

THE EXPERIENCE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES IN IMPLEMENTING THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM

Tatiana TOFAN

Moldova State University, 60 Alexe Mateevici, Chișinău, Republic of Moldova

tatiana.tofan1@usm.md

ORCID iD: 0009-0005-9098-7922

Marilena DONCEAN

Institute for Economic and Social Research "Gheorghe Zane" Romanian Academy, Iași Branch

doncean_m1967@yahoo.com

ORCID iD: 0000-0002-4441-5166

Purpose of the article: *This article examines the experience of European Union member states in implementing administrative-territorial reforms, with a focus on the models adopted, the factors determining their success or failure, and the lessons applicable to countries at the early stages of reform. Drawing on a comparative analysis of selected cases (France, Poland, Germany, etc.), the study highlights common trends and significant differences in European approaches.*

Methodology: *The study is grounded in a comparative analysis of several relevant cases from European states, such as France, Poland, and Germany. This method is employed to identify both the common trends and the significant differences among the approaches applied in these countries.*

Conclusions: *Based on the research conducted, it can be concluded that: there are diverse models of administrative-territorial reform; the success or failure of these reforms depends on political, economic, and institutional factors; valuable lessons can be identified that may serve as guidance for other states undertaking similar processes.*

Originality: *The originality of the article lies in its comparative perspective, the critical analysis of the determining factors, and its practical relevance for countries undergoing reform.*

Keywords: *Administrative-territorial reform, European Union, Governance models, Comparative analysis, Decentralization, France, Poland, Germany, Territorial organization, etc.*

JEL Classifications: *H70, H77, R58*

REZULTATELE CERCETĂRII

Reforma administrativ-teritorială constituie un element central al procesului de modernizare a statelor europene și al adaptării acestora la standardele și politicile promovate de Uniunea Europeană (UE). Această reformă presupune reorganizarea teritoriului național și a structurilor administrative, cu scopul de a consolida guvernanta publică, de a spori eficiența instituțională și de a îmbunătăți calitatea serviciilor oferite cetățenilor. În actualul context european, marcat de procese de integrare și interdependență crescânde, reformele administrative au un rol esențial în atingerea obiectivelor de coeziune economică, socială și teritorială stabilite prin tratatele Uniunii.

Deși UE nu impune statelor membre un model unic de organizare administrativ-teritorială, aceasta promovează o serie de principii fundamentale care definesc buna guvernanta: subsidiaritatea, descentralizarea și guvernanta pe mai multe niveluri. Aceste principii urmăresc asigurarea luării deciziilor cât mai aproape de cetățean, precum și consolidarea capacității autorităților locale și regionale de a exercita competențele și responsabilitățile care le revin, în concordanță cu resursele de care dispun.

Conform Tratatului privind Uniunea Europeană (articolul 5), principiul subsidiarității prevede că intervenția la nivelul Uniunii se justifică numai atunci când obiectivele propuse nu pot fi atinse în mod satisfăcător de către statele membre, la nivel național, regional sau local. Prin urmare, distribuirea competențelor între diferitele niveluri de guvernanta — european, național și local — urmărește să asigure un echilibru între unitate și diversitate, între eficiență și proximitate față de cetățean. Acest principiu reprezintă una dintre pietrele de temelie ale guvernantei multi-nivel din

cadrul Uniunii Europene, garantând că deciziile sunt adoptate cât mai aproape de nivelul unde își produc efectele (Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE)).

Un instrument esențial în acest cadru îl constituie Nomenclatorul Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), care structurează teritoriile statelor membre în trei niveluri ierarhice (NUTS 1, NUTS 2 și NUTS 3). Acest sistem permite o abordare comparabilă a realităților regionale din întreaga Uniune și facilitează elaborarea și implementarea politicilor de coeziune. Prin intermediul NUTS, Uniunea Europeană poate orienta mai eficient alocarea fondurilor structurale și de investiții, în funcție de nevoile specifice ale fiecărei regiuni. În consecință, numeroase state membre au inițiat reforme administrative pentru a-și armoniza structurile teritoriale cu cerințele sistemului NUTS, îmbunătățind astfel capacitatea de planificare strategică și de absorbție a fondurilor europene (Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)).

