

---

## IS THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANIZATION OF ROMANIA NECESSARY?

---

Tiberiu Horațiu GORUN

Prof. Dr., “Constantin Brâncuși” University of Târgu-Jiu

**Abstract:** *The article examines the necessity and the constitutional limits of an administrative-territorial reorganization of Romania. Starting from a brief history of the forms of territorial organization, from premodern structures to the current configuration, the study demonstrates that the administrative division currently in force—essentially inherited from the 1968 framework—no longer corresponds to contemporary demographic, economic, and institutional realities. The analysis of the constitutional framework highlights that Article 3(3) of the Romanian Constitution exhaustively enshrines the categories of administrative-territorial units—communes, towns, and counties—so that the establishment of regions as proper administrative-territorial units is impossible without a revision of the Fundamental Law. The study draws a rigorous distinction between development regions, which are instruments of planning and cohesion, and administrative regions, which would entail a new level of decentralization, with profound constitutional implications. Under these circumstances, the only realistic and legally feasible direction of reform within the current constitutional framework consists in reducing administrative fragmentation through the amalgamation of certain communes and, where appropriate, through the reconfiguration or amalgamation of certain counties, with a view to increasing administrative efficiency and reducing public costs. The analysis is complemented by a comparative European perspective, which illustrates the general tendency toward territorial consolidation, as well as the limits of any mechanical transfer of institutional models.*

**Keywords:** *administrative-territorial reorganization, administrative-territorial units, regionalization, amalgamation, the Constitution of Romania, decentralization, administrative fragmentation.*

**Contact details  
of the  
author(s):**

### Introducere

Organizarea administrativ-teritorială a unui stat nu este o chestiune pur tehnică sau de oportunitate politică conjuncturală. Ea definește raporturile dintre puterea centrală și comunitățile locale, determină capacitatea administrativă a statului de a furniza servicii publice, influențează



costurile de funcționare ale aparatului administrativ și condiționează reprezentarea democratică a cetățenilor. În România, această temă a generat, în ultimele trei decenii, dezbateri publice recurente, dar adesea lipsite de rigoare juridică și de o distincție clară între ceea ce este oportun politic, ceea ce este util administrativ și ceea ce este posibil constituțional.

Teza pe care o susținem în acest studiu este următoarea: organizarea administrativ-teritorială actuală a României este, în mare măsură, tributară unei logici instituționale vechi, insuficient adaptate realităților demografice, economice, administrative și europene contemporane. Deși nevoia unei reforme teritoriale este reală, instituirea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale propriu-zise nu poate fi realizată, în forma actuală a Constituției, prin simplă voință politică sau prin lege ordinară ori organică, deoarece cadrul constituțional consacră explicit categoriile de unități administrativ-teritoriale. În aceste condiții, singura direcție realistă și juridic fezabilă de reorganizare constă în reducerea fragmentării administrative prin comasarea unor comune și, după caz, prin reconfigurarea sau comasarea unor județe.

Discursul public despre regionalizare a fost, de cele mai multe ori, confundat cu discursul despre descentralizare, despre dezvoltare regională sau despre absorbția fondurilor europene, deși aceste planuri nu se suprapun juridic. Descentralizarea presupune transferul de competențe de la nivel central la nivel local, deconcentrarea implică extinderea serviciilor statului în teritoriu, iar regionalizarea – în sensul propriu-zis al termenului – ar însemna crearea unui nivel administrativ intermediar între județ și stat, cu personalitate juridică, competențe și organe proprii. Or, un astfel de nivel nu există în arhitectura constituțională actuală a României și nu poate fi creat fără o revizuire a Legii fundamentale.

Studiul nostru își propune să parcurgă, într-o manieră sintetică, dar riguroasă, istoria organizării administrativ-teritoriale a României, să analizeze configurația actuală și limitele sale, să demonstreze de ce regionalizarea propriu-zisă este constituțional imposibilă în cadrul normativ în vigoare și să argumenteze că soluția realistă și fezabilă este comasarea unor unități administrativ-teritoriale existente. Demonstrația se sprijină pe izvoare normative, doctrinare, istorice și instituționale, inclusiv pe lucrarea de referință a profesorilor Horațiu Tiberiu Gorun și Adrian Gorun, *Tratat de administrație publică*.<sup>1</sup>

Analiza pe care o propunem este ghidată de patru ipoteze de lucru. Prima: actuala organizare administrativ-teritorială a României păstrează structuri și reflexe instituționale care nu mai corespund realităților demografice și administrative contemporane.

A doua: existența regiunilor de dezvoltare nu echivalează cu existența unor regiuni administrativ-teritoriale în sens constituțional.

A treia: Constituția României limitează în mod direct posibilitatea creării, prin simplă lege, a unui nou nivel administrativ-teritorial denumit regiune.

A patra: o reformă teritorială realistă, legală și eficientă trebuie să se concentreze pe reducerea fragmentării administrative, nu pe o regionalizare constituțional imposibilă în lipsa revizuirii Legii fundamentale.

Metodologic, studiul îmbină analiza normativă a textelor constituționale și legale cu analiza doctrinară, cu perspectiva istorică și cu examinarea comparativă a soluțiilor adoptate în alte state europene. Nu ne propunem o cercetare cantitativă exhaustivă a datelor statistice, ci o argumentație calitativă și normativă în sprijinul tezei enunțate. Publicul-țintă al articolului îl constituie juriștii, cadrele universitare, cercetătorii în științe administrative și politice, studenții la drept și administrație

<sup>1</sup>Horațiu Tiberiu Gorun, Adrian Gorun, *Tratat de administrație publică. Fundamente sociologice, juridice, antropologice, filosofice și istorice ale administrației publice*, vol. I, Editura Universitaria, Craiova, 2022, p. 531.



publică, precum și deciziunii interesați de reforma teritorială a statului. Registrul este cel academic, juridico-administrativ, reflexiv și riguros, fără excese retorice și fără formulare militantă.

## 1. Repere istorice ale organizării administrativ-teritoriale pe teritoriul României

Înțelegerea actuală a organizării administrativ-teritoriale a României impune o retrospectivă istorică, fie ea succintă, asupra formelor prin care comunitățile de pe acest teritoriu au fost structurate administrativ. Nu este vorba despre un exercițiu de erudiție, ci despre identificarea logicilor instituționale care au sedimentat în timp și care, în parte, continuă să influențeze configurația de astăzi.

Primele forme de organizare administrativă pe teritoriul actual al României pot fi identificate în epoca dacică. Statul centralizat al lui Burebista, constituit în fața presiunii externe, a grupat triburile geto-dace în unități teritoriale structurate în jurul cetăților (dave), cu un sistem de dregători locali subordonați puterii centrale.<sup>2</sup> Cucerirea romană a impus ulterior un model administrativ diferit, bazat pe provincii, colonii, municipii și așezări rurale de tip pagus și vicus, cu o ierarhie clară de conducere locală și o fiscalitate centralizată.<sup>3</sup> Retragera aureliană din 271-275 d.Hr. a determinat revenirea la forme comunitare de organizare – obștile sătești –, care au constituit nucleul vieții administrative românești pe parcursul întregului mileniu al migrațiilor.

