



Conf. univ. dr. **Andrei Florin SORA**
florinandrei.sora@istorie.unibuc.ro
Universitatea din București

România și vecinii săi în 1916

<http://vladimirrosulescu-istorie.blogspot.com/2011/05/romania-monarhia-reintregirea-neamului.html>



Unirea din 1918

cel mai important moment din istoria poporului român

Etapele Unirii:

- ❑ rezultatul unui efort susținut al românilor;
- ❑ un proces lung și dificil;
- ❑ nu doar elitele au contribuit la Marea Unire!;

❑ **Contextul internațional**

(victoria Alianților, destrămarea Imperiului Țarist și a Imperiului Habsburgic) a constituit un factor determinant în crearea României Mari, dar cel puțin la fel de mult a contat **voința românilor**

- ✓ **27 august 1918: intrarea României în război de partea Antantei** (Anglia, Franța, Rusia, Italia);
- ✓ **9 aprilie 1918: declarația de unire a Basarabiei** cu România (Sfatul Țării de la Chișinău);
- ✓ **28 noiembrie 1918: declarația de unire a Bucovinei** cu România (Congresul general al Bucovinei, Cernăuți);
- ✓ **1 decembrie 1918:** la Alba-Iulia se cere unirea Transilvaniei, Banatului, comitatelor din Ungaria locuite în majoritate de români cu România;
- ✓ Promulgarea unor **decrete-legi de unificare** (aprilie 1918, decembrie 1918-ianuarie 1919), acte ratificate prin legea din 1 ianuarie 1920
- ✓ 1919-1920: Conferința de la Paris și Tratatul de Pace.

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.

Unul dintre cele mai importante subiecte dezbătute în mediul politic și în spațiul public după 1918 a fost **legislația** care urma să se aplice și trăsăturile principale ale **viitorului sistem administrativ unificat**.

Observăm culturi juridice și administrative diferite, cât și, uneori, interese distincte.

Existau mai multe perspective și propuneri:

❖ Un mai mare grad de **autonomie locală și descentralizare administrativă** sau **centralizare**?

❖ **Un sistem administrativ** care

1. să țină cont de tradițiile administrative ale tuturor provinciilor?
2. să se realizeze prin adoptarea legislației din Vechiul Regat și în celelalte provincii?
3. să se realizeze prin adoptarea și adaptarea unui model de organizare străin funcțional pentru toată România?

În perioada 1918-1925 au fost concepute numeroase proiecte de legi privind administrația locală și împărțirea administrativ-teritorială

Până la 1 ianuarie 1926, data intrării în vigoare a legii din 14 iunie 1925, organizarea administrativ-teritorială a României nu a fost unitară: au co-existat nu mai puțin de patru regimuri administrative, la care putem adăuga și „starea de asediu”.

Legea de unificare administrativă din 14 iunie 1925 a fost mai degrabă o lege de centralizare administrativă (în linii mari, adopta modelul administrativ din Vechiul Regat)

Funcționarii Publici

Vechiul Regat

Sursa hărții: <http://althistory.wikia.com/wiki/File:Rom1878-1913.png>



În România, funcția publică a avut ca model Franța, **sursă a legislației** asupra administrației publice, cât și **model cultural, intelectual și politic.**

Manualele de drept public și administrativ românești au definit funcționarul public în strânsă legătură cu teoriile occidentale contemporane, cât și prin observare directă a contextului românesc.

De exemplu, Constantin G. Dissescu considera în 1891:

funcția publică: „orice serviciu cerut de stat făcut statului”,
iar *funcționarul public*: „acela care deține sau fără a deține o parte din suveranitate contribuie la mersul lucrului public, fiind retribuit și prestând și jurământ”.

