

Reforma administrativ-teritorială și impactul acesteia asupra corpului de funcționari din administrația publică locală

Natalia SAITARLÎ,
doctorandă, Universitatea de Stat
„B. P. Hașdeu” din Cahul

SUMMARY

Any reform of the administrative-territorial delimitation must have a theoretical foundation, based on the in-depth research of the existing realities. Because namely a good administrative-territorial organization of the country affects both the results of an effective administration and the administrative body itself.

Practica a demonstrat că succesul bunei guvernări și progresul general al societății sunt legate în mod indisolubil. O asemenea organizare a administrației locale favorizează amplasarea rațională a investițiilor publice pe cuprinsul întregii țări, asigură dezvoltarea armonioasă a tuturor zonelor și localităților. Perfecționarea structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pârghie importantă pentru realizarea optimă a funcțiilor administrației publice în statul de drept. [1, p. 54]

În acest context, prof. Ioan Alexandru menționează că organizarea administrativ-teritorială are menirea de a asigura creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale, în special cu unitățile de bază, asigurarea unui control mai eficient și a unui sprijin mai competent unităților administrativ-teritoriale. [1, p. 53] Potrivit altei opinii, organizarea administrativ-teritorială este un „element-cheie al reformei administrației publice.” 2, p. 76]

Pornind de la ideea că guvernele succesoare sunt obligate să continue reformarea administrației sub aspectul modernizării acesteia, prof. Dana Apostol Tofan, citată de prof. Sergiu Cornea, consideră că orice reformă sau modificare a delimitării administrativ-teritoriale trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, urmare a unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar, mai ales, negati-

ve pe care le-ar provoca reglementarea determinată. [3, p. 77]

În opinia noastră, o bună organizare administrativ-teritorială a țării influențează atât eficiența procesului de guvernare, cât și eficiența activității tuturor aleșilor și funcționarilor din autoritățile publice locale.

În Republica Moldova, cuvântul „reformă” a devenit la modă și fiecare guvern caută să intre în istorie cu propria sa „reformă”, iar, după cum guvernele se schimbă foarte des, nu vom reuși niciodată să urmărim întregul proces de reformă. În opinia unor autori, ceea ce se declară astăzi „reformă administrativă”, în țara noastră nu este decât o modernizare continuă a administrației publice, un proces util și acceptat în toate sistemele de administrație. [4, p. 108]

Pentru a demonstra impactul organizării administrativ-teritoriale asupra bunei funcționări a autorităților publice locale, vom analiza, în continuare, într-o manieră cronică, evoluția organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, începând cu anul 1918.

1918–1925. După săvârșirea Actului Unirii, în Basarabia s-a păstrat fosta organizare administrativ-teritorială în nouă județe.

1925–1938. Suportul juridic al reorganizărilor administrative l-au constituit câteva legi, începând cu Legea de unificare administrativă din 1925 și continuând cu legile administrative din 1929, 1936 și 1938. În Legea administrativă din 1936 se reconfirmau

prevederile constitu ionale privind organizarea teritoriului   rii din punct de vedere administrativ în jude e  i comune, precum  i se stabileau atribu iile autorităților administrației publice județene și comunale. Astfel, Basarabia avea către această perioadă un teritoriu  mp r it în 9 jude e, 37 de plase, 17 ora e, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți  i Cetatea Albă)  i 1 847 de sate. Numărul mediu al locuitorilor pe unit  i administrativ-teritoriale era:  n jude e – de circa 320 mii persoane, în plase – de 67 mii persoane, în ora e – de 22 mii persoane, iar în sate – de aproximativ 1 400 persoane. [5, p. 12-13]

1938-1940. Prin Legea administrativă din 1938 organizarea teritoriului   rii prevedea formarea  inuturilor, alături de unit  ile administrativ-teritoriale cum erau jude ele, plasele, comunele. Prin urmare, teritoriul României a fost repartizat în 10  inuturi cu circumscrip ii teritoriale, ora e de re edin   și organe de conducere proprii.

