilor Dolj și Gorj, și noua Regiune Autonomă Maghiară, înființată conform modelului oblast-urilor autonome ale U.R.S.S., reunind populația secuiască din Covasna, Harghita și Mureș (Figura 19). Astfel, s-a ajuns la un număr de 18 regiuni, după 1956 dispărând încă 2 dintre acestea, respectiv Arad și Bârlad³¹.

Aceste transformări, produse prin comasări și desființări interregionale, au fost realizate din motive economice, dorindu-se ca regiunile să se poată specializa și ca gestionarea, de către autoritățile puterii centrale, să fie cât mai facilă.



Figura 20 : Împărțirea administrativ-teritorială a României în perioada 1961-1968

Ca urmare a retragerii trupelor sovietice din România, începând cu anul 1958, regimul comunist al lui Gheorghe Gheorghiu-Dej a avut ocazia de a implementa o nouă împărțire teritorial-administrativă a teritoriului național, mai apropiată de spiritul național. În acest sens, începând cu anul 1960 s-a revenit la vechile denumiri de provincii istorice, renunțându-se la orice influență a regimului comunist “importat” din U.R.S.S.

³¹ Decret nr. 12 cu privire la modificarea Legii nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului RPR. Buletinul Oficial al R.P.R., nr. 1, 10. ianuarie 1956

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrative în România

Astfel, denumirea regiunii Oradea s-a schimbat în Crișana, Timișoara poartă numele provinciei istorice a Banatului, Craiova s-a transformat în Oltenia, provincia istorică a Maramureșului a preluat limitele regiunii Baia Mare, Pitești a devenit Argeș, iar fosta regiune Constanța s-a modificat, purtând denumirea regiunii istorice Dobrogea (Figura 20). În același an a fost înființat, cu statut echivalent cu al orașului București (de același rang cu regiunile), orașul Constanța, care avea un teritoriu administrativ de la Mamaia până la Mangalia inclusiv. Acest demers a fost implementat cu scopul de a administra unitar fondurile acordate de către guvern în vederea dezvoltării infrastructurii turistice de pe litoralul românesc al Mării Negre.

I.3.2.6. Centralitatea, ca factor determinant al organizării administrativ-teritoriale în perioada 1968-1989

Perioada din timpul regimului totalitarist condus de Ceaușescu a fost caracterizată de un relativ “calm” administrativ, revenindu-se la vechea organizare pe județe dispărută din 1950, cele 16 regiuni transformându-se în județe. Astfel, conform propunerilor *Comisiei centrale de partid și de stat cu privire la organizarea județelor și municipiilor* din 14 ianuarie 1968 și ca un rezultat direct al unor “ample studii desfășurate timp de peste 2 ani”, au rezultat 35 de județe și 3 entități administrative municipale, respectiv Constanța, Petroșeni și Turnu Severin (Figura 21).



Figura 21 : Împărțirea administrativ-teritorială a României în 1968

Cele 35 de județe variaau ca suprafață, cel mai redus județ, reprezentat de Dâmbovița, având circa 3.271 km², iar cel mai întins, județul Cluj, deținând o suprafață de 9.380 km². Astfel, rezultă un raport de 1 la 2,8. Aceste județe încearcă să se debaraseze de

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

fostele regiuni de sorginte sovietică, creându-se noi centre administrative în dauna unor orașe cu un istoric al acestei funcții. Este cazul propunerii de județ Vaslui, care va avea reședința la Vaslui în detrimentul Bârladului, al județului Maramureș, Baia Mare devenind reședință de județ în dauna Sighetului Marmăției, Teleormanul era condus din Alexandria, în locul localității Turnu Măgurele. Aceeași poziție administrativă o deținea și Slobozia, pentru județul Ialomița, în dauna orașului Călărași. Prin urmare, deși s-a revenit la organizarea pe județe, entitățile administrative din perioada interbelică nu au mai fost reactivate (un număr de 19 județe fiind desființate sau comasate în actualele unități) ci s-a mizat pe dezvoltarea unor centre urbane cu o poziție cât mai centrală în interiorul noilor județe.



