

CENTRALIZARE SAU AUTONOMIE LOCALĂ? OPINII, DEZBATERI, PRIMI PAȘI SPRE UNIFICAREA ADMINISTRATIVĂ A ROMÂNIEI MARI, 1918-1920¹

Andrei Florin SORA*

LOCAL AUTONOMY VERSUS STATE CENTRALIZATION? OPINIONS, DEBATES, FIRST STEPS TO THE ADMINISTRATIVE UNIFICATION OF GREATER ROMANIA, 1918-1920

This study aims to present and analyze the main debates and discussions about administrative unification and the Center-Provinces relationship, starting with the Union of Bessarabia with Romania (27th of March/9th of April 1918) and finishing with the dissolution of the autonomous provincial entities (4th of April 1920). These debates, issued in Transylvania, Bessarabia, Bucovina and Old Kingdom of Romania after the end of World War I, concern the tendencies regarding the amount of local autonomy and administrative decentralization in Greater Romania or the assignment of Old Kingdom civil functionaries in the administrations of the other provinces. We are interested in the tensions that arose between the two administrative directions: decentralization and local autonomy versus centralization.

Keywords: *history of elites, Romania after First World War, Romanian administration, autonomy, state centralization.*

Declarațiile succesive de Unire, consfințite de voturile din Sfatul Țării de la Chișinău, din cadrul Congresului General de la Cernăuți sau de către Adunarea de la Alba-Iulia au însemnat un moment crucial pentru locuitorii Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei, dar și pentru dinamica instituțională a statului român. Totuși, *Unirea* avea nevoie de recunoaștere externă și, nu în ultimul rând, să devină o realitate în viața cotidiană a noilor cetățeni ai României. În paginile următoare, fără însă să epuizăm această temă, ne propunem să prezentăm și să analizăm câteva puncte de vedere și teme de dezbatere privind integrarea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei în sistemul administrativ al statului român, mai ales problematica gradului de autonomie al acestor provincii și relația elitelor politice și administrative locale cu administrația centrală de la București.

¹ Acest studiu a fost redactat în cadrul proiectului de cercetare PN-III-P4-ID-PCE-2016-0390, *Schimbare și continuitate: administrația publică și corpul funcționarilor publici din Transilvania înainte și după Primul Război Mondial, 1910-1925* (director: prof. univ. dr. Judit Pál), finanțat de UEFISCDI.

* Lector univ. dr., Facultatea de Istorie, Universitatea din București/membru al proiectul de cercetare (PCE-2016-0390).

În 1918 a început un proces îndelungat de edificare a unui sistem juridic și administrativ uniform și unitar, care, însă, nu a fost finalizat în totalitate nici la sfârșitul anilor 1930. Pentru românii din Bucovina, Transilvania și Basarabia, România nu era doar statul „fraților” din care voiau să facă parte, ci și un sistem deseori criticat, înainte și după 1918: perceput ca fiind mai puțin dezvoltat de către ardeleni și bucovineni, cu o țăranime săracă, cu o centralizare excesivă și funcționari corupți. De altfel, ponderea tradițiilor administrative ale acestor trei provincii în noul sistem administrativ, relația dintre comunitățile locale și puterea de la București și gradul de (in)dependență față de *Centru* au preocupat încă de la început atât pe noii cetățeni ai României, membri sau nu ai elitei politice locale, cât și instituțiile centrale ale statului român. Irina Livezeanu remarcă pe bună dreptate faptul că „unificarea a avut loc în mare măsură sub egida și în condițiile impuse de Vechiul Regat, ale cărei instituții au jucat un rol disproporționat în statul ce-și sporise dimensiunile ... Pe scurt, instituțional și politic, Vechiul Regat reprezenta piatra de temelie a statului România Mare”². Acest proces de unificare, care a ținut cont mai mult de tradițiile administrative ale Vechiului Regat și, implicit, a favorizat, pentru o carieră în serviciile publice, pe cetățenii din teritoriul României de dinainte de 1916 (cunoașterea legislației, a limbii române, legături relaționale cu factorii de decizie de la București etc.) a avut de înfruntat numeroase critici în epocă, unele dintre ele exprimate încă din primele luni după declarațiile de unire. Viitoarea organizare administrativă a României Mari, gradul de autonomie locală, relația dintre autoritățile locale și guvern au fost dezbătute atât în cadrul adunărilor reprezentative, care au hotărât unirea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei sau de către elitele politice locale și cele din Vechiul Regat, cât și în spațiul public – în presă, în dezbateri politice, conferințe, înainte și, mai ales, în perioada imediat următoare *Unirii*.

