

Contradicțiile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova

The contradictions of administrative-territorial reform in the Republic of Moldova

CZU 35.071.55 (478)

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, it is accentuated the importance of administrative-territorial reform in the general context of public administration reform. The administrative-territorial reform is the most important change in a society. Understanding and knowing the contradictions of administrative-territorial reform helps us to determine the appropriate model and structure for Moldovan administrative-territorial organisation.

Keywords: administrative-territorial reform, public administration reform, challenges, changes, contradictions, decentralization.

REZUMAT

În acest articol este accentuată importanța reformei administrativ-teritoriale în contextul general al reformei administrației publice. Reforma administrativ-teritorială este cea mai semnificativă și importantă schimbare într-o societate. Înțelegerea și cunoașterea contradicțiilor reformei administrativ-teritoriale ne ajută să alegem modelul și structura adecvate pentru Republica Moldova a organizării administrativ-teritoriale.

Cuvinte-cheie: reforma administrativ-teritorială, reforma administrației publice, provocări, schimbări, contradicții, descentralizare.

Astăzi societatea recunoaște, că reforma administrativ-teritorială reprezintă elementul necesar și esențial al agendei de reforme din Republica Moldova. În același timp, această reformă, pornind și de la experiențele anterioare din istoria noastră ca stat independent, este și cea mai sensibilă, atât pentru clasa politică, cât și pentru populația de rând. Contradicțiile politice și geopolitice, aprecierile contradictorii ale experienței istorice ce țin de delimitarea administrativ-teritorială, mentalitatea sovietică, legată de sistemul sovietic de ad-

ministrare, bazat pe fărâmițarea excesivă a teritoriului, problemele legate de rolul și poziția minorităților naționale, tendințele separatiste – sunt doar câțiva factori importanți în calea reformei.

Reforma administrativ-teritorială este cea mai semnificativă și importantă schimbare într-o societate. Desfășurarea acesteia presupune, în primul rând, pregătirea temeinică și fundamentală a tuturor elementelor constituante, precum și pregătirea terenului în vederea implementării sale. Trebuie să recunoaștem, că societatea

nu este astăzi pregătită să accepte această reformă, indiferent de forma și scenariul, pe care am miza. Am în vedere, în primul rând, percepția negativă care există în memoria noastră colectivă despre reforma administrativ-teritorială din anii 1998-1999, care are la bază câteva elemente esențiale:

- reforma administrativ-teritorială din 1998-1999 nu a fost implementată până la capăt. Administrația publică centrală nu a reușit să investească noile autorități cu suficientă capacitate administrativă. La rândul lor, noile structuri administrativ-teritoriale nu au reușit să convingă cetățenii, că rezolvarea problemelor cu care se confruntă se face nu la Chișinău, dar în fiecare centru județean sau primărie locală;

- rezistența autorităților locale, care s-au pomenit a fi „deranjate” în raport cu „confortul” administrativ existent și complicitatea lor cu partidele, preponderent de stânga, pe care le-au susținut în alegerile parlamentare ordinare și care, mai apoi, au deturnat reforma administrativ-teritorială;

- politizarea excesivă și exploatarea reușită și cu succes a sloganului „apropierea puterii de popor”, dar și a derapajelor în implementarea reformei de către partidele de stânga;

- lipsa de informare și pregătire a „terenului” pentru implementarea reformei. Cetățenii nu au fost ajutați în procesul de conștientizare a beneficiilor pe termen mediu și lung ale reformei.

Acestea, de fapt, sunt doar câteva lecții, care necesită a fi învățate, dacă, bineînțeles, ne dorim să avem o reformă de succes, cu impact major și maximă eficiență în raport cu administrarea treburilor publice și asigurarea cetățenilor cu servicii publice calitative.

