

© Editura EIKON

București, Calea Giulești 333, sector 6
cod poștal 060269, România

Difuzare / distribuție carte: tel/fax: 021 348 14 74
mobil: 0733 131 145, 0728 084 802
e-mail: difuzare@edituraeikon.ro

Redacția: tel: 021 348 14 74
mobil: 0728 084 802, 0733 131 145
e-mail: contact@edituraeikon.ro
web: www.edituraeikon.ro

Editura Eikon este acreditată de Consiliul Național al Cercetării
Științifice din Învățământul Superior (CNCSIS)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ANGHEL-SIENERTH, ANDRA KARLA

Regionalizarea în limbajul politic din România / Andra Karla Anghel-Sienerth ; cuv. înainte de prof. univ. dr. Radu Carp. - București : Eikon, 2020

Conține bibliografie

ISBN 978-606-49-0275-7

I. Carp, Radu (pref.)

32

94

Editor: Valentin Ajder

Andra Karla Anghel-Sienerth

Regionalizarea în limbajul politic din România

E I K O N

București, 2020

CUPRINS

Cuvânt înainte.....	5
INTRODUCERE.....	11
1. CADRUL TEORETIC	27
1.1. REGIONALIZAREA.....	27
1.1.1. Regiunea	33
1.1.2. Regionalizarea și principiile asociate.....	38
1.1.3. Modele explicative: guvernanța multi-nivel, regionalism	54
1.1.4. Modele de regionalizare	60
1.2. TEORII CU PRIVIRE LA DISCURS	66
1.2.1. Comunicare, limbaj și discurs politic.....	66
1.2.2. Analiza discursului ca metodă	95
2. METODOLOGIE.....	101
2.1. Analiza de discurs ca metodă	101
2.2. Design-ul cercetării.....	105
2.2.1. Datele.....	109
2.2.2. Limitări	120
3. EVOLUȚIA ISTORICĂ A REGIONALIZĂRII ÎN DISCURSUL POLITIC ROMÂNESC: 1918 – 1989.....	121
3.1. PERIOADA INTERBELICĂ	121
3.1.1. Unirea necondiționată vs. regionalism.....	122
3.1.2. Constituția din 1923	127
3.1.3. Legea de unificare administrativă din 14 iunie 1925.....	135
3.1.4. Legea pentru organizarea administrației locale din 3 august 1929	137

3.1.5. Constituția din 24 februarie 1938	141
3.1.6. Legea administrativă din 14 august 1938.....	142
3.2. SITUAȚIA ÎN PERIOADA CELUI DE-AL DOILEA RĂZBOI MONDIAL	147
3.3. CONSTITUȚIA DIN 1948 ȘI PERIOADA PÂNĂ LA CĂDEREA REGIMULUI COMUNIST	150
3.4. CONCLUZII	156
4. REGIONALIZAREA ÎN DISCURSUL POLITIC ROMÂNESC: 1989-2013.....	159
4.1. DISCURSUL NORMATIV	159
4.1.1. Cadru legislativ.....	159
4.1.2. Programe guvernare.....	164
4.1.3. Regiunile de dezvoltare	172
4.1.4. Reforma constituțională.....	177
4.2. DISCURSUL INSTITUȚIONAL	194
4.2.1. Dezbateri parlamentare.....	194
4.2.2. Dezbateri ale Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	266
4.2.3. Proiecte de regionalizare	277
4.3. REGIONALIZAREA ÎN DISCURSUL POLITIC ÎN MEDIA	287
4.3.1. Inițializarea procesului de regionalizare	288
4.3.2. Considerații asupra regionalizării ca proces.....	318
4.3.3. Propuneri concrete	342
4.3.4. Interpretarea datelor – Discursuri cu privire la regionalizare.....	344
4.3.5. Concluzii.....	390
CONCLUZII.....	393
Lista figurilor.....	403
Bibliografie	407

INTRODUCERE

Dacă la nivelul unui stat guvernarea este considerată ca fiind activitatea esențială, administrația ocupă locul imediat următor, astfel încât relația guvernare-administrare este extrem de importantă: „guvernarea vizează decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii, administrația reprezintă activitatea prin care autoritățile publice asigură satisfacerea necesităților de interes public, folosind prerogativele de putere publică de care dispun”¹. Interesul pentru acest domeniu al organizării administrativ-teritoriale izvorăște tocmai din necesitatea de a găsi structura administrativă compatibilă actului guvernării și care poate răspunde cel mai bine necesităților cetățenilor, precum și resurselor existente.

