

AMALGAMAREA ȘI ASOCIEREA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE. O PERSPECTIVĂ COMPARATĂ

Liviu RADU

Liviu RADU

Conf. univ. dr., Departamentul de Administrație
și Management Public, Facultatea de Științe Politice,
Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.361
E-mail: liviu.radu@fspac.ro

Amalgamation and Association of Territorial-administrative Units. A Comparative Perspective

Abstract

The last modification of Romanian administrative organization happened in 1968, according to the Law no. 2/1968. The provisions of the mentioned law introduced serious restrictions for any attempt to modify the actual administrative organization of the country. However, the administrative reorganization is needed because the socio-demographic situation of the country has changed significantly since the end of the communist regime. The actual administrative organization of the country creates a number of obstacles for the further development of the country, generates waste of resources and inequalities between citizens. The article addresses the problem of territorial fragmentation of Romania, and it analyzes the solutions adopted by other European countries that faced the same problem.

Keywords: amalgamation, associations of intermunicipal cooperation, territorial fragmentation, administrative reform, Romania.



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2(45) / 2019, pp. 50-62

1. Introducere

Organizarea administrativ-teritorială actuală a României datează din anul 1968, fiind reglementată de Legea nr. 2/1968. Această lege introduce restricții serioase în tentativa de a încerca modificarea actualei organizări a teritoriului, o modificare care s-ar impune deoarece situația socio-demografică și economică a țării este mult diferită față de perioada comunistă.

Actuala organizare administrativ-teritorială prezintă câteva deficiențe care generează subdezvoltare, risipă de resurse și inegalitate între cetățeni în ceea ce privește accesul la serviciile și bunurile publice. Legea nr. 351/2001 privind aprobarea planului de amenajare a teritoriului prevede clasificarea unităților administrativ-teritoriale existente pe teritoriul țării în șase categorii: rangul 0 – municipiul București; rangul 1 – municipii de importanță națională (Bacău, Brașov, Brăila, Galați, Cluj-Napoca, Constanța, Craiova, Iași, Oradea, Ploiești și Timișoara); rangul II – restul municipiilor; rangul III – orașele; comunele sunt împărțite între rangurile IV și VI. Pentru toate aceste categorii sau ranguri legea prevede unele condiții care trebuie îndeplinite. Dar evoluțiile economice și sociale, precum dispariția unor unități economice sau îmbătrânirea populației au condus la neîndeplinirea unor condiții de către numeroase unități administrativ-teritoriale. Un element suplimentar care a condus la această situație l-a reprezentat dorința unor politicieni de a obține capital electoral prin modificarea nejustificată a statutului unor unități administrativ-teritoriale sau prin crearea unor noi unități prin împărțirea celor existente. Astfel, conform Raportului privind starea teritoriului, elaborat în 2017 de către Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, 48 de municipii nu mai îndeplinesc criteriul populației (peste 40.000 de locuitori). În aceeași situație se află 118 orașe care nu au cifra necesară de 10.000 de locuitori pentru a respecta acest statut. În ceea ce privește comunele, situația este chiar mai gravă: 355 de comune au sub 1.500 de locuitori, dar între acestea se evidențiază destule cu populație de câteva sute de locuitori. Criteriul demografic nu este singurul care nu este îndeplinit de multe dintre municipiile, orașele sau comunele din România. În afară de problema nerespectării criteriilor legale, aceste date relevă slăbiciunea acestor comunități din multiple puncte de vedere: social, economic și administrativ. Această situație reprezintă un handicap și pentru încercarea de a dezvolta aceste localități. În fapt, este vorba de un adevărat cerc vicios: în mare măsură, decăderea acestor unități administrativ-teritoriale se datorează declinului demografic, dar acesta este accentuat chiar de starea precară a infrastructurii și a economiei localităților respective.

De-a lungul timpului au fost elaborate o serie de strategii de dezvoltare a teritoriului național, fiind prezentate numeroase soluții pentru refacerea infrastructurii rutiere, a construcției de rețele de apă și canalizare și atragerea de investiții. Din păcate, aceste strategii au în mare măsură doar o valoare teoretică, fiind pe de o parte costisitoare și pe de altă parte necesitând o resursă umană locală care să pună în valoare investițiile amintite. Ori resursa umană, fie lipsește, fie este necalificată, blazată etc. Din acest motiv, primul pas ar trebui să fie constituirea unor structuri administrative mai puternice, cu potențial uman și managerial consolidat.

2. Strategii pentru combaterea fragmentării administrative

În Europa au fost utilizate două modalități de rezolvare a problemei fragmentării administrative și de creștere a capacității administrațiilor locale sau regionale: contopirea micilor comunități în unele de dimensiuni mai mari, respectiv promovarea unor forme de asociere diferite.

