

Avantaje și dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării

Tatiana CASTRAȘAN,
doctorandă,

**Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova**

SUMMARY

Administrative-territorial organization of an state should reflect its cours of development. The admininistrativ - territorial organization of the Republic of Moldova has evolved to a de-centralized system. On our days we accept the need for a reform of the territorial-administrative network. Territorial reorganization should reduce costs and ensure quality services to the citizens.

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

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. [9, p.6] În orice stat, în special în cazul celor cu teritorii mari, ar fi foarte dificilă exercitarea unitară a puterii de stat doar prin intermediul organelor de stat centrale și lipsindu-se de susținerea în teritoriu. Astfel, pentru a asigura o *administrare eficientă a întregului teritoriu*, acesta se organizează în unități administrativ-teritoriale ca subdiviziuni ale unității teritoriale naționale.

De asemenea, *delimitarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea* principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele

locale de interes deosebit. Prin urmare, orice stat, pentru o administrare eficientă a întregului teritoriu, îl delimitează în unități administrativ-teritoriale, ca subdiviziuni ale unității teritoriale naționale, cărora le recunoaște personalitatea juridică.

Tudor Drăganu susține că este necesar de a crea un număr de unități teritoriale în cadrul statului, care să fie înzestrate cu organe che-mate să exercite administrația publică legată de viața locală. [12, p. 201] Victor Popa consideră că delimitarea teritoriului statului în unități administrativ-teritoriale are loc în scopul realizării unitare a puterii de stat și realizării unor interese publice locale ale colectivităților integrate în unitățile respective. [13, p. 38] Organele centrale ale administrației publice, dacă ar avea în competența lor rezolvarea tuturor problemelor mărunte, infinit de numeroase, legate de viața locală, ele ar trebui să ducă pe umerii lor o muncă prea apăsătoare pentru posibilitățile acestora.

Astfel, structura administrativ - teritorială a Republicii Moldova la etapa actuală este reglementată de *Legea nr. 764 Cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, adoptată la data de 27 decembrie 2001.

Legea respectivă a prevăzut, din start, reînființarea raioanelor care au substituit județele și au redus numărul de locuitori necesar pentru formarea unității administrativ-teritoriale de sine stătătoare de la 2500 la 1500, ceea ce

a condus la sporirea numărului unităților administrativ-teritoriale. [3, art. 17, alin. (2)]

Pornind de la prevederile articolelor 110 și 111 ale Constituției Republicii Moldova, legea stipulează și posibilitatea de a atribui forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică localităților din stânga Nistrului, precum și reglementează existența cu statut juridic special a unității teritoriale autonome Găgăuzia. [2, art. 110, 111]

Conform legii, unitățile administrativ-teritoriale, ca bază a divizării și organizării teritoriului, reprezintă părți ale acestuia, cu o administrație proprie, organe de administrație distincte de cele ale statului. [14, p.127]

Toate unitățile administrativ-teritoriale au personalitate juridică, dispun de patrimoniu, au dreptul de a soluționa și a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesele populației locale, o parte importantă a treburilor publice. În unitățile administrativ-teritoriale, activitatea autorităților administrației publice locale, organizate în condițiile legii, se desfășoară în baza bugetelor unităților administrativ-teritoriale. [3, art. 3]

Organizarea administrativ-teritorială a acestor unități se efectuează pe două niveluri. Primul nivel include satele, comunele, orașele și municipiile, iar al doilea nivel include raioanele. [3, art. 4, alin. (4)]

Datele statistice arată că în Republica Moldova sunt 5 municipii, 60 de unități administrativ-teritoriale cu statut de oraș, 40 de localități ce intră în componența orașelor sau municipiilor, 917 sate - reședințe¹ și 659 localități din componența comunelor, cu excepția satelor de reședință. [17]

Repartizarea populației în profil teritorial relevă faptul că 21% din locuitorii țării locuiesc în municipiul Chișinău, 4,6% - în Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și 3,8% - în municipiul Bălți. Raioanele cu o populație de peste 100 mii locuitori sunt: Cahul, Hîncești, Orhei și Ungheni. Cel mai mic număr de locuitori îl au raioanele: Basarabeasca (29 mii), Dubăsari (34 mii), Șoldănești (42 mii) și Taraclia (43 mii). Comparativ cu anul 1989, în anul 2004 s-a constatat menținerea preponderenței populației rurale a țării, de 61,4% față de 57,9% în 1989.

Conform Cartei Europene a Autonomiei Locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, care să fie suficiente pentru exercitarea atribuțiilor lor și de care să dispună într-un mod liber pentru soluționarea și gestionarea treburilor publice din localitățile lor. Cel puțin, o parte din resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, iar competența de stabilire a ratei lor să aparțină anume acestor autorități. [1, art. 9] Menționăm faptul că această stipulare are o conexiune logică, cu dimensiunea localităților, precum și cu modul de aranjare din punct de vedere geografic a acestora pe teritoriul țării.