Unirea provinciilor românești, aflate până în 1918 sub altă autoritate, s-a realizat în plan intern prin promulgarea unor decrete-legi de unificare: la 10/23 aprilie 1918 pentru Basarabia, la 13/26 decembrie 1918 pentru Transilvania, Banat, Crișana, Maramureș și la 19 decembrie 1918/1 ianuarie 1919 pentru Bucovina, acte ratificate de autoritățile de la București prin legea din 1 ianuarie 1920³. Declarațiile de unire ale celor trei provincii hotărâseră menținerea pentru o perioadă neprecizată a structurilor politice locale. Între 1918 și 4 aprilie 1920 (Decretul lege nr. 1476/1920) fiecare dintre provinciile realipite a avut organisme proprii de conducere (Consiliul Dirigent în Transilvania, Secretariatele de Serviciu în Basarabia și Bucovina, Directoratele în Basarabia), fiind reprezentate și în guvernul român prin miniștri fără portofoliu. Astfel, participarea noilor români la construirea României postbelice era perceptibilă încă de la început prin numirea în guvern, ca miniștri fără portofoliu, a unor lideri politici locali, artizani ai *Unirii*. Hotărârile Guvernului, referitoare la aceste provincii, aveau nevoie de avizul acestor miniștri fără portofoliu⁴. În plus, ca

² Livezeanu, 1998: 41.

³ Agrigoroaiei, Palade, 1993: 8.

⁴ Calcan, 2016: 99 (doar pentru Bucovina).

măsură de tranziție, la Cernăuți a funcționat un ministru fără portofoliu, iar la Chișinău erau doi miniștri.

Autoritățile provizorii din Basarabia, Bucovina, Transilvania au stabilit prin decrete-lege ca în interesul ordinii publice și pentru bunul mers al administrației publice să rămână în vigoare legile, regulamentele, ordonanțele, statutele emenate de autoritățile de stat anterioare (Austria, Ungaria, Rusia), iar actele exceptate de la această regulă să fie indicate. Guvernul român a acceptat și a recunoscut această situație, pe care a considerat-o provizorie. Totuși, chestiunile în materie de politică externă, apărare, siguranța statului, sistemul de comunicații erau decise de către „guvernul central”. Unul dintre cele mai importante subiecte pentru oamenii politici din noile provincii, cât și pentru autoritățile de la București a fost acela de a stabili legislația care urma să se aplice și trăsăturile principale ale viitorului sistem administrativ. Până la 1 ianuarie 1926, data intrării în vigoare a legii din 14 iunie 1925, organizarea administrativ-teritorială a României nu a fost unitară: dacă în Vechiul Regat se aplicau legile din 1892, din 1894 (pentru comunele urbane) sau din aprilie 1908, cu modificările lor, în Transilvania, Bucovina și Basarabia au rămas în vigoare legile anterioare anului 1918. Ținând cont de faptul că s-au aflat sub regimuri administrative diferite, iar condițiile politice interne și externe nu au fost identice, fiecare dintre provinciile alipite constituie un studiu de caz diferit.

Influența sistemului legislativ românesc, încă din primii ani după Unire, este mai evidentă în Basarabia unde, bineînțeles, inițial, a coexistat sistemul legislativ mixt, pentru ca, apoi, treptat, să fie extinse legile românești⁵. Agenții puterii centrale la nivel de județ și de plasă erau subordonați administrației centrale de la București, și de multe ori trebuiau să se conformeze unor ordine care respectau legislația Vechiului Regat. Era evident pentru factorii politici, cât și pentru populație că trebuia unificată și uniformizată legislația și administrația. În noiembrie 1918, în articolul *Unificare*, „regăteanul” Demostene Botez enunța tranșant:

„... Nu vom putea dăinui cu trei regimuri politice, cu trei concepții sociale, cu trei psihologii care vor fi totdeauna o stăvilă pentru cimentarea întregului suflet românesc...

[...]

S'a alipit de țara noastră de iobagi, toată prosperitatea unui Ardeal a cărui bună stare a dus țăranul transilvănean la un conservatism de răzeș, s'a alipit Bucovina cu țărănimea ei harnică și curată ce ne evoca în verile de lucru viziunea unui ideal de țăran, s'a alipit Basarabia trecută și purificată brusc în fașa unui democratism dinamic.

Și mai avem pretenția că noi vom conduce?...

La sărbătoarea mare a unirei tuturor Românilor, noi venim cu procesiunea noastră de cadre vechi pe obrazii cărora se cunosc urmele degetelor de misiți...”⁶.

O zi mai târziu, același Demostene Botez amplifică ideea superiorității politice a românilor din Transilvania, lăudați pentru modernitate politică și gândire democratică (perceptibilă în promovarea votului universal, a libertății presei, a cuvântului etc).

⁵ Agrigoroaiei, Palade, 1993: 74.

⁶ Botez, 1918a: 1.