2.1. Amalgamarea

Contopirea unităților administrativ-teritoriale înseamnă „fuziunea a două sau mai multe entități municipale într-o organizație de dimensiuni mai mari” (Belley *apud* Tavares, 2018, p. 6). Aceasta s-a realizat cu precădere în țările din nordul și vestul Europei. Există numeroase argumente pro și contra pentru aceste amalgamări. Cel mai puternic argument pro este cel referitor la criteriul economiilor de scală (sau de scară) (Ebinger, Kuhlmann și Bogumil, 2019, pp. 1-3). Acest criteriu se referă, ca să oferim o explicație simplă, la existența unui număr optim de beneficiari ai unui serviciu public în așa fel încât prețul pentru fiecare client să fie cât mai mic. Un serviciu de apă și canalizare cu prea puțini utilizatori va furniza acest serviciu la costuri prohibitive pentru fiecare dintre ei. Nici creșterea peste un anumit nivel al numărului de utilizatori nu este recomandabil întrucât vor crește cheltuielile legate de întreținerea sistemului. Ideea principală legată de acest criteriu este reducerea cheltuielilor cu serviciile publice și în consecință scăderea taxelor plătite de populație.

Trendul descrescător al numărului locuitorilor, în principal în localitățile mai mici, este un alt argument pentru contopirea unităților administrativ-teritoriale. Scăderea populației este cauzată de două cauze principale: îmbătrânirea populației și migrația spre localități mai mari și mai bogate. Dar rezultatul este reducerea veniturilor acestor localități, reducere care poate fi compensată prin amalgamare (Swianiewicz, Gendzwill și Zardi, 2017, p. 19).

De asemenea, amalgamarea a fost promovată și din nevoia de a adapta granițele teritoriale la noile evoluții ale spațiilor de locuire. Localitățile s-au dezvoltat pe orizontală și distanțele dintre acestea s-au micșorat până la dispariție în anumite cazuri. În aceste situații și structura serviciilor publice este depășită de multe ori. Locuitorii care s-au stabilit pe vechile teritorii dintre unitățile administrativ-teritoriale nu beneficiază de servicii publice în toate domeniile. Prin contopirea comunităților noile grupuri umane pot beneficia de toată gama de servicii (Swianiewicz, Gendzwill și Zardi, 2017, p. 19).

Există și contestatari ai acestor teorii care susțin că pentru populație este importantă calitatea și accesibilitatea serviciilor publice și nu reduceri puțin semnificative a taxelor. Din punct de vedere academic această dispută este departe de a fi tranșată (Ebinger, Kuhlmann și Bogumil, 2019, p. 3).

Alte argumente împotriva amalgamării ar fi un acces mai dificil la unele servicii publice datorită creșterii distanțelor pe care cetățenii trebuie să le parcurgă pentru a le obține (o problemă din ce în ce mai puțin importantă datorită utilizării instrumentelor IT), scăderea participării politice și slăbirea legăturilor dintre cetățeni și aleșii

lor datorită creșterii dimensiunilor unităților administrativ-teritoriale (Swianiewicz, Gendzwill și Zardi, 2017, p. 19).

Cu toate acestea, numeroase țări din nordul și vestul Europei au trecut prin procese de reformă teritorială care au însemnat în principal reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale prin crearea unora mai mari (Kuhlmann și Wollman, 2014). Este de remarcat și excepția, și anume Grecia, țară din sudul Europei, care a avut cea mai agresivă politică de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale.

Este important de menționat că procesul de amalgamare trebuie însoțit de alte măsuri de reformă cum ar fi descentralizarea sau transferul unor sarcini de la un nivel administrativ la altul sau aspecte care țin de managementul fiscal ținând cont că sursele de venit ale noilor structuri administrative pot fi considerabil diferite datorită modificării numărului locuitorilor (Ladner *et al.*, 2019). Astfel, creșterea populației are ca efect creșterea volumului de proprietăți imobile sau mobile, creșterea numărului locurilor de muncă și a veniturilor salariale, apariția unor noi activități economice etc. (Swianiewicz, Gendzwill și Zardi, 2017, p. 19).

2.1.1. Avantaje ale amalgamării

Un avantaj al amalgamării este reducerea costurilor, întrucât resursa umană utilizată la furnizarea serviciilor va fi mai puțin numeroasă. Micile unități administrativ-teritoriale din România cunosc foarte bine această problemă, deoarece sunt nevoite să mențină pentru unele domenii, personal calificat pentru care nu există o încărcare suficientă cu activități. În anumite state din SUA (de exemplu, Minnesota) unde există localități cu resurse materiale foarte reduse, care nu au capacitatea de a angaja un city-manager, guvernatorul a angajat, pe cheltuiala guvernului statal, city-manageri itineranți care să rezolve problemele administrative pentru mai multe localități. Multe servicii deficitare în micile comunități pot fi rezolvate într-o asemenea manieră sau prin amalgamare. Astfel, unități administrativ-teritoriale mai mari pot să apeleze la mai puțini auditori, contabili, arhitecți etc. De asemenea, serviciile de sănătate, de educație sau cele sociale ar putea fi asigurate la un nivel calitativ superior.