În strânsă legătură cu aceasta, politica de coeziune a Uniunii Europene susține procesele de reorganizare administrativă și de dezvoltare regională, având ca obiectiv principal reducerea dezechilibrelor economice, sociale și teritoriale dintre regiuni. Prin mecanismele sale de finanțare — Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul Social European Plus (FSE+) și Fondul de Coeziune — politica de coeziune contribuie la consolidarea competitivității teritoriale și la promovarea unei dezvoltări durabile și echilibrate (Raport privind coeziunea economică, socială și teritorială, edițiile 2017).

Reformele administrativ-teritoriale sunt determinate de o combinație complexă de factori interni și externi, printre care se numără:

1. Factori politici, precum nevoia de modernizare a structurilor guvernamentale, creșterea transparenței și eficienței decizionale;
2. Factori economici, legați de atragerea investițiilor, de dezvoltarea echilibrată a regiunilor și de o mai bună utilizare a fondurilor europene;
3. Factori sociali, cum ar fi asigurarea accesului egal la servicii publice și reducerea disparităților teritoriale;
4. Factori europeni și globali, care derivă din procesele de integrare, globalizare și digitalizare, ce impun statelor o adaptare continuă la noile cerințe instituționale și tehnologice.

Scopul acestor reforme este de a: (Baldersheim, H., & Rose, L. E., 2010)

1. Sporirea eficienței administrației publice prin reducerea birocrăției și a costurilor administrative;
2. Adaptarea la cerințele și bunele practici europene în materie de guvernare;
3. Creșterea capacității de absorbție a fondurilor europene prin consolidarea regiunilor de dezvoltare;
4. Reducerea dezechilibrelor teritoriale și promovarea dezvoltării regionale echilibrate;
5. Îmbunătățirea participării cetățenilor la procesul decizional, prin descentralizarea competențelor.

La rândul său, reforma administrativ-teritorială urmărește crearea unei administrații moderne, flexibile și eficiente, capabile să răspundă nevoilor societății contemporane și să contribuie la obiectivele strategice ale Uniunii Europene.

La fel se poate de constatat, că procesul de reformă a fost abordat diferit în funcție de contextul politic, economic și social al fiecărui stat membru, spre exemplu:

➤ **Franța** a adoptat în 2015 o reformă amplă care a redus numărul regiunilor de la 22 la 13. Scopul principal a fost consolidarea puterii regionale, stimularea cooperării economice și reducerea cheltuielilor publice. Reforma a fost promovată de guvernul Hollande, în cadrul unui pachet de măsuri menit să reducă cheltuielile publice, să simplifice structura administrativă și să crească eficiența politicilor regionale. Un alt obiectiv a fost consolidarea capacității regiunilor de a concura economic la nivel european și internațional, prin crearea unor unități teritoriale mai mari și mai performante (Pasquier, R., 2016)

Această reformă a fost realizată într-un timp relativ scurt și fără consultare publică largă sau referendumuri locale, ceea ce a generat o serie de critici din partea autorităților locale, a societății civile și a unor grupuri regionale. Contestările au vizat în special lipsa de reprezentativitate, pierderea identității culturale în regiunile comasate și dificultățile legate de integrarea instituțională și administrativă a noilor structuri. Totuși, în termeni funcționali, reforma a dus la o concentrare mai eficientă a resurselor și la creșterea vizibilității regiunilor franceze în contextul politicii de coeziune a Uniunii Europene.

