

## STABILIREA DIMENSIUNII TERITORIALE OPTIME A COLECTIVITĂȚII LOCALE – O SARCINĂ (I)REALIZABILĂ?

### DETERMINING THE OPTIMAL TERRITORIAL SIZE OF THE LOCAL AUTHORITY – AN (IN)ACHIEVABLE TASK?

DOI: 10.5281/zenodo.10437556

UDC: 352.07(478)

**Sergiu CORNEA**

Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul,

Universitatea Dunărea de Jos, Galați

E-mail: sergiu.cornea@adm.usch.md

ORCID ID : 0000-0002-0888-5902

**Rezumat:** *Actuala organizare teritorială a puterii publice din Republica Moldova reprezintă, în fapt, un sistem descensiv al mecanismului implementat cu scopul întreținerii unei guvernări autoritare și a economiei planificate și, prin urmare, nu corespunde obiectivelor societății democratice.*

*Scopul prezentului studiu a fost de a valida/invalida, în rezultatul demersurilor investigative întreprinse, supoziția stabilirii unui optimum universal acceptabil al dimensiunii teritoriale pentru colectivitățile teritoriale locale.*

*În rezultatul studierii eforturilor reformatoare din diverse state ale lumii contemporane, ale datelor, concluziilor și viziunilor conținute în literatura de specialitate privind fuzionarea colectivităților teritoriale locale am ajuns la concluzia că stabilirea unui optimum universal acceptabil al dimensiunii teritoriale pentru colectivitățile teritoriale locale este o misiune irealizabilă, atât din perspectivă teoretică cât și din perspectiva realizării practice a unui astfel de deziderat. Colectivitățile teritoriale locale din statele lumii contemporane sunt atât de diferite, cu caracteristici singulare și contextualizate în realități de o largă diversitate, încât elaborarea unui model teoretic universal nu își merită efortul, deoarece ipoteticul model în contexte și realități diferite va genera finalități diferite.*

**Cuvinte cheie:** *Republica Moldova, dimensiune teritorială, colectivitate teritorială locală*

**Abstract:** *The current territorial organisation of public power in the Republic of Moldova represents, in fact, a top-down system of mechanism implemented with the aim of maintaining authoritarian governance and planned economy and, therefore, does not correspond to the objectives of democratic society.*

*The aim of the present study is to investigate and to validate/invalidate, as a result of the investigative steps undertaken, the assumption of establishing a universally acceptable optimum of territorial size for local territorial collectivities.*

*As a result of the study of the reformative efforts in various countries of the contemporary world, of the data, of the conclusions and visions contained in the*

*literature on the merger of local territorial authorities, we have come to the conclusion that the establishment of a universally acceptable optimum of the territorial dimension for local territorial authorities is an unattainable mission, both from the theoretical perspective and from the perspective of the practical realisation of such a desideratum. Local territorial collectivities in the countries of the contemporary world are so different, with singular characteristics and contextualised in realities of such wide diversity that the elaboration of a universal theoretical model is not worth the effort, because the hypothetical model in different contexts and realities will generate different ends.*

**Key words:** *Republic of Moldova, territorial dimension, local territorial collectivity*

### **Note introductive**

Organizarea teritorială a puterii publice naționale și subnaționale în Republica Moldova a fost moștenită de la defuncta Uniune Sovietică, și a rămas, cu unele excepții, neschimbată.

Organizarea teritorială a puterii statale a Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești în componența Uniunii Sovietice era chemată să asigure realizarea obiectivelor statului totalitar și a economiei planificate. Mai este cunoscut și faptul că la stabilirea hotarelor unităților administrativ-teritoriale ale statului totalitar sovietic erau luați în calcul următorii factori: ritmului de mobilizare militară și numărul de organizații teritoriale primare ale Partidului Comunist.

Odată cu obținerea independenței Republica Moldova a luat cursul spre crearea statului democratic și a economiei de piață. Din această perspectivă, organizarea teritorială a puterii publice ar fi trebuit să fie corelată cu noile sarcini și tendințe subscrise realizării acestor deziderate. Cu toate acestea, s-a produs și, de-a lungul celor trei decenii de independență s-a aprofundat discrepanța dintre obiectivele enunțate și mecanismele folosite pentru realizarea lor. În acest sens, multe dintre prevederile legilor adoptate nu au fost respectate, activitatea autorităților publice fiind adesea ineficientă, iar calitatea serviciilor publice nu s-a ridicat la nivelul așteptărilor populației, continuă să se aprofundeze animozitățile existente dintre autoritățile publice locale și cele centrale.