Căderea regimului comunist a deschis drumul spre reformarea sistemului administrativ, în vederea racordării la principiile democratice, trecerea de la statul centralizat la cel descentralizat. Odată cu adoptarea diferitelor reforme în ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială, regionalizarea apare în discursul politic. Prezența regionalizării în discursul politic autohton este evidentă, însă este important de stabilit care este situația la nivelul limbajului politic.

În literatura de specialitate fenomenul regionalizării nu a fost suficient explorat, cu atât mai puțin din perspectiva analizei discursului politic. În doctrina românească avem în primul rând raportarea la regionalizare în cadrul studiilor care se concentrează pe surprinderea evoluției organizării administrativ-teritoriale a României. Nu există nicio cercetare care să se raporteze la modul în care a fost articulată regionalizarea în discursul politic românesc, de unde noutatea acestui studiu.

¹ Dana, APOSTOL TOFAN, *Drept administrativ*, vol. 1, ediția 2, editura CH Beck, București, 2008, p.24

În ceea ce privește **limitările cercetării de față**, o analiză de discurs detaliată, mai ales prin prisma Analizei Critice de Discurs, ar fi presupus o investigare amănunțită a felului în care diversele poziționări discursive sunt influențate de factorii ideologici și cum dinamica discursivă creează, relevă și perpetuează anumite relații de putere între actori. Lucrarea de față nu intră într-un asemenea grad de detaliu, scopul fiind să extragă niște concluzii cu privire la formele în care regionalizarea apare în discursurile politice ale diversilor tipuri de actori politici, din punct de vedere al apartenenței lor, și dacă există într-adevăr o cristalizare a conceptului de regionalizare în limbajul politic românesc.

De asemenea, menționez faptul că în analiza discursului politic cu privire la regionalizare, atât în cadrul dezbaterilor în cadru formal instituțional (parlamentar) și semi-formal (consultări publice), cât și în cadru informal (declarații în presă), am utilizat doar transcrierile textuale (în cazul discursurilor parlamentare) sau relatarea textuală sub forma știrilor. Neavând la dispoziție înregistrări audio-video, analiza de față nu ia în considerație și alte forme nonverbale de comunicare și interacțiune politică (intonație, gesturi, feedbackul audienței etc.), de natură să evidențieze și mai bine poziționarea vorbitorului și audienței față de subiectul abordat.

1. CADRUL TEORETIC

1.1. REGIONALIZAREA

Pentru a putea studia evoluția fenomenului regionalizării pe scena politică românească consider necesară într-o primă instanță analiza regionalizării la nivel teoretic¹. În acest capitol mă voi concentra pe reliefaarea unei serii de definiții și teorii formulate de-a lungul timpului în jurul acestei noțiuni precum și identificarea unor concepte din domeniu, asociate celui al regionalizării. Acestea din urmă vor fi utilizate în capitolele următoare ca indicatori în analiza discursului politic pe tema regionalizării.

Importanța chestiunii teritoriale în cercetarea din științele politice este redată foarte clar în afirmația „în interiorul statului, puterea este de obicei împărțită și organizată guvernamental pe o bază teritorială”²

- Durkheim abordează această chestiune a importanței variabilei teritoriale admitând înlocuirea sa în viitor cu un criteriu funcțional, mai exact acesta afirmă că „putem aproape să spunem că un popor este tot atât de avansat cu cât diviziunile teritoriale sunt mai superficiale”³
- O problemă identificată de cercetători în ceea ce privește chestiunea teritorială este legată de literatura de specialitate care nu este foarte bogată, cu cele mai multe și ample studii asociate situației franceze

¹ Andra Karla, SIENERTH „Aspecte teoretice privind regionalizarea”, *Revista Polis*, volum II, nr. 1 (3), Iași, 2013-2014, pp. 35-51

² Michael, KEATING, *Noul regionalism în Europa Occidentală*, editura Institutul European, Iași, 2008, p. 13

³ *Ibidem*, p.14

- M. Keating consideră că în prezent nu suntem la finalul politicii teritoriale, ne aflăm de fapt în fața unui fenomen care reprezintă „reconfigurarea și reapariția ei în forme noi și importante”⁴
- Există în literatura de specialitate și accepțiunea conform căreia acest criteriu nu este relevant în contextul analizei politicilor, mai exact „nu adaugă nimic explicațiilor proceselor sociale și politice”⁵

