



ROMANIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CHALLENGES OF A POTENTIAL REFORM PROCESS

Iulian PÎNIȘOARĂ

Lecturer PhD, "Constantin Brâncuși" University of Târgu Jiu

Abstract: *At shorter or longer intervals, a highly important issue returns to the public debate, namely the need for administrative reform. This is a topic that requires serious consideration because, by its very nature, public administration affects the life of each and every one of us. In reality, however, the Romanian political class has never, at least to date, demonstrated a genuine intention to initiate such a process, despite the many compelling reasons for doing so.*

At the time of writing this article, representatives of the Social Democratic Party (PSD) maintain that one of the objectives of the party, should it come to power, would be to initiate a comprehensive process of reform, both with regard to local public administration and to central public administration. Clearly, Siegfried Mureșan, the candidate for the office of Prime Minister, also maintains that one of the major objectives of the government he has proposed is to reform both local and central public administration.

Keywords: *Democracy, reform, public administration, political party, parliament*

**Contact details
of the
author(s):** iuliandepinoara@yahoo.com

INTRODUCERE

Cineva care nu este de mult timp în România ar putea crede că partidele politice românești sunt cuprinse de un profund spirit reformist atunci când vine vorba de situația administrației publice românești. Realitatea este însă puțin diferită. Timp de aproape patruzeci de ani nici un partid politic românesc nu a arătat nici cea mai mică intenție de a schimba un cadru legislativ care este într-adevăr din altă epocă, atât istorică dar mai ales politică.

Bazele actualului cadru legislativ au fost trasate la începutul epocii comuniste. La aproape patru decenii de la prăbușirea comunismului ceaușist, România continuă să aibă organizarea administrativă trasată la sfârșitul deceniului al șaptelea al secolului XX. Una dintre primele schimbări care au urmat revoluției franceze a fost modificarea cadrului legislativ în materie administrativă. Orice revoluție presupune ruperea de trecut, un nou regim care vine să înlocuiască

“vechiul regim” depășit și detestat. În România însă, nu s-a produs o schimbare de paradigmă care să justifice ideea de revoluție. Asta poate și pentru că revoluția din decembrie 1989 a fost deturnată și transformată într-o lovitură de stat civil-militară. Personaje marginale sau marginalizate în timpul regimului comunist au devenit prima linie a noii nomenclaturi. Pentru a decredibiliza partidele politice și democrația, regimul în fruntea căruia s-a cocoțat Ion Iliescu a stabilit condiții extrem de ușor de îndeplinit pentru înființarea de partide politice. În scurt timp au apărut o mulțime de partide și partidulețe care nu au avut vreo relevanță politică și au dispărut mai devreme sau mai târziu. După aproape patruzeci de ani de la dispariția regimului comunist al partidului unic, românii și-au cam pierdut încrederea în partidele politice. Într-un studiu sociologic realizat de către Barometrul informat.ro – INSCOP Research, ediția a VII-a și publicat la începutul anului 2026, s-a întâmplat prima dată în istoria recentă a României ca partidele politice să nu mai apară într-un astfel de clasament, chiar și pe ultimul sau penultimul loc pe care obișnuiau să-l ocupe de-a lungul timpului.¹ Românii cred în democrație dar nu cred în partide politice. Ori democrație fără partide politice nu poate să existe. În urmă cu ceva timp românii erau întrebați dacă este necesară o reformare a partidelor politice. Evident, o majoritate covârșitoare a respondenților au opinat că este, într-adevăr, nevoie de o reformare a partidelor politice. Însă partidele politice românești nu se pot reforma exclusiv din proprie inițiativă. Este nevoie și de o presiune din partea electoratului. Oamenii promovați în fruntea principalelor partide politice sunt, cu foarte puține excepții, din ce în ce mai slab pregătiți și lipsiți de calități și viziune pentru a putea genera încredere în rândul cetățenilor. În plus, când cel mai important partid de stânga și cel mai important partid de dreapta petrec, din diferite motive, din ce în ce mai mult timp la guvernare, calitatea democrației este pusă sub semnul întrebării. Din ce în ce mai mulți miniștri și parlamentari au studii universitare urmate în cadrul unor universități dubioase și cu existență efemeră, urmate la vârste la care, în alte vremuri, oamenii politici își încheiaseră de mult formarea profesională. Suntem, așadar, foarte departe de vremurile în care, în perioada de dinaintea primului război mondial, dintre toți miniștrii și prim-miniștrii pe care i-a avut România, din 1866, unul singur nu urmase studii universitare. Este vorba de Lascăr Catargiu. El este singurul ministru, în jumătate de secol, fără studii superioare, pentru că după absolvirea studiilor liceale a intrat în administrație dedicându-și tot timpul activității profesionale. Ne mai putem imagina astăzi că s-ar mai găsi, în interiorul clasei politice românești o personalitate precum Lascăr Catargiu care să fie capabil să-i spună președintelui statului sau unui important lider politic, așa cum Catargiu i-a replicat reginei Elisabeta: *Majestate, aiasta nu se poate!* atunci când regina îl interoga pe primul-ministru în legătură cu posibilitatea ca prințul moștenitor să încheie în mod legal o căsătorie cu Elena Văcărescu.