Formarea statelor medievale românești – Țara Românească, Moldova și voievodatul Transilvaniei – a adus cu sine structuri administrative distincte: județele și ținuturile, plasele și ocoalele, orașele și satele, fiecare cu particularitățile lor regionale.<sup>4</sup> Modernizarea din secolul al XIX-lea, în special reformele lui Alexandru Ioan Cuza, a introdus primul cadru unitar de organizare a teritoriului, prin definirea legală a comunelor, județelor și plaselor. Legea comunală din 1864 și Legea consiliilor județene din același an au pus bazele unui sistem administrativ modern, inspirat din modelul francez al departamentelor.<sup>5</sup>

Marea Unire din 1918 a pus statul român în fața unei provocări administrative considerabile: integrarea unor teritorii cu tradiții, legislații și structuri instituționale diferite. Legea pentru unificarea administrativă din 1925 a împărțit România Mare în 71 de județe și peste 8.800 de comune, dar a menținut diferențe semnificative de suprafață, populație și nivel de dezvoltare între unitățile administrative. Sistemul a fost criticat pentru centralism excesiv, dar și pentru fragmentarea excesivă.<sup>6</sup>

O tentativă de regionalizare a avut loc în perioada guvernării național-țărăniște (1929-1931), prin crearea a șapte directorate ministeriale de tip regional, structurate pe provincii istorice.<sup>7</sup> Experimentul a eșuat rapid, directoratele fiind desființate în 1931, datorită lipsei de pregătire a organelor regionale și a rezistenței politice. Dictatura regală din 1938 a impus o organizare în zece ținuturi, conduse de rezidenți regali, dar această structură a fost una centralistă în esență, nu una de descentralizare regională.<sup>8</sup>

Perioada comunistă a adus transformări radicale. Prin Legea nr. 5 din 1950, organizarea tradițională în județe a fost înlocuită cu un model sovietic de regiuni și raioane, care nu respecta particularitățile istorice și geografice ale spațiului românesc. Acest model a suferit multiple

<sup>2</sup>Constantin Cloșcă, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Fundației Danubius, Galați, 2003, p. 19.

<sup>3</sup>Constantin C. Giurescu, Dinu C. Giurescu, *Istoria românilor*, Ed. Albatros, București, 1975, pp. 97 și urm.

<sup>4</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică*, vol. I, op. cit., pp. 538-540.

<sup>5</sup>Ibidem, pp. 544-546.

<sup>6</sup>Dănuț Radu Săgeată, *Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului*, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2006, p. 51.

<sup>7</sup>Legea pentru organizarea administrației locale nr. 167/1929, în *Monitorul Oficial* nr. 170 din 3 august 1929.

<sup>8</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică*, vol. I, op. cit., pp. 588-590.



reconfigurări – de la 28 de regiuni la 18, apoi la 16 – fiecare reflectând, în fapt, obiective de control politic, nu de eficiență administrativă.<sup>9</sup>

Revenirea la județe a avut loc în 1968, prin Legea nr. 2/1968, care a reintrodus județul ca unitate administrativ-teritorială de bază, alături de comune și orașe. Au fost create 39 de județe (devenite ulterior 41), reconstituind în bună parte configurația interbelică. Această structură – 41 de județe, un municipiu cu statut special (București), peste 2.800 de comune, 320 de orașe și 103 municipii – a fost menținută, cu ajustări minore, și după 1989.<sup>10</sup> Cum remarcă autorii Tratatului de administrație publică, tentativele de reorganizare de după 1989 au eșuat, iar România se află, cu puține excepții, în configurația prefigurată de reforma din 1968.<sup>11</sup>

Această retrospectivă istorică, oricât de succintă, relevă un fapt esențial: organizarea administrativ-teritorială a României nu a fost niciodată un dat imuabil. Ea a suferit modificări profunde de-a lungul timpului, determinate de factori politici, militari, economici și demografici. Județele și ținuturile medievale, departamentele de inspirație franceză ale secolului al XIX-lea, regiunile și raioanele de inspirație sovietică ale perioadei comuniste și județele reinstaurate în 1968 reprezintă tot atâtea formule instituționale diferite, fiecare adaptându-se contextului politic și social al epocii respective. Ceea ce rămâne constant este nevoia periodică de recalibrare a structurilor administrative în funcție de realitățile concrete ale statului și ale populației.

Un element care merită subliniat este că fiecare reformă administrativ-teritorială majoră din istoria României a fost însoțită de rezistențe politice și locale semnificative. Comisia Mehedintzi din 1920 a propus reducerea numărului de județe de la 71 la 48, dar a întâmpinat opoziția vehementă a autorităților din județele vizate de desființare. Directoratele ministeriale din 1929 au fost abandonate după doi ani. Reorganizarea sovietică din 1950 a fost impusă fără consultare democratică. După 1989, fiecare tentativă de reformă s-a lovit de interesele consolidate ale aleșilor locali și ale structurilor birocratice existente. Această constantă istorică nu trebuie să descurajeze reforma, dar trebuie luată în calcul în proiectarea ei.

Trebuie observat, în sfârșit, că perioada de după 1989, care a durat deja peste trei decenii, este una în care organizarea administrativ-teritorială a cunoscut cea mai lungă perioadă de stabilitate din istoria modernă a României, dar nu prin efect al unei opțiuni deliberate și argumentate, ci ca rezultat al inerției instituționale și al lipsei de consens politic. Structura din 1968 a fost pur și simplu păstrată, într-un context radical schimbat, fără o evaluare sistematică a adecvării ei la noile realități. Or, longevitatea unei structuri nu este, în sine, un argument pentru menținerea ei, ci poate fi semnul unei amânări care, cu fiecare deceniu, face reforma mai necesară și totodată mai dificilă.

Din perspectivă comparată, este relevant faptul că organizarea administrativ-teritorială a României a oscilat, de-a lungul istoriei, între două logici concurente: logica fragmentării, care privilegiază proximitatea și reprezentarea locală, și logica consolidării, care privilegiază eficiența și capacitatea administrativă. Cele 71 de județe interbelice reprezentau o opțiune pentru fragmentare; cele 28, apoi 18, apoi 16 regiuni din perioada comunistă reprezentau o opțiune pentru consolidare (deși motivată de obiective politice, nu administrative); cele 39, apoi 41 de județe de după 1968 reprezintă un compromis între cele două logici, compromis care, la momentul adoptării, avea o rațiune instituțională, dar care și-a pierdut substanțial din relevanță odată cu schimbarea condițiilor care l-au generat.

Un alt aspect care merită atenție este raportul dintre organizarea administrativ-teritorială și procesul de modernizare a statului. Reformele teritoriale ale lui Cuza, Legea din 1925, directoratele

<sup>9</sup>*Ibidem*, pp. 615-619.

