

CONSOLIDAREA TERITORIALĂ: PRACTICA INTERNAȚIONALĂ ȘI LECȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

TERRITORIAL CONSOLIDATION: INTERNATIONAL PRACTICE AND LESSONS FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 35.071.55:352

Andrei RUSSU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The latest general European tendency is to reduce the number of authorities of local public administration by merging neighboring localities. By this process was streamlined the delivery of public services and/or optimized the administrative costs. There are three basic models for organizing the national administration: the one-level model, the two-level model and the three-level model. One of the basic lesson for Moldova is improving access to the qualitative local public services. Moldova has to review the administrative-territorial structure of the system.

Keywords: local public administration, the population of the administrative-territorial unit, the surface of the administrative-territorial unit, efficiency of local authorities, public services.

REZUMAT

Cea mai recentă tendin   generală europeană este reducerea num rului de autorit  i ale administra  iei publice locale prin contopirea localit   ilor  nvecinate. Prin acest proces a fost simplificată livrarea serviciilor publice  i/sau optimizarea costurilor administrative. Există trei modele de bază pentru organizarea administrației na  ionale: modelul cu un nivel, modelul cu două niveluri  i modelul cu trei niveluri. Una dintre lec  iile de bază pentru Moldova este îmbunătăţirea accesului la serviciile publice locale calitative, Moldova trebuie să revizuiască structura administrativ-teritorială a sistemului.

Cuvinte-cheie: administrația publică locală, popula  ia unităților administrativ-teritoriale, suprafa  a unit   ii administrativ-teritoriale, eficiența autorității locale, servicii publice.

 ncep  nd cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, tendin  a generală la nivel interna  ional, inclusiv pe continentul european, este fuzionarea (amalgamarea) localit   ilor mici în unit   i administrativ-teritoriale mai mari. Aceasta se datorează din cauza emigrării puternice spre alte   ari mai dezvoltate, precum  i a migra  iei din regiunile rurale

 ndep  rtate către ora  ele mari, ce conducea spre depopularea localit   i rurale, pe de o parte,  i neacoperirea necesit   ilor de servicii publice a populației de către administrația locală, pe de altă parte. Analiza experien  ei europene arată că aproape toate   arile din Europa Centrală  i de Vest  i-au redus numărul municipalităților  i au

optat pentru regrouparea orașelor și satelor în municipalități mai mari.

În unele țări acest proces a fost ghidat de obiective economice de sporire a eficienței serviciilor publice prin direcționarea resurselor în investiții publice, contrapuz subsidiării municipalităților mici. În altele, amalgamarea teritorială a fost rezultatul reformelor promovate de autoritățile centrale.

În anumite state nu a existat un moment clar (unic) de reformă. Schimbările au fost implementate treptat pe parcursul a mai multor ani. De exemplu, în Saxonia-Anhalt, unul din landurile Germaniei, numărul guvernelor municipale a scăzut de la 1030 la 215 între anii 2006 și 2010. În alte state reforma regională de amalgamare a fost marcată clar: Grecia în 1998 (dar cea de-a doua reformă, mai radicală, a fost pusă în aplicare în 2011), fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei (2004), Georgia (2006), Danemarca (2007), Letonia (2009), Luxemburg (2011), Irlanda (2014), Turcia (2014) și cea mai recentă - Albania în 2015.

În funcție de tradiții, condiții geografice, interese politice și alți factori importanți, dimensiunea medie a populației din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel în țările Uniunii Europene variază între circa 1500 de locuitori în Cipru și 150 mii în Marea Britanie. Suprafața medie a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km² în Malta și 1552 km² în Suedia. Populația medie a unei unități administrativ-teritoriale din țările Uniunii Europene este de 5530 locuitori, ceea ce depășește puțin dimensiunea optimă, menționată deseori (5000 de locuitori), care permite atingerea eficienței maxime în prestarea serviciilor.