(Constantin G. Dissescu, *Cursul de drept public român*, vol. III, *Dreptul administrativ*, București, 1891, p. 853)

Primii funcționari români numiți la Silistra (1913)

*directă a Co-
i Civil, d. Bar-
eanu. Minis-
enilor a im-
itorul anexat
ocoale silvice;*



*adopte un astfel
tem ca, fără a
câtuși de puțin te
de a silui con-
indigenilor, să-
cem ca, de bun*

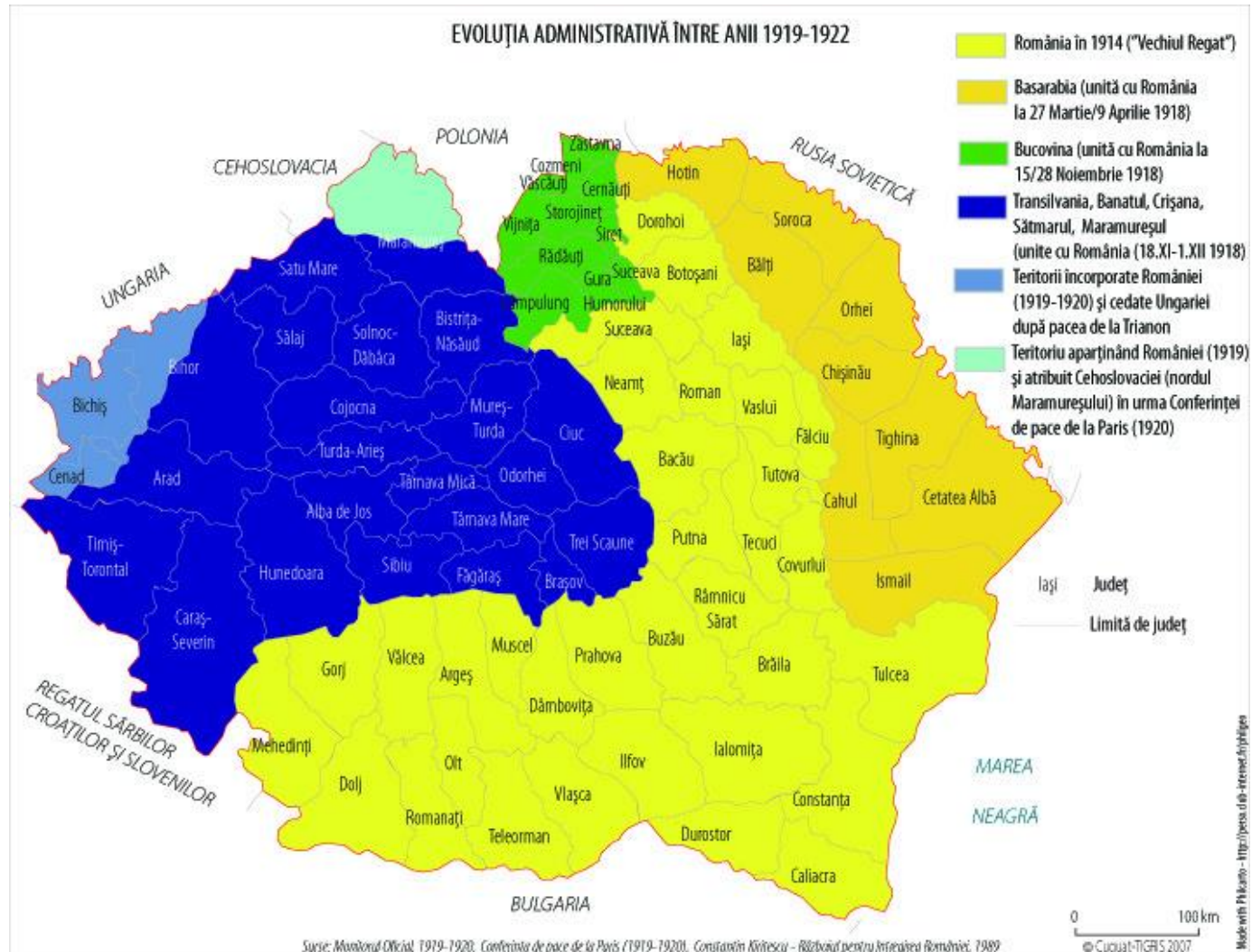
*lucrărilor
eat două cir-
tuni de po-
sele cu re-
la Dobrici
x; ministe-
unțe a creat*

*bucuroși să p
dragoste de nou
duire, să se asin
cu poporul rom
formeze o part
grantă din naț
românească.*

Grupul primilor funcționari români instalați la autoritățile din Silistra.