Concluzia era următoarea: „Democrația Ardealului a trecut Carpații pentru desrobirea noastră”⁷. Istoria îi va arăta că s-a înșelat, inclusiv în perioada guvernelor național-tărăniste. Trebuie subliniat faptul că în 1918-1919, în ceea ce privește comportamentul politic, drepturile democratice sau autonomia locală, mai ales în presa de opoziție (de la Iași sau București), Transilvania, Bucovina și chiar Basarabia devin, fiecare în parte, în mai multe articole, un model de urmat pentru noul edificiu statal.

Într-o primă etapă, guvernele de la Iași, ulterior de la București, au recunoscut autonomia administrativă. În realitate, aceasta varia de la o provincie la alta. Puterea centrală a încercat să întindă și asupra noilor teritorii legislația Vechiului Regat și să numească funcționari care nu aveau legături anterioare puternice cu regiunile în care erau chemați să își exercite atribuțiile, ceea ce a provocat nemulțumirea populației locale (românești și aparținând unor minorități). Basarabia a fost prima provincie unită cu România, dar și teritoriul în care, în perioada interbelică, s-a manifestat cel mai puternic (în comparație cu Transilvania și cu Bucovina) influența autorităților centrale române și unde se observă un grad mai ridicat de pătrundere a funcționarilor din Vechiul Regat. Apreciem că densitatea și puterea mai scăzută a elitei politice și administrative locale române, care să preia responsabilitățile și atribuțiile foștilor funcționari țariști și care, pe de altă parte, să lupte pentru autonomie locală nu sunt singurul răspuns la această problemă. Chiar dacă, pentru perioada 27 martie-27 noiembrie 1918, vorbim în cazul Basarabiei de „etapa autonomiei provinciale”⁸ sau a „autonomiei provizorii”⁹, guvernul român a început să intervină în administrația provincială și locală, prin intermediul numirii de funcționari din Vechiul Regat sau a unor români ardeleni și bucovineni. Totuși, a existat opoziție chiar în interiorul guvernului. Astfel, în vara anului 1918, de la tribuna Parlamentului de la București sau în alte discursuri publice, lideri basarabeni ca Ion Inculeț sau Daniel Ciugureanu – miniștri fără portofoliu – au criticat politicile guvernului, din care, de altfel, făceau parte. A contat, de asemenea, faptul că guvernul condus de Alexandru Marghiloman a imaginat de la început unirea ca o integrare a Basarabiei într-o Românie chiar dacă slăbită, totuși unde, în noul stat, preponderența politică urma să aparțină, bineînțeles, oamenilor politici din dreapta Prutului. La Iași sau București, unirea Basarabiei cu „patria mamă” era percepută ca realipirea/reîncorporarea unui teritoriu ce aparținuse Moldovei (*in extenso* României) în urmă cu 106 ani și în care organizarea administrativă și legislația pe care ar fi fost menită să o aibă dacă nu ar fi existat raptul teritorial din 1812 era astfel normal să fie introdusă în 1918 fără multe negocieri cu elita locală. Pe de altă parte, oamenii politici basarabeni înțelegeau că reforma politică, cea electorală, dar și cea administrativă erau strâns legate între ele și se condiționau reciproc.

O interesantă observație despre Basarabia o face istoricul Gheorghe Cojocaru care apreciază că decretul regal din 9/22 aprilie 1918 „lăsa să se înțeleagă rolul subordonat al forului legislativ local și al organului său executiv, în raport cu

⁷ Botez, 1918b: 1.

⁸ Calcan, 2016: 56.

⁹ Suveică, 2010: 204.

Parlamentul României și, respectiv, cu Guvernul Central”¹⁰. De altfel, în raportul înaintat către rege privind propunerea de înființare a consiliului de directori „pentru administrația provizorie provincială a Basarabiei”, motivarea președintelui Consiliului de Miniștri, Alexandru Marghiloman, era următoarea:

„Sire

În urma Unirii Basarabiei cu România se impune ca o lucrare de reorganizare ale serviciilor de Stat să se facă în timpul cel mai scurt.

Cum numai constituanta poate hotărî asimilarea Basarabiei cu Țara-Mumă, din punctul de vedere administrativ și judiciar, propun întocmirea unui consiliu provizoriu de directori...”¹¹.

Mai mult, jurământul președintelui consiliului directorilor urma să se facă în fața ministrului român de Interne¹².

La puțin timp după declarațiile de unire ale Bucovinei și Transilvaniei, prin rezoluția sa din 27 noiembrie/10 decembrie 1918, Sfatul Țării de la Chișinău a hotărât că și „Basarabia renunță la condițiile de unire stipulate în actul de la 27 martie a.c., fiind încredințat că în România tuturor Românilor, regimul curat democratic este asigurat pe viitor; «Sfatul Țărei», în preziua constituantei Române, care se va alege după votul universal, rezolvând chestiunea agrară după nevoile și cererile norodului: anulează celelalte condiții din actul unirii dela 27 Martie și declară unirea necondiționată a Basarabiei cu România Mare”¹³. Această declarație era sub impactul veștii că la Alba-Iulia se hotărâse unirea necondiționată a Transilvaniei cu România¹⁴. Sfatul Țării de la Chișinău ar fi urmat să funcționeze în continuare, cu atribuții de votare a bugetelor locale, de numire a funcționarilor și cu drept de control asupra activității zemstvelor și administrațiilor orașelor¹⁵, ceea ce nu s-a mai întâmplat. Alte semne ale pierderii autonomiei locale înainte chiar de 27 noiembrie 1918 au fost slaba activitate a Sfatului Țării, numirea unui comisar civil (Duiliu Zamfirescu) și a unui comisar militar al Basarabiei (generalul Arthur Văitoianu), conceperea unor planuri de modificare a structurii Directoratelor, cât și de reorganizare a Bisericii.

