



Descentralizarea administrativă în opera politico-juridică a lui Petre Andrei (Administrative Decentralization in Political and Legal Work of Petre Andrei)

Cristian BOCANCEA

Abstract. The principle of administrative decentralization was proclaimed in the constitutions of modern Romania (1866 and 1923), but was not applied until 1929, when the Local Administration Law was adopted, with the peasant party deputy from Vaslui, sociologist and philosopher Petre Andrei as rapporteur. In his report to the Assembly of Deputies and during the debates conducted by intellectually highly qualified MPs, Petre Andrei explained the virtues of decentralization and regionalization, in contrast to the centralized and standardizing system created by the Liberal Administrative Law of 1925. Petre Andrei's arguments - backed up by observations of Romanian social realities, but also by the theories of renowned Western and Romanian jurists and sociologists - are astonishingly topical, more than nine decades after they were formulated.

Keywords: *administration, centralism, decentralization.*

Introducere

De aproximativ jumătate de secol, în democrațiile occidentale au loc schimbări majore în organizarea sistemelor administrative, cauzate de incapacitatea statelor de a gestiona în amănunt complexitatea socială, dar și de presiunile societății civile pentru a-și recupera zona de autonomie și de participare reală la elaborarea și la gestionarea politicilor publice. Dizlocând practicile centraliste specifice epocii de constituire și consolidare a statelor moderne, curentul politic al descentralizării administrative impune o remodelare completă a scenei vieții publice, deopotrivă în materie de instituții, de legi și mecanisme decizionale, de agenți de putere și de participare democratică. Întâmpinată cu o explicabilă ostilitate de către birocrațiile de stat și elitele guvernante, descentralizarea își dovedește tot mai mult virtuțile economice și democratice, pe măsură ce colectivitățile locale învață să se autoadministreze și să coopereze pe orizontală, reducându-și gradul de dependență față de autoritățile centrale.

În tratatele de drept administrativ și de administrație publică, fenomenul descentralizării este examinat, de regulă, ca un proiect născut și crescut pe tărâm occidental, iar cazul tipic de trecere de la centralism la descentralizare este acela al Franței. Literatura juridică și dezbaterile politice de la noi reiau aceeași convingere că descentralizarea este „o afacere franțuzească”, pe care trebuie să o adoptăm vrând-nevrând, pe mult bătătorita linie istorică a sincronismului.

Această stare de lucruri este explicabilă, câtă vreme primul nostru contact cu doctrina descentralizării s-a petrecut, după căderea comunismului (bazat pe „centralism democratic”), prin studiile efectuate de tineri români în universități franceze și prin „înfrățiri” dintre comune și orașe din România cu localități din Hexagon. Franța a fost principala noastră sursă de informare despre descentralizare, așa cum tot ea fusese modelul sistemului nostru juridic și administrativ, de la 1859 până la instaurarea comunismului.

Recunoscând importanța modelului francez pentru actualele procese ale descentralizării administrației publice românești, se cuvine să valorificăm și moștenirea noastră istorică în materie de descentralizare, prezentând dezbaterile parlamentare care au precedat adoptarea *Legii nr. 167 din 3 august 1929 pentru organizarea administrațiunii locale*, act normativ care l-a avut ca raportor pe profesorul universitar ieșean Petre Andrei, sociolog și filosof, deputat țărănist de Vaslui. Pe lângă adecvarea conceptului descentralizării la nevoile administrației românești de după Marea Unire, demersul politico-juridic al lui Petre Andrei și al deputaților care și-au prezentat în plen punctele de vedere demonstrează nivelul intelectual al Parlamentului nostru interbelic, racordarea membrilor săi la cultura politică europeană și ancorarea adâncă în solul intereselor naționale.