România, 1919-1922

<http://www.dinuzara.com/2011/06/evolutia-organizarii-administrativ.html>



Probleme înainte și după Război

privind funcționarii publici

- ❑ sărăcia, inflația, salarizarea precară;
- ❑ necesitatea adoptării unui **Statut al funcționarilor publici** (deziderat reclamat anterior în Vechiul Regat), care să unifice condițiile de admisibilitate, avansare, drepturi și obligații, salarizare etc.;
- ❑ obținerea stabilității în funcție;
- ❑ critici legate de favorizarea unor categorii profesionale în dauna altora: munci asemănătoare, salarizări diferite;
- ❑ apar unele tensiuni legate de creșterea numărului de femei în administrație, în funcții de execuție;
- ❑ în Vechiul Regat: problema *pedepsirii colaboraționiștilor și trădătorilor*;
- ❑ în noile provincii ale României Mari: necesitatea angajării rapide a unor noi funcționari în locul lăsat liber de cei care au demisionat și/sau au plecat din țară; mulți dintre funcționarii minoritari nu cunosc limba română.

După Război au avut loc numeroase acțiuni de protest, inclusiv greve (chiar dacă prin legea din aprilie 1909 erau interzise), ale diverselor categorii de angajați ai Statului (mai ales în aprilie 1923) și au fost redactate memorii ale asociațiilor de funcționari, cât și proiecte de lege pentru un Statut al funcționarilor publici.

Sediul Societății Generale a Funcționarilor Publici, București



Constituția din 29 martie 1923:
prevedea adoptarea unei *legi
asupra Statutului funcționarilor
publici* (art. 8)

Statutul funcționarilor publici (din 19 iunie 1923) definea funcționarii publici astfel:

„cetățenii români, fără deosebire de sex, cari îndeplinesc un serviciu public permanent (civil și ecleziastic) la Stat, județ, comună sau la instituțiunile al căror buget este supus aprobării Parlamentului, guvernului sau consiliilor județene și comunale” (art. 1).

Art. 2 menționa cine nu intra în categoria funcționarilor publici: cei care îndeplineau funcții politice și electivă, mitropoliții și episcopii, funcționarii Camerelor legislative, muncitorii (*lucrători*), personalul angajat pe o perioadă determinată (*diurniști*)

!!!

Erau considerați funcționari publici:

- preoții și ceilalți membri ai corpului bisericesc (exceptând mitropoliții și episcopii);
 - militarii;
 - jandarmii;
 - membrii corpului didactic;
- membrii corpului diplomatic și consular.

Drepturi:

- **stabilitatea** (apreciată de către contemporani ca un mijloc de depolitizare și profesionalizare, o mai mare dificultate în a concedia funcționarii și de a-i transfera);
- condiții clare de admitere și promovare;
 - diminuarea unor măsuri arbitrare;
 - mijloace de atac în contencios;

Statutul și regulamentul de aplicare conține reglementări clare în special privind **funcționarii administrativi** (a II-a parte a Statutului – *Dispoziții speciale*):

- ierarhia administrativă;
- condițiile de numire și de admitere într-o funcție publică, dar și de avansare, mutare, sancțiuni disciplinare etc.

Pentru cei care nu erau considerați ca făcând parte din categoria funcționarilor administrativi, Statul și Regulamentul de aplicare nu conțineau reguli clare privind condițiile de admisibilitate, drepturi, obligații, lăsându-le în sarcina stabilirii lor de către instituția angajatoare.

Această situație a dus la un sensibil clivaj între *funcționarii administrativi* și ceilalți.

Calitatea de funcționar public devine foarte dorită, ceea ce duce imediat la procese la Curtea de Casație (după 1925 la Curtea de apel), pentru confirmarea acestui statut.

Conform comentariului *Statutului din 1923*, republicat în 1937 sub îngrijirea lui George Alexianu erau considerați funcționari publici:

**Angajații Ministerelor și administrației locale,
cât și**

- funcționarii de la Casa Autonomă a Monopolurilor Statului;
- funcționarii de la Uzinele Comunale București - considerat ca serviciu public;
- funcționarii asigurărilor sociale, funcționarii Cooperației detașați de la Stat și proveniți de la Oficiul național sau fostele centrale;
 - funcționarii judecătorești;
 - funcționarii civili în administrațiile bisericești;
- funcționarii instituțiilor culturale de interes obștesc, „înglobat în patrimoniul comunei”;
 - funcționarii Camerelor de Agricultură;
- preoții („preoții sunt și astăzi funcționari publici deoarece legea ulterioară a organizării Bisericii Ortodoxe Române nu a abrogat dispozițiile art. 1 și 2 din Statut”);
- notarii comunali, care au redevenit funcționari de Stat potrivit legii din 15 iulie 1931;
 - agenții de percepție;
 - agricultorul în Ministerul de Domenii;
- funcționarii Casei de Credit și Economie a Corpului Didactic;
 - funcționarii Casei de credit și ajutor P.T.T.;