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 recent, la 5 aprilie 2012, [6] vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiune 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 favoarea cărora prezentăm următoarele argumente:

- autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare de a îndeplini o gamă mai largă de funcții, fapt care permite alocarea mai multor servicii publice la nivel local;

- odată ce autoritățile locale mai mari pot furniza mai multe servicii, este mult mai probabil că cetățenii vor fi interesați în participarea la elaborarea și implementarea politicilor publice la nivel local. Astfel, consolidarea teritorială promovează unul dintre principiile de bază ale democrației - participarea cetățenească;

- organizarea teritorială cu dimensiuni mai mari ale localităților produce inegalități de ve-

nituri mult mai puține, care pot însemna costuri mari pentru bugetul național;

- autoritățile locale caracteristice localităților mai mari pot fi mult mai eficiente în contextul planificării în orice domeniu, în special în ceea ce ține de politicile de dezvoltare economică.

După cum am menționat, la 5 aprilie 2012, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Strategia Națională de Descentralizare. Această relevă o serie de probleme și tendințe generale în contextul administrației publice locale, referindu-se la descentralizarea serviciilor și competențelor, descentralizarea financiară, patrimonială, precum și dezvoltarea locală și capacitatea administrativă a sistemului autorităților publice locale.

Majoritatea problemelor identificate sunt strâns legate de organizarea administrativ-teritorială, iar scopul acesteia urmărește asigurarea unei administrații publice locale care să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor, în condiții de eficiență, eficacitate și echitate.

Acțiunile specifice acestui obiectiv se referă, în primul rând, la fragmentarea administrativă, cu care se confruntă Republica Moldova și propune două modele de soluționare - cel normativ și cel cooperant.

- Modelul normativ se referă la *amalgamarea unităților administrativ-teritoriale* sau consolidarea administrativă, cu scopul producerii rapide de efecte economice, de reducere a costurilor de funcționare a administrației publice locale și de consolidare financiară și instituțională a noilor unități administrativ-teritoriale. Riscul implementării modelului constă în divizarea părților interesate în două tabere, care să creeze obstacole atât la implementare, cât și la desfășurarea ulterioară a activității autorităților publice locale conform noii structuri administrativ-teritoriale.

- Modelul cooperant se referă la dezvoltarea instrumentelor specifice *cooperării intermunicipale* cu caracter instituțional și financiar, care să permită furnizarea eficientă a serviciilor publice în comun de mai multe unități administrativ-teritoriale. Acest model nu prezintă un risc înalt de disensiuni sau divizări conform intereselor, însă nu pare a fi atât de

eficient ca și primul. Pentru a obține ceea ce se propune, este nevoie de stimularea în mod real a furnizării în comun a serviciilor publice de către unitățile administrativ-teritoriale, care se va baza, în mare parte, pe o cultură a cooperării, a respectării consensului între diverse autorități publice de diferite dimensiuni și culori politice și nu pe instrumente normative obligatorii ca în cazul primului model. Acest lucru este unul foarte dificil, în special pentru Republica Moldova.

Buna administrare a colectivităților locale depinde, în mare măsură, de principiile puse la baza organizării teritoriului, iar rațiunea reorganizării acestuia constă în eficiența realizării intereselor locale. Iar propunerile cu privire la realizarea acestei administrări eficiente ar include:

- Republica Moldova are nevoie de o structură administrativ-teritorială, care să includă unități administrative suficient de mari pentru a produce economii de scară și care să poată gestiona serviciile publice cât mai eficient, conform principiului descentralizării;

- serviciile publice trebuie să aibă condițiile necesare pentru a putea fi descentralizate eficient, fiind gestionate de către autoritățile locale. Prin urmare, unitățile administrativ-teritoriale nou-create ar trebui să aibă dimensiuni mai mari și să dispună de capacități elocvente pentru a fi investite de către autoritățile centrale cu atribuții administrative pe plan local, care să fie în avantajul cetățenilor din localitățile administrate;

- numărul minim de locuitori, la formarea unei noi structuri administrativ-teritoriale, ar trebui respectat cu strictețe, atât pentru sate și orașe, cât și pentru localitățile de reședință. Prin urmare, pentru realizarea consolidării teritoriale, ar trebui comasate, întâi de toate, localitățile „excepții” de la numărul minim de locuitori, stabilit prin lege;

- trebuie să se stabilească o distanță maximă față de localitățile de reședință, pentru ca cetățenii să nu întâmpine dificultăți la parcurgerea acesteia pentru a avea acces la anumite servicii publice necesare;

- indicatorul migrației din localitățile actuale trebuie luat în calcul la crearea localităților noi, astfel încât să nu apară localități cu o densitate prea mare a populației, iar altele - cu

nivelul acesteia prea mic, mai ales în ceea ce privește localitățile de reședință;

- având în vedere existența altor etnii pe teritoriul Republicii Moldova², pentru a forma noi unități administrative, trebuie să se țină cont de etniile ce predomină în anumite zone, încât unificarea a două etnii dominate sporește riscul unor conflicte etnice;

- structura administrativ-teritorială trebuie stabilită ținându-se cont și de puterea economică a viitoarelor localități de reședință, de unitățile care vor avea o capacitate mai mare de administrare a altor unități și care să poată constitui centre de dezvoltare benefice și pentru localitățile administrate.

