

CONDIȚII ȘI ETAPE ALE REFORMEI DE REORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ

CONDITIONS AND STAGES OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANISATION REFORM

Andrei RUSSU, ORCID: 0009-0000-1693-851X
Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova

CZU: 35.071.55:352

e-mal: onorislegis@gmail.com

Territorial reforms started in the 1960s in Western European countries and later, after the demise of undemocratic regimes in Central and Eastern European countries, have become a major feature of public administration reform on the European continent. Territorial-administrative reorganisations have also become the most important and much debated topics of social scientists, including political science, public administration or economics. This article presents the conditions and stages of an administrative-territorial reform. The process of administrative-territorial optimisation and decentralisation is vital to ensure efficient, transparent and citizen-friendly governance. This contributes not only to local and regional development, but also to strengthening democracy and effective adherence to the values and principles of the European Union.

Cuvinte-cheie: administrație locală, descentralizare, reformă administrativ-teritorială, servicii publice, structură teritorial-administrativă.

INTRODUCERE

În contextul academic global, descentralizarea și guvernarea locală constituie tematici esențiale, având reverberații semnificative în formularea și implementarea politicilor publice. Conform analizelor OCDE și ale Comisiei Europene, autoritățile locale dețin un rol pilot în amplificarea eficienței serviciilor și în promovarea participării active a cetățenilor [1, 2].

Reformele teritoriale demarate în anii '60 în țările vest-europene și, ulterior, după dispariția regimurilor nedemocratice în țările din Europa Centrală și de Est, au devenit o caracteristică majoră a reformei administrației publice pe continentul european. Acest tip de reorganizare nu a fost doar o tendință pasageră, ci a persistat și s-a diversificat, abordând diverse probleme legate de eficiență, eficacitate și participare democratică.

Ca urmare, reorganizările teritorial-administrative au devenit și cele mai importante și foarte dezbătute subiecte ale savanților din domeniile științe sociale, inclusiv științe politice, administrație publică sau economie. Contribuțiile valoroase ale unor autori de seamă, precum R. Herțog [3], P. Swianiewicz [4] și alții, au sporit înțelegerea și relevanța acestui subiect.

CONDIȚIILE REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Reorganizarea administrativ-teritorială presupune o remodelare profundă a structurii politico-administrative a unei țări sau regiuni, cu impact major asupra modului în care sunt administrate resursele, serviciile și deciziile la nivel local și central. Având în vedere complexitatea și repercusiunile pe termen lung ale unei astfel de reforme, este esențial să se ia în considerare o serie de condiții fundamentale pentru ca procesul să fie eficient și durabil.

Justificarea strategică. Orice reformă de acest calibru trebuie să fie fundamentată pe o nevoie clar identificată și pe o analiză amănunțită a avantajelor și dezavantajelor propuse. Justificarea strategică reprezintă procesul de validare a necesității unei reforme, fundamentată pe o analiză riguroasă a contextului actual, a nevoilor identificate și a proiecțiilor pe termen mediu și lung. Această justificare necesită o cunoaștere aprofundată a domeniului și o capacitate de evaluare critică a situației existente, în contrast cu scenariile anticipate post-reformă.

O justificare strategică solidă asigură că reforma nu este doar o reacție la presiuni politice sau externe, ci este răspunsul la o nevoie reală și clar definită. Aceasta dă încredere părților interesate și minimizează riscul de a investi resurse într-o direcție care nu aduce beneficii semnificative sau care poate chiar să deterioreze situația.

În Franța, de exemplu, reforma administrativă, numită și Actul III al descentralizării din 2013-2015, a avut la bază nevoia de a aduce serviciile publice mai aproape de cetățeni și de a eficientiza administrarea locală. Franța a început o serie de reforme care au vizat o mai mare autonomie pentru colectivitățile locale și o clarificare a competențelor între diferite niveluri de guvernare. Literatura de specialitate arată că, înainte de implementarea reformei, a fost realizată o analiză profundă care a evidențiat disparitățile în eficiența serviciilor în diferite regiuni și costurile administrative (Perroud, 2013) [5].