După hotărârea unirii fără condiții, luată de Sfatului Țării din 27 noiembrie 1918, legislația din Vechiul Regat a început să fie extinsă și în Basarabia, inclusiv codul civil, codul penal și codurile de procedură în materie civilă și penală. De asemenea, începând cu toamna anului 1918, mai vizibil din 1919, anumite atribuții ale autorităților provinciale și locale au fost preluate de către reprezentanții în acest teritoriu a autorităților centrale. Cu toate acestea, deși mult mai amplă și mai rapidă ca în Transilvania și Bucovina, introducerea legislației și extinderea instituțiilor

¹⁰ Cojocaru, 1997: 59.

¹¹ Raport nr. 70 din 9/22 aprilie 1918: 94.

¹² Decret-lege nr. 852 din 9/22 aprilie 1918: 94.

¹³ *Codul General al României*, vol. VIII:1111.

¹⁴ Un contemporan al acestor evenimente, Romulus Seișanu aprecia „că pe când actul unirii Ardealului este dela început definitiv și condiționat; actul unirii Bucovinei este definitiv în principiu, dar condiționat în formă, așa cum s'a întâmplat cu actul unirii Basarabiei din Martie”, Seișanu, 1918: 1.

¹⁵ Calcan, 2015: 55.

administrative ale Vechiului Regat în Basarabia nu a însemnat imediat înlăturarea vechilor instituții rusești”¹⁶. Astfel, zemstvele nu a fost desființate decât în 1924.

Criticile în stânga și în dreapta Prutului privind pierderea autonomiei Basarabiei sunt numeroase¹⁷, dar există și formatori de opinie care au un punct de vedere totul opus, apreciind că politica centralizată promovată de către guvernul român era normală, logică și corectă¹⁸ în condițiile în care în această provincie, românii erau inferiori ca număr în administrație și în economie. Inclusiv la Chișinău, în ziarul unionist editat de către ardeleanul Onisifor Ghibu apare foarte rapid ideea că autonomia locală poate să fie o piedică a promovării *românismului*:

„Basarabia trebuie naționalizată, dar o autonomie largă cum s’a înțeles până acum ar fi o piedică pentru naționalizarea ei. Interese mai înalte de stat se opun unei astfel de autonomii, și chiar și interesul local basarabean ... Așadară, nu autonomie cu orice preț, autonomie care să slăbească românismul, ci o autonomie care să-l întărească. Altfel, din punctul de vedere al interesului de stat național românesc, ar fi o crimă. E destul cu crima ce s’a săvârșit aici timp atât de îndelungat pe spinarea noastră”¹⁹.

În ceea ce privește administrația locală, în fruntea celor nouă județe din Basarabia se aflau comisari județeni subordonați Directoratului de Interne; titulatura acestei demnități publice a fost schimbată foarte repede după actul de la 27 Martie cu cea de prefect, la fel ca în dreapta Prutului. Aceștia erau persoane originare din aceste județe, numirea lor a fost oficializată prin decret regal. Printre primele numiri de prefecți în Basarabia s-a numărat și aceea a lui Eugeniu Adamovici, în fruntea județului Bender (Tighina). Acesta era originar din Basarabia (Lipcani, județul Hotin), însă refugiat de la 17 ani în România unde a ales o carieră militară, în timpul Marelui Război ajungând maior în corpul de aviație²⁰. Numirea în funcția de prefect a lui Eugen Adamovici a avut drept consecință demisia sa din armata română²¹.

În noiembrie 1918, după modelul din Regat, în Basarabia au fost introduse administrațiile de plasă, 44 la număr, conduse de un subprefect, responsabil de mai multe *voloste*, și corpondentul administratorului de plasă din dreapta Prutului. Angajații prefecturilor și subprefecturilor erau plătiți din bugetul statului; prefecții, directorii de prefectură și subprefecții erau agenții puterii centrale în teritoriu. Menționăm că în mai 1918 s-au înființat și cele două regimente de jandarmi la Chișinău și Cetatea Albă²². De asemenea, au început să funcționeze și agenți speciali de siguranță. Un alt organism supra-provincial instituit de către guvernul român a fost Comisariatul General al Basarabiei care a funcționat în perioada iunie-decembrie 1918, cu atribuții de coordonare a activității directoratelor, de pază a frontierei și de

¹⁶ Guțan, 2005: 242.