Actuala organizare teritorială a puterii publice din Republica Moldova reprezintă, în fapt, un sistem descensiv, implementat cu scopul întreținerii unei guvernări de tip autoritar și a economiei planificate și, prin urmare, nu corespunde obiectivelor societății democratice. Mai mult ca atât, acest sistem de organizare teritorială a puterii publice reprezintă o provocare pentru unele forțe politice de a renunța la principiile democratice și a economiei de piață și a reveni la modelul autoritar.

Anume din aceste considerente dezvoltarea ascendentă a Republicii Moldova, la etapa actuală, dacă luăm în calcul și contextul regional, este imposibilă fără o transformare economică, socială și politică profundă. Această transformare nu poate fi realizată fără reorganizarea fundamentului teritorial al

organizării puterii publice: statale, intermediare și locale.

Încercările elitelor politice care sau perindat la guvernare în Republica Moldova de a îmbunătăți sistemul administrației publice de nivel intermediar și local, de fiecare dată se confruntau cu problema lipsei unui fundament teritorial adecvat pentru implementarea reală, nu declarativă, a principiilor autonomiei locale. Evident, în lipsa unui astfel de fundament, toate încercările și eforturile reformatoare nu și-au găsit realizare în practică. În acest context este important să precizez că autonomia în domeniul construcției sistemului de putere publică presupune, în mod obligatoriu, luarea în considerare a particularităților naționale, culturale, istorice, geografice, locale ș.a. (Cornea, 2008, p. 74).

Scopul prezentului studiu a fost de a investiga și de a valida/invalida, în rezultatul demersurilor investigative întreprinse, supoziția stabilirii unui optimum universal acceptabil al dimensiunii teritoriale pentru colectivitățile teritoriale locale și astfel, de a oferi răspuns la întrebarea conținută în titlu.

Demersul științific privind realizarea scopului propus s-a axat cu precădere pe metoda analizei calitative a documentelor disponibile cât și a publicațiilor academice contemporane, relevante pentru cercetarea temei propuse. Interdisciplinaritatea conceptuală care presupune existența unor probleme de cercetare care nu sunt specifice unor anumite domenii distincte, dar care necesită o abordare din perspectiva mai multor discipline, de asemenea, a constituit un element important al procesului de cercetare.

#### **A. Provocările identificării unui optimum dimensional pentru colectivitățile teritoriale subnaționale**

Oricare ar fi forma de organizare a statului, organizarea teritorială a puterii publice intermediare și locale variază de-a lungul a două axe principale: nivelurile organizării teritoriale a puterii publice și dimensiunea colectivităților teritoriale locale. Pornind de la această constatare, una din problemele de cercetare la care atât cei preocupați de investigații științifice cât și cei implicați în activitățile cotidiene ale administrației publice caută să ofere un răspuns pertinent, poate fi formulată astfel: care este dimensiunea ideală a unei colectivități teritoriale locale care ar asigura exercitarea democrației autentice, și, în același timp, ar asigura condiții decente de trai locuitorilor?

De secole, cercetătorii au dezbătut modul în care dimensiunea jurisdicțiilor politice afectează calitatea guvernării. Problemă dimensiunii colectivității teritoriale a fost examinată de gânditorii antici în ideea de a găsi un mecanism statal ideal. Platon și Aristotel au preferat entități destul de mari pentru a fi autosuficiente, dar și suficient de mici pentru a se asigura că cetățenii își cunosc personalitățile (Dahl & Tufte, 1973, pp. 4-5).

Platon, în *Legile*, pornind de la ideea creerii unui „stat nou, lipsit de orice motiv de discordie între locuitori” considera că ar fi din partea creatorilor respectivului stat „o dovadă de ignoranță și de răutate supraomenești, faptul de a

azvârli printre ei sămânță de dușmănie, pricinuită de o împărțire rău înțeleasă a pământurilor și a locuințelor”. Pentru a evita această situație Platon propunea, în primul rând, de a „determina numărul locuitorilor, apoi a-i împărți în diferite clase, după ce s-au fixat numărul și natura acestor clase”. După care „trebuie a împărți pământul și locuințele în loturi egale, pe cât va fi cu putință”. Platon considera că nu este o altă soluție de a „proporționa în mod just numărul de cetățeni ce trebuie să aibă statul nostru, decât numai a ține socoteală de întinderea teritoriului său și de celelalte orașe vecine”. Referitor la numărul locuitorilor, Platon considera că „el trebuie să fie așa ca să poată, în caz de atac, să se apere contra locuitorilor cetăților vecine și să le poată da ajutor, dacă aceștia vor fi atacați de alții”. Numărul „model” al cetățenilor împroprietăriți, în viziunea sa trebuia să fie în număr de 5 040. Pentru Platon, numărul respectiv era unul deosebit deoarece avea proprietatea de a fi divizibil cu doi, cu trei, cu patru, cinci și așa până la zece. Platon pornea de la premisa că „legiuitorul e dator să cunoască proprietățile numerelor sau cel puțin ale celor mai favorabile pentru stat” (Platon, 1995, pp. 153-154). Deci, Platon sugera că orașul ideal ar trebui să aibă o mărime suficientă pentru livrarea tuturor funcțiilor importante, dar în același timp suficient de mică pentru a proteja unitatea orașului. Mai precizez că numărul ideal de 5 040 de cetățeni însemna, de fapt, numărul bărbaților adulți liberi, excluzând femeile, minorii, străinii și sclavii (Dahl & Tufte, 1973, p. 17).