Participarea părților interesate. Consultarea amplă a părților interesate, inclusiv a autorităților locale, organizațiilor civice, experților și populației, este esențială pentru a asigura transparență, legitimitate și acceptare a reformei. Reformele administrativ-teritoriale au un impact profund asupra modului în care resursele sunt alocate și serviciile sunt furnizate la nivel local. Din acest motiv, implicarea părților interesate în procesul de luare a deciziilor este nu doar recomandabilă, ci esențială. Participarea activă și consultarea largă a părților interesate poate contribui la identificarea celor mai adecvate soluții pentru problemele specifice unei regiuni și la crearea unui consens larg în jurul propunerilor de reformă. Chiar dacă inițial pot exista rezistențe față de schimbările propuse, dialogul extins cu autoritățile locale, organizațiile civice și experții vor facilita identificarea unor soluții care să răspundă nevoilor specifice ale regiunilor și să fie acceptabile pentru majoritatea părților implicate.

Prin contrast, reformele impuse de sus, fără o consultare adecvată, tind să se confrunte cu probleme de implementare și acceptare din partea comunităților locale. Ignorarea acestei etape cruciale poate compromite succesul și durabilitatea oricărei reforme administrativ-teritoriale.

Analiza cost-beneficiu. Este necesară o evaluare detaliată a implicațiilor financiare, economice, sociale și administrative ale reorganizării, pentru a asigura că resursele sunt utilizate eficient și că beneficiile anticipate depășesc costurile. Analiza cost-beneficiu (ACB) este o metodologie utilizată pentru a evalua avantajele (beneficiile) și dezavantajele (costurile) asociate cu un anumit proiect sau reformă. Scopul principal al ACB este de a determina dacă un proiect sau o reformă propusă va aduce un surplus net de valoare pentru societate. În contextul unei reforme de reorganizare administrativ-teritorială, ACB poate oferi informații valoroase despre impactul financiar, social și administrativ al diferitelor scenarii propuse.

O analiză cost-beneficiu presupune: a) *identificarea costurilor și beneficiilor*, inclusiv de formare a noilor entități administrative, infrastructură, costurile de tranziție etc. Beneficiile pot fi economii la bugetul local, creșterea eficienței în furnizarea serviciilor publice sau beneficii sociale precum îmbunătățirea calității vieții pentru cetățeni. b) *monetizarea costurilor și beneficiilor*, adică se atribuie o valoare monetară tuturor costurilor și beneficiilor identificate, astfel încât acestea să poată fi comparate direct; c) *determinarea ratei de actualizare*, adică evaluarea costurilor și beneficiilor care apar în diferite momente în timp; d) *calculul valorii actuale nete (VAN)*, ce reprezintă diferența dintre valoarea actualizată a beneficiilor și valoarea actualizată a costurilor; e) *evaluarea sensibilității*, ce implică testarea modului în care variații ale presupunerilor-cheie afectează VAN. Dacă VAN este pozitivă, se argumentează că reforma propusă va aduce un beneficiu net societății.

Cercetătorii Joseph E. Stiglitz și Jay K. Rosengard evidențiază importanța ACB în luarea deciziilor publice. Ei subliniază că, în timp ce ACB este un instrument valoros, ea trebuie utilizată cu precauție, având în vedere complexitatea evaluării tuturor costurilor și beneficiilor, mai ales în domenii precum reorganizarea administrativ-teritorială, unde beneficiile pot fi adesea intangibile sau dificil de cuantificat (Stiglitz; Rosengard, 2015) [6].

Claritatea competențelor. Definirea clară a competențelor și responsabilităților într-o reformă administrativ-teritorială este esențială pentru un guvern eficient și pentru a elimina confuziile care pot apărea în aplicarea politicilor publice. În lipsa unei delimitări clare, poate apărea ambiguitatea în ceea ce privește cine este responsabil și pentru ce, ceea ce poate duce la dublări de eforturi sau la omisiuni în furnizarea serviciilor.

Analizând rolul guvernului în economie și importanța clarității competențelor, Stiglitz și Rosengard subliniază faptul că suprapunerile sau vidurile de competență pot duce la ineficiențe, cheltuieli suplimentare și la o alocare inadecvată a resurselor.

În același context al relațiilor interguvernamentale, Blom-Hansen explorează modul în care guvernele din țările scandinave evită capcanele asociate cu deciziile comune. O lecție importantă rezidă în faptul că este esențială claritatea competențelor pentru a evita aceste capcane și pentru a asigura o guvernare eficientă [7].