¹⁷ De exemplu, concluzia articolului ‘Lăsați Basarabia în pace’ (în care se militează pentru expropriere în această provincie) este că: „autonomia și numai ea asigură și desăvârșește actul Unirii și contopirii Basarabiei cu România” (*Arena*, 221/1918: 1).

¹⁸ *Evenimentul*, 145/ 1918: 1.

¹⁹ *România Nouă*, 98/1918:1.

²⁰ *Figuri contemporane din Basarabia*: 1.

²¹ Decret-regal nr. 956 din 26 aprilie 1918: 284.

²² Cojocaru, 1997: 67-68.

coordonare a armatei²³. Cu precădere în Basarabia, în primele luni după Unire, se observă o puternică campanie de presă pentru îndepărtarea din serviciile publice a funcționarilor care nu erau români, ceea ce însemna și „importul” de noi agenți din Vechiul Regat. Pentru a descrie acest proces, în presă sunt utilizate cuvintele *românizare* sau *naționalizare*²⁴.

Încă de la început, comportamentul neadecvat al unor militari români și noi funcționari publici – originari din Vechiul Regat sau români din Bucovina și Transilvania – a provocat nemulțumiri în rândul populației locale din stânga Prutului. Este evident a că existat o propagandă anti-românească, instrumentată de către simpatizanți bolșevici, însă aceasta nu este suficientă pentru a explica plângerile, protestele unor locuitori ai Basarabiei, la adresa unor funcționari, jandarmi și militari români. De altfel, în jurnalul său, Alexandru Marghiloman, prim-ministru în acel moment, menționa: „...Atrag atenția lui Hârjeu asupra ținutei trupelor în Basarabia. Pe Nistru, vânătorii patronează contrabanda; cavaleria lui Schina se poartă ca într-o țară cucerită”²⁵. Chiar dacă cenzura funcționa în mod eficient, nu doar ziare din Basarabia, ci și unele ziare de la Iași sau București au publicat articole prin care se ridicau semne de întrebare privind unele numiri de funcționari, promovarea nu doar unor „energii bine întrebuințate”, dar „și obiceiuri învechite care încearcă să se strămute peste Prut ... De-aceea, bucurându-ne de bunele numiri, cerem în acelaș timp o procedare energică împotriva celor năvăliți cari vor să aducă și aici obiceiurile mizerabilei administrații din țară”²⁶.

Prin decretul nr. 3745 din 21 ianuarie/3 februarie 1919 a fost reglementată funcționarea administrației Bucovinei, decizându-se păstrarea în general a administrației austriece. Integrarea administrativă a Bucovinei în statul român a început să devină perceptibilă din anul 1919, continuând în anii următori și a însemnat, după modelul din Basarabia, însă mai puțin evident, pe de-o parte, uniformizarea legislației, iar pe de altă parte, preluarea de către autoritățile de la București și reprezentanții lor la nivel local a unor atribuții care țineau de interese naționale: siguranța și ordinea publică, sistemele de comunicație (căi ferate, poștă, sistemul telefonic și de telegraf). La 21 iunie 1919, au fost modificate în Bucovina denumirile de instituții, pentru a corespunde celor din România²⁷. Jandarmeria a fost reorganizată după modelul din Vechiul Regat²⁸.

Spre deosebire de Basarabia unde influența guvernului a fost mai mare sau în Transilvania unde observăm un proces opus, în Bucovina anului 1919 existau două tendințe foarte puternice: cea din jurul ziarului *Glăsuțul Bucovinei*, avându-l în frunte pe Ion Nistor²⁹, care dorea renunțarea la organe legislative și executive provinciale, și o altă viziune, în favoarea unui mai mare grad autonomie locală,

²³ Suveică, 2010: 205-206.

²⁴ De exemplu, articolul 'Naționalizarea. Prefectura județului Chișinău', *România nouă*, 119/1918: 1.

²⁵ Marghiloman, 1927 (notă pentru zilele de 13 și 14 mai 1918): 515.

²⁶ 'Scrisori din Basarabia. Funcționarii trimiși aici', 1918: 2.

²⁷ Calcan, 2016: 101.

²⁸ Guțan, 2005: 243.

²⁹ Puha, 2000: 459-460.

condusă de Iancu Flondor. Atât Iancu Flondor, cât și Ion Nistor erau miniștri fără portofoliu în guvernul de la București – primul la Cernăuți, al doilea la București. Așa cum subliniază și istoricul Gheorghe Calcan procesul unificării administrative a Bucovinei a fost amplificat de îndepărtarea „autonomistului” Iancu Flondor și cumularea de către Ion Nistor a ambelor funcții de ministru: delegat la Cernăuți și respectiv în guvernul de la București³⁰.