Aristotel a avut o abordare mai precaută: între 500 și 1 000 de gospodării. Considerații și idei despre problema examinată pot fi găsite și mai târziu la gânditorii renascentini și utopiștii sociali ai secolului al XIX-lea. Ch. Fourier, de exemplu, a sugerat în 1829 organizarea în „falanstere” (comune) ce constau din 1.620 sau mai bine 2.000 de persoane (locuitori) (Swianiewicz, 2002, p. 6). Abordarea lor se baza numai pe elementul *populație*, mai exact pe familii. Gânditorii au invocat orașe în care, de exemplu, au locuit 5.000 de familii sau numărul cetățenilor a variat de la 1.600 la 1.800 (Matejova, 2014, p. 173).

În epoca contemporană, autorii au fost mult mai ezitanți în demersurile de identificare a dimensiunilor „ideale” ale colectivităților teritoriale locale (Dahl & Tufte, 1973). De exemplu, la întrebarea privind dimensiunea colectivității locale R. A. Dahl a propus varianta care ar permite participarea reală a cetățenilor la procesul decizional prin participare directă, asemeni polisurilor grecești. Evaluând experiența democrației ateniene, R. A. Dahl a ajuns la concluzia că efectul participării directe este posibil în colectivitățile locale cu un număr de 40-50 mii de locuitori, deoarece până la această dimensiune sunt posibile omogenitatea status-ului politic și a intereselor locuitorilor, a comunicării și conștientizării intereselor comune, convocarea adunărilor generale ale locuitorilor în calitatea lor de titulari ai puterii publice locale. Potrivit opiniei lui R. A. Dahl, municipalitățile trebuie să fie suficient de mari pentru a fi autonome și pentru a-și gestiona propriile probleme, dar și suficient de mici pentru ca

cetățenii lor să poată participa cât mai amplu în procesul de luare a deciziilor publice, deoarece cu cât populația municipalității este mai mare, cu atât mai mică este rata cetățenilor care ar putea să aibă o participare politică efectivă. Astfel, R. A. Dahl subliniază că municipalitatea ideală ar include între 50 și 200 de mii de locuitori, evident, în cazul SUA și la timpul respectiv (Dahl, 1967, pp. 957, 960, 965, 969).

Dimensiunea colectivității locale, într-o accepțiune largă, include, în primul rând, componenta demografică, adică numărul populației stabilită în limitele sale teritoriale. În unele state europene, au fost efectuate cercetări pentru a determina numărul optim al populației unei colectivități teritoriale locale care ar permite soluționarea cât mai eficientă, din perspectivă economico-financiară, a unei anumite probleme de interes local. În Danemarca, de exemplu, în ajunul reformei administrative din 1970, s-a stabilit că utilizarea optimă a sălilor de clasă și a cadrelor didactice din învățământul secundar era asigurată dacă erau formate trei clase paralele pentru școala primară (clasele de la unu la nouă) și două clase paralele pentru cei trei ani de școală secundară. Pentru activitatea unei astfel de școli era necesară o populație de 5.500 de locuitori. Azilele de bătrâni cu 20-25 de paturi corespundeau unei populații de 3.500-5.000 de persoane, iar un sistem de „ajutor la domiciliu” necesita 4.000-5.000 de rezidenți. Astfel, s-a ajuns la concluzia că o serie de funcții ale administrației publice locale necesită aproximativ același număr de populație: 5.000-6.000 de persoane (Sharnina, 2012, p. 37).

În Olanda, s-a constatat că dimensiunea municipiilor are o implicație considerabilă în ceea ce privește capacitățile administrative privind anumite servicii cum ar fi securitatea socială, ordinea publică și siguranța. Cu toate acestea, are o importanță mică în ceea ce privește alte servicii, cum ar fi lucrările publice. Destul de puține țări (Italia, Norvegia, Danemarca) au ajuns la concluzia că o populație de 5.000 este dimensiunea minimă pentru o administrație publică locală eficientă. Studiile efectuate în Olanda și Suedia arată un prag mai mare al populației - de aproximativ 8.000 (Swianiewicz, 2002, p. 6). Concluziile unui raport al Băncii Mondiale, realizat în România, în anul 1993, pe baza unui studiu multisectorial, cât și experiența practică din statele cu administrație eficientă, au dus la concluzia că dimensiunile optime ale unei localități rurale, cum este comuna, pornesc de la patru – cinci mii de locuitori în sus (Preda, 1995, p. 44).