Capacitatea administrativă. Reforma trebuie să țină cont de capacitățile administrative existente și de necesitatea formării și dezvoltării resurselor umane în noile

structuri. Capacitatea administrativă înseamnă abilitatea unei instituții sau organizații, în special în sectorul public, de a îndeplini funcțiile și sarcinile sale de bază în mod eficient și eficace. Aceasta implică nu doar resursele fizice și financiare, ci și competențele, cunoștințele și abilitățile personalului său.

În mediul academic, Pollitt și Bouckaert discută despre diferitele reforme ale managementului public într-o serie de țări. Autorii argumentează că succesul oricărei reforme depinde în mare măsură de capacitatea administrativă existentă și de investițiile în dezvoltarea ulterioară a acesteia [8].

Flexibilitate. Întrucât contextul social, economic și politic poate evolua, este esențial ca reforma să prevadă mecanisme de ajustare și adaptare la schimbările viitoare. Flexibilitatea se referă la capacitatea unui sistem, în acest caz a unei structuri administrative, de a se adapta și de a răspunde la schimbări fără a fi nevoie de o restructurare majoră sau de o investiție semnificativă. Prin flexibilitate se înțelege reziliența la schimbări, optimizarea resurselor, sprijinul continuu și încrederea publicului, protecție împotriva incertitudinilor viitoare. Abordând subiectul flexibilității, cercetătorul Mancur Olson evidențiază că sistemele și organizațiile tind să se confrunte cu inerții semnificative odată stabilite. Aceasta înseamnă că mecanismele flexibile încorporate în design-ul inițial pot ajuta la depășirea acestei inerții și la adaptarea la schimbări [9]. **Iar Charles Lindblom argumentează în favoarea unei abordări „etapizate” în luarea deciziilor, care promovează flexibilitatea.** El sugerează că întrucât decidenții nu pot avea toate informațiile necesare pentru a face previziuni perfecte, sistemul ar trebui să fie suficient de flexibil pentru a permite ajustări și schimbări în funcție de informațiile emergente [10].

Cadru legal și normativ. Adoptarea unui cadru legal solid și coerent care să reglementeze și să sprijine procesul de reorganizare este un pilon central al oricărei reforme de succes care asigură coerența, transparența și implementarea eficientă a schimbărilor propuse. Un cadru legal și normativ adecvat este un ghid esențial pentru toate părțile implicate. Acesta urmează să prevină ambiguitățile și confuziile care pot să apară în procesul de reorganizare. Legile și reglementările asigură că toate părțile interesate înțeleg ce se așteaptă de la ele și ce drepturi au. Aceasta facilitează monitorizarea și evaluarea, crescând astfel responsabilitatea factorilor de decizie precum și asigură o bază constantă și previzibilă pentru luarea deciziilor. Prin reglementarea legală a procesului reforma obține un grad de legitimare, demonstrând angajamentul autorităților de a face schimbări într-un mod organizat și reglementat. Max Weber, în teoriile sale despre birocrație, a accentuat importanța regulilor și a procedurilor stabilite pentru funcționarea eficientă a organizațiilor și a instituțiilor guvernamentale (Weber, 1978) [11]. Un cadru legal clar este o extindere a acestui principiu, furnizând aceste reguli la nivelul întregului sistem.

Douglass North, laureat al Premiului Nobel, a subliniat importanța instituțiilor – înțelese ca ansamblu de reguli, proceduri și norme – în modelarea performanței economice a națiunilor. North sugerează că un cadru instituțional solid, incluzând legislația adecvată, este crucial pentru dezvoltarea economică și stabilitatea politică (North, 1990) [12]. Søren Holmberg și Bo Rothstein, în lucrările lor despre calitatea guvernării, evidențiază

necesitatea reglementărilor clare și a integrității instituționale în asigurarea unui guvern bun și a încrederii cetățenilor în instituții (Holmberg, Rothstein, 2012) [13].

Așadar, un cadru legal și normativ adecvat este esențial pentru orice reformă administrativ-teritorială. Pe lângă asigurarea unei baze solide pentru implementare, un astfel de cadru crește încrederea publicului și legitimitatea întregului proces.