Un alt avantaj îl constituie posibila creștere a capacității administrative ca urmare a concentrării resurselor umane într-o structură mai mare. În acest fel, problemele comunității pot fi rezolvate mai bine și pot fi atrase fonduri suplimentare (fonduri UE, de exemplu) sau investiții.

Investițiile pot fi atrase și datorită unei capacități economice sporite, deoarece putem presupune că resursele naturale sau de altă natură ar fi mai numeroase într-o structură administrativă de dimensiuni mai mari. Astfel, potențialul socio-economic al noii localități ar fi mai mare.

2.1.2. Dezavantaje ale amalgamării localităților

Un dezavantaj se referă la faptul că pot apărea posibile probleme legate de aglomerare, determinate de sporirea populației, de solicitări sporite pentru servicii publice sau datorate unor investiții care au ca efect sporirea semnificativă a locuitorilor. În

astfel de situații pot să apară dificultăți legate de infrastructura rutieră (aglomerarea traficului), infrastructura școlară, infrastructura de apă și canalizare, cea medicală sau cea privind asistența socială (un aflux de persoane sărace în căutarea unui loc de muncă, cerșetori etc.). Consecința este apariția unei presiuni suplimentare asupra bugetului datorită nevoii de investiții care să rezolve problemele (de exemplu, dezvoltarea sistemelor de apă și canalizare sau a sistemelor de gestiune a deșeurilor).

Un alt dezavantaj se referă la faptul că pot apărea probleme legate de posibilitățile de control, în primul rând din partea cetățenilor asupra aleșilor în funcții deliberative, pentru că un executiv local de dimensiuni mai mari este mai dificil de controlat.

Poate cea mai importantă problemă generată de amalgamare (și care are relevanță pentru cazul României) este cea legată de relația dintre centru și periferie. Într-o asemenea nouă structură administrativă vor exista inevitabil localități mai mari și unele mai mici și, probabil, aflate la o oarecare distanță de centrul administrativ al unității administrativ-teritoriale. Experiența a arătat că interesele comunităților mai mici sunt neglijate, ceea ce creează tendințe centrifuge și de fragmentare administrativă. Această problemă a fost studiată pentru marile comunități – regiuni, provincii etc., dar ea există și în cazul unităților administrative de dimensiuni mai mici. Astfel, una dintre cauzele apariției unui număr relativ mare de comune noi în România după 1990 a fost acest conflict centru-periferie (este adevărat, la o scară redusă).

2.1.3. Exemple de țări care au apelat la amalgamare

Vom prezenta în continuare trei exemple de țări din partea nordică a continentului care au luat măsuri severe în vederea reducerii numărului de localități prin contopirea acestora. Un prim exemplu este Marea Britanie. Poziția suverană a Parlamentului, care poate legifera fără a fi nevoie de acordul vreunei alte instituții a permis diferitelor guverne, care la rândul lor controlează prin majoritatea parlamentară Parlamentul, să inițieze încă din secolul XIX măsuri de amalgamare. Nu vom intra în detaliile numeroaselor modificări organizatorice operate de diferite guverne britanice, motiv pentru care sunt și mult criticate. Ne vom referi doar la cea mai importantă reformă, cea din 1974, când districtele/târgurile au fost forțate să se unească, reducându-se numărul acestora de la 1.250 la 333 și stabilindu-se o normă medie de populație de 170.000 de locuitori, rămasă și până acum cea mai mare din Europa (Kuhlman și Wollman, 2014, pp. 152-154).

În cazul Suediei, procesul de amalgamare a fost forțat de dezvoltarea țării care a transformat-o începând cu prima jumătate a secolului XX dintr-o țară preponderent rurală într-una cu un grad ridicat de urbanizare. De asemenea, practica statului bunăstării generale a creat necesitatea existenței unor autorități administrative locale suficient de puternice pentru a putea derula politicile necesare pentru această practică. Astfel, parlamentul, dintr-o poziție aproape la fel de puternică precum cel britanic, a impus o reformă teritorială în două faze, în 1952 și 1974, reducând drastic numărul comunităților locale de la 2.282, cu o populație medie de 2.800 de locuitori, la 290 de municipalități cu o populație medie de 31.300 (Kuhlman și Wollman, 2014, p. 155).