Argumentele principale în **favoarea amalgamării** sunt:

- economiile de scară și sinergie – în unitățile teritoriale mai mari se îndeplinesc sarcini cu performanțe mai bune și costuri reduse; tendințele demografice nefavora-

bile ale depopulării determină o diminuare a populației în municipalitățile mici și, prin urmare, se majorează costul unitar al serviciului;

- economii de la aria de aplicare - mai multe servicii publice sunt livrate în mai multe unități. Amalgamarea este asociată cu descentralizarea funcțională, atunci când serviciile municipale sunt livrate de autoritățile locale pe o zonă de captură mai mare decât dimensiunile jurisdicției;

- necesitatea revizuirii rețelei de transport apărute în urma evoluției administrative a localității: frontierele municipale se consideră „depășite” și localitățile anterior separate se integrează funcțional cu municipiul;

- exercitarea funcțiilor noi - mărimea mică a municipalității reprezintă principala barieră în calea descentralizării, ca fiind incapabile să livreze întregul set de servicii publice, așteptate de populație;

- obținerea capacității de absorbție a finanțării externe (de exemplu, fondurile structurale ale UE) - unitățile mici ori sunt capabile să absoarbă fondurile externe pentru investiții în mod corespunzător, ori datorită mărimii și potențialului lor mic chiar nici nu au măcar dreptul de a solicita o cerere de fonduri externe;

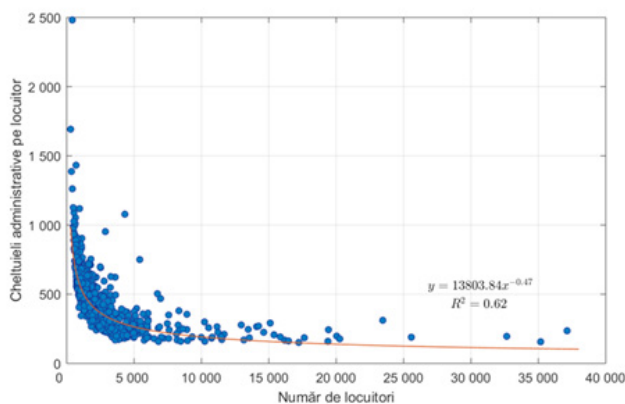
- „profesionalizarea” administrației locale - la unitățile mai mari personalul este mai bine calificat și mai specializat în domenii specifice;

- crearea unei baze fiscale relativ stabile
- unitățile teritoriale mai mari au economii locale mai diverse și, respectiv, sunt mai rezistente la situațiile de criză.

Totodată, există și argumente **împotriva amalgamării**:

- dezavantajele de scară, adică situațiile în care o creștere suplimentară a volumului producției determină o creștere mai mare a costului mediu sau necesită investiții uriașe. De exemplu, în cazul creșterii volumului de deșeuri solide este nevoie de noi instalații

Figura 1. Cheltuieli administrative pe locuitor a APL de nivelul I  n Republica Moldova în anul 2017, lei:



Sursa. Elaborat în baza informa iei Ministerului Finan elor  i a datelor Biroului Na ional de Statistică.

de reciclare, cost care determină cre terea pre ului;

- scăderea accesibilităţii la unele servicii mai pu in populare, în principal accesul la administrația locală;

- scăderea participării la via a politică - amalgamarea reduce numărul de alegători care participă la vot  i în municipiile mai mari voturile „c nt resc” mai pu in, deci se modifică impactul votanților la rezultatul final al alegerilor;

- slăbirea legăturilor dintre cetăţeni, reprezentanții acestora  i administrația locală - fuziunile municipale împiedică contactul direct între cetăţeni  i reprezentanții lor, scade raportul dintre cetăţeni  i consilieri;

- o amenin are gravă pentru localităţile bine înrădăcinate. Acest argument este deosebit de relevant atunci c nd localităţi de dimensiuni similare, dar distincte sunt fuzionate  i noul nume sau sediul municipalităţii sunt negociate;

- deficitul democratic, capacităţile insuficiente pentru monitorizarea contractelor relevante cu companiile private  i accesul mai limitat la informa ii, transparența scăzută a deciziilor adoptate pot stimula sau chiar se poate specula cu opinii, precum că inte-

resele locale nu sunt bine reprezentate sau chiar provoacă conflicte între comunităţile submunicipale.