 n perioada 1940-1991, în scopul accelerării activității administrative s-a pus un accent deosebit pe simplificarea  i raionalizarea formalit  ilor democratice. Astfel, în anul 1940, a avut loc revenirea la vechea organizare administrativă, bazată pe jude e, în total 6, iar 10  inuturi formate în 1938 au fost desfiin ate.  n anul 1948, 6 jude e, la fel, au fost desfiin ate  i p n  la ob inerea independen ei în 1991, au existat următoarele unit  i administrativ-teritoriale: raioanele, ora ele, orașelele, satele, care au fost supuse în perioada sovietică mai multor reformări  i restructurări în aspect cantitativ.

1991-1994. Către finele anului 1991 Republica Moldova, cu vechiul sistem de organizare administrativ-teritorială, dispunea de 40 de raioane  i 10 ora e de subordonare republicană. Fiecărui raion  i revenea, în medie, c te 76 mii locuitori, unele av nd cu mult sub media generală. [6, p. 8]

1994-1998. O fundamentare legislativă de o reală posibilitate de reformare a administrației publice locale, at t structural c t  i de con inut, a fost consacrată prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 191-XIV din 12.11.1998  i Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. Astfel, în locul celor 40 de raioa-

ne, au fost create 12 unit  i administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 10 jude e, municipiul Chișinău  i Unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia. Numărul unităților administrativ-teritoriale de primul nivel s-a mic orat de la 826 p n  la 644, dintre care: 12 municipii, 43 de ora e  i 589 de sate (comune) care înglobau 1 533 de localit  i. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o popula ie mai mică de 2 500 de locuitori, număr minim de popula ie necesar pentru formarea unei unit  i administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1 000 de locuitori c t prevedea legisla ia anterioară. [5, p. 18-19]

1998-2003. Schimbările structurale  i statutare ale unităților administrativ-teritoriale au căpătat un nou con inut după alegerile locale din 23 mai 1999, desf  urate în baza Codului electoral, în rezultatul cărora, prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27 decembrie 2001, în anul 2003 au fost lichidate jude ele  i s-au format 34 de unit  i administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău  i Unitatea teritorial-administrativă Găgăuzia  i s-a mărit numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul unu de la 644 p n  la 915 unit  i. Aceasta s-a produs din cauza mic or rii numărului minim de popula ie necesar pentru formarea unei unit  i administrativ-teritoriale de nivelul unu, de la 2 500 la 1 500 locuitori. [5, p. 19]

 n prezent, sunt 932 de unit  i administrativ-teritoriale de nivelul  nt i  i 34 de unit  i administrativ-teritoriale de nivelul doi.

Prin ultima reformă în domeniul organizării administrativ-teritoriale, Republica Moldova a revenit la sistemul existent p n  la anul 1998  i chiar mai exagerat, ajung ndu-se la un număr de 932 de unit  i administrativ-teritoriale de nivelul I  i 34 – de nivelul II. Respectiv, s-a mărit numărul de aleși locali  i de func ionari publici din aparatele executivelor locale.

Conform datelor statistice, situa ia înainte de reformă  i după reformă poate fi prezentată astfel: numărul consiliilor județene/raionale înainte de reformă – 2 060, după reformă – 4 800 sau numărul funcționarilor

publici din primării până la reformă – 9 245, după reformă – 12 020. Deși și s-a urmărit reducerea considerabilă a numărului funcționarilor publici din primăriile comunale, orășenești și municipale, realitățile demonstrează contrariul – în cadrul acestor structuri, inclusiv ale consiliilor raionale și ale serviciilor desconcentrate, numărul funcționarilor a devenit mai mare. De exemplu, prin Hotărârea nr. 688 din 10.06.2003, pentru primăriile mun. Chișinău și mun. Bălți, Guvernul a prevăzut, inițial, 699 și, respectiv, 103 unități de personal, după reformare însă numărul lor a crescut atingând cifra de 828 (+29) și 106 (+3). Statele de personal au crescut cu circa 0,5-1 unități și în cazul primăriilor orășenești și locale. Aceeași creștere a personalului a fost înregistrată și în consiliile raionale, ca urmare a Hotărârilor de Guvern nr. 1356 din 13.11.2003 și nr. 864 din 14.07.2003. [7, p. 27-28] Drept rezultat, s-au majorat și costurile pentru întreținerea aparatului administrativ.