Consiliul Dirigent, instituția desemnată de către Adunarea de la Alba Iulia pentru a lua hotărârile în afacerile interne ale Transilvaniei, a fost confruntat cu chestiunea „de a stabili sau elabora sistemul de acte normative, cu care să dirijeze sferele de activitate din Transilvania, rămase în competența sa, având în acest sens două posibilități: fie de a se extinde legislația din România, fie de a se menține vechile legiuri, cu modificările care se impuneau, până la o unificare generală, pe un plan superior pe baza unei sinteze”³¹. În perioada de tranziție 1919-1920, administrația Transilvaniei a fost stabilită prin decrete emenate de Consiliul Dirigent, în primul rând Decretul I și Decretul II, cât și decretul-lege pentru organizarea Transilvaniei, promulgat de regele Ferdinand în decembrie 1918. Până la 1 ianuarie 1926, în Transilvania au rămas în vigoare, cu mici modificări, legile administrative maghiare (legea XXI și legea XXII, ambele din 1886; legea XVI din 1883)³².

Prevederile decretului I emis de către Consiliul Dirigent³³ demonstrează că acest organism „nu s-a grăbit să facă o uniformizare a organizării administrativ-teritoriale a Transilvaniei cu România și nici să introducă legislația de profil a Vechiului Regat”³⁴. Din presă, din memorii sau din documente oficiale transpare ideea că autoritățile provinciale din Transilvania aveau mai multă forță de a se opune unor numiri în această regiune, chiar dacă acestea țineau de siguranța statului. De exemplu, în martie 1919, într-un scurt articol în ziarul *Adevărul*, era comentată o știre publicată în presă conform căreia numirile din „poliția de Siguranță din Ardeal” urmau să se facă în urma înțelegerii stabilite între București și Consiliul dirigent din Sibiu, ceea ce presupunea și că „toți funcționarii numiți de regat să fie destituiți și judecați în cazul când vor fi dovediți că se abat dela îndatoririle lor”. Autorul articolului, care semnează cu inițialele V.S.D., concluzionează ironic că această știre putea să însemne:

„1) Că frații noștri de dincolo, cunoscând din auzite, practicile poliției noastre de siguranță, n’au vrut nici să audă de dânsa;

2) Că n’au putut fi înduplecați să accepte ca să le hărăzim noi funcționari ai poliției de siguranță, până când nu le-am garantat că la orice abatere a acestor funcționari, îi vor destitui și da judecăței;

³⁰ Disensiunile și diferențele dintre grupările conduse de Ion Nistor și Iancu Flondor privind calea de urmat a administrației bucovinene (autonomie sau centralizare) sunt pe larg prezentate de către Gheorghe Calcan în volumul *Unificarea administrativă a României reîntregite* (Calcan, 2016: 101-109).

³¹ Iancu, 1985: 50.

³² Peter, 1934: 339.

³³ „Legile, ordonanțele, regulamentele și statutele legale, emenate înainte de 18 octombrie 1918, rămân în interesul ordinii publice și pentru a asigura continuitatea de drept până la altă dispoziție, în mod provizoriu”. (*Gazeta Oficială*, 6/1919: 25).

³⁴ Guțan, 2005: 239.

3) Că aceiași funcționari puteau și pot aci în România încă să se abată oricât de mult de la îndatoririle lor, nimeni nu se gândește nici să-i destituie, nici să-i dea judecăției.

După această din urmă considerare, funcționarii poliției noastre de siguranță știu la ce trebuie să se aștepte când se duc peste munți și de ce nu trebuie să se teamă când...«funcționează» aci în vechea Românie, unde e adevărata țară a libertății, căci ori ce ai face, afară de vre-o faptă bună, nu trebuie să-ți fie teamă nici de destituiri, nici de dare în judecată”³⁵.

Adevărate sau false, criticile la adresa funcționarilor din Regat transmiteau, mai ales românilor din Basarabia, că statutul provinciei lor era inferior celui al Transilvaniei sau chiar al Bucovinei. Cert este că, spre deosebire de alte funcții publice locale din Transilvania, românii din Vechiul Regat au pătruns și în această provincie, prin numirea în Poliție și Siguranța Statului, deși într-o măsură mult mai mică ca în Basarabia. De asemenea, criticile formulate în presa regăteană, ante și post 1918, despre administrația românească, centralizarea administrativă, funcționari publici incorecți și nepregătiți (ceea nu era tot timpul adevărat) au fost recepțate în noile provincii, provocând temeri și aversiuni înainte să se producă numirea propriu-zisă a *regătenilor* sau extinderea legislației din Vechiul Regat.