Figura 22 : Împărțirea administrativ-teritorială a României în perioada 1968-1981

Ulterior, această propunere a fost abandonată, ca urmare a intrării în vigoare din data de 16 februarie 1968 a *Legii 2/1968* cu privire la organizarea administrativ-teritorială a României. Astfel, noua împărțire administrativ-teritorială includea 39 de județe, 47 municipii și 189 de orașe. Se impunea o organizare administrativă pe două nivele: *superior* (centrat pe județe și orașe) și *local* (axat pe comune). Deși unele zone nu erau dezvoltate, principiul industrializării și al practicării agriculturii extensive au favorizat masive schimbări de ordin social (cazul orașelor Vaslui, Slobozia, Alexandria care au beneficiat de investiții puternice în infrastructură și economie), centralitatea stând la baza justificării rolului de “centre coordonatoare” și nuclee polarizatoare pentru sistemele de așezări constituite la nivel județean. Față de varianta propusă, actuala lege determina un raport de 1 la 2,4, sensibil mai redus, între cel mai redus județ (Covasna avea 3709 km²) și cea mai întinsă unitate administrativă (județul Ilfov avea 8902 km²).

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrative în România

Odată cu această împărțire, la nivelul *Transilvaniei*, este desființată Regiunea Autonomă Maghiară, teritoriul acesteia fiind împărțit între trei județe (Harghita, Covasna și Mureș). În Figura 22, observăm că o serie de județe din perioada interbelică nu se mai regăsesc. Astfel, desființarea județelor Odorhei și Ciuc au dus la crearea județului Harghita; Caraș-Severin s-a format din județele interbelice Caraș și Severin; unitățile administrative Târnava Mare, Târnava Mică, Turda și Făgăraș au fost cuprinse de județele Mureș, Alba, Sibiu și Brașov; fostul județ Someș a fost înglobat în județele Cluj și Maramureș.

În *Moldova*, județele Rădăuți, Baia și Câmpulung au fost înglobate în noul județ Suceava, Dorohoiul a fost inclus în județul Botoșani, Romanul a fost integrat în județul Neamț, nou înființatul Vaslui s-a format din județele interbelice Vaslui, Tutova și Fălciu, iar județul Tecuci a fost “revendicat” de județele Galați și Bacău. La nivelul provinciei istorice a *Munteniei*, Râmnicu Sărat a fost inclus în județele Vrancea și Buzău, Muscelul a fost contopit în județul Argeș, Romanați a fost comasat la nivelul județului Olt, iar Vlașca a fost înglobată în Ilfov.