Discuțiile privind o eventuală reformă administrativă au fost reluate, așadar, în contextul în care partidele politice, care ar trebui să realizeze acest proces, sunt la cea mai scăzută cotă de încredere. Motivul reluării discuțiilor privind reforma administrativă nu îl reprezintă faptul că reprezentanții partidelor politice din România ar fi ajuns, în sfârșit la concluzia că administrația publică românească este mult prea numeroasă raportat la numărul de locuitori pe care îl deservește. Explicația este mult mai simplă. Când PSD și PNL au decis să continue să guverneze împreună, de data aceasta alături de USR și UDMR, pentru a mai tempera nemulțumirea unei părți destul de apreciable a electoratului, au decis punerea în programul de guvernare a unor măsuri ce aveau drept scop reducerea aparatului administrației publice locale și centrale. Coaliția a început punerea în practică prin adoptarea, mai întâi, a măsurilor care afectau populația și anume creșterea taxelor și impozitelor. Atunci când s-a ajuns la adoptarea măsurilor ce urmau să atingă interesele partidelor

¹ <https://www.digi24.ro/stiri/institutiile-in-care-romanii-au-cea-mai-mare-incredere-parlamentul-e-pe-ultimul-loc-unde-se-situeaza-presedintia-sondaj-3606573>, consultat la 24 septembrie 2026.

politice, adică reforma administrativă, PSD a rupt coaliția. Pentru a nu pierde și mai mult capital electoral, liderul PSD Sorin Grindeanu a declarat în mai multe rânduri că una dintre măsurile pe care va trebui să le adopte un viitor guvern, măsură pe care PSD o susține și o dorește, este aceea a adoptării unui nou model de organizare administrativă atât la nivel local cât și la nivel central. În realitate PSD ar fi cel mai afectat partid de o reformare a administrației publice locale și centrale având cel mai mare număr de primari și consilieri locali și județeni și cel mai mare număr de persoane la nivelul administrației publice centrale. Cam în aceeași perioadă liderul PNL Ilie Bolojan recunoștea, într-un moment de sinceritate, că în partidul său nu există un sprijin prea mare pentru o reformă administrativă.

Reforma administrativă ar avea ca rezultat un aparat public mult mai suplu și, pe cale de consecință, mult mai eficient în gestionarea interesului public, în oferirea către cetățean a unor servicii de calitate. Ar profita cetățeanului. Dar dacă s-ar promova măsuri legislative care să reformeze administrația publică românească efectul ar fi reprezentat de “eliberarea” unor funcționari promovați în respectivele funcții publice prin legislația susținută și adoptată în special de PSD și PNL de-a lungul timpului, tocmai pentru a-i “recompensa” pe membrii activi de partid.

De altfel, unul dintre principalele motive pentru care partidele politice au scăzut foarte mult în topurile privind gradul de încredere pe care o investesc românii în diverse instituții este reprezentat de slabele performanțe în perioadele în care, separat sau împreună, PSD și PNL au asigurat guvernarea României. Acest fapt a condus, la rândul său, creșterea performanțelor unor partide populiste, tendință care este evidentă de ani buni la nivelul întregii Europe. Cel mai vechi partid care a obținut vizibilitate și performanțe electorale din acest spectru a fost Frontul Popular (redenumit între timp Adunarea Națională) în Franța. A urmat apoi FPÖ în Austria². În ultimele decenii astfel de partide au apărut în mai toate țările Europei. Mișcarea 5 stele în Italia, AfD în Germania, Syriza în Grecia, Podemos în Spania sau AUR în România. Un astfel de partid este și UKIP din Marea Britanie, partid căruia i se datorează organizarea și adoptarea referendumului privind ieșirea țării din Uniunea Europeană. La zece ani de la această decizie istorică majoritatea britanicilor și-ar dori ca țara lor să revină în Uniunea Europeană.

Pentru ca o reformă, administrativă sau de altă natură, să aibă succes trebuie ca cei care o dezbat să cunoască cel puțin la nivel superficial cum funcționează și cum ar trebui să funcționeze sistemul supus reformei, adică ar trebui să aibă capacitatea de apreciere în privința a ceea ce trebuie păstrat și ce trebuie schimbat în domeniu respectiv.