Prin această contrareformă, cum este ea numită de unii autori, s-au adus prejudicii serioase procesului de modernizare a administrației publice, lucru menționat și de organisme europene. [8, p. 23] Astfel, în studiul „Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova” se constată că revenirea la 32 de raioane a condiționat apariția a circa 300 de primării noi, ceea ce este contrar tendinței din statele-membre ale Uniunii Europene de a micșora numărul unităților administrativ-teritoriale de bază (sate, comune și orașe). [6, p. 22-23]

Toate aceste unități administrativ-teritoriale au fost concepute ca structuri administrative chemate să asigure viabilitatea statului la general, să garanteze securitatea națională și să contribuie la prosperarea economică a întregii populații din Republica Moldova. [9, p. 41, 43] Prin această reorganizare administrativ-teritorială s-a făcut o fărâmițare a teritoriului statului, cu un impact negativ asupra funcționării autorităților publice locale, atât din punctul de vedere al asigurării cu resurse financiare, cât și din punctul de vedere al formării și managementului corpului de funcționari din autoritățile publice locale.

Este evident faptul că un număr mai mic de unități administrativ-teritoriale, de aleși locali și funcționari executivi implică mai puține cheltuieli din bugetul statului și o organizare a pregătirii profesionale a corpului de funcționari mult mai eficientă. Și e lesne de observat, cum numărul funcționarilor a crescut considerabil.

În opinia unor autori, revenirea la raioane a periclitat și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. În consecință, au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu partenerii transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane. Același punct de vedere îl susțin și alți autori care consideră că impactul reorganizării administrativ-teritoriale din 2003 este unul negativ. [10, p. 6-7; 11, p. 133; 3, p. 76; 12, p. 30]

Această situație de criză administrativă a fost, cel puțin, stopată prin prevederile Planului de acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, semnat la 22 februarie 2005 și aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 356 din 22 aprilie 2005, care prevedea la compartimentul „Dialogul politic și reformele” continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, cu normele, ce se conțin în Carta Europeană a autoguvernării locale și cu recomandările date de Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa. [13]

Pachetul de legi privind administrația publică locală, adoptat la 26.12.2006, [14] nu a condus la îmbunătățirea imediată a procesului administrativ, în primul rând, din cauza imperfecțiunilor în organizarea administrativ-teritorială a țării și a politizării excesive a activității administrative, inclusiv a politicii de personal, precum și a tendințelor de menținere, cu orice preț, a „puterii verticale”, lucru inadmisibil într-o societate democratică. [9, p. 23]

În prezent, este adoptat Programul guvernamental „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014 privind accelerarea reformei în administrația publică. Unele acțiuni prioritare, care se referă la autoritățile administrației publice locale și persoanele din cadrul lor,

sunt: asigurarea autonomiei decizionale, organiza ionale, financiare  i bugetare; asigurarea stabilităţii func iei publice  i valorificarea experien ei individuale, garantarea realizării drepturilor  i obliga iilor angaja ilor autoritaților administrației publice locale, în baza de profesionalism  i performan  ; definitivarea procesului de separare a func iilor administrației centrale de func iile administra iilor raionale etc. S-a planificat  i elaborarea unor criterii obiective, dintre care: mărimea teritoriului administrat. [15, p. 45-46]

Într-adevăr, administrația noastră de azi suferă de incoeren   în ac iunile sale, datorită separării neclare a competen ei între autorita ile administrației publice, nestabilit ţii personalului în func ie, ceea ce, tot împreună, conduce la un management defectuos. Deoarece coeren a pe plan vertical  i orizontal depinde, în opinia noastră, de divizarea corectă a teritoriului administrat, de stabilitatea structurilor, care gestionează acest teritoriu  i de profesionalismul personalului. Dacă se va continua cu permanentizarea activita ilor de reorganizare, de desfiin are  i reînființare de autorita i  i servicii publice, iar fluctua ia personalului va continua, va fi

difficil să se realizeze eficientizarea, aplicarea unitară, crearea sistemului informa ional integrat precum  i fundamentarea deciziilor. [16, p. 198, 200]