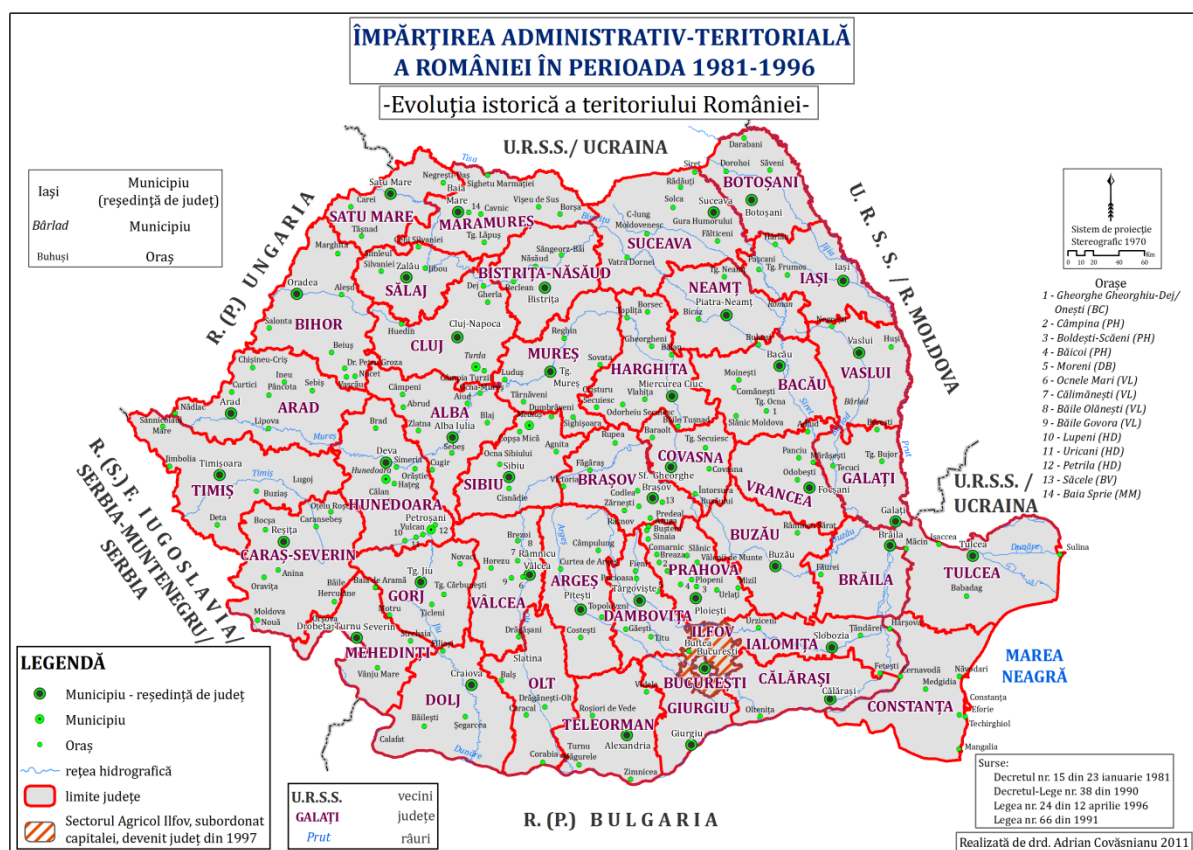


Figura 23 : Împărțirea administrativ-teritorială a României în perioada 1981-1996

Această organizare în 39 de județe și municipiul București a funcționat până în 1981, moment în care apare singura modificare notabilă de ordin teritorial. Astfel, au fost afectate unele dintre cele mai întinse județe, respectiv Ilfov și Ialomița (specializate pe agricultură), ulterior rezultând micșorarea suprafețelor acestor unități teritoriale și crearea a două județe noi, Călărași și Giurgiu, iar din Sectorul Agricol Ilfov redevine județ (Figura 23).

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionale administrative în România

I.3.2.7. Organizarea administrativ-teritorială post-decembristă și pre-aderare în perioada 1990-2007

Odată cu schimbarea de optică a noului regim politic, abordarea era din sfera descentralizării. Deși caroiajul administrativ s-a păstrat, tendințele haotice de descentralizare, disjuncte cu realitatea teritorială, au determinat o creștere a numărului de comune și a declarării de noi centre urbane, fără îndeplinirea celor mai elementare condiții de echipare edilitară și deservire instituțională publică.

Etapă post-decembristă și pre-aderare este caracterizată de un relativ calm administrativ, singura modificare de ordin non-administrativ, însă cu implicații asupra comportamentelor spațiale ale instituțiilor publice, se petrece în 1998, moment în care prin Legea nr.151 se înființează cele 8 regiuni de dezvoltare.

Analizând Figura 24, se observă că regiunile create nu urmează caroiajele provinciilor istorice, iar sediile de regiuni sunt alese, uneori în urma unei logici a “descentralizării” (Piatra-Neamț, Brăila, Călărași), alteori localizându-se în foste capitale de regiuni istorice (Alba Iulia, București, Craiova, Timișoara și Cluj-Napoca).

Cu toate că actualele regiuni de dezvoltare au fost create pentru implementarea politicii de dezvoltare regională, dar și în scopul culegerii datelor statistice (în conformitate cu reglementările europene ale EUROSTAT pentru nivelul de clasificare teritorială NUTS 2), limitele acestora au fost copiate de către instituțiile publice și chiar de mediile apolitice.