Reforma administrativ-teritorială este un element, parte integrantă a reformei administrației publice din Republica Moldova. În același timp, realizarea reformei administrativ-teritoriale reprezintă una

din condițiile pentru desfășurarea reformelor în alte domenii. Interconexiunea domeniilor administrative sugerează o abordare sistemică și integrată a reformei administrației publice. Cu alte cuvinte, succesul general al reformei administrației publice depinde, în mare măsură, de cum va arăta sistemul administrativ-teritorial și cum va fi el corelat cu restul elementelor - părți componente ale sistemului administrativ. Contradicția de bază a reformei administrației publice în Republica Moldova este lipsa de viziune, lipsa de concentrare administrativă și instituțională pe elementul său esențial - reforma administrativ-teritorială. Toate acțiunile de reformare, prevăzute în Strategia de Reformă a Administrației Publice 2016-2020 [1], la capitolul administrația publică locală, riscă să fie compromise dacă ele nu vor fi concepute și integrate de la bun început într-un model clar, bine definit și calculat, elaborat și consultat cu toate părțile interesate și implicate ale societății. Putem revizui sistemul actual instituțional-juridic de transmitere sau delegare a competențelor, elabora politici sectoriale în domeniile pasibile descentralizării, putem încerca să consolidăm capacitățile instituționale și profesionale la nivelul autorităților publice centrale și locale, dar dacă sistemul administrativ-teritorial actual nu va fi reformat, toate acțiunile noastre vor fi zadarnice. Sămânța sănătoasă va fi aruncată într-un sol nefertil și aici nu trebuie să uităm de costurile reformei, care nu pot fi neglijate.

Reforma administrativ-teritorială poate fi inițiată și ulterior implementată în condițiile existenței unui cadru juridic adecvat și propice pentru reformă. Această, pe lângă acțiunile concrete pe dimensiunea guvernamentală și parlamentară de modificare și amendare a cadrului legislativ-normativ actual, presupune și existența voinței politice corespunzătoare. În același timp, reforma trebuie explicată, consultată și conștientizată. Pornind de la nivelul

extrem de redus al încrederii cetățenilor în guvernare, este posibilă repetarea scenariului cu deturnarea reformei administrativ-teritoriale din anii 1998-1999, când, odată cu venirea Partidului Comuniștilor la guvernare, a fost adoptată la 27 decembrie 2001 noua lege privind organizarea administrativ-teritorială, prin care s-a revenit la sistemul administrativ de 32 de raioane și la majorarea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul unu.

Fragmentarea teritorială este, de obicei, invocată ca una din barierele principale pentru descentralizarea adecvată în prestarea serviciilor publice. Totuși există puține studii comparative care ar putea fi utilizate pentru a demonstra necesitatea consolidării teritoriale la nivelurile inferior și superior ale autorităților locale, în principal, din cauza datelor foarte limitate și a comparabilității mici dintre țări (2). Re-iterez această afirmație existentă în Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, realizat de către Centrul analitic independent „Expert-Grup”, în anul 2010, din câteva considerente:

- pornind de la necesitatea unei abordări profund profesionale, sensibilității subiectului și importanța majoră pentru viitorul Republicii Moldova a reformei administrativ-teritoriale, din 2010 până în prezent nu s-au efectuat cercetări profunde pe această temă. Deci necesitatea unei abordări ca atare este evidentă;

- realizarea și implementarea reformei administrativ-teritoriale trebuie să fie fundamentată pe date veridice și actualizate privind numărul și distribuția teritorială a populației, structurii sale demografice și socioeconomice. Acestea pot fi obținute în cadrul unui Recensământ și depind, în mare măsură, de întrebările incluse în chestionarele de recensământ, care pot fi diferite de la un stat la altul în funcție de informația care necesită a fi obținută în cadrul recensământului. Avem noi aceste

date, sunt răspunsurile la întrebările incluse în chestionarele de la ultimul recensământ exhaustive și suficiente pentru realizarea scopului nostru – sunt întrebări la care trebuie încă să obținem răspunsuri. Veridicitatea acestor date și modul în care ele au fost colectate și cum au fost prelucrate – este o altă întrebare, răspunsul la care ar putea crea dificultăți.

Unul dintre principalii factori care ar influența determinant conținutul reformei administrativ-teritoriale este factorul etnic. Localitățile, care ar putea fi comasate, ar putea avea populații de etnii diferite, fapt ce ar putea complica adoptarea unor decizii agreeate și consultate. Același lucru se referă și la unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II. Contextul geografic este și el un factor, care trebuie luat în considerație, ori depășirea „barierelor” geografice necesită investiții suplimentare pentru crearea infrastructurii corespunzătoare.

