

AMALGAMAREA TERITORIALĂ – INSTRUMENT DE POLITICI PENTRU CONSOLIDAREA CAPACITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI LOCALE

TERRITORIAL AMALGAMATION - POLICY C INSTRUMENT FOR CAPACITY BUILDING OF LOCAL GOVERNMENT

DOI: 10.5281/zenodo.4300361

CZU: 352:321

Andrei RUSSU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, is displayed the fact that statistical data show that most ATU-s level I of Republic of Moldova did not meet the legal requirements – taking in consideration the lack of minimum population (1500 people) and the lack of disposition of administrative capacity. The administrative reorganization can be made in the reform, but reform is taking a difficult political issue. Although the National Decentralization Strategy expressly includes as an objective the implementation of the reform but this goal was not achieved. Almost all countries in the region have gone through this process and the reforms have aimed to reduce the number of level I ATUs by amalgamation.

Keywords: *amalgamation, local public administration, population of administrative-territorial units, area of administrative-territorial unit, efficiency of local authority, public services.*

REZUMAT

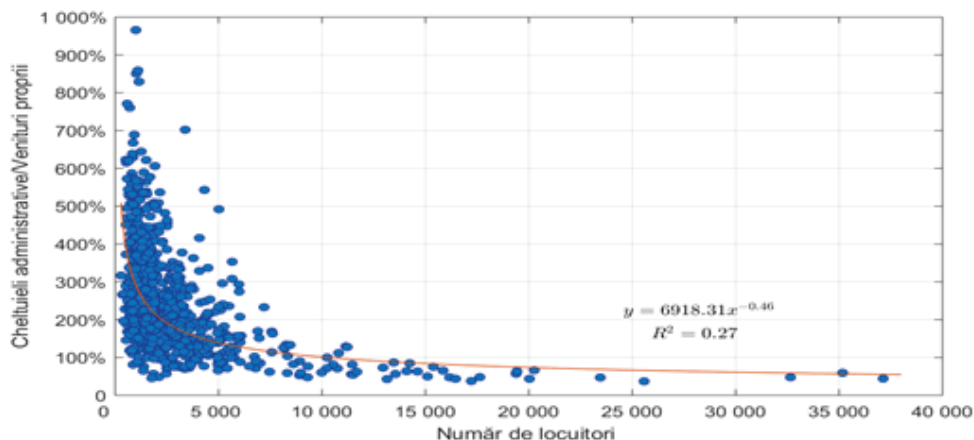
În acest articol se etalează datele statistice ce demonstrează că majoritatea UAT-urilor de nivel I din Republica Moldova nu îndeplinesc cerințele legale – având o populație mai mică de 1500 de persoane și nu dispun de capacitate administrativă. Reorganizarea administrativă poate fi făcută în cadrul reformei, însă reforma este condiționată de probleme de ordin politic. Deși Strategia Națională de Descentralizare include în mod expres ca obiectiv implementarea reformei, aceasta nu a fost realizată. Marea majoritate a țărilor din regiune au trecut prin acest proces, în condiția în care aceste reforme au urmărit reducerea numărului de UAT-uri de nivel I prin fuziune.

Cuvinte-cheie: *amalgamare, administrația publică locală, populația unităților administrativ-teritoriale, suprafața unității administrativ-teritoriale, eficiența autorității locale, servicii publice.*

Actualmente cadrul legal al organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova stabilește expres condițiile de formare a unei unități administrativ terito-

riale (UAT) de sine stătătoare. Un criteriu este numărul populației de 1500 locuitori, iar al doilea - capacitatea administrativă [1], adică dispunerea de mijloace finan-

Figura 1. Capacitatea administrativă a APL de nivelul I în funcție de mărimea UAT, 2017, (%).



Sursa: Raport GiZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ-Teritorială, Chișinău decembrie 2018 [3].

ciare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei, instituțiile sferei sociale și cheltuielile administrative nu pot depăși 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii [2].

