

Evoluția descentralizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova

Tatiana CASTRAȘAN,
lector universitar, Catedra științe administrative,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

Administrative division of a state reflects an essential element, which achieved through legislation brings the system of state administration and local subsystems, falling under the territorial aspect, politics and organizes social and economic life of a nation. In this order we must adjust our administrative organization to streamline the activities of the state.

Organizarea administrativ-teritorială joacă un rol definitoriu în ceea ce privește capacitățile de dezvoltare economică, socială, culturală și, nu în ultimul rând, administrativă, fapt valabil pentru toate țările care se află în proces de tranziție, inclusiv pentru Republica Moldova.

Organizarea administrativ-teritorială a unui stat constituie un element esențial de suprastructură care, realizat pe cale legislativă, determină constituirea sistemului administrației statului, încadrează, sub aspect teritorial, viața politică și organizează viața economică și socială.

Necesitatea organizării teritoriului sub aspect administrativ este incontestabilă, realizarea oricărui interes general al societății fiind înfăptuit anume prin intermediul structurilor colectivităților special organizate și al persoanelor desemnate în cadrul lor, menite să dirijeze comunitatea și să influențeze colectivitatea în ansamblu pentru un comportament prescris, să realizeze interesele publice. [16, pag. 6]

Republica Moldova a experimentat, de-a lungul istoriei teritoriului său, două tipuri generale de organizare administrativ-teritorială – cel regional și cel raional. [18, pag. 8]

În Evul Mediu, Principatul Moldovei a fost divizat în *ținuturi* și *ocoale*. Între anii 1812 și 1917, aflată sub dominația Imperiului Rus, Moldova a avut mai multe statute. Până în anul 1873, a fost o regiune autonomă, iar în perioada anilor 1873 și 1917 a fost o gubernie sau provincie.

Sub administrarea românească, în perioada României interbelice, teritoriul Moldovei a fost împărțit în zece județe: Hotin, Soroca, Bălți, Orhei, parțial Iași, Lăpușna, Cahul, Tighina, Chilia și Cetatea Albă, conform modelului românesc. Județele, la rândul lor, erau divizate în plase și comune.

După ce de-al Doilea Război Mondial, Moldova intră în componența U.R.S.S. și, respectiv, i se aplică modelul sovietic de organizare teritorială, fiind divizată în *raioane* și *soviete satești*. În anul 1945, numărul raioanelor a fost de 60, în anul 1950 - de 46, iar în anul 1959, fiind organizate în patru circumscripții (*округи*) - Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul, au fost în număr de 35. În următorii ani numărul acestora a continuat să se modifice: în anul 1963 - 18, în anul 1964 - 26, în anul 1966 - 31, în anul 1972 - 33 și în anul 1981 - 40.

În perioada sovietică, raionul era con-

siderat unitatea administrativ-teritorială de bază în teritoriu, mai u or de controlat ca jude ul, fiind mai mică  i cu un număr al popula iei – mai redus.  n această perioadă, configura ia spa iului geografic era modelată în baza deciziilor politice, economice  i administrative ale guvernării sovietice.  n rezultatul cre terii migra iei, au apărut ora e industriale, ele fiind centre administrative. Migrarea în ora ele mari a fost facilitată  i de procesul de colectivizare din regiunile rurale, care a subminat sistemele sociale  i de produc ie tradi ionale, urmărind principiile economiei planificate la nivel central.

Primul act legislativ care reglementa func ionarea administrației publice locale a fost *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale*, adoptată la 10 iulie 1991, care pe l ng  ini ierea unui nou sistem de administrație publică locală, determina existen a unei unități administrativ-teritoriale cu condi ia de inerii unui teritoriu adecvat  i a unui poten ial economic  i social puternic, toate realiz ndu-se în contextul noii orientări, de ob inere a independen ei. [7] Reie ind din prevederile acestei legi, s-a propus efectuarea organizării aministrativ-teritoriale în două niveluri, primul incluz nd comuna, ora ul, iar al doilea – jude ul.  n pofida tuturor prevederilor, legea nu a ajuns să fie aplicată, r m n nd să zacă în sertarele demnitarilor.

Pentru a ie i din criza creată, Parlamentul Republicii Moldova adoptă la 10 iulie 1991 *Hot r rea nr. 636-XII pentru aplicarea Legii cu privire la bazele autoadministrării locale*. Această hot r re stabile te două etape de implementare, prima referindu-se la elaborarea  i adoptarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova, prin care să se lichideze unit  ile existente în acea perioadă – raionul, satul, ora ul, ora elul –  i să se instituie noile unități administrativ-teritoriale – jude ul, comuna, ora ul. [15] Această etapă a fost negată complet, Guvernul adopt nd

la 22 iulie 1991 *Regulamentul provizoriu privind func ionarea organelor autoadministrării locale ale Republicii Moldova în perioada de tranzi ie p n  la definitivarea noii  mp r iri teritorial-administrative*. Regulamentul respectiv nu a venit dec t cu ni te modificări de ordin lingvistic, schimb nd anumite denumiri: din Soviet sătesc în Primărie, din Pre edinte al Sovietului sătesc în Primar, din deputa i în consilieri  i din sesiuni ale deputa ilor în  edin ele consiliului.