Conform teoremei descentralizării elaborată de W.E. Oates (Oates, 1972), colectivitățile locale mai mici sunt mai în măsură să adapteze bunurile publice locale la preferințele și costurile locale. Cu cât eterogenitatea este mai mare, cu atât este mai mare câștigul obținut în urma descentralizării. Cu toate acestea, obținerea economiilor de scară necesită dimensiuni suficient de mari (Allers & Geertsema, 2014, p. 2).

Dimensiunile mai mari oferă economii de scară (deși acestea se pot diminua la nivelul de peste 100.000 de locuitori) și zone de captare pentru două tipuri de servicii: esențiale și specializate. Colectivitățile teritoriale locale de dimensiuni mici nu au economii de scară, au mai mari cheltuieli generale pe cap de locuitor și devin astfel dependente de nivelurile superioare. Pentru a face față sarcinilor, autoritățile locale ale acestor colectivități recurg la cooperarea intercomunală sau la o formă de contractare a unor servicii mai specializate. Dovezile empirice sugerează că sub pragul de aproximativ 5 000 de locuitori au loc pierderi semnificative de eficiență. Pe de altă parte ceilalți indicatori, cum ar fi alegerile și sondajele de satisfacție sugerează că participarea cetățenească este inversă cu mărimea numărului populației (nu și în cele mai mici sate, în care pot fi dictaturi meschine). Societatea civilă, însă poate avea un control mai puternic asupra managementului administrației locale în orașele mai mari (Davey, 2003).

Una dintre problemele persistente din teoria și practica administrației publice poate fi formulată astfel: care este dimensiunea organizațională optimă pentru furnizarea de servicii publice (Andrews & Boyne, 2009, p. 739)? În general, este acceptată constatarea că dimensiunea colectivității teritoriale locale determină calitatea serviciilor oferite la nivel local. Entitățile de proporții mari pot oferi, într-o măsură mai mare, servicii ce corespund standardelor minime de calitate. În același timp, în entitățile mai mici e mai ușor de luat în considerație preferințele locale specifice ale locuitorilor, asigurând astfel raportul dintre preț și calitatea serviciilor. Există mai multe studii care sugerează că colectivităților locale sub 3-5 mii de locuitori nu li se pot acorda responsabilități semnificative din sectorul public, iar o asemenea fragmentare va face dificilă și costisitoare descentralizarea funcțională (Holzer M. et al., 2009; Swianiewicz, 2010; Brix, 2014, p. 85; Cozmâncă & Preda, 1996, p. 24).

Potrivit datelor unui studiu realizat în Canada (publicat în 1971), diversele funcții îndeplinite de administrația publică locală răspund foarte diferit la economiile de scară. S-a constatat că există economii de scară pentru municipalitățile cu o populație de până la 140 000 de locuitori pentru aprovizionarea cu apă și 180.000 pentru lucrări publice, dar că costurile minime sunt atinse în alte șase categorii (pompieri, poliție, salubritate și eliminarea deșeurilor, sănătate, recreere și administrație publică) în municipalitățile cu o populație cuprinsă între 5 000 și 10 000 de locuitori (Bish, 2001, p. 17).

Prezintă interes conceptul „masei critice” elaborat de R. Prud'homme, și care susține ideea că cele mai multe discuții referitor la procesele de descentralizare ignoră geografia: „Descentralizarea în India este discutată cu aceleași concepte și cuvinte ca și descentralizarea în Tunisia; și descentralizarea orașelor este tratată la fel ca descentralizarea la sate. Aceasta este, desigur, absurd”. În descentralizarea diferențiată din punct de vedere geografic, potrivit opiniei lui R. Prud'homme, conceptul cheie este masa critică. Pentru ca unitățile

descentralizate să fie eficiente și să obțină beneficiile potențiale ale descentralizării, acestea trebuie să fie suficient de largi în ceea ce privește populația, activitățile și veniturile. Această eficiență poate fi sporită prin formarea personalului și consolidarea instituțională. După R. Prud'homme, pentru autoritățile locale mici, descentralizarea impozitelor și chiar a cheltuielilor este puțin probabil să aibă impact pozitiv (Prud'homme, 1995, pp. 214-215).

Dimensiunea colectivității teritoriale locale pe lângă faptul că contribuie la modificarea oportunităților de implicare a societății civile în viața publică, influențează în mod indirect și participarea cetățenească. Aceasta accentuează faptul că oportunitățile de participare nu sunt aceleași pentru toți. Unul din argumentele care reliefează importanța participării pune accent anume pe posibilitatea de a influența procesul decizional local în beneficiul societății (Sabioni & Reis, 2023, p. 82).