Conceptul de reformă este foarte greșit înțeles în România. Orice mică modificare legislativă este catalogată pe loc drept “reformă” de politicienii care au promovat-o și apoi de mai toată lumea. Ori conceptul de reformă presupune o totală modificare de paradigmă într-un anumit domeniu. Ori o astfel de modificare de paradigmă nu s-a produs nici în justiție, nici în zona serviciilor secrete, nici în educație și nici în administrație. În justiție, procurorii au rămas alături de judecători în categoria magistraților. Acest lucru este explicabil prin faptul că procurorii, înainte de 1989, realizau și activități de poliție politică, “ridicarea în rang” fiind o recompensă oferită de vechiul sistem și neanulată de cel actual. Tot în privința procurorilor, mai precis a șefilor Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, DNA sau DIICOT, audierea candidaților este o procedură mai degrabă formală, una ce trebuie îndeplinită. În Statele Unite ale Americii, de pildă, procedura de numire a Procurorului General este una extrem de riguroasă și ea se axează atât asupra profilului profesional cât și asupra profilului personal al candidaților astfel încât în funcția de Procuror General să nu ajungă vreun personaj dubios ori slab pregătit, ci un procuror competent și integru.

² Radu Carp, *O lumină în întuneric. Democrație, stat de drept și drepturile omului într-o lume în schimbare*, Editura Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2020, p. 12.



Serviciile secrete se implică, la fel ca în perioada anterioară anului 1989, în domenii față de care ar trebui să păstreze o anumită distanță. Este cazul celebrelor protocoale dintre Serviciul Român de Informații și Ministerul Public. Astfel de metode privind desfășurarea unor anchete penale ar fi catalogate, în orice stat realmente democratic, drept imixtiune în activitatea parchetelor. Nu însă și în România.

În educație s-a vorbit tot timpul despre reformă în educație. În 2011 a fost adoptată prin asumarea răspunderii Legea 1, supranumită Legea Funeriu. PSD și PNL, aflate la vremea aceea în opoziție, au susținut sus și tare că legea, care în aprecierea lor nu aducea nici o îmbunătățire sistemului românesc de învățământ, urma să nu aibă o viață lungă pentru că în momentul respectiv, se afla în dezbatere parlamentară un proiect de lege a educației. Evident că proiectul respectiv a rămas "în adormire". O nouă modificare a cadrului legislativ s-a petrecut la peste douăzeci de ani distanță. În 2023, ca rezultat al proiectului președintelui Klaus Iohannis *România educată*, erau adoptate legile 198 și 199 prin care erau reglementate domeniile învățământului preuniversitar și universitar. Nici acestea nu au adus modificări fundamentale în organizarea învățământului românesc. Dimpotrivă, politizarea acestui domeniu mai strategic decât oricare altul a fost accentuată. În perioada în care se aflau în dezbatere publică cele două proiecte de lege erau inaccesibile "muritorilor de rând". Parlamentarii partidelor politice votează potrivit "disciplinei de partid", adică așa cum le indică șeful. Asta în ciuda faptului că, potrivit Constituției României, mandatul imperativ este nul, adică nu i se poate spune unui parlamentar cum să voteze, acesta urmând a proceda, cu ocazia votului pentru diversele proiecte de lege aflate în dezbatere parlamentară, numai așa cum îi dictează propria lui conștiință. Ori în lipsa unei dezbateri publice reale, cu accesul la textul celor două proiecte de lege limitat la cei câțiva oameni de încredere ai fostului președinte care au contribuit la redactarea textelor, cele două legi ale educației nici nu ar fi putut servi intereselor destinatarilor lor direcți și indirecti, fie că vorbim de elevi, studenți, profesori, părinți sau societatea în ansamblul său. Nu am auzit pe nimeni dintre "specialiștii" președintelui Iohannis ori dintre liderii partidelor politice sau parlamentari ai partidelor politice să ceară fixarea, prin lege, a unui termen rezonabil de zece sau douăzeci de ani la finalul căruia toți elevii din țară să înceapă cursurile la ora 8. Instituirea învățământului în două și mai apoi trei schimburi a fost impusă în perioada comunistă ca urmare a creșterii masive a numărului de copii ce trebuiau școlarizați mai ales în mediul urban. Din păcate un astfel de mod de funcționare a școlilor a devenit normalitate. Toți "specialiștii" vorbesc despre învățământul centrat pe student însă un astfel de model impune, ca prim semn de respect față de elevi, prezența acestora la cursuri începând cu ora opt când sunt odihniți și au capacitatea maximă de a asimila cunoștințele ce li se transmit la cursuri. Noul model educațional românesc seamănă foarte mult cu cele pe care le-a înlocuit, mai ales în privința incapacității de a forma deprinderi și atitudini necesare cetățeanului secolului XXI. Nici noua legislație nu a fost construită pentru a dezvolta gândirea critică, pentru a oferi elevilor educație civică, financiară, emoțională sau politică, astfel încât să formeze cetățeni raționali și cu o vulnerabilitate scăzută în fața tentativelor tot mai frecvente și mai numeroase de manipulare la care este supus alegătorilor secolului XXI într-un mediu online din ce în ce mai sufocant. În locul profesionalizării politicii s-a preferat politizarea mediului de lucru al profesorilor, opțiune care, cu siguranță, va avea efecte nefaste asupra mediului educațional dar și la nivelul întregii societăți.