Ideea descentralizării și a unui mare grad de autonomie regională nu era nouă în 1918 în Vechiul Regat, dimpotrivă, însă nu se materializase niciodată. De regulă, aceste discuții fuseseră inițiate de către grupările politice conservatoare, inclusiv de către președinți ai Consiliului de Miniștri. Amintim proiectele lui Barbu Catargiu (*prefecturi generale*, 1862), Theodor Rosetti (*căpităanii generale*, 1888), Petre P. Carp (*dregătorii și regiuni* în 1907, respectiv *circumscripții regionale* în 1912). De asemenea, în 1918-1920, există câteva proiecte în Vechiul Regat care își propuneau implementarea unor unități administrativ-teritoriale mai mari ca județele, care permiteau și punerea în practică a autonomiei locale și a descentralizării administrative. Amintim proiectul propus de P.N.L. în 1918, cel al lui C.L. Negruzzi în 1919³⁶ sau proiectul Comisiei de Unificare din 1920. Până la legea administrativă din 1925 ideea creării unor regiuni sau provincii se va regăsi și în proiectul ministrului de Interne Constantin Argetoianu (1921), într-un proiect al Partidului Național (1922) sau într-un *Anteproiect de Constituție*, întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc.

În data de 4 aprilie 1920³⁷, guvernul de la București și-a întins autoritatea asupra întregului teritoriu al României, dar, în continuare, până la 1 ianuarie 1926, au funcționat mai multe regimuri administrative. Pentru a grăbi și a eficientiza procesul de unificare, la București, în august 1920 a început să funcționeze *Direcția ținuturilor alipite și a unificării administrative*, care ar fi trebuit să elaboreze legi, regulamente și ordonanțe pentru Basarabia, Bucovina și Transilvania și să coordoneze activitatea comisiilor regionale de unificare³⁸. În plus, între 1920 și 1922, pe

³⁵ V.S.D., 1919: 1.

³⁶ Proiectul lui C.L. Negruzzi este descris pe larg de către Manuel Guțan (Guțan, 2005: 303-305).

³⁷ Există, cu siguranță, o corelare între recunoașterea internațională a unirii celor trei provincii cu România și desființarea organismelor provinciale.

³⁸ Suveică, 2010: 206.

lângă Președinția Consiliului de Miniștri a funcționat o Comisie Centrală de Unificare și Descărcare, având corespondent regional la Chișinău, Cernăuți și Cluj. De asemenea, tot în 1920, pe lângă Ministerul de Interne a fost creată o Comisie pentru studiul unei noi arondări a județelor României. Membrii Comisiei (prof. Simion Mehedinți – președinte; Al. Crăsnaru, prof. Vasile Meruțiu, col. Linteș, col. A. Vasilescu, Al. Grigorescu; secretar fiind Vintilă Mihăilescu) au redactat două proiecte de organizare administrativ-teritorială³⁹. Primul proiect, care prevedea organizarea a 48 județe, a născut numeroase proteste și astfel s-a ajuns la o nouă propunere cu 62 județe, însă nici acest proiect nu a fost acceptat.

În noile provincii se observă în mod clar dorința elitelor politice române locale de a juca un rol cât mai mare în treburile administrative și în menținerea autonomiei, adică de a fi păstrate organele legislative și executive proprii.

Diferențele privind promptitudinea/rapiditatea introducerii legislației sau numirii funcționarilor din Vechiul Regat în teritoriile unite cu România nu au ținut cont doar de forța și de rezistența elitelor politice românești la presiunea Bucureștiului, ci și de faptul că, spre deosebire de Basarabia, în Bucovina și Transilvania exista o legislație anterioară coerentă, cunoscută de o bună parte a elitei politice și culturale românești, ai cărei membri, înainte de 1918, îndeplineau funcții publice sau dispuneau de o pregătire și o practică juridică. În general, oamenii politici din Vechiul Regat înțelegeau Unirea mai degrabă ca o integrare a noilor provincii într-un sistem deja existent, asupra căruia existau multe semne de întrebare dacă este funcțional sau nu. Această soluție, relativ facilă, nu însă cea sperată de „noii” români, era deja o practică uzitată anterior: după unirea Principatelor și, mai ales, în 1878 și 1913. În schimb, mai ales în primii ani după „Marea Unire”, au existat și în Vechiul Regat opinii foarte diverse privind descentralizarea administrativă, inclusiv realizarea unei organizări federale⁴⁰. Între 1918 și 1925, în România au funcționat nu mai puțin de patru regimuri administrative, la care putem adăuga și „starea de asediu” și, în acest răstimp, au fost concepute numeroase proiecte de legi privind administrația locală⁴¹. Această „tranziție”, dar și un rezultat legislativ (legea de „unificare administrativă” din 1925), criticat de către adversarii Partidului Național Liberal (aflat la guvernare între 1922 și 1926), nu au fost determinate doar de culturi juridice și administrative diferite, ci și de interese, de moment sau de durată ale elitei politice din Vechiul Regat și, respectiv, din noile provincii, care nu coincideau întotdeauna.