Întâlniri intelectuale cu ideea descentralizării

În urmă cu treizeci de ani, am auzit pentru prima oară despre *descentralizare*, în timpul studiilor masterale în domeniul puterilor locale. Unul dintre profesorii mei, Jean-Claude Lugan, cunoscut sociolog sistematic francez, se străduia pe atunci să explice utilitatea descentralizării, în fața unui grup eterogen de studenți, proveniți din țări cu tradiții administrative foarte diferite: fostele colonii africane Zair, Togo și Mauritania, Brazilia federală, „disciplinatele” asiatice Japonia și Coreea de Sud, Franța (fostul etalon al centralismului european modern), dar și proaspăt eliberatele de comunism România și Cehoslovacia (încă nedivizată). Ca să pricepem noi de ce se făcea atâta zarvă politică și științifică în siajul acestui concept, Profesorul Lugan (care exercita de mai bine de un deceniu și funcția de vice-primar în localitatea sa natală, Figéac, la vreo sută de kilometri depărtare de Toulouse) ne-a povestit o întâmplare administrativă – nu știu cât de reală va fi fost, dar cu siguranță era potrivită ca exemplu didactic – despre eficientizarea „guvernanței locale”, după adoptarea legilor descentralizării (din 1982 și 1983). Povestea suna cam așa: înainte de descentralizare, ca să se aprobe construirea unui banal pod peste râul Célé, erau necesari câțiva ani doar pentru ca diverse ministere pariziene (finanțele, lucrările publice, mediul, transporturile, patrimoniul etc.) să avizeze lucrarea; apoi mai dura un timp oarecare alocarea de resurse „de la centru”, pe bază de amiciții / clientelisme politice, lucrarea propriu-zisă demarând după alte luni sau chiar ani. Acea lungă așteptare dăuna în mod evident intereselor cetățenilor, care ar fi avut nevoie grabnică de pod. Prin contrast, după descentralizare, avizarea s-a oprit la nivelul unor servicii deconcentrate, obținându-se foarte rapid; având documentația, colectivitatea locală putea organiza ea însăși licitația de lucrări, putea angaja fonduri proprii sau se putea împrumuta pe piața de capital, grăbind astfel finalizarea obiectivului.

După întoarcerea mea în România, am folosit uneori povestea cu podul din Figéac, când a trebuit să le explic studenților ce înseamnă descentralizarea. Odată prezentat exemplul, încercam să desprind o formă preliminară de „teorie”, afirmând că interesele reale și imediate ale unei colectivități locale sunt cel mai bine cunoscute de către ea însăși, decizia privind o anume politică publică trebuind să coboare astfel de la centru către nivelul local.

Destul de multă vreme, am asociat descentralizarea doar cu reformele administrative din Franța începutului anilor '80, eventual cu alte câteva experiențe din Belgia, Italia sau Spania. De

prin 2000, însă, cercetând istoria administrației românești de dinainte de comunism, am aflat cu surprindere că și la noi se pusese problema descentralizării, mai întâi la nivel de principiu, în textele Constituțiilor de la 1866 și 1923¹, apoi ca suport practic al reorganizării administrative, operate printr-o lege din 1929². Acest din urmă document juridic este indisolubil legat de prestația politică a lui Petre Andrei, care a prezentat în fața Adunării Deputaților Raportul și Proiectul *Legii pentru organizarea administrației locale*³.

Esența reflecțiilor care urmează poate fi exprimată prin următoarele afirmații din Raportul lui Petre Andrei: „În conformitate cu principiile constituționale, realizate după mult zbcium, poporul are dreptul să se conducă prin reprezentanții săi, să participe la întreaga viață de stat. Cu atât mai mult poporul are dreptul să se administreze. Și, desigur, cea mai bună administrație o pot face acei care își cunosc direct și imediat interesele. De aici decurge o consecință foarte naturală: autoadministrarea. Dar aceasta e posibilă numai printr-o largă *descentralizare*”⁴. Așa explica raportorul construcția noii legi administrative în jurul conceptului de descentralizare, declanșând multe reacții de respingere din partea adeptilor centralismului, motivat principial prin „apărarea unității statului”.

Tensiunile generate de afirmarea descentralizării, în vara lui 1929, au fost atât de mari, încât deputații liberali au părăsit la un moment dat dezbaterile, pentru a nu fi asociați cu ceea ce ei catalogau drept o acțiune de destructurare a statului național unitar. Mulți dintre ei trăiau, probabil, un sincer sentiment de frică; și mai mulți vor fi fost cei care înțelegeau să-și mențină foloasele derivate din poziționarea Bucureștiului (adică a liderilor centrali) ca „stăpân” peste provinciile proaspăt reunite cu Vechiul Regat. Și pentru unii și pentru alții, chestiunea descentralizării era prea fierbinte, prea riscantă și aducătoare de pagubă politică (și economică).

Am încercat să-i înțeleg și pe țărăniștii reformatori și pe liberalii transformați în „conservatori” (ba chiar în „reacționari”, potrivit etichetărilor făcute de majoritatea parlamentară țărănistă), pornind de la atmosfera încărcată a anului de debut al mării crize economice, dar mai ales pornind de la vechile (și proastele) obiceiuri ale clasei noastre politice: corupția, clientelismul, diletantismul etc. Privind către acele vremuri, îmi pot explica unele ecouri actuale ale naționalismului de paradă, refractar la descentralizare în general și la regionalizare în special.