Este o axiomă faptul că nu toți cetățenii se implică în procesele de luare a deciziilor sau în mecanismele de control a acțiunilor publice. Cei care participă nu reprezintă o majoritate din numărul total al populației. Se știe că participanții diferă de cei neparticipanți prin anumite aspecte fundamentale – școlarizare, venituri, rasă, sex și o serie de alte caracteristici individuale care separă cetățenii activi de cei inactivi. Cu toate acestea, nu este vorba că participarea este aceeași în rândul tuturor persoanelor bogate și bine educate, de exemplu. Nu este vorba doar de cine este individul în cauză sau de cine este atașat, ci și de locul în care este inserat acest individ; este esențial să se țină cont de contextul în care are loc acțiunea, adică de o anumită colectivitate teritorială locală (Rubenson, 2005).

În general, dacă luăm în considerare tonul dominant al dezbatărilor privind stabilirea dimensiunii teritoriale ale colectivităților locale, se conturează două tendințe: „Teoria reformei”, care optează pentru consolidarea teritorială subliniază în primul rând rolul economiei de scară și capacitatea de a livra un spectru mai larg de funcții publice locale. Pe de altă parte – „Teoria alegerii publice”, care promovează fragmentarea teritorială se referă la concurența între jurisdicțiile locale („votarea cu picioarele”) și argumente ce susțin promovarea democrației locale (Swianiewicz P. & Lukomska J., 2016, p.357; Swianiewicz P., 2015, p. 379).

În opinia lui R. Bish, este posibil ca schimbările să se producă mult mai rapid în secolul XXI decât în secolul XX. Un sistem care cuprinde administrații publice locale autonome, de diferite dimensiuni, echivalente din punct de vedere fiscal și care se bazează pe o varietate de organizații diferite pentru a furniza servicii locale într-un mediu concurențial, va fi mult mai capabil decât orice administrație publică locală mare, monopolistă, să se adapteze la schimbare. De aceea, consideră R. Bish, viitorul ne va cere să renunțăm la orice idealizare a birocrăției din secolul al XIX-lea și să recunoaștem beneficiile sistemelor policentrice. Și numai cu o astfel de schimbare de gândire se va putea obține de

la administrația publică locală beneficiile obținute deja prin intermediul piețelor și al federalismului (Bish, 2001, p. 28).

O complicație suplimentară în dezbaterea privind mărimea și eficiența rezultă din faptul că, spre deosebire de majoritatea organizațiilor publice și chiar private, autoritățile locale sunt organisme multifuncționale care oferă servicii diverse. Acest lucru este important în măsura în care economiile de scară se referă de obicei la natura proceselor de producție. Astfel, dimensiunea optimă a organizațiilor de livrare variază în funcție de serviciu, fiecare având propriile caracteristici de producție. Chiar și în zonele de servicii există de obicei activități multiple. Deoarece activitățile diferite pot avea diferite caracteristici de scară, nici o autoritate unică (mare sau mică) nu va avea dimensiunea optimă pentru a produce toate acestea în mod eficient. La fel, orice câștiguri potențiale de scară trebuie să fie echilibrate cu costurile crescute de furnizare a serviciului într-o zonă amalgamată mai largă, iar aceste costuri pot varia considerabil în funcție de factorii de mediu cum ar fi suprafața terenului sau densitatea populației. Efectul acestei realități este că „... amalgamarea în unele locuri și pentru anumite servicii duce la costuri mai mici și în alte locuri și pentru alte servicii nu. Acest lucru face ca generalizarea rezultatelor să fie foarte dificilă” (Fox & Gurley, 2006, p. 9).

### **B. Fuziunile colectivităților teritoriale locale – o temă frecventă a reformelor administrative**

În statele dezvoltate ale lumii contemporane, fuziunile colectivităților teritoriale locale au fost unele dintre cele mai frecvente reforme administrative care au avut loc în ultimii 50 de ani în ceea ce privește optimizarea dimensiunilor teritoriale ale colectivităților subnaționale. Reforme extinse de fuziune au avut loc în nu mai puțin de 28 de state dezvoltate (Strandberg & Lindell, 2020, p. 296).

Și în primele două decenii ale secolului XXI tendința dominantă a fost de realizare a reformelor administrative care au avut drept scop fuzionarea colectivităților teritoriale locale. Acestea au dus la o reducere semnificativă a numărului de colectivități teritoriale intermediare și locale în statele europene care au realizat o astfel de reformă, printre care: Macedonia de Nord (2002), Georgia (2006), Danemarca (2007), Letonia (2009), Grecia (2011), Albania (2015), Irlanda (2015), Estonia (2017), Irlanda de Nord (2017). În cele două decenii, au avut loc consolidări ale colectivităților locale și în unele state federale (5 landuri germane, 1 land austriac, 5 cantoane elvețiene). În afară de cele menționate, există mai multe țări care, de mai mulți ani promovează o politică constantă de încurajare și susținere a fuzionării colectivităților locale (Finlanda, Islanda, Luxemburg, Țările de Jos și Anglia). În general, reformele menționate supra au fost implementate fie de sus în jos, fie au fost stimulate de guvernele centrale (Horbliuk & Brovko, 2022, p. 17) .