Figura 24 : Regiunile de dezvoltare din România

REGIUNILE DE DEZVOLTARE ÎN ROMÂNIA EUROPEANĂ. ÎNTRE DEZIDERAT POLITIC ȘI REALITATE TERITORIALĂ

I. Evoluția ideilor de regiune și regionare administrativă în România

Perioada	1926-1929	1929-1931	1938-1940	1950-1952	1952-1960	1960-1968	1968-1981	1981-1997	1998-2011
Tipologie regiune	28 circumscripții administrative ¹	7 directorate ministeriale	10 ținuturi	28 regiuni	16(+1) regiuni	16(+1) regiuni	-	-	8 regiuni de dezvoltare ³
Județe	71	71	71	-	-	-	39+1	40+1	41+1
Plăși ² / Raioane	429	429	429	177	198	150	-	-	-
Orașe	179	179	179	148	171	181	236	236	320
Comune	8.751	4.314	4.314	4.052	4.314	4.259	2.705	2.705	2.861
Sate	15.981	15.981	15.981	n.s.d.	15.221	15.020	13.124	13.094	12.956

¹ - Circumscripțiile administrative, nu aveau personalitate juridică, deținând un rol executiv

² - Plășile au funcționat în perioada 1858-1950, din 1950-1968 au existat raioane

³ - Regiunile de dezvoltare nu au statut administrativ, fiind create pentru gestionarea fondurilor europene

Surse: măsurători S.I.G., legislație specifică, serviciul TEMPO al INSSE

Tabelul 4 : Evoluția administrativ-teritorială a României

În concluzie, analizând din punct de vedere istoric (Tabelul 4), evoluția cronologică a teritoriilor românești surprindem o serie de caracteristici și particularități ale unităților administrative:

1. *etapa regionării interbelice*, reprezentată de cele 71 de județe, care au fost “regionalizate” după diferite criterii de apartenență istorică, reliefând realitatea teritorială (directoratele ministeriale) sau fiind un rezultat al politicii impuse (ținuturi), a fost caracterizată de dorința de a întări noțiunea de unitate teritorială.
2. *aplicarea modelului sovietic* în perioada 1950-1968 a “șters cu buretele” eforturile depuse de fostele guverne, provinciile istorice fiind desființate, noile “regiuni” impunând raioanele de sorginte sovietică în detrimentul plășilor românești din perioada interbelică. Această etapă s-a dovedit a fi un deziderat politic iluzoriu, deviant, deoarece realitatea teritoriilor românești era bulversată în această perioadă, iar dese raionări și regionalizări au afectat apartenența regională.

3. *etapa „calmului administrativ” comunist* între 1968-1989 a consemnat revenirea la fostele județe și transformarea acestora în structuri funcționale. Deși o serie de județe istorice au dispărut sau au fost comasate, noile unități administrative și implicit reședințe de județ (Vaslui, Slobozia, Alexandria) au beneficiat de investiții masive în infrastructură și administrație, în detrimentul centrelor urbane cu tradiție (Bârlad, Călărași, Turnu Măgurele). Noile tendințe de industrializare excesivă și agricultură extensivă au impus noi modificări de ordin administrativ (crearea județelor Giurgiu și Călărași ca urmare a reorganizării județelor Ialomița și Ilfov și declararea în 1989 a 23 de noi centre urbane).
4. *etapa post-decembristă și post-aderare* a reprezentat o nouă configurare a sistemului de așezări, manifestată pe fondul tranziției și a schimbării de regim politic, actualele județe păstrându-și structura. Actualul teritoriu a cunoscut o creștere a numărului de localități urbane și de comune pe fondul unor decizii politice susținute de tendința de “descentralizare”. Integrarea în spațiul european a impus o nouă configurare teritorială, întrucât dezideratul politic impunea o “cvasi-regionalizare” pe fondul îndeplinirii unor condiții de eligibilitate în scopul atragerii de fonduri europene.