Frica de descentralizare și de regionalizare în epoca interbelică

Raportul privind proiectul de Lege a administrației locale și dezbaterile premergătoare adoptării ei au evidențiat din plin conservatorismul multor politicieni români interbelici în chestiunea schimbării sistemului administrativ. Mai mult chiar decât o atitudine conservatoare, se putea descifra în rândul lor o adevărată *frică de descentralizare* (ca să nu mai vorbim de groaza indusă de „regionalizare”)! Astfel, deși înscris în constituțiile României moderne (prin

¹ „CAPITOLUL IV. Despre instituțiunile județene și comunale. Art. 106. Instituțiunile județene și comunale sunt regulate de legi. Art. 107. Aceste legi vor avea de bază descentralizarea administrațiunii mai completă și independența comunală” („Constituțiunea din 1866”, publicată în *Monitorul Oficial al României nr. 142 din 1/13 iunie 1866*). „CAPITOLUL V. Despre instituțiunile județene și comunale. Art. 108. – Instituțiunile județene și comunale sunt regulate de legi. Aceste legi vor avea de bază descentralizarea administrativă” („Constituția României din 1923”, publicată în *Monitorul Oficial al României nr. 282/29 martie 1923*).

² „Legea nr. 167 din 3 august 1929 pentru organizarea administrațiunii locale”, publicată în *Monitorul Oficial al României nr. 170 din 3 august 1929*.

³ Dezbaterile parlamentare privind descentralizarea preconizată prin Legea administrației pot fi consultate în *Monitoarele Oficiale nr. 97/22 octombrie 1929, 98/23 octombrie 1929 și 101/30 octombrie 1929*. Textele sunt reunite în volumul: Petre Andrei, *Discursuri parlamentare (1929-1933)*, Tomul VI, Partea I, Volumul I, Editura Tipografia Moldova, Iași, 2010, pp. 213-249.

⁴ Petre Andrei, *op. cit.*, p. 214.

imitarea dreptului francez, în special), principiul descentralizării administrative a fost multă vreme ignorat sau trecut sub tăcere, fie dintr-o exagerată precauție privind consolidarea unității statului (date fiind coordonatele istorice ale nașterii sale, prin unirea unor provincii cu tradiții administrative sensibil diferite și cu elite interesate de afirmarea valorii propriilor paradigme politice), fie din motive ce țineau de avantajele pe care notabilii le putea extrage din centralism.

Cât privește „frica de centralism”, Petre Andrei remarcă următoarele: „Descentralizarea a fost pentru mulți, mai ales la noi în țară, o formulă înspăimântătoare din cauza confuziei voite sau involuntare cu federalismul, cu atingerea unității statului”⁵. Or, dacă federalismul presupune o grupare de state cu organe legiuitoare proprii și cu guvernăminte distincte, sistemul descentralizat presupune existența unui singur parlament care dă legi pentru ansamblul teritoriului. Puterea legislativă unică din capitală este cea care stabilește limitele competențelor organelor administrative din toate unitățile administrativ-teritoriale; guvernul – unic și el – aplică uniform legile și are exclusivitate în materie de politică externă; în plus, exercită dreptul de tutelă administrativă. Nicio atribuție dată de stat unei colectivități locale nu se poate transforma într-un drept irevocabil, așa că statul care s-ar simți amenințat de tendințe centrifuge ar putea restrânge sau chiar retrage atribuțiile acordate anterior structurilor locale de putere.

Depășind această chestiune de abecedar al teoriei constituționale (pe care presupunea că o cunoaște în amănunt fiecare parlamentar), Petre Andrei avansează spre fondul psihologic al fricii de descentralizare: convingerea unora (din Vechiul Regat, se înțelege) că descentralizarea bazată pe regiuni ar putea antrena tendințe separatiste în Transilvania, Bucovina sau Basarabia. În această privință, discursul deputatului Petre Andrei intră în registrul moral și afectiv, păstrându-se totodată pe coordonata logicii implacabile. În opinia sa, nu se cădea și nu era logic să-i suspecteze cineva pe frații noștri din provinciile reunite că ar dori să se separe de Regat, revenind la obediențele de odinioară și la deznaționalizarea la care au fost supuși: „acea care au luptat o viață întregă și care s-au sacrificat pentru un ideal, unirea într-un singur stat al tuturor românilor, aceia care au cunoscut mizeria temnițelor ungurești și au suferit grozăviile exilurilor în Siberia, acești români care și-au jertfit viața pentru un ideal național, deodată au devenit forțe de care trebuie să ne temem pentru că au tendințe de îndepărtare de statul român?”⁶. O astfel de bănuială la adresa lor era cu totul jignitoare, imorală și absurdă, dar era totuși întreținută în unele cercuri politicianiste bucureștene, care nu agreau spiritul critic și rigoarea pe care le aduseseră în instituțiile dâmbovițene oamenii politici formați la școala parlamentarismului de la Viena sau Budapesta. Personalități ca Iuliu Maniu, Alexandru Vaida-Voevod, Vasile Goldiș, Ștefan Cicio Pop, Antoniu Mocioni, Vasile Lucaciu și alții asemenea lor, vorbitori ai mai multor limbi străine și școliți serios în universitățile germanic⁷, contrastau cu „Miticii” noștri tradiționali (superficiali utilizatori de franțuzisme, delăsători și luând totul în bășcălie, ca la „porțile Orientului”), devoalându-le sărăcia ideatică și morală.