<sup>10</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică*, vol. I, op. cit., pp. 620-627.

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 627.

din 1929, ținuturile din 1938 și chiar reorganizarea din 1968 au fost, fiecare în felul său, expresii ale unei dorințe de modernizare instituțională. Reforma teritorială nu este, în această perspectivă, un scop în sine, ci un instrument de adaptare a statului la realitățile pe care trebuie să le gestioneze. Atunci când realitățile se schimbă fundamental – cum s-a întâmplat după 1989, prin trecerea la democrație, economia de piață, aderarea la Uniunea Europeană și declinul demografic –, instrumentul trebuie recalibrat. Păstrarea neschimbată a unei structuri concepute pentru un stat centralizat comunist, în contextul unui stat descentralizat democratic, nu este un semn de stabilitate, ci de inerție.

## 2. Configurația actuală a organizării administrativ-teritoriale a României

Cadrul constituțional al organizării administrativ-teritoriale a României este stabilit, în esență, de art. 3 alin. (3) din Constituție, conform căruia teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe, unele orașe putând fi declarate municipii.<sup>12</sup> Principiile care guvernează administrația publică locală – descentralizarea, autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice – sunt consacrate de art. 120 alin. (1) din Constituție.<sup>13</sup> Legislația organică – în prezent Codul administrativ aprobat prin O.U.G. nr. 57/2019 – detaliază organizarea, funcționarea și competențele autorităților administrației publice locale.<sup>14</sup>

România are, în prezent, 41 de județe și municipiul București, 103 municipii, 320 de orașe, 2.861 de comune și peste 12.900 de sate. Această arhitectură administrativă corespunde, în linii mari, structurii stabilite prin reforma din 1968, cu ajustările aduse în 1981 (crearea județelor Giurgiu și Călărași). Principiul autonomiei locale garantează fiecărei unități administrativ-teritoriale dreptul de a-și gestiona în mod autonom interesele colectivității, prin autorități alese – consilii locale, primari, consilii județene și președinți de consilii județene.

Caracterul predominant învechit al actualei organizări administrativ-teritoriale rezultă din mai mulți factori convergenți. În primul rând, structura din 1968 a fost concepută pentru un stat centralizat, cu o economie planificată și o populație în creștere. Or, România post-1989 este un stat descentralizat, cu o economie de piață și un declin demografic accentuat. Recensământul din 2021 a înregistrat o populație de aproximativ 19 milioane de locuitori, față de aproape 23 de milioane în 1992.<sup>15</sup> Depopularea nu a afectat uniform teritoriul: regiunile din sudul și estul țării, precum și zonele rurale au pierdut proporții semnificative din populație, în vreme ce marile centre urbane și-au menținut sau și-au crescut populația.

Fragmentarea administrativă reprezintă una dintre cele mai serioase probleme. Un număr foarte mare de comune au sub 3.000 de locuitori, multe dintre ele nedispunând de veniturile proprii necesare pentru a-și finanța funcțiile administrative elementare.<sup>16</sup> Aceste comune depind aproape integral de transferurile de la bugetul de stat, ceea ce transformă autonomia locală într-o ficțiune juridică. Costurile de funcționare ale aparatului administrativ local – primărie, secretar, contabil, consilieri – nu se justifică economic în cazul comunelor foarte mici, a căror bază fiscală este insignifiantă.

La nivel județean, situația prezintă de asemenea inegalități marcante. Între județul Ilfov, cu o economie dinamică stimulată de proximitatea Bucureștiului, și un județ precum Mehedinți sau

<sup>12</sup>Constituția României, art. 3 alin. (3): „Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii.”

<sup>13</sup>Art. 120 alin. (1) din Constituție: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.”

<sup>14</sup>Codul administrativ, O.U.G. nr. 57/2019.

<sup>15</sup>Conform datelor INS, la recensământul din 2021, România avea 19.053.815 locuitori, față de 22.810.035 la recensământul din 1992.

<sup>16</sup>Conform datelor INS, peste 40% din comunele României au sub 3.000 de locuitori.



Covasna, cu o populație în scădere și resurse limitate, diferențele de capacitate administrativă și fiscală sunt considerabile. Aceste disparități nu sunt doar economice, ci se reflectă în calitatea serviciilor publice, în capacitatea de a atrage investiții și de a gestiona proiecte finanțate din fonduri europene.

Poziția României în Uniunea Europeană adaugă o dimensiune suplimentară analizei. Politica de coeziune a Uniunii operează prin intermediul Nomenclatorului Unităților Teritoriale de Statistică (NUTS), iar regiunile de dezvoltare ale României – constituite prin Legea nr. 315/2004<sup>17</sup> – corespund nivelului NUTS 2.<sup>18</sup> Acestea nu sunt, însă, unități administrativ-teritoriale în sensul Constituției, ci asocieri voluntare de județe, fără personalitate juridică proprie, fără organe alese și fără competențe administrative autonome. Confundarea regiunilor de dezvoltare cu eventuale regiuni administrative este una dintre cele mai frecvente erori conceptuale din dezbateră publică românească.

Această distincție merită dezvoltată. Regiunile de dezvoltare au fost create ca răspuns la cerințele politicii de coeziune a Uniunii Europene, care presupune existența unor unități teritoriale de nivel NUTS 2 pentru programarea și implementarea fondurilor structurale. Ele nu au fost concepute ca unități administrative și nu funcționează ca atare. Consiliile de dezvoltare regională sunt formate din președinții consiliilor județene și din reprezentanți ai consiliilor locale, iar agențiile de dezvoltare regională sunt organisme neguvernamentale de utilitate publică. Faptul că aceste structuri își asumă roluri importante în gestionarea fondurilor europene nu le transformă în unități administrativ-teritoriale în sens constituțional.

Un aspect deseori invocat în favoarea regionalizării privește performanța în absorbția fondurilor europene. Se afirmă că regiuni administrative cu capacitate instituțională proprie ar putea gestiona mai eficient programele operaționale. Argumentul confundă însă două probleme distincte: capacitatea instituțională de gestiune, care poate fi îmbunătățită prin consolidarea structurilor existente, și statutul juridic al entității de gestiune, care nu trebuie în mod necesar să fie cel al unei unități administrativ-teritoriale. Eficiența în absorbția fondurilor depinde de competența instituțională, de resursa umană și de calitatea guvernării, nu de eticheta juridică.

Trebuie menționat, de asemenea, că Uniunea Europeană nu impune statelor membre un anumit model de organizare teritorială ca precondiție pentru accesul la fonduri. Regulamentul (UE) 2021/1060 a lărgit posibilitățile de gestionare descentralizată a fondurilor, fără a prescrie o formulă instituțională specifică. Presiunea europeană în direcția regionalizării este, prin urmare, mai puțin directă decât se presupune în dezbateră publică internă. Ceea ce Uniunea solicită nu este un anumit model, ci eficiență în utilizarea fondurilor, indiferent de structura instituțională prin care aceasta se realizează.