Datele din 2017 denotă că majoritatea UAT de nivelul I nu a îndeplinit acest criteriu legal. În medie, veniturile proprii ale UAT-urilor de nivel I în anul 2017 au fost de 2,39 ori mai mici decât costurile administrative.

Veniturile proprii depind de capacitatea fiscală - raportul dintre suma veniturilor colectate din impozitul pe venitul persoanelor fizice, din impozite, taxe locale și alte venituri proprii, colectate pe teritoriul acestora raportate la numărul de locuitori. Capacitatea administrativă și fiscală infimă au impact direct asupra organizării și prestării serviciilor publice.

Diferite studii și experiența internațională arată că unitățile cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative[4], dar în cazul unor servicii precum transportul urban și salubritatea, economiile de scară cresc semnificativ pentru localitățile cu o populație de peste 100 000 locuitori.

Începând cu anul 2015, a fost instituit un nou sistem de transferuri către bugetele locale, care a constituit o etapă importantă în procesul de consolidare a autonomiei financiare a administrației locale, inclusiv prin creșterea transparenței și predictibilității în procesul de programare și execuție bugetară. Dar s-a dovedit că aceasta nu este suficient. Fără o reformare a structurii administrativ-teritoriale, descentralizarea fiscală nu produce rezultate așteptate.

Reorganizarea administrativă poate fi făcută în cadrul unei reforme, însă asumarea reformei este un subiect politic dificil și administrația centrală trebuie să dea dovadă de curaj și voință politică.

Programele de activitate ale Guvernelor Republicii Moldova, începând cu anul 2009, au accentuat necesitatea implementării procesului de descentralizare a puterii și asigurarea autonomiei locale. Deși Strategia Națională de Descentralizare [4] include expres ca și obiectiv implementarea reformei administrativ-teritoriale, până la realizarea acestui deziderat nu s-a ajuns.

După alegerile parlamentare din 2019 în Programele de activitate a Guvernelor Re-

publicii Moldova aceste priorit ti nu se mai regăsesc. Mai mult, în Programul de activitate al Guvernului instalat după 14 noiembrie 2019, continuarea reformelor de descentralizare  i consolidare a administrației publice locale nu se prezintă. Experien a internațională atestă că astfel de reforme sunt unele din cele mai dificile din punct de vedere tehnic  i politic.

Una din barierele de bază este posibilitatea schimbare a prezen ei reprezentan ilor partidelor politice în teritoriu. Cele 898 de consilii locale existente oferă pozi ii politice  i roluri de lideri în comunitate pentru 12,000 de reprezentan i, majoritatea ale i pe liste de partid.  n urma amalgamării ar fi doar circa 3,000 de pozi ii alese – o reducere drastică a pozi iilor politice  i de influen   oferite elitelor locale de partid [5].

Cu toate acestea, practic, toate   rile din regiune au trecut prin acest proces  i reformele au vizat reducerea numărului de UAT de nivel I prin amalgamare  i consolidare a capacit ii de furnizare a serviciilor publice. Instrumentele utilizate în acest sens, au fost diferite, iar pentru amortizarea procedurilor radicale de reformare s-a apelat la un proces etapizat care a cuprins, în primă etapă, amalgamarea voluntară a UAT urmată de o a doua etapă cu amalgamarea normativă (obligatorie). Prin amalgamare se  n elege contopirea unităților administrativ-teritoriale sau fuziunea a două sau mai multe entit  i municipale într-o organiza ie de dimensiuni mai mari. Amalgamarea teritorială poate fi voluntară sau obligatorie.