Liberalii încercaseră să uniformizeze viața publică, prin *Legea administrativă* din 1925, sperând să obțină o „omogenitate” națională⁸; reușiseră parțial să impună un anume fel de

⁵ *Ibidem*, p. 214.

⁶ *Ibidem*, p. 237.

⁷ Trebuie să amintim că și Petre Andrei, deși era „regățean”, făcuse studii la Berlin și Leipzig, avându-i ca profesori pe celebrii Wilhelm Wundt, Eduard Spranger și Ernst Cassirer.

⁸ Privind retrospectiv reforma administrativă liberală, *Enciclopedia României* din 1938 consemna că: „Până în 1925, existau patru organizări administrative deosebite, patru feluri diferite în conducerea administrațiilor locale. Și dacă se putea trăi provizoriu cu patru coduri civile deosebite, cu patru regimuri comerciale diferite, nu se putea trăi cu patru regimuri administrative și ale finanțelor locale deosebite, fără a atinge grav atât unitatea națională, cât și economia țării” (*Enciclopedia României*, Ediție anastatică, Vol. IV, Editura TipoMoldova, Iași, 2010, p. 829). Din

uniformitate, un „tip mijlociu” (vorba lui Mihail Ralea), care nu aducea însă vreo valoare suplimentară unității naționale, nici o funcționare mai bună a administrației⁹. Invocând ideile lui Iuliu Maniu, exprimate în prefața unei cărți scrise de profesorul clujean Mihai Adrian Șerban¹⁰ despre starea agriculturii românești, Petre Andrei atrăgea atenția asupra faptului că descentralizarea și forma ei cea mai avansată – regionalizarea – constituie sursa vieții armonioase a națiunii, atât din punct de vedere economico-social, cât și cultural: „Regionalismul acesta administrativ este necesar, el colorează întreaga noastră viață și cultură. Psihologia popoarelor chiar este influențată de regionalism. Gândiți-vă dumneavoastră la omul nordului, omul în sufletul căruia este misticismul, omul cu putere de concentrare și cu hotărâre energică; la omul sudului este dezvoltată spontaneitatea creatoare, imaginația, senzualitatea chiar. În țara noastră, firea blândă, mistică și indolența contemplativă a basarabeanului și a moldoveanului desigur că este deosebită de raționalismul și practicismul olteanului și munteanului; și cu toate acestea în sufletul tuturor au existat sentimentul și ideea de unitate națională și de stat unitar românesc”¹¹. Prin urmare, în loc să dezavuem regionalismul, mai înțelept ar fi să-i folosim resursele, fie ele culturale, economice sau politice, așa cum fac alte state.

Descentralizarea și regionalizarea sunt justificate de Petre Andrei și din perspectivă constituțională, răspunzând astfel celor care „se temeau” de încălcarea *Constituției*. Evocând perioada guvernării liberale, în care s-au adoptat de către aceeași adunare parlamentară atât *Constituția* din 1923, cât și *Legea unificării administrative din 1925*¹², Petre Andrei arăta faptul că legea fundamentală a țării nu interzice regionalizarea. În art. 4, ea prevede că: „Teritoriul României, din punct de vedere administrativ, se împarte în județe, județele în comune. Numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrative”. Iar când cercetăm prima astfel de lege elaborată în baza *Constituției*, respectiv *Legea nr. 95 din 13 iunie 1925*, vedem că la art. 296 se stabilesc următoarele: „Comunele și județele se pot asocia între ele sau cu Statul pentru un scop bine determinat, ca să execute, să creeze sau să întrețină lucrări și instituțiuni, care sunt de folos local sau *regional* (subl. ns.), din punct de vedere sanitar, economic, cultural sau al lucrărilor publice”. Iată că, deși nu era definită ca unitate administrativ-teritorială, regiunea era subînțeleasă de legiuitorul constituant ca o realitate de viață publică, posibil a fi reglementată prin legile administrative, dar putând să subziste și fără o consacrare legală, fără a contrazice spiritul *Constituției*; o astfel de

acest motiv, „scopul principal al legii din 1925 a fost asigurarea unității Statului, prin crearea unui regim general și uniform al vieții locale, atât în Vechiul Regat, cât și în provinciile realipite, bazat pe descentralizare și industrializarea serviciilor...” (*Ibidem*, pp. 829-830).