Perioada tranzi iei a venit cu schimbarea ideologiei comuniste în cea neoliberală, care nu a corespuns însă logicii organizării teritoriale  i a generat o criză a acesteia. Una dintre primele consecin e a fost deficitul de resurse financiare, care erau necesare pentru păstrarea structurilor centralizate vechi.

Men ion m faptul că teritoriul Republicii Moldova de azi a trecut prin mai multe reforme de ordin administrativ-teritorial. Prima dintre reformele perioadei de tranzi ie se raportează la anul 1994, în care modificările în sistemul de organizare administrativă sovietic au fost aprobate legal. Una dintre acestea a fost crearea unit  ii teritoriale autonome Găgăuzia, care includea  i include  i p n  astăzi 3 raioane.  n celelalte unități administrativ-teritoriale nu s-au făcut schimbări esen iale, modelul sovietic p str ndu-se în mare parte. Astfel, p n  în anul 1998, teritoriul   rii a fost divizat în 40 de raioane, inclusiv în regiunea separatistă Transnistria.

Astfel, în 1994, au fost adoptate 3 legi, prin care a fost abrogată Legea cu privire la bazele autoadministrării locale. Una dintre aceste legi, care ne interesează nemijlocit, a fost *Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 306-XII*, care nu vine să realizeze prevederile legii abrogate, de formare a jude elor  i comunelor, ci legisfereaz  vechea structură administrativ-teritorială cu 40 de raioane, mo tenit  din perioada sovietică. Noutatea acestei legi a

fost reglementarea anumitor noțiuni, cum ar fi cea de *comună*, în locul sovietului sătesc, ca fiind două sau mai multe sate ce se unesc și formează o singură unitate administrativ-teritorială și lichidarea noțiunii de *orașel* pentru fostele centre raionale și a unor localități ce aveau întreprinderi de prelucrare a produselor agricole, denumindu-le, în schimb, *orașe*. [5] În aceea perioadă, o unitate administrativ-teritorială se putea forma doar dacă avea, cel puțin, 1000 de locuitori. În ciuda faptului că această prevedere nu era respectată, multe din localități având o populație de cca 500 de locuitori, în Republica Moldova au fost create 923 de unități administrativ-teritoriale de nivelul I. Tot prin această lege s-a introdus o nouă denumire, cea de *municipiu*, pentru orașele ce aveau un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă. Statut de municipiu au primit 4 orașe: Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol. În rest, această lege nu a adus nimic nou la capitolul descentralizare administrativă, limitându-se mai mult la modificări de ordin lingvistic.

Pe lângă Legea privind organizarea administrativ-teritorială, în 1994 a fost adoptată și *Legea privind administrația publică locală*. [10] Actul a stabilit atribuțiile autorităților de ambele niveluri, I și II, dar nu a realizat o delimitare concretă între acestea. Această lipsă de diferențiere a atribuțiilor a generat o serie de probleme în gestionarea treburilor publice, în special în ceea ce ține de formarea, aprobarea și executarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, care au devenit într-un tot dependent de comitetele executive raionale.

Alte legi contextuale adoptate au fost: *Legea privind statutul municipiului Chișinău* din 19 aprilie 1995, în baza căreia, cu mici modificări, funcționează și azi Municipiul Chișinău. [12] Tot la 19 aprilie 1995, a fost adoptată *Legea privind Statutul - cadru al satului (comunei), orașului (municipiului)*, care reprezintă o bază juridică pentru autorități-

le locale în elaborarea și adoptarea statutului unităților administrativ-teritoriale. [11]

Perioada anilor 1994-1998 a fost rodnică în contextul adoptării de legi, care reglementau modalitatea de organizare a autorităților administrației publice locale, dar menținerea formelor vechi de organizare administrativ-teritorială nu a facilitat dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale, ci a stopat progresul acestora.

A doua reformă a început anume în anul 1998, când cele 40 de raioane au fost transformate în 9 județe, la care, ulterior, a fost adăugat și al 10-lea. Treptat, se efectua trecerea la modelul românesc de organizare administrativ-teritorială, care a generat redistribuirea competențelor și resurselor.

