

Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova?

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2014). Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova? *Moldoscopie : probleme de analiza politice*, 3, 57-75. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68328-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

ESTE NECESARĂ O REFORMĂ TERITORIAL-ADMINISTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA?

Sergiu CORNEA

Republica Moldova, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept și Administrație Publică, Catedra Administrație Publică
Doctor în politologie, conferențiar

Republic of Moldova has clearly established the strategic direction of development – the European integration. In this context, it requires a deep reform in all spheres of social life according to the EU standards, including the territorial-administrative delimitation. The system of territorial-administrative organisation of the Republic of Moldova still supports the consequences of the Soviet totalitarian system which is manifested by the excessive fragmentation of the territory.

It is analyzed the impact of the excessive fragmentation in small administrative entities as a dimension and capacity for democracy development at the local level. In conditions of the insufficient resources, specific to this system, the local authorities cannot provide citizens with the qualitative public services.

It is justified the idea of administrative-territorial achievement whose purpose should be the territorial consolidation by respecting the norms and current practices of the European space, including the accession to the parameters set by Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

După parafarea, la 29 noiembrie 2013, a Acordului de Asociere și prevederile Zonei de Comerț Liber, Aprofundat și Cuprinzător între Republica Moldova și Uniunea Europeană, integrarea europeană a devenit o prioritate strategică a politicii interne și externe a Republicii Moldova. Semnarea, în anul curent a Acordului de Asociere va aduce Republicii Moldova nu numai beneficii, dar va însemna și un efort considerabil pentru alinierea la standardele europene, mult mai înalte decât cele existente. Urmează un amplu proces de reformare și modernizare a tuturor sferelor vieții cu un scop foarte clar – ralierea la aceste standarde. Una din problemele primordiale care trebuie soluționate prioritar este cea a unei administrări eficiente a treburilor publice. Parcursul European al Republicii Moldova este irealizabil fără eficientizarea și modernizarea administrației publice care, prin rolul pe care îl îndeplinește și mijloacele de acțiune de care dispune, poate impune societății direcțiile, etapele, ritmurile, prioritățile și standardele de dezvoltare.

Repercusiunile delimitării teritorial-administrative sovietice. Către momentul declarării suveranității teritoriul R.S.S. Moldovenești era delimitat în 40 de raioane care includeau 881soviete sătești, 21 de orașe, dintre care 10 de su-

bordonare republicană și 11 de subordonare raională, 49 așezări de tip orășenesc [19, p.5]. Fiecărui raion îi revenea, în medie, câte 76.000 locuitori, unele având cu mult sub media generală: Căinari – 42,7 mii, Taraclia – 44,3 mii, Șoldănești – 45,8 mii, Leova – 52,8 mii; și o suprafață medie de 800 km² [14, p.8].

Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele a 18-60 unități. Ca o consfințire ideologică a „consolidărilor-divizărilor” raioanelor în timpul sovietic a fost postulatul cu privire la „unitatea politică și economică a administrației în raion, care este un punct nodal, unde sunt realizate directivele partidului și puterii Sovietice”. Când avea loc consolidarea raioanelor, drept rezultat trebuia să fie „micșorarea cheltuielilor pentru aparatul de stat”, iar în cazul fragmentării – „de a apropia puterea de populație” [9, p.7]. În continuare, pentru a exemplifica cele afirmate anterior, prezint, foarte succint, câteva reperi ale evoluției delimitării teritorial-administrative ale R.S.S. Moldovenești în componența URSS:

- După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autoritățile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 prezidiul Sovietului Suprem al RSS Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orașele și peste 1100 sate [24, p.27].

- La data de 1 ianuarie 1941 erau 6 județe (Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1132 soviete sătești, 4 orașe de subordine republicană, 10 orașe de subordine raională și 8 „așezări de tip orășenesc” [33, p.304].

- La începutul anului 1947 erau aceleași 6 județe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete sătești, 3 orașe de subordine republicană, 8 „așezări de tip orășenesc” [34, p.XIV].

- În ianuarie 1952 raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

- Către 1 ianuarie 1955 erau 60 de raioane, 700 soviete sătești, 7 orașe de subordine republicană, 8 orașe de subordine raională [27, p.5-7].

- La începutul anului 1956 în RSSM erau 60 de raioane și 700 soviete sătești, 15 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 18 așezări de tip orășenesc [28, p.23].

- Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959 erau 40 de raioane și 678 soviete sătești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc [29, p.38-39].

- Deja la începutul anului 1960 erau 35 de raioane și 678 soviete sătești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc [30, p.49].

• În martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete sătești, 13 orașe de subordine raională și 16 „așezări de tip orășenesc” [26, p.5-6].

• La începutul anului 1962 în RSSM erau 35 de raioane și 607 soviete sătești, 17 orașe dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc [31, p.33].