⁹ „Legea enunță principiul că nicio cheltuială obligatorie nu se poate pune în sarcina comunelor și a județelor, fără a li se crea mijloace pentru acoperirea ei”. Cu toate acestea, dispozițiile legii din 1925 „privitoare la finanțele locale nu au fost aplicate. A lipsit elementul esențial fără de care scopul propus de legiuitor – descentralizarea – nu se putea realiza: mijloacele financiare. Pe lângă acestea, autoritatea a fost prima care a călcat dispozițiunile acestei legi, intervenind foarte des în gestiunea administrațiilor locale, peste puterile acordate de lege” (*Ibidem*, p. 830).

¹⁰ Mihai Adrian Șerban (1887-1947) a fost profesor universitar de științe agricole la Cluj și Rector al Academiei de Agricultură din orașul transilvan. A obținut licența la Academia de Înalte Studii Comerciale din Viena și diploma de agronom la Academia de Agricultură din Halle, apoi a devenit doctor în drept la Berlin, cu o teză despre problema agrară din România. În 1919, a participat la Conferința de Pace de la Paris, ca expert pe problemele economice ale Transilvaniei. A fost un politician apropiat de Iuliu Maniu, ocupând mai multe funcții înalte: deputat, senator și subsecretar de stat la Agricultură, apoi la Minorități. În 1935, a intrat în formațiunea carlistă Frontul Renașterii Naționale.

¹¹ Petre Andrei, *op. cit.*, p. 238.

¹² „Legea nr. 95 din 13 iunie 1925 pentru Unificarea Administrativă”, publicată în *Monitorul Oficial nr. 128 din 14 iunie 1925*.

unitate este produsul asocierii comunelor sau / și a județelor, în vederea satisfacerii unor scopuri de nivel regional. „Prin urmare, domnilor – spunea Petre Andrei –, constituentul a înțeles să permită regiunea. Folos regional! Ce înseamnă acest «regional» decât că a avut în vedere o anumită configurație a unei provincii, regiunea. Pentru liberali, cuvântul «regional» atunci nu era o sperietoare, pentru că erau la guvern; când au ajuns în opoziție, regiunea devine deodată o groaznică himeră care trebuie să producă spaimă tuturor. Vasăzică, din punct de vedere constituțional, asociația de județe și, aș spune, chiar regiunea este constituțională”¹³.

Totuși, ca să evite o reacție și mai virulentă contra descentralizării, inițiativa legislativă a țărăniștilor s-a limitat la menționarea asociației de județe (renunțând la folosirea termenului de regiune sau de provincie), căreia i-a conferit în mod necesar o mai largă libertate de mișcare și – elementul de bază pentru a putea opera ca actor administrativ – *personalitatea juridică*¹⁴. Dar și față de personalitatea juridică a asociației de județe au existat proteste în presa liberală, care a agitat aceeași spaimă a dezarticulării statului. Petre Andrei a explicat, însă, cu argumente oferite de un reputat jurist francez, de ce era necesară conferirea personalității juridice: „Asociația de județe, ca să creeze serviciile necesare, are nevoie să angajeze agenți, are nevoie de buget, trebuie să facă cheltuieli, are nevoie de venituri. Asociația trebuie să poată dobândi bunuri, să fie creditoare, să fie debitoare, are nevoie de capacitate juridică (...). Agenții administrativi care exercită anumite funcții, spune Barthélemy¹⁵, sunt asemenea cu particularul care face anumite operațiuni administrative în patrimoniul său”¹⁶.

Asigurările lui Petre Andrei privind „supraviețuirea” statului național unitar (și chiar mai buna lui funcționare) după aplicarea descentralizării erau temeinice și de bun simț, putând satisface pretențiile oricărui naționalist; dar nu și pe cele ale centraliștilor pragmatici.