În același timp, cele mai mari trei orașe din țară, Stockholm, Malmo și Gotheborg au primit sarcini care implicau sprijinirea unor mici comunități pentru furnizarea unor servicii, fiind, cu alte cuvinte, transformate în structuri cu caracter regional.

În ceea ce privește Danemarca, aceasta și-a redus succesiv numărul de municipalități de la 1.386 în 1970 la 271, iar ulterior în 2007 au fost reduse la 98, cu o populație medie de 55.400 de locuitori. Cele 14 regiuni existente au fost reduse la doar 5, care au ca singură sarcină administrarea sistemului medical (Kuhlman și Wollman, 2014, p. 155). Nu au dreptul să impună taxe și nu pot lua decizii importante în ceea ce privește sistemul medical, doar îl administrează.

În partea sudică a continentului, deși majoritatea țărilor din această regiune au respins amalgamarea, Grecia s-a constituit într-o excepție promovând o contopire a micilor comunități chiar radicală. Cele 50 de prefecturi existente în 1990 au fost transformate în unități administrative autonome, iar numărul municipalităților a fost redus de la 5.825 la 1.034 (Kuhlman și Wollman, 2014, p. 156).

2.2. Reducerea fragmentării administrative prin asocierea unităților administrativ-teritoriale

În majoritatea țărilor din sudul Europei amalgamarea nu a fost posibilă datorită condițiilor socio-politice, deși acestea sunt unele dintre cele mai fragmentate state din Europa: Franța – 36.763 de municipalități din care 80% cu mai puțin de 1.000 de locuitori, Spania având 8.114 de municipalități în 2018. Autoritățile locale sau provinciale s-au dovedit prea puternice pentru a permite procese de contopire a diferitelor comunități (Agranoff, 2010, p. 4). Fără a avea spațiul necesar pentru a intra în detalii, istoria Spaniei și a Italiei a creat premisele pentru construcția unei culturi a autonomiei sau chiar independenței care se manifestă la nivelurile cele mai joase ale ierarhiei administrative. De asemenea, în cele două țări, autonomia regională nu a permis guvernelor centrale să acționeze în mod unitar pentru reorganizarea administrativă. Franța, care are o situație diferită, a optat totuși pentru păstrarea unui număr mare de comunități de mici dimensiuni. Astfel, ca alternative la amalgamare, aceste țări au optat pentru stimularea asocierii autorităților locale în structuri administrative de dimensiuni mai mari, care se presupune că dețin un potențial administrativ, economic și social mai dezvoltat.

Argumentele în favoarea creării acestor asociații nu diferă substanțial de cele prezentate în cazul amalgamării comunităților locale. Astfel, cooperarea intermunicipală poate fi o reformă eficientă pentru exploatarea economiilor de scală. Suplimentar față de economiile de scală, cooperarea intermunicipală poate îmbunătăți eficiența și costurile de furnizare a unor servicii publice prin câteva mecanisme suplimentare, cum ar fi economia densității sau externalizarea unor servicii (Niaounakis și Blank, 2017, p. 536).

Ca dezavantaj principal este menționat faptul că uneori costurile legate de coordonarea funcționării în comun a mai multor municipalități pot să depășească beneficiile menționate mai sus. Anumite studii citate de Niaounakis și Blank (2017, p. 537) arată

că pentru localitățile cu un număr mai mare de 20.000 de locuitori contractarea furnizării serviciilor către sectorul privat poate să fie mai eficientă.

2.2.1. Exemple de țări în care s-au dezvoltat asociații de cooperare intermunicipală

a) Franța

Franța a avut de-a lungul timpului numeroase tentative de a reforma sistemul administrativ considerat greoi, atât la nivel central cât și local. În ceea ce privește nivelul local, acesta este printre cele mai fragmentate din Europa. Câteva din caracteristicile paradoxale ale distribuției populației franceze, așa cum sunt redate de Borraz și Le Gales *apud* Pinson (nedatat): 98% din localitățile franceze au sub 10.000 de locuitori, în timp ce aproape o treime din populația Franței locuiește în comunități mai mari de 100.000 de locuitori. Aceste comunități, însă, nu reprezintă mai mult de 1% din totalul localităților franceze (Pinson, nedatat, p. 6). În Franța există 14.351 de comunități cu mai puțin de 300 de locuitori, 20.233 de comunități cu mai puțin de 500 de locuitori, 27.200 de localități cu mai puțin de 1.000 de locuitori (Wiener și Mosler-Törnström, 2016, p. 22). Există mai multe localități mici în Franța decât în orice altă țară europeană. Sistemul instituțional complicat al Franței, în care chiar cele mai mici comune au fost pentru o lungă perioadă de timp considerate depozitare ale valorilor revoluției franceze și existența și, mai ales, componența și competențele Senatului, care este compus din reprezentanți ai administrațiilor locale, în principal al celor de dimensiuni mici, au făcut ca măsuri precum amalgamarea să pară „nu numai imposibile, dar chiar inimaginabile pentru o lungă perioadă de timp” (Pinson, nedatat, p. 7). Astfel, amalgamarea micilor comunități din Franța a fost un eșec, chiar dacă printr-o lege din 1971 s-au oferit avantaje materiale pentru astfel de proiecte (numărul comunităților a scăzut de la 37.700 la doar 36.400).