### **3. De ce actuala organizare administrativ-teritorială este insuficient adaptată prezentului**

Argumentul central al secțiunii de față este că organizarea administrativ-teritorială actuală a României persistă într-o logică concepută pentru un alt context istoric, demografic și economic. Această persistență nu este, în sine, un argument suficient pentru reformă – tradiția administrativă are o valoare proprie în asigurarea stabilității și a continuității –, dar devine problematică atunci când structurile moștenite generează ineficiență, costuri disproporționate și incapacitate de răspuns la nevoile reale ale comunităților.

Primul factor care impune reconsiderarea este cel demografic. Populația României a scăzut cu aproape patru milioane de locuitori în trei decenii, iar distribuția teritorială a populației s-a modificat substanțial. Comune care în 1968 aveau câteva mii de locuitori au astăzi câteva sute. Declinul demografic nu afectează doar dimensiunea comunităților, ci și structura lor de vârstă: o comună cu

<sup>17</sup>Legea nr. 315/2004 privind dezvoltare regională în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 577 din 29 iunie 2004.

<sup>18</sup>Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind NUTS.



populație îmbătrânită nu are aceeași nevoie de infrastructură școlară ca una cu populație tânără, dar are nevoi crescute de servicii sociale și medicale pe care nu le poate finanța și gestiona singură.

Al doilea factor este cel al eficienței administrative. Raportul dintre costurile de funcționare ale aparatului administrativ și capacitatea reală de a furniza servicii publice este, în cazul comunelor foarte mici, profund dezechilibrat. Studiile Băncii Mondiale și ale OECD au semnalat în mod repetat că România prezintă un grad ridicat de fragmentare administrativă în comparație cu alte state europene de dimensiuni comparabile, iar această fragmentare generează costuri publice suplimentare fără un beneficiu proporțional în calitatea guvernării locale.<sup>19</sup>

Un al treilea factor privește furnizarea serviciilor publice. Dimensiunea teritorială a unei unități administrative influențează direct capacitatea acesteia de a organiza și gestiona servicii esențiale: alimentarea cu apă, canalizarea, gestionarea deșeurilor, transportul public, întreținerea drumurilor, asistența socială. Comunele foarte mici nu dispun de expertiza tehnică, de resursele umane și de baza fiscală necesare pentru a asigura un nivel minim de calitate a acestor servicii. Rezultatul este fie o dependență totală de transferurile de la bugetul de stat, fie o calitate precară a serviciilor, fie – cel mai adesea – ambele.

Al patrulea factor este cel al sustenabilității financiare. Autonomia locală presupune, conceptual, și autonomie financiară: dreptul și capacitatea comunității locale de a-și finanța din surse proprii cel puțin o parte semnificativă a cheltuielilor. Or, pentru un număr mare de comune, veniturile proprii reprezintă o fracțiune neglijabilă din bugetul local. În aceste condiții, autonomia locală rămâne un principiu declarativ, fără conținut economic real.<sup>20</sup>

Toate aceste argumente converg către o concluzie intermediară: actuala organizare administrativ-teritorială a României necesită o reformă care să reducă fragmentarea, să crească capacitatea administrativă a unităților locale și să raționalizeze costurile publice. Întrebarea esențială rămâne, însă: ce formă poate lua această reformă în limitele cadrului constituțional în vigoare?

Un argument suplimentar, mai rar invocat în dezbaterile publice, dar nu mai puțin relevant, privește reprezentarea democratică. O comună cu câteva sute de locuitori are același număr minim de consilieri locali și aceeași structură de conducere ca o comună cu câteva mii de locuitori. Costul per capita al reprezentanței democratice este, în cazul comunelor foarte mici, disproporționat de mare. În același timp, calitatea deliberării locale este afectată de lipsa de diversitate a competențelor în cadrul consiliilor din comunități foarte mici, unde este dificil de recrutat consilieri cu pregătire adecvată pentru a înțelege și a vota asupra unor chestiuni tehnice complexe precum urbanismul, achizițiile publice sau proiectele de investiții.

Nu în ultimul rând, fragmentarea administrativă afectează și capacitatea României de a răspunde provocărilor generate de apartenența la Uniunea Europeană. Implementarea acquis-ului comunitar, gestionarea fondurilor structurale, aplicarea standardelor europene în domeniul protecției mediului, al transporturilor sau al energiei presupun o capacitate administrativă pe care multe unități locale nu o dețin. Departamentele de specialitate necesare – urbanism, protecția mediului, achiziții publice, managementul proiectelor – nu pot fi constituite și menținute în mod realist la nivelul fiecărei comune mici din România. Soluția nu este multiplicarea infinită a structurilor birocratice, ci redimensionarea unităților administrative la o scară care să le permită să funcționeze efectiv.

Trebuie precizat că recunoașterea necesității unei reforme nu echivalează cu desconsiderarea valorii autonomiei locale sau cu negarea dreptului comunităților de a se autoguverna. Dimpotrivă, o

<sup>19</sup>Banca Mondială, Romania - Functional Review of the Public Administration, 2011. A se vedeși OECD, Territorial Reviews: Romania, Paris, 2020.

<sup>20</sup>Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997.



reformă bine concepută ar întări autonomia locală reală, oferindu-i un suport material și instituțional pe care actuala configurare nu îl asigură în mod egal tuturor comunităților. Diferența dintre autonomia formală – garantată de Constituție și de lege – și autonomia reală – condiționată de resurse, competențe și capacitate – este una dintre cele mai presante probleme ale administrației publice locale românești.

Un alt factor care agravează inadecvarea actualei organizări este evoluția urbanizării. România a cunoscut, după 1989, un proces de concentrare a populației în și în jurul marilor centre urbane, în paralel cu o depopulare accelerată a zonelor rurale periferice. Ariile metropolitane s-au extins dincolo de limitele administrative ale orașelor-nucleu, iar comunele periurbane au cunoscut o creștere demografică și economică spectaculoasă, în vreme ce comune situate la distanță de centrele economice au continuat să se depopuleze. Această dinamică nu este reflectată în organizarea administrativă actuală, care tratează în mod identic, sub aspect instituțional, o comună periurbană în creștere și o comună rurală în declin avansat. Or, diferențele dintre aceste două realități sunt atât de mari, încât aplicarea unui regim juridic uniform devine, în practică, inoperantă.

Se impune, de asemenea, observația că problemele generate de fragmentarea administrativă nu sunt doar de natură economică sau instituțională, ci afectează și drepturile cetățenilor. Accesul la servicii publice de calitate – educație, sănătate, apă potabilă, canalizare, drumuri – variază dramatic în funcție de unitatea administrativă în care locuiește cetățeanul. O comună cu resurse suficiente poate asigura aceste servicii la un nivel acceptabil; o comună fără resurse nu le poate asigura deloc sau le asigură la un nivel foarte scăzut. Această inegalitate de acces la servicii publice de bază, determinată nu de opțiuni individuale, ci de configurația administrativă, ridică probleme de echitate și de coeziune socială care nu pot fi ignorate într-un stat democratic și membru al Uniunii Europene.

