

# ETAPE ȘI ACȚIUNI PENTRU O REFORMĂ DE REORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERRITORIALĂ

## STAGES AND ACTIONS FOR AN ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANIZATION REFORM

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).13)

CZU: 342.26+35.071.55

**Andrei RUSSU,**  
**doctorand,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*This article addresses the process of implementing a territorial reform, as well as its importance for the reorganization of the territorial-administrative structure of the state. Regardless of the administrative-territorial organization of the state, this process involves planning, carrying out and monitoring the reform of territorial reorganization. Each step of the reform is the subject of a successive order, which will be set out in a chronological order, according to the recommendation of the committee of Ministers of the Member States of the Council of Europe Rec (2004) 12. According to the experience of other states, the postponement of territorial-administrative reform is influenced by a lack of political will, insufficient communication between CPA with LPA, inaction of civil society and others.*

**Keywords:** territorial reform, central public administration, local public administration, area of administrative-territorial unit, architecture of local government, efficiency of local authority, public services.

### REZUMAT

*Acest articol abordează procesul de implementare a unei reforme teritoriale, precum și importanța acesteia pentru reorganizarea structurii teritorial-administrative a statului. Indiferent de organizarea administrativ-teritorială a statului, acest proces presupune planificarea, realizarea și monitorizarea reformei de reorganizare teritorială. Fiecare pas al reformei face obiectul unei ordini succesive, care va fi expusă într-o ordine cronologică, potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri a statelor membre ale Consiliului Europei Rec (2004) 12. Potrivit experienței altor state, tergiversarea reformei administrativ-teritoriale este influențată de lipsa unei voințe politice, de comunicarea insuficientă dintre APC cu APL, de inacțiunea societății civile și altele.*

**Cuvinte-cheie:** reformă teritorială, administrație publică centrală, administrație publică locală, suprafața unității administrativ-teritoriale, arhitectura administrației locale, eficiența autorității locale, servicii publice.

Reforma teritorială este una din cele mai dificile reforme de implementat. Aceasta provoacă reac ii sociale emo ionale din partea cetătenilor, pe de o parte,  i atinge interesele elitei politice locale, pe de altă parte. Potrivit lui Pawel Swianiewicz [1], etapele unui proces de pregătire  i implementare a reformei pot fi numite după cum urmează: 1) diagnosticul situației actuale; 2) formularea obiectivelor detaliate pe care reforma ar trebui să le atingă; 3) dezbaterea scenariilor alternative pentru reformă; 4) pregătirea criteriilor de organizare teritoriala (criterii care ar trebui îndeplinite de noile unită i teritoriale); 5) pregătirea proiec iilor/simulărilor efectelor modificărilor planificate; 6) construirea de coali ii pentru susținerea reformei; 7) identificarea solu iilor pentru atenuarea efectelor secundare negative ale reformei; 8) implementarea unei strategii de comunicare pentru demararea consultărilor cu autorităţile locale, experți  i societatea civilă; 9) elaborarea unui plan/calendar de punere în aplicare; 10) pregătirea unei metodologii de parcurgere a perioadei de tranzi ie; 11) asigurarea orchestrării reformei teritoriale cu alte elemente ale arhitecturii administrației locale; 12) adoptarea oficială a deciziei; 13) punerea în aplicare; 14) evaluarea.

Fiind un proces etapizat, reorganizarea teritorială trebuie parcursă într-o ordine succesivă pentru asigurarea consolidării capacităţilor administrative. Însă  i respectarea unei ordini progresive contribuie la atingerea scopului de bază, inclusiv la: micşorarea fragmentării structurii administrativ-teritoriale, dezvoltarea modelelor alternative

de prestare a serviciilor publice locale, precum  i satisfacerea necesită ilor cetătenilor  i ale entită ilor sociale  i economice.