Oricum, indiferent de riscurile enumerate, cercetările privind reformele teritoriale din diferite  ări europene demonstrează că reformele de amalgamare se justifică prin economiile de scară  i ob inerea scopului dat nu este asociat cu descentralizarea func ional .

P n  la implementarea reformei este important să se facă distinc ia între justificare  i obiectivele reformei. Este un număr mare de motive bune pentru punerea în aplicare a reformei în scopul economiilor  i pentru o mai bună furnizare a serviciilor. Însă nu întotdeauna aceste obiective sunt tocmai necesare în urma implementării. Este necesar de realizat  i de stabilit ce vor ob ine comunităţile locale odată ce reforma va fi pusă în aplicare. Se va  mbun  ţi calitatea guvernării locale, fie în termeni de participare, transparen  , eficien   sau durabilitate? Lipsa de claritate cu privire la obiectivele propuse poate conduce la confuzie cu privire la ceea ce trebuie să fie atins  i, ulterior, să conducă la diminuarea sprijinului populației pentru reformă sau chiar la abandonarea acesteia de însăşi administrație.

Argumentele pentru și împotriva amalgamării sunt numeroase și bine cunoscute. Numai dezbaterrea publică înainte de a lua o decizie politică va arăta în ce direcție va înclina balanța. Nu există argumente absolute, unele au mai multă greutate decât altele. Sondajele desfășurate în statele-membre ale Uniunii Europene, atât cele care au introdus reforme teritoriale, cât și cele care nu și-au schimbat subdiviziunile teritoriale, indică în mod clar că prevalează substanțial argumentele economice și cele legate de furnizarea serviciilor publice.

Așadar, atunci când analizăm problema consolidării și eficienței APL, se utilizează, în principal, populația UAT în calitate de unitate primară pentru analiză [1]. Acest lucru se datorează în principal legăturii inevitabile care există între nivelul de venituri ale autorităților locale (și, astfel, numărul rezidenților impozabili) și costurile prestării serviciilor pe cap de locuitor.

Suprafața UAT și densitatea populației și așezărilor rezidențiale, de asemenea, influențează eficiența autorităților locale (costurile prestării serviciilor cresc odată cu distanța), dar nu în aceeași măsură ca și populația.

În statele UE există 3 modele de bază de organizare a administrației subnaționale: modelul cu un nivel, răspândit în special în țările mici (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, dar și Bulgaria și Finlanda); modelul cu două niveluri predomină numeric în UE și este răspândit în țările cu suprafață medie (Austria, Cehia, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Suedia); iar în ceea ce privește modelul cu trei niveluri este mai răspândit în țările mari sau divizate din punct de vedere cultural/etnic (Belgia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit). Pentru a studia experiența referitoare la organizarea administrativ-teritorială, au fost selectate 5 studii

de caz relevante: Estonia, Georgia, Letonia, Albania și Macedonia.

Experiența țărilor în implementarea și impactul reformelor administrativ-teritoriale este diversă. APL din **Estonia** se bazează pe modelul cu un nivel, la care a trecut în anul 1993. Chiar dacă s-a eliminat nivelul intermediar și s-au oferit competențe mai mari municipalităților, numărul lor nu a scăzut semnificativ. Autoritățile locale sunt destul de puternice și chiar dacă densitatea populației este destul de mică, e relativ dificil de adus argumente convingătoare în fuzionare. De asemenea, cooperarea intercomunitară nu a devenit un fenomen răspândit pe larg. Unul dintre motive se referă la obstacolele legislative - APL nu pot deveni acționari ai unor societăți comerciale mixte. Totuși, din punct de vedere financiar, APL au o autonomie mare. De exemplu, le este permis să stabilească impozite locale în limita cadrului legislativ și să ia cu împrumut resurse financiare. Un alt aspect interesant este faptul că impozitul pe vânzări (similar cu TVA) este considerat impozit local.