➤ **Polonia**, în a. 1999, a realizat o reorganizare administrativă majoră, trecând de la 49 de provincii la 16 voievodate, cu competențe sporite și structuri regionale mai puternice. Scopul principal al reformei a fost descentralizarea administrativă, întărirea autonomiei locale și apropierea administrației de cetățean. Reforma a fost susținută de o largă coaliție politică și de experți, iar implementarea sa a fost sprijinită de contextul aderării Poloniei la Uniunea Europeană. În general, reforma este considerată un succes, întrucât a contribuit la o mai bună guvernare locală, la creșterea eficienței în furnizarea serviciilor publice și la atragerea de fonduri europene. De asemenea, a favorizat dezvoltarea regiunilor și consolidarea capacității instituționale (Swianiewicz, P., 2014).

➤ **Italia** a promovat autonomia regiunilor și a inițiat dezbateri privind reducerea numărului de provincii pentru eficientizarea administrației (Swianiewicz, P., 2014).

➤ **Germania** are un sistem federal stabil, bazat pe landuri autonome, considerat un exemplu de echilibru între centralizare și descentralizare. Germania nu a implementat o reformă administrativ-teritorială de amploare în ultimele decenii, datorită structurii federale deja bine consolidate. Țara este formată din 16 landuri (Länder), fiecare cu competențe largi în domeniul educației, administrației, poliției, culturii și, parțial, în fiscalitate. Sistemul federal german oferă un model de descentralizare avansată și stabilă, în care fiecare land are propriul parlament și propriul guvern (Swianiewicz, P., 2002).

Deși nu a fost nevoie de o reorganizare regională majoră, la nivel local au existat reforme administrative periodice, cunoscute sub denumirea de Gemeindereformen (reforme ale comunelor), prin care s-au comasat unități administrative mici pentru a crește eficiența. Astfel de reforme au avut loc, de exemplu, în landurile Saxonia Inferioară, Brandenburg sau Hessa. Modelul german este adesea considerat un exemplu de bună practică în aplicarea principiului subsidiarității și în echilibrul dintre autonomie locală și coeziune națională.

➤ **România** a discutat în mod repetat despre regionalizare, prin transformarea actualelor regiuni de dezvoltare în regiuni administrative cu personalitate juridică. Deși reforma nu a fost implementată, aceasta rămâne o temă de actualitate, mai ales în contextul gestionării fondurilor europene.

În cazul României, impactul factorilor menționați asupra procesului de reformă administrativ-teritorială se manifestă într-o manieră complexă, reflectând atât particularitățile structurii statului, cât și influențele externe generate de apartenența la Uniunea Europeană (Stoica, V., 2014).

1. Factori politici. Din perspectivă politică, reformele administrativ-teritoriale din România au fost adesea condiționate de contextul intern, de alternanțele de guvernare și de strategiile partidelor politice privind distribuția competențelor și a resurselor la nivel local. Deși ideea regionalizării a fost prezentă în discursul public încă din anii 1990, implementarea efectivă a unei reforme profunde a fost frecvent amânată din cauza divergențelor politice și a lipsei unui consens național asupra modelului optim de organizare teritorială. Totuși, presiunile exercitate de procesele de integrare europeană și de cerințele programelor de finanțare au determinat o reconsiderare treptată a acestor politici, orientând administrația românească către principii de descentralizare și responsabilizare locală (Stoica, V., 2014).

2. Factori economici. Din punct de vedere economic, reorganizarea administrativă a României este strâns legată de capacitatea regiunilor de a accesa și gestiona fondurile europene. În contextul cadrului financiar multianual al UE, regiunile de dezvoltare (actualmente NUTS 2) au devenit actori esențiali în planificarea și implementarea proiectelor cu impact regional. Totuși, lipsa unei autonomii administrative reale a acestor regiuni limitează eficiența guvernării teritoriale și generează dificultăți în absorbția fondurilor. În plus, disparitățile economice pronunțate între regiunea București-Ilfov și

regiunile mai puțin dezvoltate (Nord-Est, Sud-Vest Oltenia) evidențiază necesitatea unei politici teritoriale mai echilibrate, bazate pe investiții sustenabile și pe o distribuție mai echitabilă a resurselor (Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), 2021).