Potrivit Recomandării Rec (2004) 12 [2], pregătirile pentru reformă ar trebui să pornească de la aspecte  i chestiuni primare care permit diagnosticarea problemei existente, inclusiv a dimensiunii insuficiente din cadrul unei localită ii. Totodată, reformatorii ar trebui să ia deciziile strategice privind formatul reformei teritoriale:

a) gradual - fără a fixa un interval de timp sau cu indicarea unei perioade concrete; b) unic sau etapizat; c) obligatoriu sau voluntar. P nă la demararea procesului de reorganizare teritorială, trebuie demonstrat că în urma reformei se va ob ine pe termen lung: dezvoltare, eficiența costurilor  i performan a localită ilor. Lipsa unei diferen e substan iale pune în dificultate justificarea reformei  i zăd rniceşte scopul sau obiectivele acesteia.

Odată ce s-a stabilit că reforma teritorială este o solu ie a unui  ir de probleme, ar trebui să se stabilească dacă reforma trebuie sau poate fi implementată în conexiune cu alte reforme. De obicei, o reformă teritorială pusă în aplicare în mod corespunzător ar trebui să includă, de asemenea, revizuirea func iilor nivelelor de guvernare  i noile aranjamente financiare interguvernamentale coordonate între diferite nivele de guvernare. Dacă există sinergii (sau poten iale conflicte)  ntre procesele de reformă, acestea ar trebui coordonate astfel  nc t, în mod ideal, toate schimbările necesare să fie puse în aplicare în paralel.

Exemplul reformei teritoriale a Danemarcei din 2007 denotă că în contextul re-distribuirii funcțiilor între nivelurile de guvernare s-a constatat că municipalitățile erau prea mici și prea vulnerabile pentru realizarea adecvată a sarcinilor sale. Pe fundalul discuțiilor despre o nouă distribuție a sarcinilor din sectorul public danez în timp de 15 luni, începând cu vara anului 2002, s-a conturat „o fereastră de oportunitate” de a duce dezbateri publice și naționale despre reforma teritorială. În 2007, Danemarca a implementat o reformă structurală la scară largă, prin care: municipalitățile au fost fuzionate de la 271 la 98, iar județele au fost înlocuite cu regiuni. Acest exemplu arată că o reformă importantă poate fi realizată în mod neașteptat dintr-o altă reformă în derulare, unde administrația statului a beneficiat de oportunitatea „ritmului” politic al țării în cauză.

După cum rezultă, procesul de elaborare a reformei constă în procese paralele, reciproc dependente și complementare privind: sensibilizarea și susținerea reformei, consultările publice, redactarea juridică, studii de experți privind condițiile prelabile și rezultatele reformei, evaluarea impactului rezultatului reformei etc. În acest sens, evidențiem etapele/fazele unei reforme de reorganizare teritorială, după cum urmează:

#### **A. Faza pregătitoare a reformei.**

Contextul socio-economic în care urmează să aibă loc reforma, trebuie analizat ținând cont de potențialul economic și distribuția populației pe întreg teritoriul. Pentru a nu submina legitimitatea autorităților locale, ur-

mează de analizat condițiile prelabile existente pentru reformă: a) probleme de eficiență și capacitate de acțiune; b) probleme de legitimitate democratică, inclusiv efecte electorale; c) probleme de capacitate de a genera consens și de a menține sau de a genera un sentiment de comunitate.

În acest sens, faza de pregătire a reformei reprezintă un proces ce are tangență cu contextul socio-economic [3], având în vedere următoarele: a) impactul complex asupra capacității autorităților locale și regionale de a funcționa și de a-și îndeplini sarcinile, precum și asupra eficacității democrației locale și regionale; b) concentrarea eforturilor într-o atingerea rezultatelor optime, adaptată pentru fiecare caz în parte; c) devierea de la rezultatele optime pot fi compensate într-o oarecare măsură prin diferite măsuri (prin descentralizare internă și desconcentrare în unități mai mari și asociere externă și cooperare între unități mai mici); d) variabilitatea impactului dimensiunii, dacă este măsurat în termeni de eficacitate și eficiență a furnizării de servicii sau în termeni de modificări ale calității democrației locale și regionale; e) lipsa unei relații evidente între dimensiune și eficacitate în procesul de furnizare a serviciilor, întrucât: municipalitățile mari pot beneficia de economii de scară, precum și birocrății grele care pot influența eficacitatea și eficiența acțiunii lor; f) lipsa unei relații evidente între dimensiunea și calitatea democrației locale și regionale; g) existența unei relații clare între dimensiune și autonomia financiară/bugetară, în sensul că autoritățile locale foarte