• La începutul lunii aprilie 1964 în RSSM erau 18 raioane și 608 soviete sătești, 18 orașe dintre care 8 de importanță republicană și 22 așezări de tip orășenesc [32, p.35].

• La data de 1 octombrie 1974 erau 33 de raioane, 706 soviete sătești, 12 orașe de subordine raională și 33 de „așezări de tip orășenesc” [18, p.5-6].

• În anul 1981, erau 39 de raioane, 771 soviete sătești, 9 orașe de subordonare republicană, 21 orașe de subordine raională și 45 de „așezări de tip orășenesc”.

• În anul 1986, erau 40 de raioane și 817 soviete sătești. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor sătești a fost în creștere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881 [7, p.14].

Sistemul de organizare teritorial-administrativă al statului sovietic stabilit în condițiile societății totalitare și bazat pe principiile centralizării excesive nu corespundea cerințelor societății democratice și relațiilor economice de piață. Acestui sistem, îi era caracteristică fărâmițarea excesivă a teritoriului, ceea ce nu permitea crearea unui fundament economic durabil și a unor structuri administrative eficiente.

Reforme și contrareforme în anii independenței. Administrația publică locală a fost cea care a suferit cele mai frecvente reorganizări de la 1991 încoace. În perioada celor peste două decenii de independență s-au întreprins mai multe acțiuni privind reorganizarea mecanismelor administrative la nivel local, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente și ineficient realizate, iar în unele cazuri au fost respinse ostentativ de actorii politici și de către funcționarii din autoritățile administrative care nu au avut suficientă dexteritate să conștientizeze necesitatea schimbărilor operate sistemului administrativ local. La general, reforma și restructurarea administrației publice locale au fost realizate în funcție de schimbările de ordin politic și nu în baza unui plan coerent și consecvent de lungă durată.

Sub aspect cronologic, procesul de reformare a delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova în cele peste două decenii de independență a parcurs trei faze distincte:

Prima fază – perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic, care cuprinde perioada de la declararea Independenței până la data intrării în vigoare a *Legii nr.191-XIV din 12.11.1998*.

A doua fază – încercarea de a edifica sistemul teritorial-administrativ în spiritul principiilor descentralizării, care a durat de la data intrării în vigoare a

Legii nr.191-XIV din 12.11.1998 până în anul 2003, când a fost pusă în aplicare *Legea nr.764/191-XV din 27.12.2001*. În anul 1999, Republica Moldova urmând tendința generală din statele membre ale Uniunii Europene a procedat la reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, înlocuind cele 32 de raioane cu 10 județe. De asemenea, a fost redus numărul de unități administrativ-teritoriale de bază prin comasarea unor sate în comune. Unul din scopurile acestei reforme a fost consolidarea sistemului economic regional și local, care asigură autonomia financiară prin lărgirea bazei impozabile a teritoriului și obținerea veniturilor adecvate acoperirii necesităților locale [21, p.59].

Deoarece organizarea teritorial-administrativă bazată pe județe a funcționat efectiv doar trei ani, este foarte dificil de realizat o analiză amplă a efectelor implementării acestei reforme. La general, e acceptată ideea că, județele, având o capacitate administrativă mai mare, posedă și mai multe posibilități comparativ cu raioanele, care fiind mai mici ca dimensiuni, dar și ca potențial material, uman și financiar, au posibilități limitate de a rezolva eficient necesitățile populației. Județele au fost mai bine dotate din punct de vedere economic și social, având o infrastructură cu mult mai puternică și chiar o identitate în formare.

Cea de-a treia fază – revenirea la delimitarea teritorial-administrativă centralizată, care începe în 2003 și durează până în prezent [4, p.72]. Din mai 2003, s-a revenit la sistemul raional de organizare administrativă a teritoriului și reorganizare a administrației publice locale, iar numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi a fost majorat aproximativ cu 30 la sută față de sistemul administrativ precedent [21, p.59]. Imediat după implementarea antireformei, numărul consilierilor raionali a crescut de la 344 la 1284, numărul angajaților în aparatele președinților de raioane era de 4640 față de 2060 în aparatele consiliilor județene. Numărul angajaților în primăriile rurale a crescut de la 6534 până la 9306, iar a celor din primăriile orășenești de la 989 la 1173 [16, p.19]. E lesne de observat că numărul funcționarilor a crescut considerabil, iar declarațiile referitor la reducerea numărului de funcționari la nivel local au fost, de fapt, un simplu truc propagandistic.

Impactul fragmentării teritoriale excesive. La 1 ianuarie, 2012 în Republica Moldova erau 5 municipii, 60 de orașe și 917 comune ce aveau în componența lor 659 de localități. Un exercițiu simplu de matematică ne arată că în sumă avem 982 de colectivități teritoriale locale (unități administrativ-teritoriale de nivelul I) [1, p.13].