Descentralizarea și critica centralismului administrativ în concepția lui Petre Andrei

În perioada interbelică, clasa intelectuală și elita politică (ultima categorie fiind inclusă cvasi-integral în prima), beneficiind de o solidă educație academică în Occident, știau care este substanța celor patru tipuri de regim administrativ (centralist, descentralizat, deconcentrat și autonom), înțelegând totodată că: „Centralizarea și descentralizarea, deconcentrarea și autonomia sunt realizări administrative înfățișând aspecte de seamă, pure, ale eternului antagonism social care există între *autoritate și libertate*”¹⁷. În aceste condiții, dezbaterile politice privind opțiunea pentru un regim administrativ sau altul – mai atașat centralismului etatic sau, după caz, libertăților regionale – erau de o înaltă calitate, antrenând solide teorii și argumente sociologice, antropologice, economice și filosofice, pe lângă motivațiile de ordin ideologic. În parlamentul de

¹³ Petre Andrei, *op. cit.*, p. 240.

¹⁴ În anul 1998, în România a fost create „regiunile de dezvoltare”, prin asocierea consiliilor județene, având ca scop principal instituirea unor unități de raportare statistică echivalente nivelului european NUTS-II. Acelor regiuni de dezvoltare (în număr de opt) nu li s-a atribuit nici calitatea de unități administrativ-teritoriale, nici personalitate juridică, întrucât în societatea românească era foarte prezentă frica de regionalizare, pe fondul unor manifestări postcomuniste ale iredentismului maghiar.. Funcția regiunilor de dezvoltare este de a coordona proiecte regionale de infrastructură sau din alte domenii. În realitate, guvernarea noastră mențin aceste structuri pentru a evita adevărata regionalizare, simulând o evoluție pozitivă în planul descentralizării.

¹⁵ Joseph Barthélemy (1874-1945) a fost jurist, publicist și om politic francez, de orientare liberală; a ocupat catedra de drept constituțional de la Facultatea de Drept din Paris și de la Școala liberă de științe politice, devenind unul dintre cei mai cunoscuți constituționaliști din Europa interbelică. Spre sfârșitul carierei, a alunecat spre autoritarism, ocupând funcția de ministru de justiție în Guvernul Mareșalului Pétain.

¹⁶ Petre Andrei, *op. cit.*, p. 240.

¹⁷ *Enciclopedia României*, Ediție anastatică, Vol. I, Editura TipoMoldova, Iași, 2010, p. 271.

atunci, erau extrem de rare cazurile de incultură¹⁸, de „aflare în vorbă” sau de grobianism, căci partidele își îndeplineau riguros funcția de filtrare și de selectare a valorilor. Așadar, să vedem cum se pune problema centralismului și a descentralizării.

În discursul său din 18 iulie, în a treia zi de la debutul dezbaterilor asupra *Legii administrației locale* și la o zi după retragerea liberalilor de la discuții, Petre Andrei a început cu o critică dură la adresa Partidului Național Liberal, care, în opinia sa, se obișnuise a se crede „o instituție a statului”, de care nimeni nu se putea atinge și care se plasa cu de la sine putere deasupra Constituției și a legilor; în acest fel blocase ani la rând materializarea principiului constituțional al descentralizării.

Folosind texte din dreptul constituțional al lui Léon Duguit și din filosofia statului a lui Hegel, deputatul țărănist a arătat celor rămași în plen ce înseamnă statul și care este raportul său cu aparatul administrativ. A lămurit apoi esența regimului administrativ de tip executiv de la noi (în care organele guvernamentale fac în același timp administrație, până la nivelul teritorial cel mai de jos), un regim împrumutat de la francezi sub aspectul formei, dar nenaturalizat, din lipsă de... francezi: „Noi am împrumutat forma de regim francez, dar conducătorii care exercită acest regim nu au nici mentalitatea, nici concepția morală înaltă a conducătorilor francezi. Și atunci, domnilor, am ajuns la această administrație nenorocită, din care se pare că ideea de interes obștesc a dispărut cu desăvârșire; am ajuns la această administrație care a comis acte de uzurpare de putere, acte nule din punct de vedere administrativ, sau de cele mai multe ori acte bazate pe exces de putere”¹⁹.

Dar, în ce consta, mai exact, regimul administrativ „nenorocit”, menținut cu încăpățănare de liberali? El era în mod vădit unul centralist, care întreținea confuzia dintre centralismul politic (necesar unității statului) și cel administrativ (dăunător colectivităților locale, de la sate până la regiuni). Petre Andrei nu contesta virtuțile istorice ale politicilor centralizatoare, atât pentru construcția statului francez, cât și pentru a celui român. Dar considera că, după atingerea scopului politic reprezentat de unitatea statală, era necesară crearea unui sistem de administrare care să-și întoarcă privirea spre populația administrată. Chiar să vrea, un sistem administrativ centralizat nu are capacitatea de a trata convenabil, competent și operativ problemele care se adună la ministere²⁰, venind precipitat din toate colțurile țării. Apoi, într-o administrație centralizată nu există nici posibilitatea reală ca o unitate administrativă inferioară să se poată plânde de încălcarea drepturilor ei de către una superioară.