mici, adesea, au foarte pu in libertate financiară (sau chiar deloc) din cauza veniturilor sale mici  i a cheltuielilor ridicate; h) nivelul de satisfac ie at t în ceea ce prive te furnizarea de servicii, c t  i credibilitatea  i sensibilitatea administrației locale/regionale este indicatorul principal pentru dimensiunea optimă; i) pentru evaluarea impactului unei eventuale modificări a dimensiunii unei autorit i locale sau regionale trebuie luat în considerare atât în ceea ce prive te eficacitatea  i eficiența furnizării de servicii, c t  i calitatea democra iei locale  i regionale; j)  n cazul în care se constata că o autoritate locală sau regională este prea mică în anumite privin e, asocierea  i cooperarea pot fi considerate solu ii; k)  n cazul în care o autoritate locală sau regională este prea mare în anumite privin e, descentralizarea  i desconcentrarea pot fi considerate solu ii; l)  n cazurile în care fuziunea autorit iilor locale sau regionale mici se dovede te a fi adecvată, în lumina istoriei  i a tradi iei, trebuie avut  în vedere proiectarea structurii instituționale a noii entit i în a a fel  nc t sentimentul de identificare a popula iei cu entit ile existente anterior să poată fi, pe c t posibil, păstrat.

 n etapa pregătitoare nu ar trebui trecute cu vederea aspectele legate de proprietatea asupra patrimoniului public, transferul de personal  i institu ii, precum  i distribuirea datoriilor, dacă există, posibila schimbare a sarcinii fiscale. Astfel, ar trebui să se profite de noile tehnologii pentru a  mbun t i eficacitatea  i eficiența furnizării de servicii  i pentru a  mbun t i calitatea democra iei locale  i regionale.  n plus,

ar trebui să se profite de experien ele altora, nu numai în cadrul aceleia i  ri, ci  i în întreaga  i în afara Europei [4]. Cu toate acestea, solu iile concrete sunt rareori transplantabile fără adaptare, astfel  nc t eforturile comparative pot fi mai utile. Fie urmează de axat pe identificarea obstacolelor, care au fost identificate în alte reforme, fie monitorizarea proceselor în cursul executării acestora.

Decizia de a înainta o propunere de reformă teritorială  i/sau administrativă ar trebui luată numai după ce a fost finalizată analiza pregătitoare  i dacă aceasta a luat în considera ie toate aspectele descrise mai sus [5]. Autorii reformei nu ar trebui să pretindă că au un răspuns la toate obiec iile. Anumite consecin e negative ar fi imposibil de eliminat complet. Deci un anumit grad de „e ec” poate afecta imaginea generală a unei reforme de succes. Dacă aceste situa ii sunt recunoscute sincer, aceasta nu va da impresia că factorii de decizie nu au prevăzut sau  i mai grav trec cu vederea opiniile cetătenilor sau ale opozi iei.

**B. Faza de participare.** Reformele sistemice cuprinzătoare depind în mare măsură de capacitatea de a crea un consens. Acest lucru poate fi mai pu in dificil în cazul reformelor la scară mai mică.  n r ndul p r ilor interesate  i al altor p r i interesate de o reformă trebuie să existe cel pu in acel grad de consens care să permită stabilirea unor obiective clare pentru reformă. Studiile pregătitoare de tip general care implică toate p r ile interesate este un mijloc util de atingere a acestui consens.

Reforma bazată pe participarea vo-

luntară a autorităților locale sau regionale depinde de inițiativa autorității publice [6]:

- în cazul inițiativei „de jos în sus”, pentru a duce la o reformă de succes, aceasta urmează să fie completată de decizii de nivel superior, chiar împotriva voinței unora dintre autoritățile implicate în reformă.