Majoritatea acestor colectivități teritoriale locale se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. În consecință puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare iar populația, evident, este privată de aceste servicii. Autorii „Strategiei Europene a Republicii Moldova”, publicată în anul 2005, constatau că deficiențele existente în administrația publică locală - „veriga cea mai slabă din sistemul administrației

ei publice moldovenesti”, pot fi grupate în câteva categorii, care și după un deceniu, au rămas aceleași: „1) insuficiență mijloacelor financiare pentru acoperirea responsabilităților date autorităților locale, cea ce poate fi considerat ca „limitarea” autonomiei financiare; 2) lipsa unei delimitări clare a competențelor dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite nivele ale administrației publice locale; 3) ingerința autorităților publice centrale în domeniile ce țin de competența administrației publice locale; 4) starea incipientă a dialogului instituțional dintre stat și autoritățile publice locale, precum și dintre diferite asociații ale autorităților administrației publice locale” [21, p.60].

Deși *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr.764-XV* din 27.12.2001 (art.17, pct.2) prevede că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”, aproximativ 27 la sută dintre acestea nu corespund normei legale, având o populație mai mică [15, p.44], iar 86 la sută din localitățile Moldovei au mai puțin de 5 mii de locuitori, inclusiv și 9 orașe [35]. Fragmentarea teritorială persistă și la nivelul intermediar. Raionul Basarabeasca cu 28847 de locuitori este de 4,35 ori mic decât raionul Orhei, cel mai mare ca număr de populație (125557 locuitori). După numărul colectivităților locale – șase la număr, același raion este mai mic de 6,2 ori decât raionul Florești cu 37 colectivități locale, iar după suprafață sa – 290 km² este mai mic de 5,2 ori decât raionul Cahul, cel mai mare raion ca suprafață și care are 1545 km² [1, p.13, 33; 13, p.64].

Problema fragmentării excesive a teritoriului Republicii Moldova a fost analizată și în „Strategia națională de descentralizare”, adoptată la 5 aprilie 2012 și care constata că „fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților APL de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale” [11, cap.IV].

Din aceste constatări ar fi fost firesc să se ajungă la concluzia că o descentralizare, în înțelesul deplin al noțiunii, nu poate fi realizată fără reforma organizării teritorial-administrative existente. Dar în „Obiectivul specific pentru *capacitatea administrativă*” se vorbește doar de „examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale”. În scopul anihilării efectelor „fragmentării administrative excesive care generează lipsa de eficiență” se „propune realizarea unor activități ce vor conduce la explorarea unor soluții bazate pe două modele de acțiune: a) modelul normativ – amalgamarea 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; b) modelul cooperant – dezvolta-

rea instrumentelor specifice cooperării intermunicipale și de stimulare a acesteia (în special financiare), astfel încât serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe UAT, sporind accesul la serviciile publice prestate și calitatea acestora” [11].

Analiza documentului ne face să ajungem la concluzia că cele două modele nu vor fi implementate, ci în baza lor „se vor căuta soluții”. Faptul că *Strategia* nu vizează reformarea structurii teritorial-administrative existente a fost foarte ferm declarată de V.Grosu, vice-ministru al Justiției, care a prezentat proiectul în Parlament. La întrebarea deputatului I.Dodon: „este sau nu scopul final al acestei Strategii întoarcerea la județe în Republica Moldova?”, V.Grosu a răspuns: „nu se regăsește ceea ce dumneavoastră ați menționat printre obiectivele acestei Strategii”. Faptul a fost confirmat și de Președintele Parlamentului de atunci, M.Lupu: „Pentru a pune punct la tot felul de neînțelegeri sincere sau la o înțelegere foarte bună a sensului, dar speculații pe această temă, eu am să vă dau, stimate coleg, un răspuns foarte clar la acest subiect: nu! Și este categoric acest ”nu”. Noi vorbim de consolidarea autonomiei publice locale, și nu vorbim de reorganizarea teritorial-administrativă a țării” [35].

Autorii *Strategiei de descentralizare a Republicii Moldova* au elucidat un șir de curențe caracteristice administrației publice locale, printre care enumerăm următoarele: a) capacitatea redusă a autorităților publice locale din mediul rural (care reprezintă 94% din numărul total) de a furniza servicii publice, rolul lor reducându-se la unul de reprezentare, și nu de asigurare a unor servicii comunale propriu-zise; b) capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse la nivelul autorităților publice locale de nivelul I; c) lipsa performanței funcționale a autorităților publice locale cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane; d) participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional; e) gradul scăzut de reprezentativitate a aleșilor locali [11].

