

Descentralizare și regionalizare în contextul dezbaterilor posteroare Marii Uniri din 1918

(Decentralization and regionalization in the context of post 1918 Great Union debates)

Radu CARP

România a ales după Marea Unirea din 1918 modelul statului unitar, concretizat în Constituția din 1923. A fost aceasta singura alegere posibilă? Prioritatea din acea perioadă era unificarea administrativă, România fiind obligată să integreze patru modele de administrație diferite: cel din Vechiul Regat, cel din Transilvania, cel din Bucovina și cel din Basarabia. În Transilvania și Bucovina exista un sistem care avea la bază descentralizarea, în Basarabia autonomia locală avea doar „aparențe înșelătoare” (potrivit lui Anibal Teodorescu), iar în Vechiul Regat se acorda prioritate ideilor de stat unitar care au circulat în Europa secolului XIX. Chiar și în acest caz, integrarea Dobrogei după 1877 a creat unele probleme de armonizare a organizării administrative.

Cu ocazia adoptării Constituției din 1923, s-a pus întrebarea cum ar trebui procedat pentru viitoarea organizare administrativă a statului. Partidele din opoziție au contrapus

propria lor reflecție anteproiectului de Constituție al guvernului liberal. În cadrul dezbaterii generate de necesitatea unei noi Constituții, pe care Ioan Stanomir o denușește o mulțime de „politograme de natură constituțională”, locul central a fost ocupat de seria de conferințe organizate de Institutul Social Român.

Într-o astfel de conferință, Anibal Teodorescu a ridicat această problemă. Existau doar două opțiuni, în viziunea acestuia: a extinde principiile de organizare administrativă ale Vechiului Regat și în noile provincii, o operațiune riscantă, din moment ce acestea au fost criticate constant și era nevoie de o reformă chiar și în absența problemelor generate de necesitatea unificării administrative; a împrumuta din străinătate un model de organizare administrativă care să fi fost testat în practică. Dintre două variante, ambele cu avantaje și dezavantaje, Anibal Teodorescu pare a privilegia opțiunea extinderii modelului din Vechiul

Regat întrucât „nu am fetișismul modelelor străine care aiurea, în materie de mode feminine, pot fi interesante și atrăgătoare, dar în materie de legiferare au o valoare relativă”. Aceasta a fost și viziunea generală din epocă. Elita intelectuală din Vechiul Regat, care cunoștea contextul adoptării Constituției din 1866, realiza că un transplant juridic ar fi fost mai riscant la 1923 decât fusese la 1866, iar din acest motiv ideea preluării unui model care ar fi pus în centrul său nevoia de descentralizare nu era foarte bine primită. Varianta unui stat unitar nu excludea reorganizarea administrativă pe baza principiilor descentralizării, ci dimpotrivă. Anibal Teodorescu considera că trebuie să existe o autonomie financiară a județelor, iar acestea ar trebui să aibă o suprafață mai mare. Interesele județene ar trebui să fie „cu totul separate de cele ale centrului”, iar ceea ce este județean ar trebui „să fie hotărât și executat prin organele proprii ale județului, fără amestecul delegatului puterii centrale”. Prefectul ar trebui să fie, în viziunea lui Anibal Teodorescu, doar un agent de legătură al județului cu centrul. În această viziune ar fi trebuit introdus un nou nivel de luare a deciziilor, regiunea. Deoarece „sunt regiuni întregi mai mari decât un județ, a căror populație, din cauza similitudinii mijloacelor de trai, simte aceleași nevoi”. Astfel, există „interese publice superioare intereselor județene, dar de o însemnătate inferioară totuși celor generale ale statului”. Avantajul regiunii ar fi deconcentrarea, iar regiunea ar putea

fi un mijloc pentru atingerea scopului unei mai bune descentralizări și nu neapărat un scop în sine.