continuare

- funcționarii Băncii Regionale din Cernăuți, care a fost instituție de drept public până la 29 martie 1926, au fost până la această dată funcționari publici;
 - subdirectorul Administrației Civile;
 - șeful Serviciului Horticultură de la un municipiu;
 - administratorii de spital;
 - administratorul fermei unui liceu;
 - cantonierii;
 - vigilul (păzitorul);
 - șoferul în slujba unui serviciu public;
 - funcționarii Camerelor de muncă;
 - funcționarii administrativi ai Teatrelor Naționale;
 - notarii publici din Transilvania;
 - funcționarii fondului bisericesc al Bucovinei;
 - funcționarii Epitropiei Sf. Spiridon din Iași;
 - funcționarii Casei Centrale de Pensiuni;
- personalul administrativ de gospodărie al serviciilor și instituțiilor sanitare și de ocrotire, pendinte de Ministerul Sănătății.

(Statutul funcționarilor publici (Lege și regulament). Cu toate legile modificatoare (1923-1937), adnotat cu jurisprudență, Ediția a III-a, București, Editura Librăriei „Universala”, Alcalay & Co, 1937, pp. 3-7)

Lupta contra „funcționarismului” - criza economică din 1929-1933

- Curbele de sacrificiu – tăierile salariale (decembrie 1930, septembrie 1932, februarie 1933);
- Legea specială privind numirea și avansarea în funcții publice , 28 decembrie 1931;
- Legea pentru înființarea Cadrului disponibil al funcționarilor publici din 4 mai 1933;
- Legea din 9 iulie 1934, pentru simplificarea serviciilor publice și pentru măsuri financiare urgente.

Numărul funcționarilor publici

Vechiul Regat:

1903: 102.560 persoane (excluzând forța armată), la o populație de 6 milioane de locuitori.

1912: app. 190.000 (**incluzând** și militarii – fără în jur de 90.000), la o populație de 7,2 milioane de locuitori.

1914: 90.334 funcționari ai Ministerelor (*Revista Funcționarilor Publici*, an VII, nr. 3-4, 1931, p. 3)

România Mare:

1923: 223.437 funcționari ai Ministerelor (*RFP*, VII, nr. 3-4, 1931, p. 3)

1929: 455.000 persoane (din care **241.000 de angajați ai Ministerelor**) la aproape 18 milioane de locuitori, fără a socoti pe cei angajați pe perioadă determinată; numărul angajaților la Stat și salarizarea lor vor scădea sensibil în timpul crizei economice. (*RFP*, VII, nr. 3-4, 1931, p. 3)

1930: 245.000 funcționari ai Ministerelor

1933: 225.000 (funcționari de Stat, inclusiv Regii, dar fără C.F.R., *RFP*, an IX, nr. 3-4, 1934, p. 15)

!!!

Numărul funcționarilor publici este dificil de evaluat, din cauza diferențelor de la o epocă la alta în ceea ce privește clasificarea și definirea funcțiilor publice.

După 1924, guvernele și diversele instituții ale statului au încercat să eludeze prevederile Statului

Proiecte și legi ulterioare

- Proiectul de lege din 1936 privind un nou Statut al funcționarilor publici
- Codul funcționarilor publici din 8 iunie 1940
- Decretul-lege nr. 535 din 9 iulie 1946 privind Statutul salariaților comunali și
Decretul-lege nr. 746 din 22 septembrie 1946 privind Statutul funcționarilor publici

Problemele funcționarilor și ale administrației publice românești în perioada interbelică

- **politizare** și, mai ales, creșterea în anii 1930 a autoritarismului;
 - **corupție**;
- căi legale apreciate ca ineficiente pentru a combate arbitrarul superiorilor;
- **salarizare deficitară**: pauperizarea multor categorii de funcționari;
 - **imagine negativă** în societate a unor categorii de funcționari publici;
- creșterea concurenței pentru intrarea în funcția publică (fenomenul de ***șomaj intelectual***).