O soluție la care s-a apelat încă din anii 1960, a fost asocierea unor comunități pentru a furniza în comun diferite servicii publice sau pentru a realiza proiecte comune în cadrul unor inițiative de tip sindical. Creșterea economică din perioada 1960-1970 a condus la proliferarea acestor asociații, create cu scopul de a furniza servicii de apă și canalizare sau servicii de transport public. O extindere a numărului de asociații a avut loc după legea descentralizării din anii 1982-1983, însă formele de asociere au fost foarte numeroase și foarte diferite unele față de celelalte. O lege din 1999 a încercat să introducă o oarecare ordine în sistemul de asocieri intercomunale din Franța, reducând numărul de tipuri de asocieri doar la trei: două pentru spațiul urban și una pentru spațiul rural (Pinson, nedatat, p. 8). Aceste forme asociative aveau dreptul să perceapă anumite tipuri de taxe pentru a-și susține funcționarea. Administrațiile centrale care s-au perindat la conducere au întreprins măsuri repetate pentru raționalizarea administrației locale franceze, dar cele mai multe dintre aceste reforme au eșuat sau nu au fost continuate de administrațiile care s-au succedat.

În cadrul modificării constituționale din anul 2003, asociațiile intercomunale au fost prevăzute în Constituție sub numele de „organisme de cooperare intercomunita-

ură”. În prezent, în Franța există trei categorii de asociații intercomunale:

- Destinate comunelor rurale (comunități de comune) – pentru comunele rurale și pentru orașele mici);
- Destinate orașelor de dimensiuni reduse, cu cel puțin un oraș de 15.000 de locuitori (comunități de aglomerație – conglomeratii); și
- 16 comunități urbane – cel puțin 500.000 de locuitori cu rol de poli de dezvoltare (Wienen și Mosler-Törnström, 2016, p. 24).

Preocuparea autorităților franceze a fost crearea unor structuri funcționale care să aibă o existență autonomă, activități comune și resurse materiale pentru desfășurarea acestora. În același timp, s-a păstrat personalitatea juridică a comunităților componente. Prin stimulente materiale și uneori prin presiuni „discrete” ale prefecturilor s-a încercat ca aceste asocieri să se constituie în jurul unor comunități mai mari. Mărturie stau cele 16 comunități urbane care, așa cum am menționat, trebuie să îndeplinească un rol de pol de dezvoltare. În acest moment, se consideră că sistemul de asociații intercomunitare franceze reușește să compenseze într-o măsură importantă fragmentarea teritorială caracteristică Franței. Cu toate acestea se menționează cel puțin două neajunsuri ale acestui sistem: complicarea sistemului de autorități subnaționale ale Franței și mai ales faptul că autoritățile care conduc aceste asociații nu sunt alese de către cetățeni. Un proiect inițiat în 2010 de președintele Sarkozy printr-o comisie condusă de fostul ministru Baladur a urmărit să transforme aceste asociații în municipalități propriu-zise. Dar proiectul nu a mai fost continuat de administrația Holande (Kuhlman și Wollman, 2014, p. 158).

În același sens, într-un raport referitor la Franța întocmit pentru Congresul Autorităților Locale și Regionale, autorii Wienen și Mosler-Törnström (2016) relevă o serie de probleme legate de administrația locală din Franța făcând numeroase referiri la sistemul de asocieri intercomunale. Astfel, raportul, elaborat în 2016, menționează faptul că numeroase modificări legislative au fost făcute fără consultarea autorităților regionale și mai ales locale și că rezultatul a fost o dezechilibrare a sistemului de venituri în defavoarea comunității micilor. Raportul relevă probleme în ceea ce privește sistemul de echilibrare bugetară (sistemul prin care localitățile cu resurse mai puține primesc fonduri de la bugetele regiunilor sau localităților mai bogate). Statul francez este încurajat să remedieze aceste situații.

b) Spania

După abolirea dictaturii, Spania a evoluat rapid spre unul dintre cele mai democratice regimuri din Europa. Provinciile istorice, mai ales Catalonia și Țara Bascilor au exercitat presiuni în favoarea instituirii unui regim regional cu o autonomie foarte dezvoltată a regiunilor. Cele 17 regiuni (comunități autonome) din Spania beneficiază de parlamente și guverne proprii și de resurse foarte importante. Dar în construcția instituțională spaniolă autoritățile locale au fost „ruda săracă”, mai ales în ceea ce privește resursele. Astfel, regiunile dețin aproximativ 45% din cheltuielile bugetare, în vreme ce autoritățile locale nu gestionează decât între 10 și 15%. Astfel se poate

vorbi de o slăbiciune instituțională evidentă a acestora din urmă. La cauzele legate de resursele puține alocate de guvernul central și de cele regionale, trebuie adăugată și dimensiunile foarte reduse ale multor comunități locale din Spania, aproximativ două treimi din localitățile spaniole având mai puțin de 1.000 de locuitori (Kuhlman și Wollman, 2014, p. 162).