Un alt participant la aceste debateri, George Grigorovici, pleda pentru model federal, implicit pentru un grad foarte ridicat de regionalizare. Acesta considera că România Mare se afla în situația Statelor Unite după independență, fiind vorba de provincii care au o identitate proprie, nefiind doar teritorii cucerite. S-ar impune astfel „o formă specială de stat, forma federativă care este forma cea mai democrată care poate fi închipuită, căci forma federativă este forma statelor celor mai puternice”.

Constituția din 1923 a stabilit ca forme de organizare administrativă județele și comunele, fără a face vreo referință la posibilitatea vreunei reforme subsecvente. Potrivit lui Manuel Guțan, Constituția din 1923 era redactată în așa fel încât să ofere „un răspuns negativ numeroaselor cerințe și proiecte de reformă ce solicitau organizarea administrativ-teritorială a țării pe baze regionale”. Constituția din 1923 enunța principiul descentralizării administrative și se făcea un pas înainte în această direcție prin alegerea consiliilor județene și comunale.

Nu numai Anibal Teodorescu se arăta favorabil instituirii unui nou nivel de organizare administrativă, cel al regiunii, dar și Paul Negulescu, I.V. Gruia, Constantin Argetoianu, Petre Andrei, Nicolae Iorga, Alexandru Vaida-Voevod, Iuliu Maniu sau Constantin Stere. Cei care s-au opus regiunii nu au fost la fel de prezenți în

dezbateră publică dar ideile lor au avut impact mai mare la nivelul debaterilor constituționale. S-a afirmat că regiunea ar submina unitatea noului stat și ar trezi tendințe separatiste. S-a spus de asemenea că scopul noului stat este dispariția identităților transilvane, basarabene etc. și apariția unei conștiințe naționale unitare, iar regiunea nu a contribui la atingerea acestui scop, ci dimpotrivă. Argumentul financiar a fost de asemenea invocat, deoarece o organizare nouă la nivel regional ar implica noi costuri și, de asemenea, birocrație. Ulterior intrării în vigoare a Constituției din 1923, principalul argument împotriva creării regiunilor a fost cel care ținea de neconstituționalitatea unei asemenea inițiative. De altfel, acesta a fost argumentul folosit de Consiliul Legislativ în 1929, cu ocazia discuției pe marginea Legii de unificare administrativă din 1929.

Doar două proiecte au avut în vedere regionalizarea. Este vorba de proiectul de Constituție al lui Romul Boilă din 1931 și de proiectul lui C.L. Negruzzi, publicat în 1919 la Iași. Întrucât primul a beneficiat de comentarii pe larg, cel de-al doilea ar merita o atenție specială, mai ales în contextul în care vine din partea unui intelectual provenit din Vechiul Regat, având astfel posibilitatea de a compara un model existent cu altele care erau preconizate. Autorul avea în vedere înființarea a trei regiuni cu personalitate juridică care să corespundă provinciilor istorice: o regiune cu centrul la București care să reunească Oltenia, Muntenia și Dobrogea, o

regiune cu centrul la Iași care să reunească Moldova, Basarabia și Bucovina, o regiune cu centrul la Cluj care să corespundă Transilvaniei. Negruzzi dorea ca la nivelul acestor centre să fie „descentralizate autoritățile și serviciile principale ale statului”. Astfel, ar fi rămas în competența exclusivă a centrului doar Ministerele de Externe, Război și Marină. Sistemul conceput de Negruzzi ar fi fost la granița dintre un stat unitar și unul federal, din moment ce domenii precum industrie și comerț, căi ferate și lucrări publice, sănătate publică, justiție și poștă ar fi urmat să fie conduse de direcții generale la nivelul regiunilor, directorii care ar fi condus aceste organisme ar fi trebuit să prezinte spre ratificare Guvernului un bilanț și un plan de acțiune, iar Guvernul nu ar fi putut refuza ratificarea. Este drept că aceste direcții generale ar fi fost conduse de persoane numite pentru un termen de 6 ani prin decret regal dar aceasta nu presupunea imixtiunea guvernului, ci doar a monarhului, element de unitate în cadrul unui stat mai degrabă federal.