- în cazul inițiativei „de sus în jos”, pentru a duce la o reformă de succes, aceasta urmează să încerce să obțină participarea voluntară a nivelului administrației teritoriale care urmează a fi reformată.

Părțile reformatoare și alte părți interesate ar trebui implicate încă din etapa pregătitoare, în condiția în care fuziunile și alte modificări care implică modificări ale limitelor teritoriale ar trebui efectuate numai în conformitate cu principiile care stau la baza Cartei Europene a autoguvernării locale (cum ar fi consultarea comunităților locale în cauză, eventual prin referendum). Acest lucru nu împiedică autoritățile centrale să creeze stimulente pozitive pentru ca autoritățile locale să coopereze, să fuzioneze, să descentralizeze sau să se angajeze în deconcentrare. Orice proces de reformă ar trebui la etapa de pregătire, luare a deciziilor, punerea în aplicare și evaluarea, să se bazeze pe un dialog instituțional, care să îndeplinească parametrii eficacității, transparenței, responsabilității, reprezentativității și eficienței.

Pentru ca dialogul instituțional să fie eficient, trebuie să se asigure că [7]: a) acesta are loc în timp util; b) acesta are loc pe baza unor proceduri clar stabilite; c) toate informațiile relevante

sunt disponibile tuturor participanților, în special datele, agendele și evenimentele relevante trebuie puse la dispoziție în avans; d) rezultatul, dacă nu este obligatoriu, este luat în considerare cel puțin în mod corespunzător în procesul decizional final; e) dialogul instituțional este semnificativ și nu devine ineficient prin procese paralele; f) respectând regulile de acces public la informații, baza pe care informațiile despre proces trebuie puse la dispoziția publicului trebuie să fie convenită de toți participanții pentru a asigura încrederea necesară între participanți.

Pentru ca dialogul instituțional să fie transparent, trebuie respectate regulile de acces la informațiile publice, iar rezultatele dialogului trebuie făcute publice cât mai curând posibil. Pentru ca dialogul instituțional să fie eficient, este esențială utilizarea optimă a resurselor și respectarea procedurilor existente, precum și coordonarea dialogurilor între diferitele nivele din cadrul autorității publice.

**C. Faza de proiectare.** Calendarul pentru punerea în aplicare a unei reforme ar trebui să fie analizat minuțios la nivel central și local. În acest sens, orice plan de reformă ar trebui să fie conceput în pași clar distinși (întrucât orice reformă necesită atribuirea unor responsabilități clare, inclusiv pentru conducerea identificabilă), pentru a asigura atât continuitatea, cât și coerența. De asemenea, ar trebui acordată o importanță deosebită posibilității de ancorare a procesului de reformă într-un organism sau într-un acord administrativ între instituțiile implicate.

Cu toate acestea, soluțiile concrete

sunt rareori transplantabile fără adaptare [8], av nd în vedere că strategia de reformă ar trebui să includă o procedură de ajustare. Prin această procedură se contribuie la realizarea preocupărilor specifice ale autorităților locale specifice care apar în timpul procesului de reformă. Consensul necesar cu privire la obiectivele reformei ar trebui să garanteze că această procedură nu este utilizată pentru a încerca să modifice obiectivele strategice ale reformei [9].

 n cazul în care populația nu este distribuită uniform pe întreg teritoriul, iar condițiile economice variază, ar trebui luată în considerare posibilitatea aplicării unor soluții diferențiate cu referire la: aceleași niveluri de administrație locală și regională nu trebuie să existe peste tot în stat; competențele autorităților locale și regionale de același nivel pot diferi; relațiile instituționale ale autorităților locale și regionale de același nivel pot fi diferite etc.