Răspunsul la fragmentarea instituțională și la slăbiciunea comunităților locale nu a fost ca în cazul țărilor nordice amalgamarea, ci asocierea în ceea ce în limba spaniolă se numesc *mancomunidades* sau asociații intercomunitare. Acestea nu sunt noi în istoria Spaniei, prima *mancomunada* fiind menționată în anul 1409. Scopul acestor asociații poate diferi foarte mult, pornind de la un singur scop, până la asociații care pot să acopere foarte multe necesități ale municipalităților componente (Garrido, 2007, pp. 174-176).

Spania a avut numeroase forme de colaborare interguvernamentală, chiar înainte sau în timpul dictaturii frankinste. În prezent se vorbește despre două tipuri de relații între diferite autorități guvernamentale: *consortia* și *mancomunidades*. Consortia sunt esențialmente relații de natură verticală care implică autorități de la niveluri inferioare și unele de la niveluri superioare. De cele mai multe ori sunt înțelegeri între guvernul central și conducerile celor 17 regiuni care compun Spania.

În schimb, *mancomunidades* sunt prin definiție asociații care cuprind municipalități și care, potrivit lui Peters (*apud* Font, Gutiérrez Suárez și Parrado-Díez, 1999), au cel puțin două elemente componente, iar cele două componente prezintă următoarele caracteristici: (a) fiecare participant este un „principal”, cu alte cuvinte poate să își negocieze și să își susțină interesele; (b) relația este una de durată; (c) fiecare participant contribuie cu anumite resurse; și (d) există o responsabilitate comună privind rezultatele.

„*Mancomunidades* reprezintă un instrument important pentru facilitarea cooperării voluntare între municipalitățile spaniole. Prin *mancomunidades* comunitățile mai mici pot furniza împreună servicii publice precum apă și canalizare sau colectarea și gestionarea deșeurilor sau pot desfășura acțiuni pentru dezvoltare economică. Proliferarea fenomenului a fost spectaculoasă fiind doar 67 în 1975, 374 în 1990 și 937 în 2004” (OECD, 2007, p. 227). În anul 2015, numărul de *mancomunidades* a depășit 1.000.

Autoritățile centrale și regionale ale Spaniei au îmbunătățit constant legislația privind aceste asocieri. Astfel, legislația privind administrația locală (7/1985 – LRRL) a acordat o mare libertate acestor *mancomunidades*. O modificare legislativă din 2003 prevede că aceste asociații au aceleași competențe legale ca municipalitățile care le compun, dacă statutele lor constitutive nu prevăd altceva (Ruano și Álvarez, 2016, pp. 81-83).

Nu în ultimul rând, guvernul spaniol se gândește ca o serie de competențe care aparțin în acest moment regiunilor să fie transferate către aceste asociații de cooperare inter-municipală, ca o formă prin care decizia să fie adusă mai aproape de cetățean (Kuhlman și Wollman, 2014, p. 162).

c) Italia

Italia se confruntă cu același nivel de fragmentare administrativă ca Franța și Spania. O lege elaborată în 1990 a încercat să reducă numărul de 8.100 de municipalități cu o populație medie de 7.400 de locuitori, precum și numărul de 110 provincii. Rezultatul a fost însă contrar, numărul de provincii rămânând la fel, iar numărul de municipalități chiar crescând (Kuhlman și Wollman, 2014, pp. 160-162).

Guverne italiene succesive au încercat să rezolve problema fragmentării teritoriale. Una dintre măsuri a transformat 10 mari orașe italiene în metropole, preluând o serie de sarcini administrative ale localităților din vecinătate, cu mențiunea că acestea și-au păstrat personalitatea juridică.