Georgia este un exemplu tipic unde aspectele geografice și geopolitice dau naștere unor constrângeri ce afectează diviziunea administrativ-teritorială a țării. Din cauza conflictelor interne, Georgia a menținut un sistem de administrație publică locală cu mai multe niveluri, foarte centralizat, pentru a preveni dezintegrarea în continuare a țării. Înainte de Revoluția trandafirilor din 2003, Georgia avea un sistem de administrație publică locală în patru niveluri, inclusiv republicile autonome. Prima reformă teritorială de proporții a început în anul 2005. La nivelul inferior s-a autorizat fuzionarea celor 1033 autorități locale în 64 autorități publice locale mai mari (localități rurale și urbane), în special, în baza fostelor raioane. În medie, UAT de nivelul doi din Georgia au câte 44.000 de locuitori, dar relieful fragmentat și infrastructura proastă face foarte dificilă prestarea calitativă a serviciilor pu-

blice. Aceasta se complică de nivelul relativ scăzut de descentralizare și autonomie a APL. Sistemul financiar al APL din Georgia este foarte centralizat. Transferurile depind mult de deciziile și negocierile politice. Marea majoritate a unităților administrativ-teritoriale (UAT) mici nu aveau venituri proprii, iar unica lor sursă de venit era constituită din subvenții. Ponderea impozitelor locale este minimă, deoarece este plătită autorității publice locale conform locului de muncă a persoanei, nu a reședinței. Aceasta favorizează orașele mari, cu mulți lucrători care fac naveta în UAT. Nivelul scăzut al veniturilor este și rezultatul numeroaselor scutiri de impozite oferite de administrația publică centrală.

Letonia are un relief plat și un nivel înalt de urbanizare, ceea ce face posibil ca două treimi din UAT de nivelul întâi să fie organizate în jurul unor orașe. În anul 2009 Letonia a trecut de la sistemul de administrație publică locală (APL) cu două niveluri la cel cu un nivel. Au fost eliminate cele 26 autorități publice la nivel de district, deoarece nu jucau un rol important în dezvoltarea țării. Numărul unităților administrative a scăzut drastic de la 525 la 118, circa de 70% având mai mult de 5000 de locuitori. Au fost luate în considerare mai multe criterii la desfășurarea acestei comasări, precum: existența unei strategii de dezvoltare echilibrate pe termen lung, existența infrastructurii necesare pentru exercitarea sarcinilor unei autorități publice locale, numărul de rezidenți permanenți pe teritoriul respectiv, menținând accesibilitatea serviciilor prestate de APL. În general, autoritățile locale ale Letoniei exercită o gamă largă de funcții.

În **Albania** Guvernul a început elaborarea și implementarea reformei în 2013, ca în 2014 Parlamentul să aprobe legea ce vizează reorganizarea unităților administrației locale. Această lege a intrat în vigoare după alegerile locale din iunie 2015 și a prevăzut reducerea numărului municipalităților de la

384 la 61, iar cele 36 de districte au fost reorganizate în 12 regiuni. Cele trei obiective ale reformei au fost:

- consolidarea capacității instituționale ale administrațiilor locale, transparența instituțiilor publice, crearea unui climat de încredere și cooperare;
- creșterea eficienței locale de furnizare a serviciilor, a calității, accesibilitatea serviciului, acoperirea teritorială eficientă;
- consolidarea democrației locale prin încurajarea guvernării orientate spre cetățean și luarea deciziilor participative, atragerea în acest proces a persoanelor de sex feminin, ca actori ai schimbării, și luarea deciziilor democratice pentru o dezvoltare sănătoasă și durabilă.

În urma reformei, Guvernul Albaniei este obligat să consulte reprezentanții guvernelor locale cu privire la descentralizare, finanțe locale și funcții municipale. A fost creat un Consiliu Consultativ al Guvernului Central și al Autogovernării Locale pentru ca ambele niveluri de autorități să poată face schimb de opinii și a discuta orice politici, legi sau inițiative care afectează administrația locală și comunitățile.