¹⁸ Cu siguranță, nu existau cazuri de deputați care să ceară crearea unei comisii de anchetă pentru a se vedea cine e responsabil că apa distribuită locuitorilor Capitalei are de două ori mai mult hidrogen decât oxigen, nici care să creadă că Norvegia este o republică; niciun parlamentar nu confunda, pe atunci, numele unei instituții publice (cum ar fi Rasdaq – *Romanian Association of Securities Dealers Automated Quotation*, spre exemplu) cu numele unei persoane private...

¹⁹ Petre Andrei, *op. cit.*, p. 231.

²⁰ Observând administrația de dinainte de 1929, unii țărăniști membri ai Cercului de Studii de la Iași au arătat cât de dăunător era centralismul pentru bunul mers al treburilor locale: „Aproape nicio lucrare nu se putea face fără prealabila aprobare a ministerelor, iar aceste aprobări învăluiau orice inițiativă locală în plasa de opresiune a birourilor ministeriale (...); aceste birouri, mai întotdeauna, nu pot înțelege nici urgența, nici necesitatea lucrărilor propuse de administrațiile locale, căci, prin firea lor, ele sunt pasive și dispuse a mărgini totul la împlinirea unor formalități impuse de niște legi, de multe ori inspirate de aiurea și nepotrivite nici cu firea, nici cu nevoile noastre” (*Pentru biruința țărănismului. Contribuțiile cercului de studii al Partidului Național-Țărănesc din Iași la revizuirea programului*, Tipografia ”Brawo”, Iași, 1934, p. 70, apud: Silvia Bocancea, „Național-țărănistul Petre Andrei și Legea autonomiei administrative”, în: Doru Tompea și Daniel Șandru (coordonatori), *Dimensiuni social-politice ale operei lui Petre Andrei*, Editura Academiei Române, București, 2012, p. 171.).

Peste toate, Petre Andrei identifica și alte „excreșcențe nesănătoase” altoite pe trunchiul centralismului: „În special în țara noastră, s-a dezvoltat un favoritism fără frâu. Centralismul a servit guvernului și diferitelor partide politice pentru scopuri pur electorale. Dumneavoastră cunoașteți aceasta nu din teorie, ci din practica pe care ați făcut-o. Ați simțit în alegeri cum administrația era aservită scopurilor electorale ale guvernelor care s-au perindat la cârma țării. Și în afară de aceasta, după mecanismul administrației centralizate, așa cum îl avem astăzi, știți dumneavoastră că interesul general, foarte adeseori, este sacrificat complet pentru interesul personal; competența este înlocuită prin complezență și așa se explică, domnilor, că în capul serviciilor importante de stat, în organizația administrativă de astăzi, de cele mai multe ori vedem nechemăți al căror loc nu poate fi nicidecum acolo unde sunt puși să conducă. Barthélemy spune că: «slăbiciunea de sus a încurajat indolența de jos», iar noi am putea adăuga: «Slăbiciunea de sus a încurajat fraudă în toate părțile»²¹. Cu greu s-ar putea face un mai bun rechizitoriu centralismului de la acea vreme, dar și celui de azi. Fraude electorale, neaveniți puși în funcții pentru care nu au nicio pregătire, favoritisme – într-un cuvânt, corupție generalizată și distribuită ierarhic, pentru a da satisfacție tuturor agenților statului, dar nu și populației.

Soluția ieșirii din marasmul centralist nu putea fi decât descentralizarea. Principiile ei erau cât se poate de simple: în primul rând, adunările deliberative locale vor fi alese de cetățeni, prin vot direct; iar adunările îi vor alege pe agenții executivi, toți fiind responsabili pentru actele administrative pe care la îndeplinesc. Funcționarii nu vor mai depinde de partidele politice și de puterea centrală. Și toate acestea se vor petrece fără a atenta câtuși de puțin la „patrimoniul de unitate al României Vechi” (cum acuzau I. G. Duca și Octavian Goga, ultimul dintre ei având și un mare dispreț față de principiul electiv, pe care îl numea „capriciul votului”).