Cu excepția proiectului *România educată*, menționat în mod ironic și drept *România eșuată*, în România nu au fost concepute proiecte, programe, strategii, asupra cărora să se ceară și să se ofere un consens politic. România nu a avut, până în acest an o strategie în domeniul energiei, domeniu absolut esențial în secolul XXI, darămite un program precum cel adoptat de Norvegia după ce în Marea Nordului s-au descoperit resurse uriase de petrol și gaze naturale în anul 1969. Treizeci de ani mai târziu guvernul norvegian înființa un fond de investiții care urma să gestioneze banii obținuți de

acesta de pe urma exploatării acestor resurse și depunea primii bani. După încă treizeci de ani, Fondul Global de Pensii al Guvernului sau Fondul Suveran de Investiții al Norvegiei sau Oil Fund³ cum mai este denumit a ajuns să valoreze 2.2 trilioane de dolari.

Pentru ca o reformă să poată fi și o reușită, ar avea nevoie de o planificare a activităților. Este nevoie, de asemenea, de stabilirea reglementărilor ce trebuie înlăturate și a celor care trebuie modificate, fiind necesară în acest sens parcurgerea istoricului reglementării domeniului supus reformei. Apoi fiecare partid ar trebui să propună propria versiune privind noua reglementare. Dar înainte de asta ar fi nevoie de o foarte serioasă consultare publică cu administrația publică locală, aleșii locali, organizații non-guvernamentale, organizații cetățenești, mediul privat. Într-un astfel de plan, al reformei administrative este absolut obligatorie o consultare publică extinsă sinceră și serioasă, pentru că administrația publică afectează, pozitiv sau negativ, toate segmentele societății și pe fiecare dintre cetățeni. Altfel vom avea același rezultat ca și cel privind digitalizarea administrației publice prin intermediul unor platforme care funcționează cu intermitență. Cel mai important este însă ca toți cei implicați în procesul decizional să aibă cunoștințe minime în domeniul respectiv și nu prea sunt argumente care să poată susține o asemenea posibilitate. Cel mai evident argument în susținerea unei astfel de afirmații este faptul că românii, politicieni sau cetățeni, nu sunt conștienți de rolul pe care administrația publică îl are în societate. Administrația se află în serviciul cetățeanului, motiv pentru care ea se subordonează întotdeauna interesului public, existența ei justificându-se prin rolul său de a furniza servicii de cea mai bună calitate către cetățenii plătitori de taxe și impozite. Rolul exclusiv al administrației publice este acela de a servi interesului public, cetățenesc, acesta fiind singurul motiv ce justifică existența sa. O administrație suprapopulată este inefficientă cheltuind resurse ce ar putea fi distribuite într-un mod mai eficient, lucrând astfel împotriva intereselor cetățenești.

Prima condiție ce trebuie îndeplinită pentru realizarea unei reforme, indiferent de domeniu, este existența unui acord politic, a unei înțelegeri între partidele politice importante, fără ca acestea să aibă și un parteneriat pentru a guverna împreună, pentru a susține în timpul dezbaterilor parlamentare, adoptarea unei legi sau a unui pachet legislativ pentru reformarea domeniului respectiv. Așa cum am mai spus însă, partidele politice au numai de câștigat din întreținerea unei administrații stufoase și e greu de crezut că vor susține, din proprie inițiativă, demararea unei reforme administrative. Societatea românească este extrem de atomizată, fiecare fiind mai degrabă interesat de propria existență și de propriile probleme, fără a mai cheltui energie și timp pentru a se preocupa de probleme care sunt tot ale sale, dar în calitate de cetățean, de plătitor de taxe și impozite și client al administrației publice.

Este foarte probabil ca mulți dintre politicienii români să nu aibă nici măcar o idee vagă despre felul în care funcționează administrația publică centrală și locală. Prin 2024, când se vorbea de o posibilă reformă constituțională, întrebat ce modificări ar aduce Constituției, Marcel Ciolacu, președintele PSD și prim-ministru al României la acea vreme, a răspuns că ar susține reducerea duratei mandatului președintelui României de la cinci la patru ani.⁴ Asta este singura vulnerabilitate a Constituției României în viziunea unuia dintre cei mai importanți politicieni din țară, dacă ne raportăm la funcțiile pe care le ocupa în momentul respectiv în partidul său dar și în statul român. Președintele celui mai mare partid din România, cel puțin ca număr de membri, nu era în stare să identifice alte texte constituționale pasibile de modificare cu excepția celui ce reglementează durata mandatului președintelui României, în condițiile în care sunt multe reglementări constituționale care

³ David Pilling, *Creșterea economică, o amăgire. Bogăția, sărăcia și bunăstarea națiunilor*, Editura Curtea Veche, 2020, pp 252-253.