Țările nordice, precum Danemarca, Suedia și Finlanda, au cunoscut mai multe valuri de fuziuni ale colectivităților teritoriale locale la scară largă. În



Finlanda, au existat reforme de amploare în anii 1960 și la începutul anilor 1970, precum și un val mai recent, între 2005 și 2010. Aceste reforme au dus la reducerea numărului colectivităților teritoriale locale din Finlanda de la aproape 600 la cele 310 actuale (Strandberg & Lindell, 2020, p. 297).

Și în spațiul post-sovietic au fost realizate reforme administrative cu scopul de a optimiza dimensiunile teritoriale ale colectivităților intermediare și locale. De exemplu, în Republica Armenia fuziunile colectivităților locale înfăptuite la scară largă în cadrul reformei care a avut loc între anii 2016 și 2017 au dus la o reducere semnificativă a numărului lor. Urmare a acestor fuziuni s-a constatat o creștere substanțială a veniturilor proprii din bugetul local (Avetisyan, 2022).

Relativ recent, în perioada 2014-2020, a fost implementată o reformă a autonomiei locale și organizării teritoriale a puterii publice în Ucraina, combinând trei sarcini importante: îmbunătățirea sistemului autorităților publice, consolidarea autonomiei locale și eficientizarea sistemului administrativ-teritorial (Horbliuk & Brovko, 2022). Urmare a reformei 11,7 milioane de persoane (33,3% din populația totală a Ucrainei) locuiau în colectivități teritoriale locale consolidate, suprafața lor totală alcătuind 44,2% din suprafața totală a Ucrainei. Numărul mediu de colectivități teritoriale locale fuzionate în perioada 2015-2019 într-una consolidată a fost de 4,6 (Reznik et al., 2020, p. 581).

Motivațiile pentru promovarea fuziunilor între colectivitățile locale sunt, în principal, următoarele: eficiența sistemului public, urmărirea economiilor de scară și/sau de anvergură, îmbunătățirea calității serviciilor, căutarea unei mai bune distribuții a sarcinii fiscale (Galizzi, Rota & Sicilia, 2023).

Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa în Recomandarea sa cu numărul 333(2012) constata că statele cu o întindere geografică mai mare pot oferi o argumentare puternică pentru existența mai multor niveluri de guvernare, cu toate că în ultimii douăzeci de ani, a existat o tendință ca nivelurile local și regional să câștige autoritate în detrimentul nivelului intermediar (Council of Europe, 2012).

Comitetul Regiunilor, care reprezintă autoritățile regionale și locale din statele membre ale Uniunii Europene împărtășește opinia Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa ca la stabilirea numărului unităților descentralizate din țările europene ar trebui să se țină seama și de mărimea geografică a țării respective (Comitetul Regiunilor, 17.05.2013, p. 43).

## **Discuții**

În ultimile decenii, dimensiunea optimă a colectivităților teritoriale subnaționale a constituit obiectul unor investigații ample, din perspectiva diferitelor discipline de cercetare. Economiiștii urbani au fost mult timp interesați de relația dintre costuri, cheltuieli și dimensiunea teritorială. În mod similar, teoreticienii științei politice încă din antichitate au formulat opinii asupra

dimensiunii optime a jurisdicțiilor teritoriale. Dezbateră a fost uneori menționată ca una dintre „consolidatori” și „poli-centriști” (Callanan, Murphy & Quinlivan, 2014, pp. 373-374).

Stabilirea perimetrului de acțiune a autorităților publice și reglementarea acțiunii publice perfect adaptate pentru a gestiona, eficient și optim, în corespundere cu solicitările sociale, implică eforturi considerabile. Chiar dacă pot fi identificate modele variabile - dimensiune, populație, dimensiune economică relevantă, fonduri financiare, legitimitate democratică, administrație teritorială, omogenitate suficientă - teritoriul ideal nu există (Deffigier, 2007, p. 79). După cum menționa și K. Davey, dimensiunea optimă este greu de definit și aproape imposibil, din punct de vedere politic, de realizat (Davey, 2003).