Problema nerezolvată a diferendului transnistrean, autonomia găgăuză sunt doi factori importanți, care urmează a fi luați în calcul pentru a susține unitatea statului și a asigura dezvoltarea uniformă și echilibrată a țării. Poate fi reforma administrativ-teritorială o cale spre soluționarea acestor probleme, este o întrebare de care, cel puțin, trebuie să se țină cont.

Reforma administrativ-teritorială trebuie corelată cu intențiile de modificare a sistemului electoral, ori circumscriptiile electorale trebuie să aibă conturate clar hotarele administrative. Forma și conținutul final al noului Cod electoral vor răspunde într-o manieră determinantă la întrebarea, cum vor reforma autoritățile sistemul administrativ-teritorial și care sunt intențiile adevărate în raport cu această reformă importantă.

Contradicția de bază a reformei administrativ-teritoriale se rezumă prin răspunsul la întrebarea: cum poate fi reformat sistemul administrativ-teritorial din Republica Moldova – prin adoptarea unor mo-

dele benevole și stimulatoare de cooperare sau prin implementarea unui sistem administrativ-teritorial diferit cu elemente de aplicare obligatorie și într-un termen forțat? Indiferent de răspuns, necesitatea reformei administrativ-teritoriale este evidentă. În primul rând, datorită legăturii strânse dintre fragmentarea administrativ-teritorială și principalele provocări și probleme cu care se confruntă autoritățile administrației publice atât la nivel local, cât și central. Eficiența economică scăzută, generată de capacitatea fiscală limitată și cheltuielile administrative ridicate, dezechilibrele fiscale, gradul scăzut de prezență, modernizare și dezvoltare a serviciilor locale primordiale, capacitățile administrative și instituționale inadecvate, situația catastrofală demografică, având la bază exodul masiv al populației active, reprezintă rezultatul și concluziile unei analize generale și superficiale. Menționez aceasta, deoarece analiza experienței altor țări ne sugerează, că nu există un panaceu, general recunoscut pentru aceste probleme, după cum nu există o dimensiune optimă a unităților administrativ-teritoriale sau o structură și ierarhie administrativă cu o aplicare universală. Este necesară identificarea unui model și a unei structuri optime a administrației publice locale, dar și centrale, care să corespundă specificului și particularităților noastre naționale, în baza analizei experiențelor avansate, probate și eficiente a altor țări, cu concursul experților naționali și internaționali, ale reprezentanților societății civile și ai administrației publice locale și centrale. Indiferent de modelul și structura administrativ-teritorială promovată, trebuie să înțelegem, că dimensiunea optimă a

autorităților publice de nivelul II depinde de felul în care vor fi comasate, amalgamate autoritățile publice de nivelul I. Cu alte cuvinte, legătura, în sensul redimensionării lor, este directă. Amalgamarea nivelului I conduce, implicit, la mărirea dimensiunilor administrativ-teritoriale ale nivelului II.

Toate reformele sunt în esență procese politice interne, rezultate ale unor negocieri politice și sociale. În cazul nostru, autoritățile statului au beneficiat și beneficiază de o consistentă expertiză internațională, care, în dependență de anumite circumstanțe, ar putea influența direcția și caracterul reformelor. Și asta depinde de calitatea și pregătirea individuală a experților, pe de o parte, dar și de politicile promovate de către instituțiile finanțatoare. Alegerea modelului de reformă, care va fi promovat, va fi o decizie oricum politică, însă este important de făcut pasul corect. Nu trebuie să considerăm reforma un proces, care are delimitări clare în raport cu începutul și sfârșitul său. Reforma este un proces continuu, care are un început și niciodată - un sfârșit, ori provocările și dinamica dezvoltării unei societăți creează mereu premise noi de schimbare, modernizare și dezvoltare.

Majoritatea țărilor UE cu dimensiuni și populații similare cu cele ale Republicii Moldova au adoptat sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel. Experiența altor state din UE ne oferă modele, care necesită a fi studiate și analizate. Un lucru este cert: reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova trebuie să fie ghidată de o logică economică și de principiile delimitării geografice și nici într-un caz - de aranjamente politice și calcule electorale.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264.
2. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova. Centrul analitic independent „Expert-Grup”.

3. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.

4. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442 din 18.07.2014.

5. Strategia națională de descentralizare. Disponibil: lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344005&lang=1

Prezentat: 30 mai 2017.

E-mail: serpalihovici@yahoo.com