⁴ <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/politica/ciolacu-vrea-sa-scurteze-mandatul-presedintelui-am-putea-sa-l-aducem-la-patru-ani-2681663>, accesat la data de 24 septembrie 2026.

ar putea fi modificate. Prevederea referitoare la durata mandatului președintelui pare un fetiș al PSD. Aceasta a fost modificată în 2003 la inițiativa de atunci a liderului PSD, Adrian Năstase. Considerându-se favorit la alegerile ce aveau să urmeze în 2004 a inițiat o campanie pentru o reformă constituțională, prilej cu care durata mandatului a crescut de la patru la cinci ani. Liderii opoziției de la acea vreme s-au opus, motivând că organizarea alegerilor parlamentare în aceeași zi cu primul tur al alegerilor prezidențiale nu făcea decât să-i deruteze pe alegători. Sigur, între timp liderii partidelor politice nu au mai luat în calcul această posibilitate atunci când au comasat, de pildă, alegerile locale cu cele pentru desemnarea reprezentanților României în Parlamentul European. De fapt, și de această dată astfel de modificări legislative au folosit partidelor politice dar nu au adus nici o îmbunătățire în viața cetățenilor. Însăși ideea de a compara Președintele României cu ... primarii arată cât de simplistă este gândirea unui lider politic important. Ar fi fost mai potrivit dacă ar fi comparat durata mandatului prezidențial cu cea a mandatului membrilor Parlamentului. Un președinte legitim, adică proaspăt ales, caută într-un Parlament nou ales o majoritate care să susțină un guvern până la următoarele alegeri parlamentare. Ar fi fost o motivare susținută de o logică instituțională. Dar nici asta nu este o justificare sau o garanție pentru o formulă democratică. În Statele Unite ale Americii, mandatul prezidențial este de patru ani, mandatul membrilor Senatului este de șase ani iar cel al membrilor Camerei Reprezentanților este de numai doi ani, diferența dintre durata celor trei categorii de mandate nefiind factor generator de crize politice.

Ideea potrivit căreia pentru promovarea unei reforme administrative eficiente ar fi necesară modificarea Constituției nu este una corectă. Împărțirea în județe poate fi păstrată iar regiunile pot fi concepute ca o formă de asociere între mai multe județe. O altă posibilitate este aceea de a comasa județele actuale obținând o formulă cu un număr sensibil mai mic de județe. Reticența explicabilă a cetățenilor față de astfel de modificări poate fi învinsă de avantajele pe care o nouă formulă de organizare administrativ-teritorială le-ar aduce în viața cetățenilor. Pentru asta e nevoie însă de oameni politici competenți și interesați să își reprezinte cât mai bine electoratul, de campanii de informare corectă, onestă, a cetățenilor și de o reală consultare publică la care să participe efectiv toate mediile interesate în promovarea unui nou model de organizare administrativ-teritorială a României.

Una dintre cele mai importante deficiențe ale administrației publice românești este eternul eșec al tentativelor de promovare a unor măsuri legislative care să conducă în cele din urmă spre o eficientă și efectivă descentralizare administrativă. Și aici este nevoie, în primul rând, de consens politic. Procesul de descentralizare a administrației publice românești pare a fi opera meșterului Manole datorită eșecului perpetuu de a promova o lege care să transforme descentralizarea în realitate.⁵

Permanentul eșec al tentativelor de descentralizare este, de fapt, un martor al eșecului democratizării României. Toate statele democratice sunt puternic descentralizate. De cealaltă parte, regimurile autoritare generează și întrețin un grad ridicat de centralizare pentru a putea controla cât mai bine și mai eficient adoptarea și aplicarea deciziilor politice și pentru a exercita un control puternic asupra administrației publice locale și asupra societății în ansamblul său. Cum România și-a petrecut importante intervale de timp în regimuri autoritare sau totalitare, centralizarea administrației publice tinde să devină o "marcă înregistrată" o realitate greu de schimbat.