Propunerea de fuzionare a localităților, indiferent prin crearea unui sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel sau cu două, va avea un impact fiscal pozitiv, întrucât, prin sinergie, reduce costurile administrației publice locale și acumulează mai mulți bani din taxe și impozite. În plus, unitățile administrativ-teritoriale nou-create, mai mari, vor dispune de resurse umane mai mari, dar și de resurse tehnice mai bune, fapt care va permite creșterea capacităților de gestionare și dezvoltare pe plan local și, respectiv, va spori gradul de atractivitate a fondurilor de surse financiare internaționale. Astfel, se va investi mai mult în proiecte locale, se va îmbunătăți infrastructura locală, mai ales drumurile locale, telecomunicațiile, accesul la internet, care necesită acest lucru cel mai mult.

Aparent, autoritățile publice locale vor fi mai departe de cetățeni, însă, odată cu dezvoltarea economică prin economiile de scară, venituri proprii mai mari și gestionate autonom, ulterior dezvoltarea infrastructurii, a drumurilor, a telecomunicațiilor și accesului la

internet, toate serviciile vor fi mult mai ușor de accesat și mult mai aproape de cetățeni.

Situația care poate apărea este opoziția funcționarilor locali, care vor pierde locurile de muncă inițial, reducerea din responsabilitatea publică a reprezentanților autorităților publice - a primarilor, a consilierilor locali - din cauza creșterii distanțelor și a scăderii sentimentului de apropiere politică, precum și din cauza pierderii statutului de centru-reședință a unor localități, care va genera o opoziție socială. Trebuie găsite metode de atractivitate și responsabilizare a funcționarilor publici. Cu toate acestea, efectul reformei, în acest context, poate fi și invers, creșterea numărului de cetățeni aflați în localitatea gestionată de autoritatea publică poate responsabiliza funcționarii publici, având în vedere că cerințele sunt mai multe, mai diverse și răspunderea în fața acestora trebuie să fie una conștientă și la un nivel ridicat.

În concluzie, conchidem că situația Republicii Moldova demonstrează necesitatea implementării soluțiilor adecvate de eficientizare a organizării administrativ-teritoriale - consolidarea teritorială și cooperarea între comunități, precum și a aplicării altor măsuri care să consolideze autonomia locală și creșterea capacității proprii de dezvoltare economică a unităților administrativ-teritoriale, iar inițiativa de consolidare teritorială trebuie 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.

NOTE

¹ Satul în care își are sediul consiliul sătesc (comunal).

² În special, Unitatea Teritorial-Autonomă Găgăuzia.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: ediția oficială „Tratate internaționale”, volumul 14, 1999.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. I, art. 1.

3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.
5. 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. 972.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
7. 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. 585.
8. Legea nr. 191 din 05.04.2012 cu privire la Strategia Națională de Descentralizare.
9. Arsene A. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Volumul I, Chișinău: CEP USM, 2005, 502 p.
10. Deliu T. Administrație publică locală. Chișinău, 1998, 98 p.
11. Deliu T., Savca T. Ghidul alesului local. Chișinău, 2001, 312 p.
12. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Volumul I, București, Editura Lumina Tex, 1998, 418 p.
13. Popa V. Drept public. Chișinău, 1998, 460 p.
14. Sîmboteanu A. Teoria administrației publice. Chișinău, 2008, 221 p.
15. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. //Recensământul populației din Republica Moldova, 2004. Volumele I-IV. /Culegere statistică, Chișinău, Statistica, 2006.
16. Șaptefrați T. Sistemul modern de administrație publică: structura și funcțiile. //Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008. Chișinău, AAP, 2008.
17. Biroul Național de Statistică din Republica Moldova. Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova, la 1 ianuarie 2011, / www.statistica.md (accesat la 21 martie 2012).
18. Boțan I., Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova, ADEPT, *E-journal*, an. I, nr. 4 (8 aprilie 2003) / www.adept.md (accesat la 5 martie 2012).
19. Decentralisation and Régionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic / www.tarantula.ruk.cuni.cz (accesat la 24 aprilie 2012).

Prezentat: 30 septembrie 2012.

E-mail: tcastrasan@mail.ru