Universul,
1 aprilie 1925, p. 1

Pensionarii

Formalitățile de pensie
merg foarte greu.

(Ziarele)

Îngerul către cei doi
pensionari: În sfârșit v'au
sosit înscrierile la pensie...



Pe de altă parte, observăm un mai mare grad de
cristalizare a unui
spirit de corp al funcționarilor publici

- **există societăți și asociații funcționărești**, care luptă pentru drepturi, dar care sunt și modalități eficiente de socializare și într-ajutorare (inclusiv asociere – și ajutoare primite de la Stat pentru parcelări și construcții de locuințe);
 - **un mai mare grad de profesionalizare;**
- **creșterea nivelului general de pregătire**, în paralel cu condiții de admitere mai stricte și un număr mai mare de candidați pentru funcția publică;
- **o vizibilitate mare**: prin publicarea de reviste, congrese și conferințe publicarea de propuneri de proiecte de lege.

Pensionarii – candidați în alegeri/ funcționarii alegători

Funcționarul, Chișinău, nr. 10, mai 1926, p. 3

Funcționarul, Chișinău, nr. 11, 22 mai 1926, p. 1

La vot.

Nu numai funcționarii de ori ce grad și de ori ce fel, trebuie să voteze lista lui Nicolae Schina, dar ori și ce cetățean conștient doritor de bine de ordine, de dreptate în țara aceasta.

Lista Uniunii cetățenești mai drept vorbind Uniunii funcționărești, este alcătuită de acei oameni, foști funcționari pensionari, civili și militari, cari și au propus, că în parlamentul țării, să ceară respectat și tare ca:

Dreptatea, legalitatea, și mai presus de toate cinstea să fie reîntronate în țara noastră și atunci vom fi respectați în afară și înăuntru. Aceasta nu se va putea atâta timp cât, funcționăria civilă și militară, nu va fi bine aleasă, bine instruită și pregătită pentru marea ei misiune, bine îngrijită și întreținută, și aspru nedepsită pentru ori ce abateri.

Nu este numai interesul funcționării acestora ci este chestiunea de viață, demnitatea, onoarea țării noastre, grav amenințată de interesele meschine ale politicianilor, mari și mărunți, răsăriți după război.

Votați lista lui NICOLAE SCHINA neobositul luptător, pentru binele patriei.

Anul V. No. 11. 4 pagini. 22 Mai 1926.

FUNCTIONARUL

Organ al Asociației Generale a funcționarilor publici din Basarabia

2	REDACȚIA ȘI ADMINISTRAȚIA Str. Alexandru cel Bun No. 41 L. E. I. La Cooperativa Impresorie „Folia Basarabiei”, Chișinău	APARE DE DOUĂ ORI PE LUNĂ	ABONAMENTUL 48 LEI PE AN Pentru instituții 100 lei anual Anunțuri după învoială	2
L. E. I.				L. E. I.

Vești Patriei

Uniunea Cetățenească

de sub președinția d-lui N. C. SCHINA

APEL

CETAȚENI,

În ziua de 25 Mai, sunteți chemați să alegeți reprezentanții voștri cari să alinațunscă Parlamentul Republicii Mari.

Experiența de până acum v-a făcut prevădători și desigur, înainte de a vă da votul, veți examina cu toată seriozitatea, programele politice și grupurilor politice, din cari face parte și Uniunea Cetățenească, pentruca, cu conștiință luminată, să alegeți adevărații reprezentanți ai intereselor voastre.

CETAȚENI,

Uniunea Cetățenească, după o luptă neîntreruptă, timp de șapte ani, pentru a intra, în Stat și Societate, Ordinea, Legalitatea, Dreptatea și Cinstea, va cere astăzi sprinții și concursul pentru a-și putea împlini lupta și marea ei misiune.

În orice stat, **Ordinea, Legalitatea și Dreptatea** stau în mâna a două organe: **Administrația publică și Justiția.** Pentruca ele să-și poată ajunge menirea lor, este necesară, după exemplul țărilor celor mai înaintate în cultură — o colaborare între **Administrația publică, drept organe constituționale cu roluri și atribuții bine determinate în Stat și Societate.**

Independența morală nu se poate asigura de cât prin legi drepte, servite neoscuroși și apăsătorilor fiecărui corp social, iar independența materială, printr-o salarizare normală, păstrând cu sfințenie, principiul că munca întrecută și răsplătită în mod drept și echitabil.