Prima reglementare modernă a administrației publice locale a fost cuprinsă în Regulamentele Organice intrate în vigoare în iulie 1831 în Țara Românească și în ianuarie 1832 în Moldova. În perioada respectivă boierii valahi și moldovenii se ocupau cu redactarea de proiecte și programe de

⁵ Verginia Vedinaș, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, ediția a XV-a, revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2025, p. 48.

reformă fără ca acestea să se materializeze în legi. Adoptarea Regulamentelor Organice, și într-o formulă cât de cât modernă, se datorează inițiativei reprezentantului Imperiului Rus în Principate, contele Pavel Kiseleff. Unul dintre motivele pentru care reprezentantul Rusiei a inițiat și coordonat procesul de alcătuire și adoptare a Regulamentelor Organice a fost, pe lângă încercarea de a reduce gradul de corupție din administrație și acela de a crea un cadru legislativ care să favorizeze dezvoltarea economică a Principatelor.⁶ Cadrul legislativ apărut odată cu adoptarea Regulamentelor Organice a dat naștere, evident, unor administrații puternic centralizate. Cu titlu de exemplu, prevederile art. 403 litera c) din Regulamentul Organic al Moldovei statua că “ispravnicii, administratorii ținuturilor, casierii, dregătorii carantinelor, vor și aleși de către Sfatul Administrativ, care prin anafora va propune Domnului pentru fieștecăre slujbă câte doi candidați, iară Domnul va numi și va întări dintr’aceștia pe cei pe care va socoti mai vrednici de slujba ce va fi a li se încredința”.⁷

Un alt aspect comun tuturor reglementărilor în materie de administrație publică este cel reprezentat de lipsa de interes pentru organizare, ordine, impunerea și respectarea unor standarde în privința edificării construcțiilor urbane și rurale.

Haosul este caracteristica principală a felului în care se construiește și s-a construit la sate și la orașe. În 1844 consulul prusac Neigebaur aprecia, de pildă, că Bucureștiul “arată ca un oraș oriental, cu străzi înguste și întortocheau cocioabe alături de palate și curți mari, printre care ești în primejdie fie să te înăbuși cu praf, fie să te afunzi în noroi”.⁸

Consulul englez William Wilkinson aprecia și el că “de la o anumită distanță, și de pe o înălțime, orașul București se înfățișează într-un fel ce place privirii ... însă, văzut de aproape, nu mai arată decât ca o mângăleală grosolană”.⁹

Pe la 1830 Raoul Perrin aprecia și el că “orașul în general este departe de a fi frumos, străzile, 1500 la număr, sunt lungi, destul de late, însă prost pavate, sau chiar nepavate. Cele oarecum mai îngrijite sau podite cu bârne puse de-a curmezișul, ca să formeze un soi de pod, pe sub care se scurg murdăriile din oraș, ceea ce, vara, de n-ar fi aerul proaspăt, ar putea prilejui boli statornice și primejdioase. Casele nu au decât unul sau două caturi, din pricina cutremurelor de pământ, care sunt destul de dese ca să ducă la accidente grave dacă edificiile ar fi mai înalte. Arhitectura, sau mai curând zidăria acestor case este grosolană și neîngrijită”.¹⁰

Nu trebuie să facem un mare efort de imaginație să ne închipuim cum arăta un oraș valah sau moldovenesc de la mijlocul secolului al XIX-lea. Realitatea este foarte asemănătoare cu acele vremuri.

Adoptarea Legii 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane și rurale reprezintă începutul istoriei reglementării administrativ-teritoriale a României. Legea impunea un anumit grad de descentralizare. Spre exemplu, potrivit dispozițiilor legii, primarul “se alege de alegătorii de odată cu membrii consiliului și se aprobă de Prefect; în comunele urbane se numescu de Domnu dintre cei trei Consilieri care voru fi întrunitu voturi mai multe în alegeri”.¹¹

Este totuși de remarcat faptul că, deși se dezbătea de o bună bucată de timp ideea adoptării votului universal, acesta nu a fost adoptat nici măcar în cazul procedurii de alegere a primarului și a

⁶ Victor Taki, *Rusia și Țările Române. Imperiu, elite și reforme între 1812 și 1834*, Editura Corint, București, 2024, pp. 344-345.

⁷ *Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei*. București, Întreprinderile “Eminescu” S. A., 1944, p. 336.

⁸ Neagu Djuvara, *Între Orient și Occident. Țările române la începutul epocii moderne (1800-1848)*, Ediția a VII-a, Editura Humanitas, București, 2009, pp. 179-180.