În sens larg, în cadrul administrației publice, ordonarea diferitelor autorități administrative ale statului, cât și a celor locale, se realizează prin respectarea atât a criteriului teritorial – care face trimitere la structura ierarhică cât și a celui funcțional – care face trimitere la structura funcțională⁶. Conform celui dintâi criteriu enunțat, structura existentă la nivelul administrației publice este formată, după cum urmează, din: *autorități centrale* – aici menționăm Guvernul, ministerele, *autorități teritoriale* – formate din serviciile publice descentralizate ale structurii centrale precum și *autoritățile locale* – cuprinzând consiliile locale, primăriile. Cel de-al doilea criteriu presupune, pe de o parte, autorități care se bucură de competență generală, iar, pe de altă parte, care dețin competențe specializate.

În funcție de diferitele moduri de organizare politică a puterii, putem vorbi pe de o parte de *statul unitar*, iar pe de altă parte de *statul federal*. Mai există și varianta denumită *uniune de state – confederație* caracterizată prin asocierea unui număr de state – care pot face parte fie din categoria celor unitare, fie a celor federale, care nu formează împreună un nou stat.

Modelul federal, fundamentat de Jean Fouéré se bazează pe „organizarea teritoriului pe baza arealelor omogene etnic și cultural, prin garantarea constituțională a autonomiei”⁷. La nivelul sistemului federal avem procesul denumit *transfer de autoritate*, având ca

⁴ Ibidem, p.14

⁵ Ibidem, p. 16

⁶ Ioan, ALEXANDRU, Ivan Vasile, IVANOFF, Claudia, GILIA, *Sisteme politice-co-administrative europene*, editura Bibliotheca, Târgoviște, 2007, pp. 60-63

⁷ Dănuț Radu, SĂGEATĂ, *Op. cit.*, p. 9

rezultat instituirea unor funcții și competențe diferite pentru structurile centrală respectiv locală. În această analiză, autorul anterior menționat subliniază faptul că limita acestui model de organizare administrativ-teritorială pe baza componentei etnice o constituie caracterul de diversitate al acestor grupuri – în această afirmație autorul se folosește de exemple concrete de eșec al funcționării acestui model: URSS, fosta Iugoslavie. În aceeași direcție se consideră că o alternativă mai stabilă ar fi federalizarea conform, pe de o parte, a criteriului istoric și/sau cultural, aici fiind enunțate câteva exemple de succes precum cazul Germaniei, iar pe de altă parte a caracterului colonial, cazurile SUA, Australia.

Statul federal se află de fapt la confluența dintre două tendințe – pe de o parte cea de centralizare specifică modelului unitar iar pe de altă parte cea de descentralizare specifică confederației; după cum afirmă și Pierre Pactet, din punct de vedere juridic și politic, acest model se găsește între autonomia administrativă și confederație⁸.

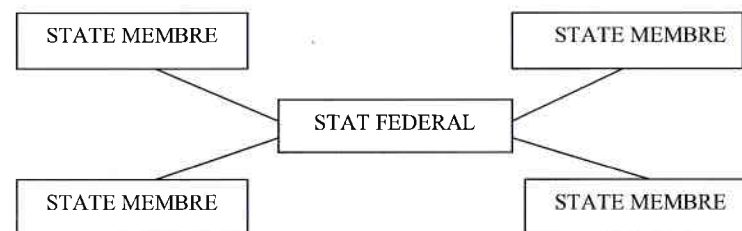


Figura 1 – Statul federal⁹

Georges Pompidou este cel care a susținut modelul de organizare ce respectă caracterul unitar al statului, și anume în care „statul nu delegă regiunii atributele sale, ci autoritatea necesară exercițiului regional al acestor atribute”¹⁰.

⁸ Pierre, PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, ediția a 13-a, editura Masson, Paris-Milano-Barcelona, 1994, p. 55

⁹ Ioan, ALEXANDRU, Ivan Vasile, IVANOFF, Claudia, GILIA, *Op. cit.*, p. 66

¹⁰ Ilie, BĂDESCU, Dan, DUNGACIU, *Sociologia și geopolitica frontierei*, II, editura Floarea Albastră, București, 1995