O primă lege din 1990 a încercat să stimuleze asocierea micilor localități, punând și o limită superioară pentru populație de 5.000 de locuitori. Dar cea mai mare problemă a legii, care a dus la insuccesul acesteia, a fost obligația municipalităților care se asociau să procedeze la amalgamare în termen de 10 ani (Bolgherini, 2011, p. 10). Cum am afirmat mai sus, istoria Italiei a creat numeroase loialități locale și italienii vizați nu au dorit să renunțe la identitatea lor. Astfel, o altă lege a fost elaborată în 1999 îndepărtând majoritatea din aspectele care făceau autoritățile locale italiene reticente la asocierea cu alte comunități. De asemenea, două legi din 2010 și 2012 au obligat micile comunități din Italia să furnizeze unele servicii publice prin crearea de asociații cu alte localități de dimensiuni reduse. De fapt, guvernul central italian a permis micilor municipalități să creeze practic un nou nivel administrativ, noi entități legale (*unione dei comuni*) destinate furnizării în comun a unor servicii publice (Giacomini și Sancino, 2016, p. 21).

În ultimii 20 de ani asociațiile de cooperare inter-municipală au cunoscut în Italia o dezvoltare accentuată atât ca număr cât și ca diversitate. Astfel, un număr de tipuri de asociații există în acest moment în Italia: convenții, acorduri, pacte teritoriale, planuri zonale, consorții, uniuni municipale etc.

d) România

În România astfel de asociații au putut fi constituite imediat după revoluție în baza unei legi vechi privind asociațiile și fundațiile, Legea nr. 21/1924. Aceasta a fost înlocuită de Ordonanța nr. 26/2000. O reglementare clară a asociațiilor inter-comunitare (asociații de dezvoltare intercomunitară conform textului legii) a apărut în Legea nr. 215/2006. Astfel, conform articolelor 11, 12 și 13 din respectiva lege, unitățile administrativ-teritoriale pot să se asocieze în astfel de asociații de dezvoltare inter-comunitare care au personalitate juridică, sunt de drept privat și de utilitate publică. În anul 2015 existau 391 de astfel de asociații. Cele mai multe sunt create pentru administrarea sistemelor de apă și canalizare, pentru gestionarea deșeurilor sau sunt asociații de tip zonă metropolitană. Nu este obiectul acestui articol analiza obiectului de activitate a celorlalte asociații de dezvoltare intercomunitară. Trebuie doar să menționăm că cele care gestionează sisteme de apă și canalizare, respectiv sistemele de management al deșeurilor au fost de multe ori create la sugestia sau chiar presiunea Comisiei Europene.

Ceea ce trebuie să remarcăm, cum am spus și în debutul articolului este că România se confruntă cu o problemă cu care s-au confruntat sau se confruntă și alte țări europene și anume fragmentarea administrativă. Teritoriul țării este împărțit într-un număr mare de comunități locale care au un număr redus de cetățeni, multe mai puțin de 1.000. Diferitele țări de pe continentul nostru, confruntate cu aceeași problemă au găsit diferite soluții pentru această problemă. În România, până în acest moment, singura soluție pentru incapacitatea financiară și administrativă a localităților cu un număr mic de locuitori și, prin urmare, cu resurse limitate a fost suplimentarea veniturilor acestora prin transferuri de la bugetul statului sau de la bugetele consiliilor județene. Din motive socio-politice, amalgamarea nu este luată în considerare, iar asociațiile create sunt departe de a funcționa ca un tot unitar, după modelul francez, de exemplu.

O viitoare reorganizare administrativă a României ar putea să urmeze modelul țărilor nordice combinat cu cel al Franței și să urmărească crearea unor regiuni cu competențe reduse și aglomerări urbane care să includă localitățile limitrofe. Acestea din urmă ar putea să își păstreze personalitatea juridică și unele servicii publice care presupun interacțiunea directă cu populația.

3. Concluzii

Una dintre moștenirile pe care istoria continentului nostru ni le-a lăsat este fragmentarea teritorială. În unele țări acest fenomen este extrem, existând comunități cu mai puțin de 1.000 de locuitori. Evident că majoritatea acestor comunități întâmpină dificultăți să funcționeze în baza propriilor resurse și apelează fie la bugetul național, fie la bugetele regionale, provinciale etc. Preocuparea pentru rezolvarea acestei probleme nu este nouă. O asociație de localități este menționată în Spania în 1409, iar Marea Britanie a luat măsuri pentru contopirea micilor comunități încă de la sfârșitul secolului XIX.

În cadrul acestui articol am analizat cele două metode utilizate de către diferite state pentru rezolvarea problemei fragmentării teritoriale. Țările nordice, incluzând Marea Britanie, au decis să determine comunitățile cu populație redusă să se unească, uneori utilizând coerciția. Astfel, statele menționate și-au redus drastic numărul de unități administrativ-teritoriale. Această metodă nu a putut fi aplicată în țări din sudul continentului, unde antecedentele istorice au creat numeroase loialități locale, populația din micile localități nedorind să renunțe la identitatea dobândită de-a lungul istoriei. În aceste cazuri s-a promovat asocierea micilor comunități, creându-se structuri mai solide, capabile să furnizeze servicii publice în condiții de calitate și eficiență.