Afirmația lui K. Davey privind imposibilitatea definirii dimensiunii optime poate fi susținută și cu opiniile lui R. Dahl și Ed. Tufte potrivit cărora o entitate teritorială are mai multe caracteristici ale dimensiunii: populația, suprafața, densitatea și altele. Tocmai aceste caracteristici devin surse ale complexității. Spre exemplu, în discuțiile privind relația dintre dimensiunea entității teritoriale și guvernare populația reprezintă un criteriu important. Însă, acesta poate fi unul ambiguu, deoarece poate include toți locuitorii, toți cetățenii, toți adulții, toți votanții sau doar votanții reali. Într-o democrație directă aspectul cel mai relevant al mărimii populației este numărul cetățenilor eligibili de a participa la viața politică a urbei – o mică parte din populația totală. Într-un sistem reprezentativ, orice alt aspect poate fi relevant pentru anumite scopuri. Ocazional, dimensiunea se referă și la densitatea populației. Densitatea are un efect secundar asupra acțiunilor locale privind drumurile, sănătatea publică. Efectul acțiunilor publice este mai pronunțat în țările cu o densitate mai mare a populației. O altă dimensiune relevantă a mărimii este distribuția populației. Dimensiunea poate fi examinată și din punct de vedere socioeconomic. Aceiași R. Dahl și Ed. Tufte au constatat că nivelul de dezvoltare socioeconomică nu depinde de numărul total al populației și e slab legată de suprafața totală și densitatea medie (Dahl & Tufte, 1973, pp. 17-19).

Deși frecvent discutată în literatura de specialitate, pentru problema organizării teritoriale optime încă nu s-au formulat concluzii univoce. De regulă, discuția privind dimensiunea optimă a administrației locale se concentrează pe patru paliere: a) eficiența economică - care nivel poate produce cele mai multe servicii la cel mai mic preț, b) democrația - ce structuri pot asigura cel mai bine controlul cetățenilor asupra guvernării și responsabilitatea corespunzătoare, c) distribuția - care structuri pot realiza cea mai echitabilă distribuție a serviciilor și a sarcinilor fiscale, d) dezvoltarea - care structuri sunt cel mai bine echipate pentru a promova creșterea economică (Swianiewicz, 2002, p. 8).

De asemenea, stabilirea dimensiunii teritoriale a colectivităților locale este o problemă foarte sensibilă pentru populație, funcționarii publici, formațiunile

politice, dar și pentru companiile private. Fiind prin definiție o sarcină foarte complicată, pentru a o soluționa corect e necesar de a lua în considerare cerințele, opțiunile și doleanțele, uneori incompatibile, ale tuturor părților, precum și stabilirea de criterii rezonabile și echitabile.

### **Concluzii**

Organizarea teritorială rațională a puterii publice locale are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale, deoarece dimensiunea lor teritorială determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică și socială locală; e) modalitățile de livrare și calitatea serviciilor publice locale; f) ritmurile de realizare a reformelor administrative și economice la nivel local (Cornea, 2006, p. 23).

Dimensiunea teritorială chibzuită a colectivităților teritoriale locale asigură condițiile necesare pentru accesul și participarea populației în gestionarea treburilor publice la nivel local, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare economică și socială locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de populație în implementarea cu succes a acestora. Dimensiunea teritorială are, de asemenea, un impact asupra accesului populației la autoritățile publice și asupra responsabilității autorităților față de locuitori.

Pornind de la definiția autonomiei locale conținută în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale*, guvernele reformatoare din țările postsovietice care au ratificat-o trebuie să rezolve o situație: să decidă asupra dimensiunii optime, aplicabile unor realități concrete din respectivele state, care ar asigura posibilitatea autorităților puterii publice locale de a administra treburile publice și a satisface interesele generale ale populației.

În rezultatul studierii eforturilor reformatoare din statele lumii contemporane, ale datelor, concluziilor și viziunilor conținute în literatura de specialitate privind fuzionarea colectivităților teritoriale locale în scopul identificării unei dimensiuni optime pentru asigurarea existenței decente pentru populația lor am ajuns la concluzia că stabilirea unui optimum universal acceptabil al dimensiunii teritoriale pentru colectivitățile teritoriale locale este o misiune irealizabilă, atât din perspectivă teoretică cât și din perspectiva realizării practice a unui astfel de deziderat. În scopul justificării acestei afirmații menționez că colectivitățile teritoriale locale din statele lumii contemporane sunt atât de diferite, cu caracteristici singulare și contextualizate în realități de o largă diversitate încât elaborarea unui model teoretic universal nu își merită efortul, deoarece ipoteticul model în contexte și realități diferite va genera finalități diferite.