În cadrul a 61 de municipalități este implementată o cartografiere a guvernării locale - „Evaluarea situației guvernantei locale”, o evaluare a performanței cu privire la modul în care cetățenii exercită guvernarea locală și modul în care sunt văzute lacunele guvernării locale din diferite perspective. Pentru acest exercițiu se utilizează o serie de instrumente cum ar fi: interviurile cetățenilor, interviurile furnizorilor de servicii, ale grupurilor deservite, dialogurile comunitare. Se acordă atenție preocupărilor grupurilor vulnerabile, pentru a se asigura ca vocea lor să fie auzită în implementarea sistemelor de servicii publice.

Macedonia este cazul interesant al unei țări ce trece mai întâi printr-o fragmentare teritorială și apoi printr-o consolidare teritorială: numărul autorităților publice locale a

crescut de la 30 la 123 în 1995, dar a fost redus până la 84 după reforma din 2005. Un motiv al acestei reforme a fost că autoritățile locale mici nu aveau suficiente capacități pentru a face față noilor funcții. Un aspect destul de interesant, înrădăcinat în structura etnică complicată a țării, este faptul că legea prevede niște forme de autoadministrare sub nivelul UAT, de genul mahalalelor. Autoritățile locale macedonene au competență generală în toate materiile de nivel local, dar pot să desfășoare și orice alte activități de interes local în cadrul teritoriului lor, care nu se află în competența administrației centrale. Un alt aspect neobișnuit este faptul că competențele autorităților publice locale sunt prevăzute explicit în Constituția țării. Printre acestea: gestionarea liberă a patrimoniului local, dreptul de asociere cu alte autorități publice pentru a presta servicii, dreptul de a majora impozite și taxele locale și de a lua cu împrumut resurse financiare.

În opinia noastră, pentru **Republica Moldova** ar fi utile următoarele recomandări:

1. Reformele administrativ-teritoriale din Europa Occidentală au fost rezultatul negocierilor politice, iar caracteristicile economice și geografice au avut un rol important.

2. Țările europene mai mici tind să adopte modele mai simple de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel. Dacă Republica Moldova va adopta acest model de organizare administrativ-teritorială, urmează a fi analizate profund experiențele date. După cum ne arată cazul Macedoniei

și Georgiei, un astfel de model va trebui să ia în considerare factorul etnic în procesul de fuzionare a UAT și să asigure autonomia Găgăuziei și a raioanelor din stânga Nistrului. Acest model impune ca administrațiile locale să presteze un volum semnificativ de servicii publice și un nivel mult mai înalt de autonomie fiscală.

3. Dacă se va opta pentru menținerea organizării administrativ-teritoriale cu două niveluri, cu o revizuire a competențelor, va trebui să se revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative, numindu-le „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale. Republica Moldova este relativ uniformă în termeni de relief, ceea ce permite diviziunea administrativ-teritorială relativ uniformă a țării (ceea ce nu există în prezent). Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională eficientă și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale UE.

4. Atât modelul de organizare administrativ-teritorială cu un nivel, cât și cel cu două niveluri va necesita unele modificări în legislația electorală, pentru a garanta pierderi minime din calitatea democrației locale. Totodată, ambele modele pot să încorporeze cooperarea intercomunală ca trăsătură intrinsecă.

5. Asumarea reformei este un subiect politic dificil și sensibil. De aceea guvernul central trebuie să dea dovadă nu numai de curaj și voință politică, dar și să aleagă timpul potrivit pentru acceptarea reformei din partea populației.

BIBLIOGRAFIE

1. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, realizat de: Ion Osoian, Igor Sîrodoev, Eugenia Veveriță, Valeriu Prohnițchi în anul 2010. PNUD Moldova / PCDLI.

2. Territorial reforms in Europe: Does size matter? Realizat de: Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe – 2017.

3. EGPA, „Schimbări instituționale în prestarea serviciilor în comun de către unități-

le administrative. Analiză a dezvoltării în   rile Europei Occidentale" (Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in Western European countries), un grup de autori, septembrie 2007.

4. „Descentralizarea: experien e  i reforme" (Decentralization: Experiments and Reforms), OSI/LGI, Budapesta, 2000.

5. „Raport privind op iunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova", elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), 2015.

Prezentat: 3 iulie 2019.

E-mail: onorislegis@gmail.com