Generaliz nd cele expuse, putem concludiona că organizarea administrativ-teritorială are ca finalitate crearea unita ilor teritoriale. Acestea sunt chemate să răspundă unei bune gestionări a treburilor publice în favoarea comunităţii locale, prin autorita ile administrației publice locale. Însă pentru a asigura eficiența  i eficacitatea activita ii acestor autorita i în unita ile teritoriale este necesar, în opinia noastră, să fie întreprinse următoarele acțiuni: o nouă structură a organizării administrativ-teritoriale, care ar permite concentrarea de resurse financiare  i materiale în scopul dezvoltării eficiente a unor centre regionale dotate, din punct de vedere economic, social  i edilitar, precum  i o optimizare a numărului unita ilor administrativ-teritoriale, apropiindu-ne, în acest sens, de mediile europene; [17, p. 59] respectiv, mic orarea numărului funcționarilor din administrația publică locală, ce poate conduce, în continuare, la o planificare  i administrare reu it .

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Gilia C., Ivanoff I., *Sisteme politico-administrative europene*. Bucure ti: Editura Hamangiu, 2008.
2. S mboteanu A., *Reforma administrației publice în Republica Moldova*. Chișinău: Museum, 2001.
3. Cornea S., *Evolu ia delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare*. Materiale ale sesiunii de comunicări  tiin ifice *Administra ia statului: Republica Moldova la 20 de ani de independen  *, 29-30 octombrie 2011, Chișinău: Editura „Elena-V.I.”, 2012.
4. Orlov M., *Reforma reformei administrației publice locale în Republica Moldova*. Materialele sesiunii pentru  tiin e juridice  i administrative: Reforma sectorului public în context european, Caietul  tiin ific nr. 4 al Institutului de  tiin e Administrative din România „Paul Negulescu”, Sibiu: Burg, 2003.
5. S mboteanu A., *Probleme ale organizării teritoriului în procesul de institu ionalizare  i evolu ie statală a Moldovei*. MOLDOSCOPIE (probleme de analiză politică) nr. 4 (XLIII), 2008.
6. Osoianu I., *Federalizare sau regionalizare? Experien a europeană, perspectivele Republicii Moldova*. Chișinău: I.P.P., 2003.
7. Popa V., Chiri  L., Mocanu V., *Ghidul func ionarului public*. Chișinău: S.C. „Tehnologii Intellectuale”, 2007.
8. S mboteanu A., *Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic  i proceselor integra ioniste*. Materiale ale sec iunii a treia din cadrul conferin ei  tiin ifice interna ionale * tiin a politică în Republica Moldova: realizări  i perspective*, consacrată anivers -

rii a XV-a a Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, 15-16 octombrie 2010, Chișinău: C.E.P. al U.S.M., 2010.

9. Creangă I., *Curs de drept administrativ*. Chișinău: Epigraf, 2005.

10. Munteanu I., *Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept*. Chișinău: Editura TISH, 2004.

11. Sîmboteanu A., *Teoria administrației publice*. Chișinău: C.E.P. al U.S.M., 2008.

12. Popa V., *Lecțiile descentralizării*. Chișinău: Tish, 2003.

13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea *Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova*, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 65-66, 2005.

14. Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007; Legea privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova nr. 438-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 021 din 16.02.2007.

15. <<http://www.gov.md/doc.php?!=ro&idc=445&id=3729>>.

16. Alexandru I., *Criza administrației*. București: All Beck, 2001.

17. Popa V., *Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrative-teritoriale*. Chișinău: Tish, 2008.

Prezentat: 30 octombrie 2012.

E-mail: saitarli@gmail.com
saitarli@list.ru