3. Factori sociali. La nivel social, reforma administrativ-teritorială este impulsionată de dorința de a reduce decalajele în accesul la servicii publice, în infrastructură și în oportunități de dezvoltare. Persistența dezechilibrelor între mediul urban și cel rural, precum și migrația internă și externă, afectează coeziunea teritorială și impun reconfigurarea modului în care administrațiile locale răspund nevoilor comunităților. De asemenea, creșterea gradului de participare civică și presiunea societății civile pentru o guvernare transparentă susțin reformele orientate spre eficiență și responsabilitate publică (Documente și analize privind regionalizarea României).

4. Factori externi și europeni. Influența Uniunii Europene asupra procesului de reformă administrativă în România este semnificativă. Adoptarea principiului subsidiarității, a guvernării multi-nivel și a standardelor de eficiență instituțională a condus la o aliniere progresivă a sistemului administrativ românesc la modelul european. Politica de coeziune, în special prin mecanismele de finanțare, a constituit un motor esențial al reformelor teritoriale, stimulând cooperarea interregională și crearea de parteneriate între autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă. În același timp, recomandările formulate de organisme precum OCDE și Comitetul European al Regiunilor au contribuit la dezvoltarea unei viziuni strategice asupra descentralizării și la promovarea unei administrații bazate pe performanță. (European Committee of the Regions (CoR))

Impactul combinat al acestor factori a determinat o evoluție graduală a cadrului administrativ din România, caracterizată printr-o tensiune constantă între centralizare și descentralizare. Deși progresele realizate sunt vizibile, reforma rămâne un proces în desfășurare, dependent de voința politică, de coerența instituțională și de capacitatea de adaptare la cerințele europene.

➤ **Reforma administrativ-teritorială în țările baltice** a fost bazată pe reducerea fragmentării autorităților publice locale. Letonia, Lituania și Estonia au implementat reforme teritoriale în anii 2000–2020, având ca obiectiv reducerea numărului de unități administrative și întărirea capacității instituționale. Estonia, spre exemplu, a redus în 2017 numărul municipalităților de la 213 la 79. Procesul a fost însoțit de măsuri de sprijin și consultare, fiind considerat un exemplu de reformă planificată strategic (European Committee of the Regions (CoR)).

➤ **În țările nordice** reforma administrativ – teritorială s-a bazată pe consens. Danemarca a implementat în 2007 o reformă teritorială profundă, reducând numărul municipalităților de la 271 la 98 și consolidând regiuni administrative (5). Procesul s-a bazat pe consens politic și consultare largă. Suedia, în schimb, nu a realizat o reformă structurală majoră, mizând pe cooperare voluntară între municipalități și investiții în digitalizare și eficiență administrativă (OECD, 2019).

Reforma administrativ-teritorială la nivelul Uniunii Europene este un proces continuu și complex, care reflectă nevoia statelor membre de a se adapta la noile realități economice și politice. Chiar dacă nu există un model unic de organizare, experiența europeană arată că descentralizarea, subsidiaritatea și guvernarea participativă sunt condiții esențiale pentru o administrație eficientă și apropiată de cetățean.

Deși reformele administrativ-teritoriale pot aduce numeroase beneficii, implementarea lor este adesea complexă și controversată. Printre principalele obstacole se numără:

1. Rezistența politică și locală față de schimbările teritoriale și instituționale;
2. Costurile ridicate ale reorganizării (noi instituții, restructurarea personalului, infrastructură administrativă);
3. Risc de centralizare ascunsă, în cazul în care deciziile rămân concentrate la nivel central, chiar și după descentralizare formală;
4. Probleme de coordonare între nivelurile administrativ-teritoriale și adaptarea lentă la noile competențe.

Uniunea Europeană încurajează reformele administrativ-teritoriale prin:

1. Politica de coeziune și fondurile structurale, care sprijină regiunile în procesul de dezvoltare;

2. Promovarea guvernantei multe-nivel și a parteneriatului între administrațiile locale, regionale și centrale;
3. Programe pentru digitalizarea administrației publice și îmbunătățirea serviciilor către cetățeni;
4. Proiecte de cooperare transfrontalieră, care stimulează coordonarea între regiuni din diferite state membre.