⁹ Ibidem, p. 180.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Art. 83 din Legea 394 din 31 martie 1864.

membrilor consiliilor comunale pentru comunele rurale, impunându-se condiția achitării unui impozit de minim 48 de lei.¹²

În 1872 a fost prezentat pentru dezbateri în Camera Deputaților la 2 februarie 1872 un proiect de lege pentru modificarea Legii 394 din 31 martie 1864.¹³ Proiectul reprezenta un pas înapoi în procesul de descentralizare administrative întrucât prevedea numirea primarilor de către autoritățile centrale sau județene.¹⁴ În acest context Petre Carp a propus un amendament solicitând "să alegem un termen de mijloc, adică să lăsăm ca alegătorii să aleagă pe consilierii comunali și, totodată, trebuie să lăsăm și dreptul guvernului ca el să vină și să aleagă pe primar, pe acela care i se va părea că merită".¹⁵ În cele din urmă legea a fost adoptată în forma inițială, fără a se ține seama de amendamentele opoziției.¹⁶

În anul 1892 ministrul de interne de la acea vreme, Vasile Lascăr, depunea în Parlament un proiect de lege privind organizarea poliției generale a statului. Proiectul de lege a fost contestat atât de opoziția conservatoare cât și de colegii liberali ai ministrului. Cum se explică acest lucru? În anii de dinaintea depunerii în Parlament a acestui proiect de lege, mulți politicieni deplângeau calitatea instituțiilor ce ar fi trebuit să asigure ordinea publică, iar principala consecință a slăbiciunii instituțiilor responsabile cu păstrarea ordinii publice era numărul din ce în ce mai mare de răscoale care izbucneau în mediul rural. Prin urmare, acționând în interesul întregii societăți, folosindu-și toată experiența administrativă și politică, Vasile Lascăr a redactat proiectul de lege care avea să contribuie la profesionalizarea poliției, arătând că "n'am fost condus de dorința de a satisface vre-un principiu sau vre-o idee liberală sau de ordine constituțională. De loc. Am fost împins numai de nevoia de a pune capăt unei stări de lucruri de fapt, care trebuia să înceteze cu ori ce preț".¹⁷ Un alt efect al proiectului de lege era însă scoaterea poliției de sub influența partidelor politice. Ori acest lucru contravenea intereselor celor două partide politice care nu ar fi cedat atât de ușor un instrument pe care îl utilizau ambele pentru a-și asigura succesul în alegeri atunci când le venea rândul să le organizeze. Motiv pentru care proiectul a fost modificat în așa de mare măsură încât textul votat nu mai avea aproape nici o legătură cu felul în care intrase în dezbateri în formă de proiect. De altfel, animozitatea stârnită de proiectul depus de Vasile Lascăr a fost surprinsă de acesta chiar de la tribuna parlamentară atunci când arăta că "s'a deslănțuit o adevărată furtună în Cameră. Am fost atacat cu violență și de adversari și de amici."¹⁸

Acest episod este o mărturie vie despre felul în care interesul public este ignorat în dauna intereselor partidelor politice în întreaga istorie a României. Adeziunea față de interesul public și capacitatea de muncă dedicată scrierii unor proiecte de lege care să reformeze diverse domenii precum poliția comunală, poliția generală a statului, legea jandarmeriei sau legea privind reorganizarea comunelor rurale, ale unei personalități politice precum cea a lui Vasile Lascăr¹⁹ nu sunt suficiente. Astfel de inițiative reformatoare trebuie sprijinite și de partidele politice. Ori acestea fac, de obicei, contrariul.

În sesiunea parlamentară 1903-1904 Vasile Lascăr depusese în Parlament un proiect de modificare a legii comunelor rurale, autorul apreciind că era "o chestiune de dreptate ca să avem

¹² Art. 22, lit. c) din Legea 394 din 31 martie 1864.

¹³ Paraschiva Căncea, Mircea Iosa, Apostol Stan, *Istoria Parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918*, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1983, p. 215.

¹⁴ Ibidem, p. 217.

¹⁵ Ibidem, p. 218.

¹⁶ Ibidem, p. 219.

¹⁷ *Dezbaterile Adunării Deputaților*, sesiunea ordinară 1902-1903, ședința din 16 decembrie 1902, p. 93.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Șerban Rădulescu-Zoner, *Istoria Partidului Național Liberal*, Ed. BIC ALL, București, 2000, p. 125.

aceeași solitudine pentru țerani ca pentru orășeni”.²⁰ Dincolo de interesul lui Vasile Lascăr pentru promovarea unor măsuri legislative care să aducă îmbunătățiri vieții cetățenilor, omul politic liberal ar trebui să fie cunoscut și pentru rigoarea de care dădea dovadă atunci când proceda la scrierea unui proiect de lege. Una dintre statisticile pe care le-a folosit pentru a justifica necesitatea promovării unei reforme care să aducă îmbunătățiri vieții locuitorilor din mediul rural este cea care arăta gradul de instrucție al primarilor. Astfel, potrivit statisticilor alcătuite de Vasile Lascăr se desprinde faptul că, la începutul secolului XX România avea 2884 de primari. Dintre aceștia 97 aveau doar o clasă primară, 327 aveau două clase primare, 399 absolviseră 3 clase iar 1425 absolviseră întregul ciclu primar. În ceea ce privește ciclul secundar, din 424 de primari înscriși numai 35 absolviseră acest ciclu. Ceea ce înseamnă că 212 primari erau analfabeți,²¹ lucru extrem de grav dacă avem în vedere faptul că primarul îndeplinea și rolul de notar public în comună. Lucrurile stăteau și mai rău în cazul ajutoarelor de primar aproape jumătate dintre aceștia neavând nici măcar o clasă primară.