Referințe

- Agrigoroaiei, Ion; Palade, Gheorghe (1993) *Basarabia în cadrul României întregite, 1918-1940*, Chișinău: Editura Universitas.
- Botez, Demostene (1918a) „Unificare”, *Chemarea*, Iași, an I, nr. 64, 28 noiembrie/1 decembrie 1918, p. 1.
- Botez, Demostene (1918b) „Democrația Ardealului”, *Chemarea*, Iași, an I, nr. 65, 29 noiembrie/12 decembrie 1918, p. 1.

³⁹ Meruțiu, 1929: 24-25.

⁴⁰ Dumitru, 2012: 85.

⁴¹ Sora, 201: 82.

- Calcan, Gheorghe (2016) *Unificarea administrativă a României întregite (1918-1925). Integrarea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei în structurile administrației românești*, Cluj-Napoca: Editura Mega.
- Cojocaru, Gheorghe E. (1997) *Integrarea Basarabiei în cadrul României (1918-1923)*, București: Editura Semne.
- „Decretul I din 24 ianuarie 1919 al Consiliului Dirigent”, *Gazeta Oficială*, nr. 6, 14/27 ianuarie 1919, p. 25.
- Decret-lege nr. 852 din 9/22 aprilie 1918, *Monitorul Oficial*, nr. 8, 10/23 aprilie 1918, p. 94.
- Decret-regal nr. 956 din 26 aprilie/9 mai 1918, *Monitorul Oficial*, nr. 23, 28 aprilie/11 mai 1918, p. 284.
- Dumitru, Bogdan (2012) „Centralism or autonomy? The debate regarding the administrative organization in Romania between 1918 and 1925”, *Studia Universitatis Babeș-Bolyai – Studia Europaea*, nr. 2/2012, pp. 83-107.
- *** (1939) *Figuri contemporane din Basarabia*, Chișinău: Editura A.R.P.I.D.
- Guțan, Manuel (2005) *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, București: Editura All Beck.
- Grădișteanu, Ion C. (1918) „Autonomia Basarabiei”, *Evenimentul*, Iași, an XXVI, nr. 145, 30 iulie/12 august 1918, p. 1.
- Hamangiu, C. (s.a.), *Codul general al României*, vol. VIII – *Legi uzuale, 1913-1919*, ediția a II-a, București: Editura Librăriei Alcalay&Co.
- Iancu, Gheorghe (1985) *Contribuția Consiliului Dirigent la consolidarea statului național unitar român (1918-1920)*, Cluj-Napoca: Editura Dacia.
- „Lăsați Basarabia în pace”, *Arena*, Iași, an I, nr. 221, 17/30 octombrie 1918, p. 1
- Livezeanu, Irina (1998) *Cultură și naționalism în România Mare* (ediția în limba engleză a apărut la Cornell University Press, 1995), București: Editura Humanitas.
- „Naționalizarea. Prefectura județului Chișinău”, *România nouă*, an II, nr. 119, 17 iulie 1918, p. 1.
- Raport nr. 70 din 9/22 aprilie 1918, în *Monitorul Oficial*, nr. 8, 10/23 aprilie 1918, p. 94.
- Peter, Iulian M. (1934) „L'administration locale en Transylvanie”, *Revista de Drept Public*, 1934, pp. 341-342.
- Marghiloman, Alexandru (1927) *Note politice, 1897-1924*, vol. III, 1917-1918, București: Editura Institutului de Arte Grafice „Eminescu”.
- Meruțiu, V. (1929) *Județele din Ardeal și din Maramureș până în Banat. Evoluția teritorială*, Institutul de Arte Grafice „Ardealul”: Cluj.
- Puha, Cristina (2000) „Poziția lui Iancu Flondor față de noile realități politice ale Regatului Român (1918-1924)”, *Analele Bucovinei*, vol. VII, nr. 2, 2000, pp. 459-460.
- „Scrisori din Basarabia. Funcționarii trimiși aici”, *Tribuna*, Iași, an I, nr. 110, 21 iunie/4 iulie 1918, p. 2.
- Seișanu, Romulus (1918) „Pentru ce regim deosebit? – Bucovina”, *Acțiunea română*, an II, nr. 586, 22 decembrie 1918, p. 1.
- Sora, Andrei Florin (2011) *Servir l'État roumain. Le corps préfectoral, 1866-1940*, București: Editura Universității din București.
- Suveică, Svetlana (2010) *Basarabia în primul deceniu interbelic (1918-1928): modernizare prin reforme*, Chișinău: Editura Pontos.
- Talmazu, G. (1918) „Unde duce autonomia Basarabiei”, II, *România Nouă*, Chișinău, nr. 98, 22 iunie/5 iulie 1918, p. 1.
- V.S.D. (1919) „Poliția noastră și frații din Ardeal”, *Adevărul*, an XXXII, nr. 10721, 4/17 martie 1919, p. 1.