România este la rândul său în situația de avea o fragmentare administrativă accentuată. Tentativele, modeste, de a rezolva problema s-au lovit de rezistența structurilor locale. În acest text, propunem o posibilă soluție care să rezolve problema fragmentării, păstrând în același timp și unitățile administrative teritoriale existente. Această soluție ar consta în crearea unor regiuni cu competențe reduse și aglomerări urbane care să includă localitățile limitrofe.

Bibliografie:

1. Agranoff, R., *Local Governments and Their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2010.
2. Bolgherini, S., „Local Government and Inter-municipal Cooperation in Italy and Germany”, PIFO Political Italian Studies, Occasional Papers, nr. 12/2011, [Online] disponibil la adresa <https://www.uni-giessen.de/fbz/fb03/institute/ifp/pifo-alt/pifo-occasional-papers-bilder-dateien/local-government-and-inter-municipal-cooperation-in-italy-and-germany>, accesat la data de 26 octombrie 2019.
3. Ebinger, F., Kuhlmann, S. și Bogumil, J., „Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation”, 2019, *Local Government Studies*, vol. 45, no. 1, pp. 1-23.
4. Font, J., Gutiérrez Suárez, R. și Parrado-Díez, S., „Intergovernmental Partnerships at Local Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a Comparative Perspective”, PUMA (RD) 99, OECD, 1999, [Online] disponibil la adresa http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf, accesat la data de 26 octombrie 2019.
5. Garrido, N.E., „Inter-municipal Cooperation in Spain. Dealing with Microscopic Local Government”, în Hulst, R. și van Monfort, A. (editori), *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Dordrech, NL: Springer, 2007, pp. 169-192.
6. Giacomini, D. și Sancino, A., „Inter-municipal Cooperation in Italy: A Reform without Reformers”, 2016, *Regions Magazine*, vol. 303, nr. 1, pp. 19-21.
7. Kuhlmann, S. și Wollman, H., *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014.
8. Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. și Navarro, C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
9. Legea nr. 2 din 16 februarie 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, publicată în Buletinul Oficial nr. 54-55 din 27 iulie 1981.
10. Legea nr. 21 din 6 februarie 1924 pentru persoanele juridice (asociații și fundații), publicată în Monitorul Oficial nr. 27 din 6 februarie 1924.
11. Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 204 din 23 aprilie 2001.
12. Legea nr. 351 din 6 iulie 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a Rețeau de localități, publicată în Monitorul Oficial nr. 408 din 24 iulie 2001.
13. Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației, „Raport privind starea teritoriului”, 2017, [Online] disponibil la adresa <https://www.mdrap.ro/dezvoltare-teritoria-la/-6997>, accesat la data de 23 septembrie 2019.
14. Niaounakis, T. și Blank, J., „Inter-municipal Cooperation, Economies of Scale and Cost Efficiency: An Application of Stochastic Frontier Analysis to Dutch Municipal Tax Departments”, 2017, *Local Government Studies*, vol. 43, no. 4, pp. 533-554.
15. OECD, „OECD Territorial Reviews: Madrid, Spain”, OECD Publishing, Paris, 2007, [Online] disponibil la adresa <https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-devel>

- opment/oecd-territorial-reviews-madrid-spain-2007_9789264038486-en, accesat la data de 26 octombrie 2019.
16. Ordonanța nr. 26 din 30 ianuarie 2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în Monitorul Oficial nr. 39 din 31 ianuarie 2000.
 17. Pinson, G., „Sub-national Governments and Central-local Relationships in France”, CERAPSE – Temis, Université Jean Monnet de Saint-Etienne, nedatată, [Online] disponibil la adresa <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>, accesat la data de 25 septembrie 2019.
 18. Ruano, J.M. și Álvarez, J.M.R., „Local Structure and Municipal Associations in Spain: Facts, Trends and Problems”, în Sadioglu, U. și Dede, K., *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*, Hershey, PA: Information Science Reference, 2016, pp. 71-90.
 19. Swianiewicz, P., Gendzwill, A. și Zardi, A., „Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter. Territorial Amalgamation Toolkit”, Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, noiembrie 2017, [Online] disponibil la adresa [http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20\(2017\)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf](http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20(2017)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf), accesat la data de 20 octombrie 2019.
 20. Tavares, A.F., „Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review”, 2018, *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, vol. 22, nr. 1, pp. 5-15.
 21. Wienen, J. și Mosler-Törnström, G., „Local and Regional Democracy in France”, The Congress of Local and Regional Authorities, Strasbourg, 2016, [Online] disponibil la adresa <https://rm.coe.int/168071a028>, accesat la data de 26 octombrie 2019.