**REFERINȚE BIBLIOGRAFICE**

1. Allers, M., Geertsema, B. (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. (SOM Research Reports; Vol. 14019-EEF). Groningen: University of Groningen, SOM research school.
2. Andrews, R., Boyne G. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. *Urban Studies*, Vol. 46, No. 4.
3. Avetisyan, S. (2022). *Concept of Municipal Mergers: Evidence from Republic of Armenia (July 28, 2022)*. Retrieved 21.10.2023, from <https://ssrn.com/abstract=4173094>.
4. Bălan, Em., Varia, G. (2021). Local Collectivity v. Administrative-Territorial Unit – a Legal-Semantic Perspective. *Academic Journal of Law and Governance*, No. 9.
5. Bish, R. L. (2001). *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First*. Montreal: C. D. Howe Institute.
6. Brix, R. (2014). Fragmented Settlement Structure as a Barrier in Providing Good Local Governance Services: The Case of Slovakia. *Reflections on Good Governance in Visegrad and beyond*. Edited and reviewed by Polonca Kovač. Bratislava: NISPAcee Press.
7. Callanan, M., Murphy, R., Quinlivan A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, Vol. 45, No. 3.
8. Comitetul Regiunilor. (17.05.2013). Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139*.
9. Cornea Sergiu. (2018). Fundamentele conceptuale ale reformării organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Cahul: US „B.P. Hasdeu” din Cahul. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6608589>
10. Cornea, S. (2006). Regimul juridic al delimitării teritoriilor colectivităților locale. *Administrarea publică*, nr. 4.
11. Cornea, S. (2008). *Introducere în politologie*. Cahul: USC. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10055739>
12. Cornea, V. (2018) The Role of the Associative Structures of the Local Authorities in the Governance Process. *Perspectives of Law and Public Administration*, Vol.7, No 1.
13. Council of Europe. (2012). *Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Recommendation 333*. Retrieved 22.10.2023, from <https://rm.coe.int/168071a6fe>

14. Cozmâncă, O., Preda, M. (1996) *Legea administrației publice locale*. București: Lumina Lex.
15. Dahl, R. A. (1967). The City in the Future of Democracy. *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 4. <https://doi.org/10.2307/1953398>
16. Dahl, R., Tufte, Ed. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
17. Davey, K. (2003). *Division of Responsibility Between Levels of Power*. Retrieved 21.05.2016, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017645.pdf>
18. Deffigier, Cl. (2007). Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe. *Revue française d'administration publique*, no 1(no 121-122).
19. Fox W., Gurley T. (2006). Consolidation Improve Sub-National Governments? *World Bank Policy Research Working Paper No. 3913*. Retrieved 09.05.2017, from <https://ssrn.com/abstract=917484>
20. Galizzi, G., Rota, S. & Sicilia, M. (2023) Local government amalgamations: state of the art and new ways forward. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2177327>.
21. Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Van Ryzin, G., Wang, T., Burnash, E. (2009). *Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency*. Newark, NJ: Rutgers-Newark, School of Public Affairs and Administration.
22. Horbliuk, S., Brovko O. (2022). The Territorial and Decentralization Reform in Ukraine (2014–2020). *Studia Regionalne i Lokalne*, no. 2(88).
23. Matejova, L. (2014), Consolidation of Small Municipalities as a Solution of Territorial Fragmentation in the Czech Republic. *Current Trends in Public Sector Research. Proceedings of the 18th Int. Conference, Šlapanice, 16–17 January 2014*. Brno: Masaryk University.
24. Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich.
25. Platon (1995). *Legile*. București: Editura IRI.
26. Preda, M. (1995). Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. *Dreptul*, nr. 8.
27. Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2.
28. Reznik, O.M., Riadinska, V.O., Kuybida, V.S., Zubenko, H. V., Zastrozhnikova, Ir.V. (2020). Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine. *International Journal of Management*, Volume 11, Issue 4.
29. Rubenson, D. (2005). Community Heterogeneity and Political Participation

in American Cities. Retrieved 27.10.2023, from <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Rubenson.pdf>

30. Sabioni, M., Reis, A. d. O. (2023). Citizen Participation and Municipality Size: Findings in Light of Demonstrations between 2015 and 2017. *Organizações & Sociedade*, 30 (104). <https://doi.org/10.1590/1984-92302023v30n0003en>
31. Sharnina, L. A. (2012). *Territorial'naja organizacija mestnogo samoupravlenija Rossijskoj Federacii*. Krasnojarsk: Sibirskij federal'nyj universitet.
32. Strandberg, K., Lindell, M. (2020). Citizens' Attitudes Towards Municipal Mergers – Individual-level Explanations. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 43, No. 4.
33. Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Ed. By P. Swianiewicz. Budepest: OSI/LGI.
34. Swianiewicz, P. (2010). Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution? *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI.
35. Swianiewicz, P. (2015), Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. *International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings*. Skopje.
36. Swianiewicz, P., Lukomska, J. (2016), Does size matter? The impact of territorial fragmentation/ consolidation on performance of local governments. *2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings*. Skopje.