Suport tehnic și financiar. Indiferent de mărimea și amploarea unei reforme, suportul tehnic și financiar este vital pentru a asigura implementarea reușită și sustenabilă a acesteia. În contextul reformelor administrativ-teritoriale, aceasta se traduce prin nevoia de expertiză în organizarea administrativă, finanțe publice, managementul resurselor umane și, adesea, tehnologie informațională, precum și prin alocări bugetare adecvate pentru susținerea schimbărilor. Potrivit lui Max Weber, birocrația eficientă este caracterizată de specializare, claritate în responsabilități și expertiză tehnică (Holton, Turner, 2011) [14]. În contextul reformei, aceasta presupune că trebuie să existe experți bine pregătiți care să ghideze procesul de reorganizare, să definească noile competențe și să formeze personalul în cadrul noilor structuri.

Conform lui Sören Holmberg și Bo Rothstein, calitatea guvernantei este strâns legată de resursele disponibile (Holmberg, Rothstein, 2012) [13]. Astfel, pentru a asigura o reformă de succes, finanțarea adecvată este crucială, fie că provine din bugetul național, fie din surse externe.

Suportul tehnic și financiar este esențial nu doar pentru demararea unei reforme, ci și pentru susținerea acesteia pe termen lung, asigurând astfel succesul și durabilitatea schimbărilor propuse.

Comunicare eficientă. Reformele administrativ-teritoriale au un impact profund asupra structurilor guvernamentale și a modului în care serviciile sunt furnizate cetățenilor. De aceea, o strategie de comunicare bine definită devine esențială pentru a informa și educa publicul, pentru a gestiona așteptările și pentru a combate rezistența sau dezinformarea.

Comunicarea nu este doar o cale unidirecțională. Este, de asemenea, esențial să se asculte feedback-ul și preocupările cetățenilor, autorităților locale, organizațiilor civice și ale experților. Prin crearea unui dialog deschis, guvernul poate identifica și aborda probleme neașteptate sau puncte de vedere valoroase care pot îmbunătăți procesul de reformă. Comunicarea eficientă în contextul reformelor administrativ-teritoriale nu doar că asigură un transfer transparent și bine înțeles al informației, dar servește și drept mijloc de construire a încrederii și angajamentului publicului. După cum subliniază Robert Putnam în „Bowling Alone”, încrederea socială este esențială pentru coeziunea civică. O comunicare deschisă și sinceră poate construi încrederea în instituțiile publice, asigurându-se că reformele sunt mai puțin susceptibile de a fi întâmpinate cu scepticism (PUTNAM, 2000) [15]. O democrație sănătoasă depinde de un public bine informat.

Pentru ca reformele administrativ-teritoriale să fie cu adevărat eficace, este esențial ca publicul să fie informat corect, să înțeleagă beneficiile și să simtă că are un rol în

proces. O comunicare eficientă asigură aceste condiții, făcând din reformă nu doar o schimbare tehnică, ci și un efort colectiv.

ETAPELE REFORMEI

Implementarea eficientă a unei reforme administrativ-teritoriale presupune o abordare sistematică și structurată, ce constă în etape clare și măsuri concrete. În continuare cele ce urmează vom descrie cadrul de bază al etapelor procesului și al măsurilor asociate.

Etapa 1. Planificarea preliminară

- **Stabilirea obiectivelor.** În orice proces de schimbare sau reformă, stabilirea obiectivelor constituie temelia pe care se construiește întreaga inițiativă. Având o claritate și o precizie în definirea obiectivelor, organizațiile sau guvernele pot face față complexității reformelor, asigurându-se că acțiunile și resursele sunt aliniate în mod corespunzător. Obiectivele bine definite direcționează toate eforturile către un rezultat specific, eliminând riscul de a devia de la curs sau de a investi inutil în inițiative neconexe (Ntanos, Boulouta, 2012) [16]. Cu obiective clar stabilite se pot evalua în mod eficient progresul și impactul reformei. Acest lucru permite ajustări rapide și eficiente, asigurând că implementarea reformei continuă. În absența obiectivelor clar definite, pot apărea confuzii și ambiguități în ceea ce privește așteptările și responsabilitățile. Stabilirea obiectivelor evită aceste capcane, asigurând că toate eforturile sunt coordonate și orientate către un scop comun. Obiectivele nu sunt doar despre realizări pe termen scurt. Ele trebuie să reflecte și viziunea pe termen lung a reformei, asigurând că fiecare acțiune contribuie la avansarea strategică a inițiativei.