În prezentarea principiilor enunțate mai sus și în definirea propriu-zisă a descentralizării, Petre Andrei a procedat de o manieră aproape didactică, la tribuna parlamentului, folosindu-se inclusiv de autoritatea intelectuală a unor mari juriști contemporani, precum Maurice Hauriou (profesor de drept administrativ la Universitatea din Toulouse). Astfel, Petre Andrei afirma următoarele: „Descentralizarea e sistemul administrativ prin care se poate realiza cu adevărat constituționalismul și se poate exercita suveranitatea națională, căci poporul săvârșește direct actele necesare pentru satisfacerea intereselor sale. El alege pe agenții executivi, care traduc în realitate hotărârile sale”²². Iar mai departe spunea că: „Adevărata descentralizare «tinde să redea națiunii organele de administrație locală și administrații speciale». Ea tinde să creeze «centre de administrație publică autonome în care numirea agenților o face corpul electoral al circumscripției și în care acești agenți formează colectivități sau adunări care participă la puterea executivă» (Hauriou)”²³.

După lungi dezbateri de principii și pe articole, pe data de 22 iulie 1929 a fost supusă votului cu bile forma finală a *Legii pentru organizarea administrației locale*. Majoritatea țărănistă din Adunarea Deputaților (aproximativ 77%) a trecut legea fără probleme. Marea provocare abia urma, însă: cum să schimbi din rădăcini un sistem administrativ centralist, clientelar, încadrat cu mulți neaveniți și obedient față de partidele politice, cum să aduci în viața politică masele sărace de țărani cu educație precară? Petre Andrei a înțeles nevoia presantă de a ridica nivelul calității clasei politice și a corpului funcționăresc, dar și de a crește gradul de cultură și de prosperitate al poporului, alcătuit în marea sa parte din țărani. Toată cariera lui politică și academică o va dedica acestui scop, căruia i-a rămas fidel până la tragicul său sfârșit.

²¹ Petre Andrei, *op. cit.*, p. 233.

²² *Ibidem*, pp. 214-215.

²³ *Ibidem*, p. 215.

Concluzii

Intrat în politică fără prea multă tragere de inimă, sociologul Petre Andrei a fost unul dintre notabilii Partidului Național-Țărănesc, sub stindardul căruia a activat ca parlamentar (1928-1933) și ca membru al echipei guvernamentale (subsecretar de stat la Agricultură și Domenii, între 1930 și 1931; subsecretar de stat la Educație și Culte, între 1932 și 1933; ministru al Educației Naționale, între 1938 și 1940). În toate funcțiile deținute, s-a remarcat prin capacitatea de a aduce în politică teorii și modalități argumentative de tip academic, prin care a contribuit la ridicarea nivelului intelectual al clasei politice.

Cea mai importantă operă politico-juridică a lui Petre Andrei a fost promovarea *Legii nr. 167 din 3 august 1929 pentru organizarea administrațiunii locale*, în calitate de raportor parlamentar, lege prin care s-a încercat dizlocarea centralismului administrativ și impunerea principiului descentralizării (prezent în Constituțiile României moderne, dar nepus în aplicare).

Deși nu a obținut rezultatele scontate, legea pentru care a pledat exemplar Petre Andrei a reușit să lase în conștiința publică a vremii un concept al descentralizării care redefinește relațiile dintre palierele puterii centrale și locale în felul următor: „comuna și județul sunt administrate de aleșii cetățenilor – primarul și președintele delegațiunii județene –, Statul rezervându-și numai dreptul său de control, de tutelă administrativă, menită să asigure unitatea administrației, înlăturând diversitățile de soluții prea pronunțate, ce apar în mod natural într-un regim de reală descentralizare”²⁴.

Bibliografie

ANDREI, Petre, *Discursuri parlamentare (1929-1933)*, Tomul VI, Partea I, Volumul I, Editura Tipo Moldova, Iași, 2010.

BOCANCEA, Silvia, *Național-țărănistul Petre Andrei și Legea autonomiei administrative*, în: Doru Tompea și Daniel Șandru (coordonatori), *Dimensiuni social-politice ale operei lui Petre Andrei*, Editura Academiei Române, București, 2012).

Enciclopedia României, Ediție anastatică, Vol. I și IV, Editura TipoMoldova, Iași, 2010.

Legea nr. 95 din 13 iunie 1925 pentru Unificarea Administrativă, publicată în Monitorul Oficial nr. 128 din 14 iunie 1925.

Legea nr. 167 din 3 august 1929 pentru organizarea administrațiunii locale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 170 din 3 august 1929.

²⁴ *Enciclopedia României*, Vol. IV, ed. cit., p. 831.