**D. Faza de implementare și evaluare.** La finalizarea reformei, ar trebui să se realizeze studii de evaluare independente cu un accent larg și fără a se limita la reforma structurilor administrative ca atare, pentru a verifica dacă și în ce măsură obiectivele reformei au fost atinse. Evaluarea ar trebui, de asemenea, să fie efectuată de către cei direct implicați în procesul de reformă.

Rezultatele evaluării se recomandă să fie făcute publice. Ar trebui luate măsuri pentru a se asigura faptul că reformele pot fi ajustate sau chiar inversate în cazul în care se dovedește că nu și-au atins în mod semnificativ obiectivele. Aceste măsuri ar include, în cazul în care nu există deja, crearea unui ca-

dru juridic care să reglementeze drepturile și obligațiile afectate de ajustarea sau inversarea reformei. Ar trebui luate măsuri pentru a se asigura că rezultatele evaluării sunt luate în considerare la elaborarea politicilor generale privind reforma și în orice proces ulterior de reformă.

Rezultatele evaluării, de asemenea, vor fi puse la dispoziția altor state membre ale Consiliului Europei și transmise Congresului Autorităților Locale și Regionale ale Consiliului Europei pentru informare publică.

**Concluzii.** Principalele criterii de analiză și optimizare a structurii administrativ teritoriale sunt: 1) criteriul geografic (distanța p n  la centrul administrativ, acces infrastructura drumuri); 2) criteriul demografic (numărul locuitorilor din UAT); 3) structura etnică a populației din fiecare localitate; și 4) criteriul financiar (capacitatea fiscală de a colecta venituri, costurile serviciilor publice prestate).

Pentru o vizualizare mai simplă, pașii unei reforme pot fi grupați în 4 faze/etape. Astfel, pentru implementarea unei reforme administrativ-teritoriale este necesară parcurgerea următoarelor etape: 1. pregătitoare, 2. participare, 3. proiectare și 4. implementare și evaluare.

 n prezent procesul de reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova se află la prima fază - cea pregătitoare. Pentru implementarea reformei în Republica Moldova, urmează de parcurs celelalte faze ale acesteia, țin nd cont de următorii factori determinanți pentru succesul unei reforme: a) existența unei strategii si a unui plan de acțiuni pentru reformă; b)



resurse și capacitatea de implementare a reformei; c) voința politică pentru reformare; d) comunicarea și acceptul populației pentru realizarea reformei.

În Republica Moldova sunt elaborate suficiente studii de fundamentare pentru elaborarea și implementarea unei

politici publice de optimizare a structurii administrativ teritoriale. Lipsa unei voințe politice, precum și comunicarea insuficientă cu APL, societatea civilă și cetățenii conduc la tergiversarea reformei și agravarea situației administrației publice locale.

### BIBLIOGRAFIE

1. „Territorial consolidation reforms in Europe, Pawel Swianiewicz, editată de Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, OSI/LGI, 2010, articol „Municipal Size, Economy, and Democracy”, Kurt Houlberg, pag. 34.

2. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. În: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/Rec\(2004\)12.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/Rec(2004)12.pdf)

3. Blom-Hansen, J. (2004), Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel. J. Blom-Hansen, A. S. Nørgaard, T. Pallesen (eds.) Politisk Ukorrekt, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 260–74.

4. Blesse, S., Baskaran, T. (2016) Do municipal mergers reduce costs? Evidence from German Federal State, Regional Science and Urban Economics, p.54-74.

5. Ibidem, p. 59.

6. Byrnes, J., Dollery, B. (2002): Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence Urban Policy and Research, Vol. 20(4):391-414.

7. Ibidem.

8. Dillinger, W. (2003) Latvia: Beyond Territorial Reform, Washington: World Bank Report No. 25466-LV., Fox, W. F., Gurley, T. (2005) Will Consolidation Improve Sub-National Government?, Policy Research Working Paper 3913, Washington: World Bank Report.

9. Meligrana J. (2004), Changing local government boundaries in different political-ideological environments, In: Meligrana J. (ed.), Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions, Vancouver–Toronto: UBC Press.

**Prezentat:** 6 octombrie 2021.

**E-mail:** onorislegis@gmail.com