Pentru a fundamenta criteriile  i diferitele scenarii de amalgamare voluntară este necesară mai  nt i o scurtă trecere în revistă a celor mai recente experien e interna ionale de reformă teritorială, voluntară sau normativă. Cel mai recent exemplu de amalgamare voluntară se consideră Ucraina. Procesul de amalgamare

s-a început în 2014/2015  i este în continuare p n  la alegerile locale generale din 2020. Ini ial Ucraina avea aproximativ 11000 de UAT-uri rurale  i urbane de mici dimensiuni, iar procesul de amalgamare a pornit de la un set de criterii  i condi ii administrative stabilit la nivel central  i care era derivat la nivel regional (oblast) prin a a numitele „planuri de perspectivă” care stabileau ni te structuri dezirabile de amalgamare. Criteriile esen iale folosite se referă la mărime măsurată ca număr de populație, distan e dintre noul centru al UAT  i limita administrativă (ceea ce aproximează accesibilitatea serviciilor publice), capacitate fiscală  i administrativă, alte condi ii. Procesul de amalgamare poate fi ini iat fie de primari, fie de 1/3 dintre membrii consiliului local, fie în anumite condi ii de cet  eni, iar modul de structurare al noii UAT poate să  in  cont sau nu de „planurile de perspectivă” – oricum planul concret de amalgamare trebuie aprobat la nivel central. După aprobare, datele sunt transmise Autorit  ii Electorale Permanente a Ucrainei pentru a organiza alegeri locale speciale în noile UAT-uri amalgamate.

Noile UAT-uri amalgamate se bucură de o reală autonomie locală: primesc mult mai multe resurse financiare dec t vechile UAT-uri, at t sub forma unor cote diferite din impozitele naționale partajate, c t  i sub forma unor granturi pentru investi ii sau cheltuieli generale. Pe de altă parte primesc  i mult mai multe func ii  i autonomia de a decide asupra modului de a furniza servicii publice.

Rezultatele ob t nute p n  în iulie 2019 în Ucraina: 881 UAT amalgamate cu alegeri locale organizate  i alte 44 în care alegerile urmează să fie organizate, care grupează 4277 de vechi UAT. UAT-urile amalgamate reprezintă 39% din totalul vechilor UAT-uri (au mai rămas de amalgamat 6684), 39,7% din supra a a Ucrainei  i 28,3% din populație [6] . Noile UAT-uri amalgamate

variază mult în dimensiuni: de la 1000 de locuitori la 373000, cu o populație medie de circa 10000 de locuitori.

Alte exemple de reformă teritorială, chiar dacă nu pe baza amalgamării voluntare, sunt în țările baltice (Letonia, Estonia), Albania – în toate aceste cazuri s-au stabilit limite minime pentru populație (5000 de locuitori) și limite minime pentru populația așezării centrale în jurul căreia se face fuziunea (2000/2500 locuitori). De asemenea, s-a folosit ca indicator foarte important distanța dintre centru și periferie pentru noile autorități locale amalgamate – de ex. Albania a ajuns și la distanțe de 50 km, ceea ce a creat probleme semnificative pentru comunitățile izolate din zona montană.

Din punct de vedere al respectării criteriilor legale de formare a unei UAT, azi multe UAT pot fi declarate ca fiind în afara legii. Însă, actualmente, nu există cadru normativ ce ar obliga UAT să se conformeze benevol prevederilor legale, adică să se reorganizeze în mod forțat în condițiile consolidării administrative sau amalgamării unităților administrativ-teritoriale.

În prezent noțiunea de amalgamare nu este reglementată de legislația Republicii Moldova. Doar în Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, se stipulează că, fragmentarea administrativă excesivă generează lipsa de eficiență și se propune realizarea unor activități de amalgamare a unităților administrativ-teritoriale sau consolidarea administrativă, astfel încât să fie respectate principiile și criteriile de eficiență, să crească accesul beneficiarilor la serviciile publice și, implicit, calitatea acestor servicii.

În acest context, din punct de vedere al modificării cadrului normativ, în principal, există două opțiuni pentru reglementarea procesului de amalgamare voluntară a

UAT: 1) introducerea unui capitol în Legea nr. 764-XV privind amalgamarea voluntară și ajustarea cadrului normativ corespunzător, și 2) aprobarea unei legi dedicate amalgamării voluntare și ajustarea cadrului juridic din domeniu.