Negruzzi a gândit funcționarea unui organism numit Sfatul provinciei. Acesta ar fi urmat să se întrunească doar o dată pe an, timp de o lună, în capitala provinciei. Sfatul era gândit ca fiind un organism deliberativ care ar fi putut să dezaprobe activitatea unei direcții generale sau a unui director, aceste organisme fiind obligate să demisioneze într-o asemenea situație. Sfatul provinciei nu ar fi putut legifera însă în domeniile care fac obiectul legii, putând cere Parlamentului să intervină.

Proiectul lui Negruzzi se baza pe o variantă extremă de descentralizare, foarte apropiată de modelul federal. Acest proiect era însă ușor confuz în ceea ce privește raporturile dintre puterile statului. Oricum, merită a fi menționat faptul că la un an de la Marea Unire și înainte de începerea dezbaterii referitoare la descentralizare și regionalizare, la Iași un asemenea proiect era publicat și discutat.

Întreaga dezbatere pe marginea nevoii de unificare administrativă prin impunerea unui model care să pună în prim plan descentralizarea sau regionalizarea nu a fost transpusă decât parțial în Constituția din 1923 dar faptul că o asemenea dezbatere a avut loc arată modelul statului unitar s-a impus mai mult pentru a pune în prim plan opinia publică majoritară. Pe de altă parte, nici provinciile care fuseseră în trecut părți ale Imperiului Țarist sau Austro-Ungar nu au avut revendicări concrete în sensul regionalizării, nici la 1918 și nici în

contextul dezbaterilor pe marginea Constituției din 1923. Vocile unor Constantin Stere pentru Basarabia sau Romul Boilă pentru Transilvania nu au avut reprezentare suficient de eficace la nivelul Parlamentului sau al Guvernului. Acordarea unui grad mai mare de descentralizare a fost concesia considerată a fi mulțumitoare de către elitele politice din provinciile noi ale Regatului României, care au căutat să-și păstreze pozițiile de conducere sau să le transfere de la nivel local sau nivel central. Motivația elitei politice pentru un stat unitar merită însă a fi investigată cu mai multă atenție, pentru a vedea dacă renunțarea la proiectul regionalizării ține de necunoașterea modului de funcționare a unui asemenea model sau unui climat general european care încuraja apariția de state unitare, capabile să facă față agresiunilor multiple de după 1918 la adresa statalității, venite din partea răspândirii ideilor autoritarismului.

Note

- ¹ Ioan STANOMIR, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc*, Polirom, Iași, 2005, p. 85.
- ² Anibal TEODORESCU, *Viitoarea organizare administrativă a României, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, Humanitas, București, 1990, p. 417.
- ³ George GRIGOROVICI, *Constituția sovietică și constituția democratică, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor, op. cit.*, p. 117.

- ⁴ Manuel GUȚAN, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, All Beck, București, 2005, p. 249.
- ⁵ Paul NEGULESCU, *Tratat de drept administrativ*, 1925, p. 25.
- ⁶ Pentru o descriere a acestui proiect, vezi Manuel GUȚAN, *op. cit.*, pp. 305-308.
- ⁷ Pentru o descriere a acestui proiect, vezi Ioan STANOMIR, *op. cit.*, p. 92 și urm.

Bibliografie

- STANOMIR, Ioan, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc*, Polirom, Iași, 2005.
- TEODORESCU, Anibal, *Viitoarea organizare administrativă a României, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, Humanitas, București, 1990.
- GRIGOROVICI, George, *Constituția sovietică și constituția democratică, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor, op. cit.*
- GUȚAN, Manuel, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, All Beck, București, 2005.
- NEGULESCU, Paul, *Tratat de drept administrativ*, 1925.