- **Alocarea resurselor.** Fiecare reformă presupune un nivel considerabil de cheltuieli necesare pentru atingerea obiectivelor stabilite. Fără alocarea adecvată a resurselor, reforma riscă să se afunde în stagnare, să nu-și atingă obiectivele sau să provoace mai multe probleme decât a fost menită să rezolve. De asemenea, aceasta oferă un cadru pentru monitorizarea cheltuielilor pe parcursul implementării reformei (Hagen, Harden, 1995) [17]. Existența surselor de finanțare joacă un rol important pentru a asigura și menține realizarea reformei pe termen lung. Toate fondurile urmează a fi corelate – cele din partea guvernului central, cele locale, precum și granturile și fondurile externe. Alocarea strategică a resurselor poate fi văzută ca un act de echilibrare. Pe de o parte, trebuie să se asigure că resursele sunt suficiente pentru a susține reforma; pe de altă parte, trebuie să se evite alocarea excesivă sau irosirea resurselor.

- **Managementul reformei.** Reforma, ca orice alt proces complex, necesită o coordonare meticuloasă, luarea de decizii strategice și o monitorizare continuă a progresului și a impactului pentru a obține rezultatele dorite. Liderii sunt esențiali în formularea viziunii, mobilizarea susținerii și în depășirea obstacolelor. Un lider puternic poate direcționa eforturile echipei, motiva angajații și asigura că reforma rămâne pe drumul cel bun (Kotter, 1996) [18]. Un management eficient al reformei presupune o echipă multidisciplinară care combină expertiză tehnică, cunoștințe locale și abilități manageriale.

Echipa va fi responsabilă pentru planificarea, implementarea și monitorizarea reformei. Având în vedere complexitatea și importanța reformelor în acest domeniu, abilitatea de a gestiona corect procesul de reformă este esențială pentru succesul și durabilitatea schimbărilor.

Etapa 2. Analiza situației curente

- Evaluarea structurii administrative existente. Înțelegerea modului în care structura administrativ-teritorială funcționează în prezent este esențială pentru a determina zonele care necesită schimbări. Aceasta nu se reduce doar la o simplă inventariere a entităților administrative, ci presupune o analiză profundă a modului în care aceste entități funcționează, interacționează și servesc interesele cetățenilor. Evaluarea structurii administrative nu este doar un exercițiu birocratic, ci este esențială pentru optimizarea funcționării unui stat (Putnam, 1993) [15]. Evaluarea poate scoate la lumină suprapuneri de responsabilități, zone unde resursele sunt alocate ineficient sau unde există lacune în serviciile prestate cetățenilor. De exemplu, în analiza sa despre descentralizarea administrativă, Oates (1972) în „Fiscal Federalism” subliniază importanța unui echilibru în alocarea responsabilităților între diferite niveluri de guvernare pentru a evita ineficiențele [19]. Fără o înțelegere clară a punctului de plecare, orice reformă este sortită eșecului. Evaluarea oferă informații vitale despre punctele forte și punctele slabe ale structurii actuale, informații ce pot ghida întregul proces de reformă.

- Identificarea nevoilor și a problemelor. În orice proces de reformă, identificarea corectă a nevoilor și a problemelor asigură un răspuns adecvat la așteptările și realitățile de pe teren. Dacă nu înțelegem corect care sunt nevoile și problemele existente, riscul este de a implementa soluții care nu corespund realităților și, în consecință, de a consuma resurse fără a obține rezultatele dorite. Dialogul cu părțile interesate – fie că vorbim de reprezentanți ai comunităților, specialiști în domeniu sau lideri locali – sunt cruciale în această etapă. Ei sunt cei care trăiesc realitatea zilnică și pot oferi o perspectivă valoroasă asupra provocărilor și nevoilor existente. Participarea activă a acestor părți interesate ajută la crearea unui cadru de înțelegere mult mai precis și, în plus, oferă legitimitate demersului de reformă. Cercetările și studiile de caz, în paralel, vin să adauge o perspectivă analitică și obiectivă asupra situației, ajutând la identificarea modelelor, a cauzelor problemelor și la elaborarea de strategii adecvate pentru abordarea lor. A. Schick (1998), în „Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, a evidențiat importanța înțelegerii contextului și a nevoilor specifice atunci când se planifică și se implementează reforme. Autorul argumentează că nu există o soluție universală și că fiecare reformă trebuie să fie adaptată la contextul local și nevoile specifice [20]. Un alt argument vine din partea lui J.L. Pressman și A. Wildavsky (1973) expus în „Implementation” [21]. Ei subliniază că implementarea unei politici sau a unei reforme poate eșua dacă nu se ține cont de complexitatea problemelor și de nevoile diverselor părți interesate.