Anul 1925 aducea o reorganizare a reglementării modului de organizare și funcționare a administrației publice odată cu adoptarea legii 95 din 13 iunie 1925 privind unificarea administrativă prin care s-au armonizat diversele modele administrative ale teritoriilor nou integrate la teritoriul României. A fost, probabil unul dintre cele mai importante momente în istoria administrației publice românești, adoptarea acestei reforme fiind dublată de adoptarea unei reglementări care organiza, pentru prima dată în România, contenciosul administrativ. De asemenea, tot în 1925 a fost creat, la inițiativa lui Paul Negulescu, profesor la Facultatea de Drept din București, Institutul de Științe Administrative.

Lucrurile aveau să treacă pe un făgaș diferit în scurt timp. La începutul anului 1938 s-a instaurat dictatura regală. Ca în orice regim autoritar a început schimbarea întregului model de organizare. Pe lângă dispariția partidelor politice, un moment important a fost reprezentat de adoptarea Legii administrative din 14 august 1938. Ca efect al legii, județul și plasa își pierdeau personalitatea juridică, în locul lor primind personalitate juridică ținutul și comuna. Pentru a-și subordona în întregime administrația publică locală, noul regim impus de Carol al II-lea a creat instituția rezidentului regal, desemnat de rege, pentru un mandat de șase ani și având rangul se secretar de stat, al cărui rol era acela de a coordona și controla toate activitățile economice, sociale și administrative ale ținutului.

O nouă schimbare în organizarea administrativă a țării intervenit în momentul în care în România s-a instaurat regimul comunist. Această schimbare a avut și cel mai puternic impact mai ales dacă avem în vedere faptul că actuala organizare administrativ-teritorială a țării noastre este cea ale cărei cadre au fost stabilite odată cu adoptarea Legii 2 din 16 februarie 1968. Întregul context legislativ comunist este mult mai amplu. Primele modificări legislative au fost aduse odată cu adoptarea Legii 135 din 25 aprilie 1947. Au urmat, apoi, Legea 17 din 15 ianuarie 1949, Legea nr. 5 din 6 septembrie 1950, apoi Decretul nr. 331/1952 și Legea nr. 3 din 27 decembrie 1960.

CONCLUZIE

Acestea sunt doar câteva dintre elementele de care trebuie să se țină seama cei care ar avea inițiativa de a propune o reformă administrativă. Dar cel mai important lucru de care trebuie să se

²⁰ *Dezbaterile Adunării Deputaților*, ședința din 5 aprilie 1904, p. 997.

²¹ *Ibidem*, p. 971.



țină seama, așa cum se poate desprinde ușor din acest text, este faptul că este nevoie, în primul rând, de pricepere, de capacitatea de a înțelege domeniul administrației și impactul pe care aceasta îl are asupra tuturor celorlalte domenii ale vieții sociale, economice, politice. Este nevoie, de asemenea, de cunoașterea a realității, a societății românești așa cum este ea, pentru numai așa oamenii politici pot oferi soluții legislative eficiente. Mai trebuie însă ca politicienii să înceapă să acționeze mai mult în slujba interesului public și mai puțin pentru satisfacerea altor interese. Dar cel mai important este faptul că pentru un astfel de efort este nevoie de consens politic, de înțelegere din partea tuturor partidelor politice pentru ca un astfel de demers să poată avea succes.



REFERENCES

- Carp, Radu, *O lumină în întuneric. Democrație, stat de drept și drepturile omului într-o lume în schimbare*, Editura Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2020,
- Câncea, Paraschiva, Iosa, Mircea, Stan, Apostol, *Istoria Parlamentului și a vieții parlamentare din România pînă la 1918*, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1983,
- Djuvara, Neagu, *Între Orient și Occident. Țările române la începutul epocii moderne (1800-1848)*, Ediția a VII-a, Editura Humanitas, București, 2009,
- Pilling, David, *Creșterea economică, o amăgire. Bogăția, sărăcia și bunăstarea națiunilor*, Editura Curtea Veche, 2020,
- Rădulescu-Zoner, Șerban, *Istoria Partidului Național Liberal*, Ed. BIC ALL, București, 2000,
- Regulamentele Organice ale Valahiei și Moldovei*. București, Întreprinderile "Eminescu" S. A., 1944,
- Taki, Victor, *Rusia și Țările Române. Imperiu, elite și reforme între 1812 și 1834*, Editura Corimt, București, 2024,
- Vedinaș, Verginia, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, ediția a XV-a, revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2025