Sfârșitul anului 1998 se caracterizează prin adoptarea cadrului legislativ corăporat la noile condiții social-economice. Unii autori numesc această perioadă etapa „marilor schimbări,” dat fiind faptul că ea depășește tentativele de reformare doar a unor aspecte limitate, fie la niște componente organizatorice, dimensiuni teritoriale, fie la niște mecanisme funcționale. În acest context menționăm adoptarea, la 6 noiembrie 1998, a *Legii nr. 186-XIV privind administrația publică locală* și la 12 noiembrie, același an, a *Legii nr. 191-XLV privind organizarea administrativ-teritorială*. Anume prin Legea nr. 191 divizarea administrativ-teritorială se modifică substanțial și din cele 40 de raioane existente sunt constituite 10 județe. [4]

Tot în această perioadă a fost ratificată și Carta Europeană a Autonomiei Locale, astfel încercându-se apropierea de standardele europene. În scopul promovării autonomiei a fost majorat chiar și numărul minim al populației cerut pentru existența unei comune, la 2.500 de locuitori.

La nivelul I, din cele 923 de unități administrativ-teritoriale, în urma comasării s-au format 648, cu condiția ca o unitate administrativ-teritorială să fi fost formată doar dacă avea numărul minim de locuitori pre-

văzut. În urma alegerilor locale din 1998, la nivel de fiecare județ, a fost ales Consiliul Județean, autoritate reprezentativă și deliberativă. De asemenea, la nivelul fiecărui județ, al municipiului Chișinău și Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia, a fost legiferată instituția prefectului, acesta fiind reprezentant al Guvernului în teritoriu. Toate orașele – reședință de județ au beneficiat de statut de municipiu, iar la nivel de sat, comună, oraș au fost alese consilii locale, în funcție de numărul populației.

Această reformă însă s-a confruntat cu câteva probleme de bază: prima ține de faptul că descentralizarea funcțiilor nu a fost urmată de o finanțare adecvată, iar multe dintre serviciile publice au fost concentrate doar în „capitalele” noi ale județelor sau în fostele centre raionale, cu statut de orașe. Respectiv, pentru a beneficia de anumite servicii, cetățenii erau nevoiți să parcurgă distanțe mari sau să nu beneficieze deloc de ele. O altă problemă era discrepanța dintre sistemul de așezări conform modelului raioanelor și cel al județelor, spațiul geografic fiind unul mult mai inert decât deciziile politico-administrative și schimbările fiind făcute mai mult formal, din cauza insuficienței de voință politică a Guvernului.

O nouă reformă administrativ-teritorială a fost promovată în perioada anilor 2001-2003. Astfel, la data de 27 decembrie 2001, a fost adoptată *Legea nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, cea care este în vigoare și astăzi. Pentru a ieși din situația confuză creată, la 24 mai 2002, Parlamentul adoptă *Legea nr. 1078 cu privire la modul de aplicare a Legii nr. 764 privind organizarea administrativ-teritorială*. Potrivit acesteia, acțiunea Legii privind organizarea administrativ-teritorială se stopează, ea urmând să intre în vigoare la stabilirea datei alegerilor locale generale. [14] Astfel, după alegerile locale din anul 2003, a fost implementată reforma adoptată în anul 2001, prin care statul

a revenit la modelul cvasisovietic de divizare teritorială, autonomia locală fiind redusă substanțial.

Prioritățile expuse în contextul reformării administrative a teritoriului au constituit necesitatea apropierei autorităților de cetățean și reducerea numărului de funcționari din cadrul autorităților locale, sub invocarea abuzului de putere al acestora. La acest subiect, mai mulți analiști în domeniu se întrebau dacă este logic faptul că numărul de funcționari publici se va reduce odată cu creșterea numărului de unități administrativ-teritoriale și dacă acest lucru va reduce din abuzul de putere mai bine decât instrumentele legale pentru soluționarea acestei chestiuni.

În pofida celor expuse, în Republica Moldova au fost formate 32 de raioane și 898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul I. La nivel de raion a apărut o autoritate nouă, președintele raionului, autoritate executivă unipersonală aleasă din rândul consilierilor raionali, în locul prefec-turilor lichidate s-au instituit oficiile teritoriale ale Aparatului Guvernului, actualele oficii ale Cancelariei de Stat.

Politica externă a Republicii Moldova este orientată în direcția în care sunt orientate și obiectivele Uniunii Europene, precum și prevederile Acordului de Parteneriat și Cooperare, care reprezintă baza juridică a relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și asigură colaborarea cu aceasta în domeniul politic, economic, juridic, cultural-științific.

Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova la 16 iunie 1997, relevă obligația și responsabilizarea statului moldovenesc în fața Uniunii Europene. Prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale stipulează faptul că autoritățile publice locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic și că drepturile cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice constituie un principiu democratic co-

mun tuturor statelor europene, care poate fi exercitat cel mai bine, la nivel local. Tot acest document reflectă că o administrație eficientă și apropiată de cetățeni înseamnă existența autorităților administrației publice locale, care să fie împuternicite cu responsabilități efective. [1]

Prin urmare, toate atribuțiile exercitate de către acestea trebuie să fie pe măsura capacităților lor administrative. De asemenea, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze de o autonomie largă în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.

Toate aceste elemente relevă faptul că, pentru a obține o eficiență în administrarea localităților și a gestiona treburile publice cât mai eficace, este necesar de a crea și menține o structură administrativ-teritorială care să permită realizarea acestora.

Atât Carta Europeană a Autonomiei Locale, cât și Constituția Republicii Moldova, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind administrația publică locală, precum și noua Strategie Națională de Descentralizare adoptată la 5 aprilie 2012, [14] vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiunea financiară și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. Toate acestea sunt realizate prin aplicarea autorității în limitele teritoriului administrat. Prin urmare, teritoriul trebuie să fie potrivit ca dimensiune, ca număr al populației care îl ocupă și ca relief.

Studiile efectuate în baza realităților actuale demonstrează faptul că fragmentarea teritorială excesivă poate fi o problemă gravă pentru statele cărora le este caracteristică. Una dintre soluții pentru aceasta este *consolidarea teritorială*.

În încheiere putem constata că teritoriul Republicii Moldova a trecut printr-o serie de reforme administrativ-teritoriale de-a lungul istoriei sale, implementarea lor fiind, de cele mai multe ori, inefficientă, fapt care a lăsat reminiscențe și pentru structura administrativ-teritorială actuală a statului. Organizarea administrativ-teritorială actuală a Republicii Moldova relevă o fragmentare înaltă a teritoriului, care este formată din prea multe unități administrativ-teritoriale de dimensiuni mici și cu o activitate a autorităților administrative inefficientă.

Având situația concretă a administrației publice, putem menționa că dezvoltarea locală și regională poate fi realizată doar prin asigurarea unui model eficient de administrare locală, iar în acest sens crearea unui număr mai mic de unități administrativ-teritoriale cu dimensiuni mai mari, atât din punctul de vedere al teritoriului, cât și după criteriul demografic, constituie unica soluție viabilă pentru Republica Moldova; corelarea reformei administrativ-teritoriale cu cea de atribuire autorităților locale de nivelul I și II a competențelor suficiente, inclusiv financiare, de realizare a funcțiilor administrative.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: Ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 14, 1999.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. I, art. nr. 1.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. I6, art. nr. 53.
4. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1998, nr. 116.

5. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 306 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1994, nr. 003.
6. Legea cu privire la bazele autoadministrării locale, nr. 635 din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.07.1991, nr. 006.
7. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. nr. 116.
8. Legea privind administrația publică locală, nr. 123 din 18.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.03.2003, nr. 49, art. nr. 211.
9. Legea privind administrația publică locală, nr. 186 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.02.1999, nr. 014.
10. Legea privind administrația publică locală, nr. 310 din 07.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr. 003.
11. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului), nr. 436 din 06.11.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.12.2003, nr. 244-247, art. nr. 972.
12. Legea privind statutul municipiului Chișinău, nr. 431 din 19.04.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.06.1995, nr. 31-32, art. nr. 340.
13. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. nr. 91.
14. Legea cu privire la modul de aplicare a Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și a Legii nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 privind administrația publică locală, nr. 1078 din 24.05.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.06.2002, nr. 71-73, art. nr. 585.
15. Strategia Națională de Descentralizare, adoptată la 5 aprilie 2012.

Monografii

16. Arsene A. Drept Constituțional și Instituții Politice. Tratat elementar. Volumul I. Chișinău: C.E.-P. al U.S.M., 2005, 502 p.
17. Creangă I. Curs de Drept Administrativ. Volumul I. Chișinău, Editura „Epigraf”, 2003, 336 p.
18. Deliu T. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău, 2001, 47 p.
19. Deliu T. Administrație Publică Locală. Chișinău 1998, 98 p.
20. Sirodoev I. Orașele și dezvoltarea regională în Republica Moldova: o sinteză geografică. A.Ș.M., Institutul de Ecologie și Geografie. Chișinău, 2009.
21. Sîmboteanu A. Istoria Administrației Publice din Moldova. Chișinău, 2009, 252 p.
22. Andriesvchi L. Unele aspecte privind noțiunea de structură a administrației publice. În: „Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova,” materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008, vol. I. Chișinău, A.A.P., 2008.

Prezentat: 22 ianuarie 2014.

E-mail: tcastrasan@mail.ru