Uniunea Cetățenească, în acest scop, luptă pentru a da tuturor salariaților publici adevărații lor statui „muncă și general” care să le asigure necondiționat: **Stabilitatea în funcțiuni, înaintarea, salarizarea și pensionarea normală și** pentru a feri serviciile publice de sinecure, paraziți, abuzuri și incorecții.

UNIUNEA CETĂȚENEASCĂ, în necesitatea de a apăra și răsplătiți munca, mai vrea ca funcționarii particulari, de orice categorii, să se bucure și ei de un statut care să le garanteze și lor stabilitatea, înaintarea, salarizarea și pensionarea și totdeauna, participarea la beneficii și delegația în consilii de administrație.

UNIUNEA CETĂȚENEASCĂ va lupta ca munca meseriașilor de toate categoriile să fie ocrotită, respectată și răsplătită cum se cuvine, pentru a le da posibilitatea de a trăi onest și a se ridica moralicește; iar invaliditatea și bătrânețea să le fie asigurată prin pensii drepte.

UNIUNEA CETĂȚENEASCĂ urmărește deosemena ridicarea nivelului moral și economic al țăranilor, prin școli și bisericile înzestrate cu învățători și preoți devotați, prin funcționari de specialitate agricoli.

UNIUNEA CETĂȚENEASCĂ urmărește, cu același interes, ca industriașii, neguștorii și comercianții să găsească în Justiție și Administrația publică, ocrotiri la intereselor și drepturilor lor; ca impozitele să se aplică fără apăsare și fără partinire, în raport cu mijloacele fiecăruia și ca să se înlăture acea pletoară de samșari și intermediari cari se interpun între producător și cumpărător, speculând, fără muncă, munca altora și îmbogățindu-se din sudoarea noastră a tuturor.

Cetățeni, Dacă cerem, astăzi, sprinții și concursul vostru, în alegeri, nu o facem teresarea, intereselor obștești.

Glasul UNIUNII CETĂȚENEȘTI, în Parlament, va fi glasul ORDINEI, LEGALITĂȚII, DREPTĂȚII și CINSTEI, singurele cari pot să aducă buna stare și armonia claselor sociale și să asigure moralitatea în viața publică a țării.

Prin votul ce-l dați **UNIUNII CETĂȚENEȘTI, veți face ca abuzurile, denunțate de voi, să fie înlăturate în Parlament, așa cum se cuvine, iar banii pe care-i dați Statului să fie controlat la tot pasul.**

Știți că, încrederea și demnitatea pe cari funcționarii și pensionarii publici le dau **UNIUNII CETĂȚENEȘTI, sunt cele mai bune garanții ale țării noastre, deoarece suntem conștienți că cetățenii nu vor acorda încrederea și votul sprinții.**

Votând lista noastră, cu semnul [] (Patratul), veți întregi conștiința națională care, prin Uniunea Cetățenească, luptă pentru Ordine, Legalitate, Dreptate și Cinste.

Președintele Uniunii Cetățenești,
N. C. SCHINA

România, 1930



Concluzii

- ❑ Funcționarii publici au contribuit nu numai la **constituirea unui grup social și profesional** a cărui cristalizare a fost întreruptă prin instaurarea regimului comunist, ci și la dezvoltarea unui aparat de stat pe cale de a deveni eficient;
- ❑ Deși au existat diferențe de statut profesional și social, se poate vorbi - într-o anumită măsură - de o conștiință comună a funcționarilor publici;
- ❑ **Ei au fost agenți ai modernizării și, în egală măsură, supuși acestui proces;**
- ❑ Solidarizarea diferitelor categorii de agenți de publici a fost **un proces supravegheat atent de către stat**, funcționarii nereușind să devină o forță de presiune la fel de puternică ca în țările occidentale.
- ❑ **Profesionalizarea funcției publice din perioada interbelică** - generalizarea concursurilor, condițiile minime pentru a fi admis, apelul deseori cu câștig de cauză în contencios administrativ - **s-a realizat în paralel cu creșterea autoritarismului, a unei politici de românizare în administrație, a folosirii funcționarilor și administrației de către Putere pentru a câștiga alegerile.**