Toate aceste argumente – demografice, fiscale, administrative, democratice, europene și de echitate socială – converg către o concluzie intermediară: actuala organizare administrativ-teritorială a României necesită o reformă care să reducă fragmentarea, să crească capacitatea administrativă a unităților locale și să raționalizeze costurile publice. Întrebarea esențială rămâne, însă: ce formă poate lua această reformă în limitele cadrului constituțional în vigoare?

#### **4. Limitele constituționale ale regionalizării României**

Dezbaterea despre regionalizarea României a ocupat, în ultimii douăzeci de ani, un loc central în discursul public și politic. Promisiuni privind crearea de regiuni administrative au figurat în programele mai multor formațiuni politice, iar proiecte de regionalizare au fost semnalate periodic, fără a se concretiza însă într-o reformă efectivă. Explicația acestui eșec nu este doar politică – lipsa de voință sau de consens –, ci, în mod fundamental, juridică: Constituția României nu permite crearea unui nou nivel de unități administrativ-teritoriale fără revizuirea sa.

Art. 3 alin. (3) din Constituție stabilește, în termeni expliți, că teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe.<sup>21</sup> Această formulare are un caracter enumerativ și limitativ, nu exemplificativ. Constituantul nu a folosit o formulă deschisă, ci a nominalizat expres categoriile admise. Consecința juridică este directă: orice lege care ar institui un nivel administrativ-teritorial nou ar contraveni textului constituțional.

Curtea Constituțională a avut ocazia să se pronunțe asupra unor aspecte conexe. În Decizia nr. 1/2014, Curtea a subliniat legătura indisolubilă dintre organizarea administrativ-teritorială și textul Constituției, confirmând că modificarea categoriilor de unități administrativ-teritoriale nu este de competența legiuitorului ordinar sau organic.<sup>22</sup> Orice reformă care ar modifica tipologia unităților

<sup>21</sup> Art. 3 alin. (3) din Constituție: „Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe.”

<sup>22</sup> Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 123 din 19 februarie 2014.



administrativ-teritoriale – adăugând un nou nivel sau eliminând unul existent – presupune parcurgerea procedurii de revizuire a Constituției, cu toate exigențele pe care aceasta le impune: inițiativă calificată, adoptare în fiecare Cameră cu o majoritate de două treimi și aprobare prin referendum.<sup>23</sup>

Este esențial să se distingă, în acest context, între regiunile de dezvoltare și regiunile administrative. Regiunile de dezvoltare ale României, constituite prin Legea nr. 315/2004, sunt cadre instituționale de planificare, coordonare și implementare a politicilor de dezvoltare regională. Ele corespund nivelului NUTS 2 al Nomenclatorului european și sunt compuse din asocieri de județe. Aceste regiuni nu au personalitate juridică proprie, nu au organe alese prin vot direct, nu exercită competențe administrative autonome și nu colectează venituri proprii. Consiliile de dezvoltare regională și agențiile de dezvoltare regională funcționează ca structuri de cooperare interinstituțională, nu ca autorități publice locale.<sup>24</sup>

O regiune administrativă, în schimb, ar presupune: un teritoriu determinat, o colectivitate locală cu personalitate juridică, organe de conducere alese prin vot democratic, competențe proprii stabilite prin lege și resurse financiare autonome. Crearea unui astfel de nivel intermediar între județ și stat ar modifica în mod substanțial arhitectura constituțională a României, afectând nu doar art. 3, ci și dispozițiile privind administrația publică locală (art. 120-123), prefectul (art. 123) și, potențial, chiar principiul statului unitar (art. 1).<sup>25</sup>

Procedura de revizuire a Constituției României este reglementată de art. 150-152.<sup>26</sup> Ea impune, pe lângă cerințele procedurale menționate, și limite materiale: art. 152 alin. (1) interzice revizuirea dispozițiilor privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului.<sup>27</sup> Crearea unor regiuni administrative cu competențe largi ar putea fi interpretată, în funcție de amploarea reformei, ca o afectare a caracterului unitar al statului, deși aceasta nu este o concluzie inevitabilă. Statele unitare regionalizate – precum Franța, Italia sau Spania – demonstrează că regionalizarea nu echivalează neapărat cu federalizarea. Ceea ce contează, însă, în dreptul constituțional român, este că niciuna dintre aceste opțiuni nu poate fi realizată fără revizuirea explicită a Constituției.

Legiuitorul ordinar și organic are competența de a stabili limitele teritoriale ale comunelor, orașelor și județelor, de a crea sau desființa comune, de a reconfigura județe. Art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție prevede că organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală se reglementează prin lege organică.<sup>28</sup> Aceasta înseamnă că legiuitorul poate opera modificări în interiorul categoriilor constituționale existente – poate comasa comune, poate redistribui sate între comune, poate chiar redefini limitele județelor –, dar nu poate adăuga o categorie nouă de unități administrativ-teritoriale. Diferența este esențială: între reformă în cadrul Constituției și reformă a Constituției.

Această concluzie nu presupune o evaluare negativă a ideii de regionalizare în sine. Statele europene care au adoptat modele regionale au obținut, în multe cazuri, rezultate pozitive în termeni de guvernanta și de dezvoltare teritorială. Problema nu este că regionalizarea ar fi, în abstract, o idee rea, ci că, în concret, ea nu poate fi realizată în România fără parcurgerea unei proceduri constituționale complexe, care necesită un consens politic larg și o dezbatere publică aprofundată. Până la realizarea, eventuală, a acestui consens, reforma teritorială trebuie căutată în cadrul instituțional existent, nu în afara lui.

<sup>23</sup>Art. 150-152 din Constituția României reglementează procedura de revizuire a Constituției.

<sup>25</sup>Constituția României, art. 1 alin. (1): „România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.”

<sup>26</sup>Art. 150-152 din Constituția României privind procedura de revizuire.

<sup>27</sup>Art. 152 alin. (1) din Constituție stabilește limitele revizuirii.

<sup>28</sup>Art. 3 alin. (3) coroborat cu art. 73 alin. (3) lit. o) din Constituție.



Merită menționat, în această secțiune, și un argument de politică constituțională. Tentativele de revizuire a Constituției României din ultimele două decenii nu au reușit, ceea ce sugerează că pragul de consens necesar pentru o reformă constituțională este, în condițiile politice actuale, greu de atins. A condona reforma teritorială de o revizuire constituțională înseamnă, în practică, a o amâna sine die. Or, problemele generate de fragmentarea administrativă nu așteaptă rezolvarea ecuației constituționale. Ele se agravează cu fiecare an de declin demografic, cu fiecare exercițiu bugetar în care comune fără resurse primesc transferuri de la bugetul central doar pentru a-și plăti funcționarii. Soluția pragmatică este, în aceste condiții, de a acționa în perimetrul permis de Constituție, fără a aștepta o reformă fundamentală care poate veni sau poate întârzia încă decenii.