Etapa 3. Formularea propunerilor de reformă

- Generarea de propuneri bazate pe date. În era informației, fundamentarea deciziilor pe baza datelor a devenit mai importantă ca niciodată. Crearea de propuneri bazate

pe date asigură că reformele planificate sunt nu doar bine intenționate, ci și adaptate realităților existente, având astfel șanse mai mari de succes. Propunerile bazate pe date sunt mai obiective și relevante pentru situația actuală. Datele oferă o imagine clară a realităților, scutindu-ne de presupuneri și erori de judecată. Utilizarea datelor în procesul de formulare a propunerilor permite o mai mare responsabilizare. Este mai ușor să explici și să justifici deciziile atunci când acestea se bazează pe informații concrete. W. Easterly (2006), în „The White Man’s Burden”, discută despre importanța utilizării datelor în planificarea și implementarea politicilor, arătând că proiectele și reformele bazate pe date au o rată de succes semnificativ mai mare decât cele care se bazează pe presupuneri sau pe ideologii [22].

- Consultarea publică. Consultarea publică nu doar că sporește transparența și participarea cetățenilor, dar oferă și o perspectivă valoroasă asupra posibilităților implicării și rezultate ale propunerilor de reformă. Când oamenii sunt consultați și simt că opiniile lor sunt luate în considerare, ei sunt mai predispuși să susțină și să accepte reformele propuse. Aceasta contribuie la crearea unui sentiment de proprietate și implicare în proces. G. Rowe și L. Frewer (2000) au subliniat în „Public Participation Methods: A Framework for Evaluation” importanța consultării publice în formularea politicilor [23]. Autorii argumentează că implicarea publicului conduce la decizii mai informate și mai echitabile. Publicul poate oferi informații esențiale privind problemele specifice ale comunităților locale, precum și soluțiile potrivite pentru acestea. Adesea, cei afectați direct de reforme pot vedea aspecte pe care experții sau oficialii pot să le omită. S.R. Arnstein (1969), în celebra sa „Ladder of Citizen Participation”, arată că consultarea publică poate varia de la una pur informativă la controlul cetățenesc complet, subliniind importanța unei participări autentice a publicului [24]. Consultarea publică ajută la identificarea și aplanarea dezacordurilor potențiale într-un stadiu incipient, prevenind astfel conflictele și rezistența în fazele ulterioare de implementare. O consultare publică deschisă și transparentă îmbunătățește încrederea în procesul de reformă și în autoritățile implicate.

Etapa 4. Implementarea reformei

- Legiferarea. Propunerile și deciziile la această etapă se transformă în norme și reglementări care guvernează modul în care reforma va fi pusă în practică și monitorizată. Fără un cadru legislativ adecvat și robust, reformele pot fi ineficiente, incoerente sau pot da naștere la nenumărate dispute juridice. Adoptarea unor acte normative oferă reformei o bază legală și, prin urmare, legitimitate. Aceasta ajută la obținerea susținerii publicului și a diferitelor părți interesate, care pot vedea reforma ca fiind legal justificată (Weber, 1978) [11]. Legislația bine redactată oferă o direcție clară și coerență, asigurându-se că toți actorii implicați înțeleg rolurile, responsabilitățile și procedurile. Aceasta reduce ambiguitatea și evită interpretările eronate sau conflictuale. Legislația clară stabilește mecanisme de răspundere. Dacă normele și reglementările sunt încălcate, există un cadru legal care permite sancționarea sau corectarea comportamentului (North, 1990) [12]. În legislație ar trebui să existe și un grad adecvat de adaptabilitate pentru a răspunde la modificările contextului sau la cerințele noi care apar. Și Weber (1978)

subliniază importanța legitimității în funcționarea oricărei structuri administrative [11]. Legislația este unul dintre mecanismele prin care această legitimitate este stabilită.