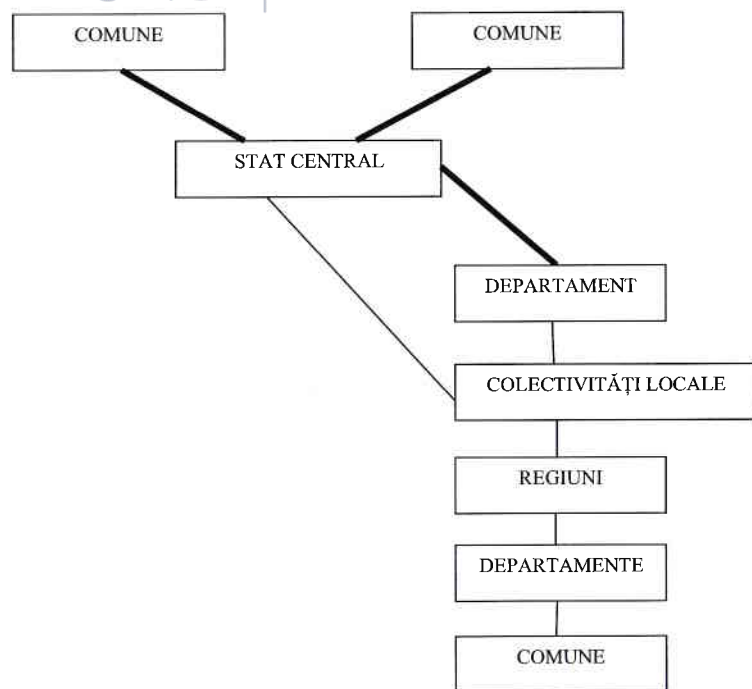


Figura 2 – Statul unitar¹¹

Colectivitățile administrativ-teritoriale din cadrul acestui model statal nu dispun de organe legislative, respectiv de jurisdicții proprii, nici măcar de organe guvernamentale, la nivelul lor existând doar autorități administrative, ceea ce rămâne astfel esențial fiind caracterul unitar, descentralizarea având un simplu caracter administrativ¹². Trebuie menționat faptul că existența acestor colectivități nu alterează caracterul unitar dat fiind faptul că acestea au fost concepute de stat, care le-a determinat și zona de competență, iar în ceea ce privește normele juridice emise de colectivități ele sunt doar o concretizare a celor naționale, prin raportarea la specificul local.

¹¹ Ioan, ALEXANDRU, Ivan Vasile, IVANOFF, Claudia, GILIA, *Op cit.*, p. 66

¹² Marcel, PRELOT, Jean, BOULOIUS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, editura Dalloz, Paris, 1926, p. 254

Legat de conceptul anterior enunțat și anume descentralizarea, aceasta reprezintă aspectul esențial care diferențiază modelul federal de cel unitar, mai exact prin modalitatea în care se percepe și se implementează descentralizarea: „prin delegarea autorității de la nivel central la nivel local (în cazul modelului liberal-democratic) (..) destrămarea autorității prin transferarea acesteia de la nivelul statului la cel al autorităților publice”¹³. Mai exact, vorbim despre o descentralizare politică – statul federal versus o descentralizare administrativă – statul unitar.

Rămânând în categoria deosebiriilor dintre cele două modele, dacă la nivelul statului unitar vorbim la singular atunci când vine vorba despre formațiunea statală, ordinea constituțională, legislație, aparat de stat și cetățenie, în cadrul statului federal toate aceste variabile sunt în număr de două, se dublează¹⁴. În ceea ce privește evoluția celor două modele, Jean Giquel consideră că statul federal contemporan este dominat de o mișcare centripetă, cel unitar de una centrifugă¹⁵.

O altă clasificare a statelor este cea a European University Institute, conform căreia „statele membre UE pot fi împărțite în trei tipuri de regionalizare politico-administrativă: state federale, state regionale, state unitare”¹⁶:

- În ceea ce privește statele federale, vorbim despre o partajare atât a puterii legislative cât și a celei executive între statele federale pe de o parte și statul federal (centrul federației) pe de altă parte; exemple relevante pentru această categorie sunt Germania, Austria și Belgia;
- În ceea ce privește cea de-a doua categorie de state și anume cele regionale ceea ce le caracterizează este existența la nivel

¹³ Dănuț Radu, SĂGEATĂ, *Op. cit.*, p. 11

¹⁴ Corneliu, Liviu, POPESCU, *Autonomia locală și integrarea europeană*, editura All Beck, București, 1999, pp. 20-21

¹⁵ Jean, GIQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, editia a 14-a, editura Montchrestien, Paris, 1995, p.76

¹⁶ Miklós, BAKK, József, BENEDEK, *Op. cit.*, p. 22