Un contraargument frecvent invocat în favoarea regionalizării, chiar cu prețul revizuirii constituționale, este acela că regiunile administrative ar conferi României un avantaj structural în raporturile cu instituțiile europene, prin existența unor autorități regionale cu capacitate de negociere și de implementare a programelor de coeziune. Acest argument, deși nu lipsit de o anumită plauzibilitate, suferă de o deficiență logică semnificativă: el presupune că forma instituțională generează automat capacitate instituțională, ceea ce nu este adevărat. Crearea unor regiuni ca unități administrativ-teritoriale nu ar garanta, prin ea însăși, o mai bună absorbție a fondurilor sau o mai bună guvernare locală. Performanța depinde de calitatea resursei umane, de stabilitatea instituțională, de coerența politicilor publice și de mecanismele de control și de responsabilitate, elemente care pot fi îmbunătățite și în cadrul instituțional actual, fără a crea un nou nivel administrativ.

Trebuie subliniată, de asemenea, diferența esențială dintre trei tipuri de reformă care sunt adesea confundate în dezbaterea publică românească: reforma constituțională, care ar presupune introducerea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale printr-o revizuire a Legii fundamentale; reforma legislativă, care presupune reorganizarea teritoriului în limitele categoriilor constituționale existente, prin comasarea comunelor și reconfigurarea județelor; și reforma administrativă, care presupune îmbunătățirea funcționării structurilor existente, prin profesionalizare, digitalizare, cooperare intercomunală și optimizare a gestiunii publice. Aceste trei tipuri de reformă nu sunt mutual exclusive, dar se disting prin natura lor juridică, prin procedurile pe care le implică și prin orizontul de timp în care pot fi realizate. Reforma legislativă și cea administrativă sunt fezabile pe termen scurt și mediu, în vreme ce reforma constituțională rămâne un obiectiv pe termen lung, condiționat de un consens politic care, deocamdată, nu există.

## **5. Singura reformă realistă în actualul cadru constituțional: comasarea unor comune și județe**

Dacă regionalizarea propriu-zisă – în sensul creării unui nivel administrativ-teritorial nou – este imposibilă fără revizuirea Constituției, întrebarea legitimă devine: ce reformă teritorială este fezabilă în cadrul constituțional actual? Răspunsul pe care îl propunem este comasarea unor comune și, într-o perspectivă complementară, reconfigurarea sau comasarea unor județe.

Comasarea comunelor reprezintă cea mai directă și mai eficientă soluție de raționalizare administrativă. Ea nu presupune modificarea Constituției, deoarece comuna, ca unitate administrativ-teritorială, rămâne în arhitectura constituțională; ceea ce se modifică este numărul și configurația comunelor, prin reunirea celor cu populație și capacitate administrativă insuficiente. Această operațiune intră pe deplin în competența legiuitorului organic, care stabilește, prin lege, organizarea teritoriului.

Criteriile care ar putea fundamenta o reformă de comasare sunt multiple și trebuie aplicate cumulativ, nu alternativ: dimensiunea demografică – un prag minim de populație care să asigure viabilitatea administrației locale; continuitatea teritorială – comunele comasate trebuie să formeze un



teritoriu coerent geografic; capacitatea fiscală – comuna rezultată trebuie să dispună de o bază fiscală suficientă pentru a-și finanța parțial funcționarea din surse proprii; accesul la servicii publice – distanța și timpul de acces al cetățenilor la serviciile administrative de bază nu trebuie să crească în mod disproporționat.

Un prag demografic minim, de exemplu de 3.000-5.000 de locuitori, ar reduce semnificativ numărul de comune, dar ar trebui aplicat cu flexibilitate, ținând cont de condițiile geografice specifice. Într-o zonă montană, o comună de 2.500 de locuitori poate fi viabilă dacă dispune de surse de venit proprii, în vreme ce o comună de câmp cu 3.500 de locuitori și nicio sursă fiscală semnificativă nu este mai sustenabilă decât una cu 1.500 de locuitori. Criteriul fiscal trebuie, prin urmare, să completeze criteriul demografic, nu să îl înlocuiască.

Reconfigurarea sau comasarea unor județe este o operațiune mai complexă, dar nu exclusă din cadrul constituțional. Constituția menționează județul ca unitate administrativ-teritorială, dar nu stabilește un număr fix de județe și nici nu impune configurația lor actuală. Prin lege organică, legiuitorul poate reduce numărul de județe, poate modifica limitele acestora sau poate comasa județe. O astfel de reformă ar fi justificată în cazul județelor cu populație foarte redusă, cu bază economică slabă și cu capacitate administrativă limitată.

Avantajele administrative și bugetare ale unei reforme de consolidare teritorială sunt semnificative. Reducerea numărului de comune ar diminua costurile de funcționare ale administrației locale, ar permite concentrarea resurselor umane calificate în mai puține structuri, ar crește capacitatea de gestiune a proiectelor de investiții și a fondurilor europene și ar reduce birocrăția inutilă. Reducerea numărului de județe ar simplifica relația dintre administrația centrală și cea locală, ar elimina suprapunerile de competențe și ar permite o coordonare mai eficientă a politicilor publice teritoriale.<sup>29</sup>

Rezistențele politice față de o reformă de comasare sunt previzibile și nu trebuie minimalizate. Orice reducere a numărului de comune sau de județe implică pierderea unor mandate de aleși locali, redistribuirea resurselor și reconfigurarea echilibrului politic local. Experiența europeană demonstrează că asemenea reforme sunt posibile, dar necesită un consens politic suficient, o perioadă tranzitorie adecvată și garanții procedurale care să asigure legitimitatea democratică a procesului.<sup>30</sup> Carta europeană a autonomiei locale prevede, la art. 5, că orice modificare a limitelor teritoriale locale trebuie precedată de consultarea comunităților implicate.<sup>31</sup>

O reformă de consolidare teritorială nu trebuie confundată cu centralizarea. Comasarea unor comune nu înseamnă desființarea autonomiei locale, ci redimensionarea acestora pe baze mai sustenabile. O comună mai mare, cu resurse și capacitate administrativă sporită, poate exercita mai eficient autonomia locală decât o comună foarte mică, dependentă integral de transferurile de la stat. În aceeași logică, un județ redimensionat poate fi un partener mai credibil al statului central și al Uniunii Europene.

Un aspect practic esențial privește perioadele tranzitorii. Orice reformă de comasare presupune o perioadă de adaptare instituțională, în care noile structuri administrative trebuie constituite, personalul redistribuit, registrele consolidate, patrimoniul transferat. Experiența europeană sugerează că perioade tranzitorii de doi până la patru ani sunt necesare pentru a asigura o tranziție ordonată. De asemenea, este recomandabil ca reforma să fie pusă în aplicare într-un moment care să coincidă cu ciclul electoral local, pentru a evita situația în care aleși locali sunt destituiți în cursul mandatului.

Nu trebuie neglijat nici aspectul identitar. Comunele, chiar și cele foarte mici, au adesea o identitate locală proprie, ancorând sentimentul de apartenență al locuitorilor. Comasarea nu ar trebui

<sup>29</sup>OECD, *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, Paris, 2019.