- Educație și formare. Asigurarea că persoanele implicate în implementare sunt bine informate și echipate cu cunoștințele și abilitățile necesare contribuie la eficacitatea și sustenabilitatea procesului de reformă. Persoanele instruite și informate pot identifica și aborda mai ușor potențialele probleme în faze incipiente, contribuind la un proces de implementare mai fluent și la evitarea unor erori costisitoare (Sen, 1999) [25]. Formarea continuă asigură că noile cunoștințe și abilități sunt actualizate și adaptate la schimbările contextului sau la nevoile emergente, garantând astfel viabilitatea și relevanța reformei pe termen. Educația și formarea sunt piloni centrali ai implementării eficiente a reformelor. Fără a investi în dezvoltarea și instruirea personalului, orice reformă riscă să fie neclară și, în cele din urmă, nesustenabilă.

- Monitorizare și evaluare. Monitorizarea și evaluarea (ME) nu doar că asigură conformitatea cu planurile stabilite, dar furnizează și răspunsuri valoroase pentru îmbunătățirea continuă a procesului. Un sistem eficient de ME permite identificarea rapidă a problemelor și ajustarea strategiilor în funcție de realitățile din teren (Patton, 2011) [26]. Prin ME reforma teritorială poate fi adaptată, îmbunătățită și, în cele din urmă, reușită.

Etapa 5. Revizuire și ajustare

- Analiza reacțiilor și răspunsurilor. Această măsură oferă o perspectivă directă asupra modului în care reforma este percepută, dar și asupra impactului ei real. Evaluând feedback-ul părților interesate, decidenții pot identifica probleme sau deficiențe neobservate anterior și pot face ajustările necesare pentru a aborda aceste probleme (Rossi, Lipsey, & Freeman, 2003) [27]. Prin luarea în considerare a preocupărilor exprimate de părțile interesate, autoritățile pot câștiga încrederea și legitimitatea reformei în fața opiniei publice. Dând importanță feedback-ului, se încurajează participarea continuă și angajamentul părților interesate în procesul de reformă (Reed, 2008) [28].

- Ajustări necesare. Reforma este un proces dinamic, cu multe necunoscute și variabile care pot afecta rezultatele dorite. Astfel, adaptabilitatea și capacitatea de a efectua ajustări pe baza feedback-ului și a datelor obținute sunt vitale pentru succesul reformei. În primul rând, nu toate predicțiile sau anticipările pot reflecta corect realitatea pe teren. Ajustările permit reconcilierea planurilor cu realitatea (Sabatier & Weible, 2007) [29]. Ajustările sunt o formă de învățare. Organizațiile care sunt capabile să învețe și să se adapteze rapid la schimbări sunt mai reușite (Argyris & Schön, 1978) [30]. Un sistem capabil să se adapteze și să facă ajustări regulate devine mai robust în fața schimbărilor și presiunilor din exterior. Prin ascultarea părților interesate și adaptarea în funcție de feedback-ul lor putem menține nivelul ridicat de satisfacție și ne putem îndeplini mai bine obligațiile față de ei.

În concluzie, reforma administrativ-teritorială nu este o sarcină simplă și necesită o planificare atentă, resurse adecvate și angajamentul tuturor părților interesate. Abordând acest proces în etape și având la dispoziție măsurile adecvate, șansele de succes ale re-

formeii cresc semnificativ. În plus, este esențial să se țină cont de feedback și acesta să fie flexibil în fața ajustărilor pentru a răspunde în mod corespunzător nevoilor și cerințelor în schimbare ale societății.

CONCLUZII

Aderarea la Uniunea Europeană presupune adaptarea la un set de valori și standarde care susțin autonomia locală și participarea civică activă, iar descentralizarea este o metodă eficientă de a atinge aceste obiective. Reforma de reorganizare administrativ-teritorială este un proces complex care presupune o abordare strategică și etapizată. Condițiile și etapele acestui proces variază, dar esențial este să se țină cont de specificul local, nevoile și dorințele comunității, precum și de bunele practici internaționale în domeniu.