Aceste direcții susțin consolidarea capacității administrative și adaptarea structurilor teritoriale la provocările actuale — globalizare, schimbări demografice, digitalizare și criza climatică.

În viitor, succesul acestor reforme va depinde de capacitatea fiecărui stat de a găsi un echilibru între tradiția administrativă națională și principiile comune europene. O reformă bine concepută nu înseamnă doar redesenarea granițelor administrative, ci mai ales modernizarea instituțiilor, simplificarea proceselor și crearea unei administrații publice orientate spre rezultate și servicii de calitate.

CONCLUZII

Reforma administrativ-teritorială reprezintă o condiție fundamentală pentru modernizarea administrației publice și pentru asigurarea unei dezvoltări teritoriale echilibrate și durabile. Experiențele statelor europene demonstrează că succesul unei astfel de reforme depinde în mod esențial de adaptarea acesteia la contextul național, de implicarea activă a comunităților locale și de existența unei voințe politice consecvente și susținute. În absența unei abordări strategice, integrate și curajoase, administrația publică locală riscă să rămână inefficientă, birocratică și insuficient adaptată noilor realități economice și sociale.

Reformele implementate în diverse state membre ale Uniunii Europene confirmă faptul că este posibilă consolidarea unei administrații publice locale moderne — mai eficiente, mai transparente și mai apropiate de cetățeni. Aceste transformări presupun nu doar o restructurare teritorială, ci și o schimbare de mentalitate administrativă, bazată pe principiile subsidiarității, descentralizării și bunei guvernante.

Analiza comparativă a proceselor de reformă administrativ-teritorială permite formularea următoarelor constatări generale:

- există modele variate de reformă, adaptate particularităților politice, economice și geografice ale fiecărui stat;
- rezultatul reformei — succesul sau eșecul — depinde de factori interni (voință politică, capacitate administrativă, resurse financiare) și externi (cerințe europene, procese de integrare, modele de bună practică);
- pot fi identificate lecții relevante și transferabile, care oferă repere utile pentru statele aflate în proces de reformă sau care intenționează să inițieze un astfel de demers.

O altă concluzie este că, fiecare țară trebuie să-și proiecteze și să-și implementeze reforma administrativ-teritorială în funcție de realitățile sale socio-economice, tradițiile instituționale și nivelul de maturitate democratică. Numai printr-o adaptare atent calibrată la contextul național și european se poate construi un sistem administrativ eficient, capabil să susțină dezvoltarea durabilă și coeziunea teritorială.

REFERINȚE

1. Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, London.
2. Benz, A. (2003). *From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years*.
3. Comisia Europeană – Raport privind coeziunea economică, socială și teritorială, edițiile 2017, 2021, 2024. Bruxelles: Direcția Generală pentru Politică Regională și Urbană. https://ec.europa.eu/regional_policy
4. European Committee of the Regions (CoR) – Multi-level Governance Charter of the European Union. <https://cor.europa.eu>
5. Eurostat – Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS): Background and Implementation Guide. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>

INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE "Modern Paradigms in
the Development of the National and World Economy", 18th Edition

6. eating, M. (2013). *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford University Press.
7. Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (MDLPA) – Documente și analize privind regionalizarea României. <https://mdlpa.ro>
8. OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org>
9. Pasquier, R. (2016). *Réforme territoriale et démocratie locale*. *Revue française d'administration publique*.
10. Stoica, V. (2014). Regionalizarea și reforma administrativ-teritorială în România în contextul european. *Revista de Administrație Publică și Politici Sociale*, nr. 12(1), pp. 45–58.
11. Swianiewicz, P. (2002). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe.
12. Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*.
13. Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) – Articolele referitoare la politica de coeziune economică, socială și teritorială (Titlul XVIII). <https://eur-lex.europa.eu>
14. Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) – Articolul 5 privind principiul subsidiarității și proporționalității. <https://eur-lex.europa.eu>