<sup>30</sup>Consiliul Europei, *Recomandarea CM/Rec(2004)12 privind procesele de fuzionarea autorităților locale*.

<sup>31</sup>Carta europeană a autonomiei locale, art. 5.



să ignore acest aspect, ci să îl integreze: păstrarea denumirilor satelor componente, menținerea unor instituții de proximitate (cum ar fi birouri de stare civilă sau puncte de asistență), înțelegerea că o comună comasată nu este o entitate artificială, ci o comunitate mai largă cu rădăcini în comunitățile componente. O reformă care ar ignora dimensiunea identitară ar risca să genereze opoziție socială și să își erodeze legitimitatea.

În ceea ce privește comasarea județelor, aceasta este o operațiune politică mai sensibilă decât comasarea comunelor, dar nu lipsită de precedent istoric. După cum s-a arătat, în perioada interbelică, Comisia Mehedinți a propus reducerea de la 71 la 48 de județe, iar reforma din 1968 a reintrodus numai 39 de județe față de cele 58 existente în 1950. Reducerea numărului de județe ar putea genera economii bugetare semnificative la nivelul aparatului județean – consiliu județean, prefectură, servicii deconcentrate – și ar simplifica coordonarea politicilor publice. Un număr de 25-30 de județe, de pildă, ar putea corespunde mai bine realităților economice și demografice actuale, dar o astfel de propunere necesită analize tehnice aprofundate și un proces de consultare extins.

## 6. Scurtă perspectivă comparativă europeană

Experiența europeană oferă exemple semnificative de consolidare teritorială, care pot informa, fără a prescrie, o eventuală reformă în România. Trebuie subliniat, însă, de la bun început, că niciun model european nu poate fi transplantat mecanic: fiecare stat are propria tradiție constituțională, propriile echilibre politice și propria logică instituțională.

Danemarca a realizat în 2007 o reformă de amploare, reducând numărul municipalităților de la 271 la 98 și al comitatelor de la 14 la 5 regiuni. Grecia a parcurs un proces similar prin Programul Kallikratis din 2010, care a redus numărul municipalităților de la peste 1.000 la 325. Letonia a trecut în 2021 de la peste 500 de municipalități la 42. În toate aceste cazuri, obiectivul declarat a fost creșterea eficienței administrative, îmbunătățirea furnizării serviciilor publice și reducerea costurilor.<sup>32</sup>

Modelele regionale europene sunt, la rândul lor, instructive, dar nu pot fi aplicate direct cazului românesc. Franța și-a reorganizat regiunile în 2015, reducându-le de la 22 la 13, dar aceste regiuni sunt colectivități teritoriale cu personalitate juridică, competențe legislative și buget propriu, consacrate în Constituția franceză. Germania funcționează pe un model federal, în care landurile sunt state federate cu constituții proprii. Italia are regiuni cu statute diferite, unele cu autonomie largă. Polonia a introdus voievodatele prin reforma din 1999, ca nivel intermediar între districte și stat.<sup>33</sup> Toate aceste structuri sunt expresia unor opțiuni constituționale specifice, care nu pot fi reproduse în România fără o reformă constituțională propriu-zisă.

Ceea ce România poate prelua din experiența europeană nu este modelul regional – care presupune o arhitectură constituțională diferită –, ci principiul consolidării teritoriale: reducerea numărului de unități administrative mici și fragile, în favoarea unor structuri mai mari, mai capabile și mai eficiente. Acest principiu este compatibil cu orice formă de stat și nu necesită, în sine, o reformă constituțională.<sup>34</sup>

Trebuie reținut, totodată, că reformele de consolidare teritorială din Europa nu au fost lipsite de dificultăți. Rezistențe locale, pierderi identitare, perioade tranzitorii dificile și chiar regresuri parțiale au însoțit procesele de reformă. Lecția pe care o putem extrage este că o reformă teritorială nu reușește

<sup>32</sup>Danemarca a redus numărul municipalităților de la 271 la 98 în 2007; Grecia a trecut de la peste 1.000 la 325 prin Programul Kallikratis din 2010; Letonia de la 500+ la 42 în 2021.

<sup>33</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică*, vol. I, op. cit., pp. 394-472.

<sup>34</sup>Swianiewicz, op. cit., pp. 15-38.



dacă este impusă unilateral și fără consultare, dar nici dacă este abandonată din cauza rezistențelor previzibile.<sup>35</sup>

Un caz ilustrativ este cel al Danemarcei. Reforma din 2007 a fost precedată de ani de dezbateri, de studii tehnice și de negocieri politice. Rezultatul a fost o reducere substanțială a numărului de municipalități, însoțită de un transfer semnificativ de competențe de la nivelul central către cel local. Municipalitățile rezultate au dobândit capacitatea de a gestiona servicii publice complexe – sănătate, educație, asistență socială – pe care municipalitățile mici anterioare nu le puteau asigura. Reforma daneză demonstrează că consolidarea teritorială poate fi un instrument de întărire, nu de slăbire, a autonomiei locale.

Cazul Greciei oferă o altă perspectivă, mai puțin optimistă. Programul Kallikratis din 2010, deși a redus semnificativ numărul municipalităților, a fost adoptat în contextul crizei economice și a fost perceput, parțial, ca o măsură de austeritate impusă de presiuni externe. Rezistențele locale au fost puternice, iar perioada de adaptare a fost dificilă. Lecția grecească este că o reformă de consolidare teritorială nu ar trebui realizată sub presiunea crizei, ci ca parte a unui proiect deliberat de modernizare administrativă, cu sprijin politic larg și cu resurse adecvate pentru tranziție.

Cazul polonez este poate cel mai relevant pentru România, dată fiind proximitatea geografică, dimensiunea comparabilă și istoricul comun post-comunist. Polonia a realizat în 1999 o reformă administrativă ambițioasă, creând trei niveluri de guvernare locală: gmina (comuna), powiat (districtul) și voievodatul (regiunea). Voievodatele poloneze sunt unități administrativ-teritoriale propriu-zise, cu autorități alese și competențe specifice. Această reformă a fost însă posibilă deoarece Constituția poloneză din 1997 prevedea explicit un cadru flexibil de organizare teritorială, fără a fixa limitativ categoriile de unități administrative – ceea ce o deosebește fundamental de Constituția României.<sup>36</sup>

Prin urmare, perspectiva comparativă confirmă două concluzii esențiale pentru cazul românesc. Prima: consolidarea teritorială, prin reducerea numărului de unități administrative mici, este o tendință generală în Europa și a produs, în majoritatea cazurilor, rezultate pozitive în termeni de eficiență și de calitate a serviciilor publice. A doua: modelul regional, oricât de atractiv, este condiționat de cadrul constituțional al fiecărui stat și nu poate fi importat ignorând specificul normativ național. România poate și trebuie să învețe din experiența europeană, dar trebuie să aplice aceste lecții în cadrul propriu, nu într-un cadru imaginar pe care îl dorește, dar pe care nu îl are.