Procesul de optimizare administrativ-teritorială și descentralizare este vital pentru a asigura o guvernare eficientă, transparentă și apropiată de cetățeni. Aceasta contribuie nu doar la dezvoltarea locală și regională, ci și la consolidarea democrației și la aderarea efectivă la valorile și principiile Uniunii Europene.

Referințe:

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale. În: *Tratate internaționale*, vol. 14, 1999.
2. COMISIA EUROPEANĂ. *Cartea verde privind coeziunea teritorială: Transformarea crizei teritoriale în oportunități*, 2008.
3. HERTZOG, R. Inter-Municipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: LGI/OSI, 2010, pp. 285–308.
4. SWIANIEWICZ, P. Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution? In: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI, 2010, pp. 1-23.
5. PERROUD, T. *Local Governments and the Provision of Public Service in France and the United Kingdom*. Új Magyar Közigazgatás, 2013. Ffhal-01699024.
6. STIGLITZ, J.E., ROSENGARD, J.K. *Economics of the public sector*. 4th ed. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2015. 336.73. ISBN 978-0-393-92522-7
7. BLOM-HANSEN, J. Avoiding the ‘joint-decision trap’: Lessons from intergovernmental relations in Scandinavia. In: *European Journal of Political Research* [online]. 2003, vol. 46, no. 5. Available from: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00441>. First published: 26 September 2003.
8. POLLITT, Ch., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, 2011.

9. OLSON, M. Jr. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press: Cambridge, Mass. 1965. 176 s. (dt. Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Mohr: Tübingen 1968, 181 S.) DO - 10.1007/978-3-658-13213-2_53
10. LINDBLOM, Ch.E. The Science of 'Muddling Through'. In: *Public Administration Review*, 1959, 19, no. 2, pp. 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>.
11. WEBER, M. *Economy and Society*. University of California Press, 1978.
12. NORTH, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
13. HOLMBERG, S., ROTHSTEIN, Bo. *Good Government: The Relevance of Political Science*. University of Gothenburg, DOI: 10.4337/9780857934932. ISBN: 9780857934925. July 2012.
14. HOLTON, R.J. and TURNER, B.S. *Max Weber on economy and society*. ISBN 9780415611275. 224 Pages. Published August 1, 2011 by Routledge.
15. PUTNAM, R.D. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Touchstone Books/Simon & Schuster, 2000. DOI: 10.1145/358916.361990.
16. NTANOS, A.St., BOULOUTA, K. The management by objectives in modern organisations and enterprises. In: *International Journal of Strategic Change Management*, 2012, vol. 4, no. 1, pp. 68-79. DOI: 10.1504/IJSCM.2012.045831
17. VON HAGEN, J., HARDEN, I. Budget processes and commitment to fiscal discipline. In: *European Economic Review*, 1995, vol. 39, no. 3-4, pp. 771-779.
18. KOTTER, J.P. *Leading Change*. Harvard Business Review Press, 1996.
19. OATES, W.E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
20. SCHICK, A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. In: *The World Bank Research Observer*. 1998, vol. 13, no. 1, pp. 123-131.
21. PRESSMAN, J.L., WILDAVSKY, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.
22. EASTERLY, W. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: Penguin Press, 2006.
23. ROWE, G., FREWER, L. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. In: *Science, Technology, & Human Values*, 2000, no 25(1), pp. 3-29.
24. ARNSTEIN, S.R. A Ladder of Citizen Participation. In: *JAIP*, 1969, vol. 35, no. 4, pp. 216-224.
25. SEN, A. *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, 1999.
26. PATTON, M.Q. *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford Press, 2011.

27. ROSSI, P.H., LIPSEY, M.W., & FREEMAN, H.E. *Evaluation: A Systematic Approach*. Sage Publications, 2003.
28. REED, M.S. Stakeholder Participation for Environmental Management: A Literature Review. In: *Biological Conservation*, 2008, no 141(10), pp. 2417-2431.
29. SABATIER, P.A., & WEIBLE, C.M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P.A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, 2007, pp. 189-220).
30. ARGYRIS, C., & SCHÖN, D.A. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley, 1978.