Ținând cont de necesitatea stringentă de eficientizare a structurii teritorial-administrative și importanța acestui proces pentru consolidarea capacităților APL considerăm mai fezabilă a doua opțiune.

Legea amalgamării voluntare urmează să stabilească cadru juridic și organizațional privind inițierea și realizarea amalgamării voluntare, facilitarea acestui proces, precum și crearea premiselor pentru optimizarea structurii administrativ-teritoriale (amalgamarea obligatorie (normativă)). Legea nouă va trebui să includă:

- noțiunile de bază și principiile amalgamării;
- procedura de inițiere și demarare a amalgamării;
- subiecții și competențele autorităților centrale și locale;
- modalitatea de gestionare a patrimoniului public a fiecărei localități amalgamate;
- modul de participare a locuitorilor la soluționarea întrebărilor specifice unei localități din UAT amalgamată crearea unei noi autorități publice centrale, de coordonare a procesului de amalgamare la nivel central.

Printre principiile amalgamării voluntare a UAT urmează să se regăsească:

- Inițierea voluntară a asocierii mai multor localități;
- Respectul principiilor autonomiei locale;
- Accesului egal al cetățenilor UAT amalgamate la serviciile publice;
- Suport din partea statului - informațional, educațional, organizatoric, metodologic și financiar.

Este necesar ca printr-un act normativ să se aprobe criteriile amalgamării:

- 1) Populația minimală pentru o nouă UAT

amalgamată, de exemplu, 5000 persoane;

2) Distanța maximă între centru și limita administrativă a UAT amalgamată și existența infrastructurii de transport între UAT-uri;

3) Parametrii așezării centrale, în jurul căreia se face amalgamarea voluntară și care va deveni centrul noului UAT (populație, vechime, reședința structurilor de cooperare inter-municipală existente etc.);

4) Metodologia de aprobare a planurilor de amalgamare, de exemplu, poate fi la nivelul Cămarilor de Stat, sau a unei Comisii în subordinea Cămarilor de Stat cu reprezentanții unor ministere;

5) Procedura de încetare a mandatului aleșilor locali și succesiunea responsabilităților de la UAT vechi spre UAT amalgamată, etc.

În concluzie putem rezuma că reforme-

le teritoriale nu sunt ușor de realizat: este nevoie de analize detaliate ale situației existente, clarificarea problemelor cu care se confruntă administrația publică locală, dar și o viziune clară a obiectivelor ce se doresc atinse, un plan tehnic bine detaliat, care ia în considerare atât efectele pozitive, cât și cele negative. Reformarea este un proces destul de îndelungat de comunicare și participare publică și un plan de implementare atent elaborat. Toate acestea sunt cerințe pur tehnice, dar reușita este condiționată și de factori politici: voința de reformă a guvernului, capacitatea de a comunica de ce și cum se va face reforma, capacitatea de a obține un consens politic și social cât mai larg, inventivitate și consecvență.

BIBLIOGRAFIE

1. [6] Chatham House Research Paper: Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014 – Initial Achievements and Future Challenges, Valentyna Romanova and Andreas Umland, Ukraine Forum, September 2019, pag. În: <https://www.chathamhouse.org/publication/ukraine-s-decentralization-reforms-2014-initial-achievements-and-future-challenges>

2. [1] Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 art. 53.

3. [2] Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 art. 91

4. [4] Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, nr. 68 din 05-04-2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 art. 465.

5. [3] Raport GiZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială, Chișinău, decembrie 2018.

6. [5] Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, PNUD, Chișinău 2015, pag. 7, 20. În: https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Raport%20privind%20optiunile%20de%20reforma%20administrativ%20teritoriala%20a%20Republicii%20Moldova_24_03_2015.pdf

Prezentat: 23 octombrie 2020.

E-mail: onorislegis@gmail.com