## Concluzii

Organizarea administrativ-teritorială a României reflectă, în configurația sa actuală, o logică instituțională concepută în 1968, într-un context demografic, economic și politic fundamental diferit de cel contemporan. Structura de 41 de județe, peste 2.800 de comune, peste 300 de orașe și 103 municipii a fost dimensionată pentru un stat centralizat, cu economie planificată și cu o populație în creștere. România de astăzi este un stat descentralizat, membru al Uniunii Europene, cu o economie de piață și cu o populație în scădere accentuată. Discrepanța dintre structura administrativă moștenită și realitățile actuale generează ineficiență, costuri disproporționate, capacitate administrativă scăzută la nivel local și o autonomie locală care, pentru multe dintre comunele mici, rămâne pur formală.

Nevoia unei reforme teritoriale este reală, dar ea nu poate fi satisfăcută prin soluții constituționale imposibile. Regionalizarea, în sensul strict al termenului – crearea de regiuni ca unități administrativ-teritoriale cu personalitate juridică, organe alese și competențe proprii – nu este posibilă în cadrul actual al Constituției României. Art. 3 alin. (3) consacră în mod limitativ categoriile de unități

<sup>35</sup>Swianiewicz, Paweł (ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Open Society Institute, Budapest, 2010.

<sup>36</sup>H.T. Gorun, A. Gorun, *Tratat de administrație publică*, vol. I, op. cit., pp. 474-483.



administrativ-teritoriale: comune, orașe și județe. Regiunile de dezvoltare, oricât de utile pentru politica de coeziune europeană, nu sunt și nu pot deveni, prin simplă voință legislativă, unități administrativ-teritoriale.

Soluția realistă și juridic fezabilă constă în reducerea fragmentării administrative prin comasarea unor comune și, complementar, prin reconfigurarea sau comasarea unor județe. Această reformă nu necesită revizuirea Constituției, se înscrie pe deplin în competența legiuitorului organic, poate fi calibrată pe baza unor criterii clare – demografice, fiscale, teritoriale și de acces la servicii publice – și poate genera beneficii reale în termeni de eficiență administrativă, reducere a costurilor și creștere a capacității de guvernare locală.

Studiul de față nu propune un model concret de reorganizare – acesta necesită analize tehnice aprofundate, date actualizate și un proces de consultare democratică –, ci stabilește cadrul argumentativ și juridic al reformei posibile. Contribuția esențială a demersului nostru este de a clarifica o confuzie persistentă din spațiul public: aceea dintre dorința de modernizare administrativă și posibilitatea juridică reală de a o realiza într-un cadru constituțional dat.

Ipotezele de lucru formulate în introducere au fost, considerăm, verificate de-a lungul demonstrației. Prima ipoteză – inadecvarea actuală a organizării administrativ-teritoriale – a fost susținută prin analiza factorilor demografici, economici, fiscali și instituționali care au erodat baza pe care fusese concepută structura din 1968. A doua ipoteză – neechivalența dintre regiunile de dezvoltare și regiunile administrative – a fost demonstrată prin analiza statutului juridic, a competențelor și a modului de funcționare a regiunilor de dezvoltare, care rămân instrumente de planificare, nu unități administrativ-teritoriale. A treia ipoteză – imposibilitatea constituțională a regionalizării fără revizuirea Legii fundamentale – a fost argumentată prin exegeza art. 3 alin. (3) din Constituție și prin referința la jurisprudența Curții Constituționale. A patra ipoteză – fezabilitatea reformei prin comasare – a fost susținută prin analiza competențelor legiuitorului organic și prin perspectiva comparativă europeană.

Reforma teritorială a României este, în esență, o problemă de responsabilitate politică și de curaj instituțional. Instrumentele juridice pentru o reformă în cadrul constituțional există. Datele demografice și fiscale furnizează argumente suficiente. Experiența europeană oferă modele de referință și lecții utile. Ceea ce lipsește este voința politică de a aborda o reformă care, inevitabil, va produce și nemulțumiri și rezistențe. Dar amânarea nu rezolvă problemele; le agravează. Cu fiecare an de declin demografic, cu fiecare ciclu bugetar în care comune fără viabilitate fiscală primesc transferuri compensatorii, costul reformării crește, iar beneficiile potențiale se erodează. Reforma este necesară, dar trebuie căutată în limitele Constituției în vigoare, nu în formule politice aparent spectaculoase, dar juridic inoperabile.

## Bibliografie

### **Legislație**

Constituția României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

Codul administrativ, O.U.G. nr. 57/2019, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.

Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată.

Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România.

Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925.

Legea pentru organizarea administrațiunii locale nr. 167/1929.

Legea administrativă din 14 august 1938.

Legea nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului RPR.

Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului RSR.

Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale.

Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 privind nomenclatorul NUTS.

Regulamentul (UE) 2021/1060 privind fondurile structurale.

### **Jurisprudență**

Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014.

Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014.

Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011.

### **Lucrări doctrinare**

Agrigoroaiei, Ion, România interbelică, vol. I, Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, Iași, 2001.  
Apetrei, Nicolae Cristian, Istoria Administrației Publice, Note de curs, Universitatea Dunărea de Jos, Galați, 2006.

Cloșcă, Constantin, Istoria dreptului românesc, Ed. Fundației Danubius, Galați, 2003.

Giurescu, Constantin C., Giurescu, Dinu C., Istoria românilor, Editura Albatros, București, 1975.

Gorun, Horațiu Tiberiu, Gorun, Adrian, Tratat de administrație publică. Fundamente sociologice, juridice, antropologice, filosofice și istorice ale administrației publice, vol. I, Editura Universitaria, Craiova, 2022.

Gorun, Horațiu Tiberiu, Gorun, Adrian, Lumea Românească și ideile-forță (de la origini până la 1848), Editura Universitaria, Craiova, 2022.

Săgeată, Dănuț Radu, Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului, Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, București, 2006.

Swianiewicz, Paweł (ed.), TerritorialConsolidationReforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, 2010.

### **Studii și rapoarte instituționale**

Banca Mondială, Romania – Functional Review of the Public Administration, 2011.

Comisia Europeană, Rapoartele de țară privind România, seria 2019-2024.

Consiliul European, Recomandarea CM/Rec(2004)12 privind procesele de fuzionare a autorităților locale.

Consiliul European, Carta europeană a autonomiei locale, Strasbourg, 1985.

Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, Strategia de descentralizare 2015-2025.

OECD, MakingDecentralisationWork: A Handbook for Policy-Makers, Paris, 2019.

OECD, Multi-levelGovernanceReforms: Overview of OECD Country Experiences, Paris, 2017.

OECD, TerritorialReviews: Romania, Paris, 2020.

### **Surse statistice și documente europene**



Eurostat, Regional Statistics, disponibil la <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions>.  
Institutul Național de Statistică, Recensământul populației și locuințelor din 2021,  
<https://www.recensamantromania.ro/>.