Dependența financiară a autorităților publice locale. Fragmentarea teritorială excesivă are și alte consecințe asupra structurii organizaționale și a funcționării eficiente a autorităților administrației publice locale. Baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul unei entități administrative locale sunt insuficiente pentru a menține un aparat administrativ care să poată asigura servicii publice, mai ales că cheltuielile alocate la salarizarea personalului constituie cel mai important articol din cheltuielile bugetelor locale. În trei cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hâncești, Cahul, Orhei) [13, p.64]. Costurile administrative generale ale autorităților publice locale în anul 2009 erau următoarele: în cele cu mai puțin de 1500 de locuitori – 227,8 lei pentru o persoană (15,4% din totalul cheltuielilor); cele ce aveau între 5001 și 10000 de locuitori – 76,3 lei de persoană (6,4% din

totalul cheltuielilor). E lesne de observat că povara fiscală legată de întreținerea aparatului administrativ cu o populație de până la 1500 locuitori este de trei ori mai mare decât în cazul primăriilor cu peste 5000 de persoane rezidente. În 65 de colectivități locale care au sub 1500 de locuitori, cheltuielile au constituit peste 20% din bugetele lor [13, p.64]. Dacă e să facem o analiză reală, frecvența interacționării cetățeanului cu autoritatea publică locală este una redusă – o dată sau de două ori pe an. Nu este logic de a întreține din bugetul public aparatul administrativ, cu atât mai mult că acesta nu prea are mari posibilități de a face ceva pentru cele o mie sau două mii de locuitori ale localității lor. Sumele economisite din cheltuielile legate de întreținerea aparatului administrativ ar fi mult mai necesare în domenii ca educație, medicină sau infrastructură.

În majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți, ponderea taxelor locale, a veniturilor proprii și veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% dacă ținem cont de Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităților. Cheltuielile autorităților locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităților în ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităților locale sunt destinate educației – aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale, fiind vorba în special de salarii. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%) [15, p.46].

Referitor la dependența financiară a autorităților locale menționez că problema nu constă neapărat în majorarea sumelor de bani puse la dispoziția lor. Soluția ar consta în crearea unui mecanism de gestionare eficientă a banilor. Banii, fără potențial uman și tehnic pentru asimilarea lor, nu vor produce efectele scontate. Competențele în materie de gestionare a banilor publici se reduc la responsabilitatea de a finanța instituțiile bugetare după tipul lor (școli, grădinițe, instituții medicale, dar nu după tipul funcției sociale (învățământ, asistență medicală)). Formarea bugetului la nivel de instituție se realizează în baza normativelor de ramură stabilite. Astfel, autoritățile administrației publice locale sunt limitate în posibilitatea de a optimiza resursele. Rezolvarea acestor probleme se propune doar în baza metodelor monetar-fiscale și de control. În același timp nu e luat în considerație faptul că majorarea mijloacelor financiare nu va fi de folos în cazul în care colectivitățile locale nu vor dispune de potențial uman și material pentru asimilarea lor.

Fărămișarea teritorială duce la dispersarea banului public, la cheltuirea irațională. Chiar dacă sumele sunt mari, se dispersează și nu sunt suficiente pentru a realiza ceva consistent. Mitul că „banii rezolvă toate problemele” este foarte popular în mediul funcționarilor, de altfel ca și mitul că prin „emiterea unui or-

din” și a „creării unui organ de control” lucrurile se aranjează de la sine. Dar din păcate, respectivele mituri nu au nimic comun cu realitatea. Atunci când redistribuirea fluxurilor financiare este preferată schimbărilor de sistem, nu există premise pentru ameliorarea situației și chiar este contraproductivă. Schimbările în sistemul de redistribuire a banilor publici fără o redistribuire clară a competențelor și responsabilităților autorităților publice în materie de acordare a serviciilor publice nu va ameliora situația existentă, dar o poate și agrava. Colectivitățile teritoriale locale de dimensiuni mici, chiar de vor beneficia de bugete mai mari nu vor fi în stare să asigure acordarea de servicii publice de calitate în domeniul medical, învățământ sau de infrastructură.

Statutul și eficiența autonomiei locale este determinată de volumul de competențe atribuite, asigurate cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maxim. Consolidarea colectivităților teritoriale locale este necesară tocmai din acest punct de vedere: pentru a satisface cât mai pe deplin interesele locuitorilor, autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de competențe; aceste competențe pot fi realizate cu succes doar în cazul când autoritatea publică locală dispune de suficiente resurse financiare, materiale, organizaționale și umane pentru realizarea lor; consolidarea colectivităților teritoriale locale ar avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de un potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și, în ultimă instanță, ar satisface mai pe deplin necesitățile populației.

Servicii publice locale ineficiente. Majoritatea autorităților publice locale se află în incapacitatea de a oferi servicii publice de calitate locuitorilor. Majoritatea autorităților administrației publice locale din mediul rural, care reprezintă 94% din numărul lor total [1, p.33] nu au suficiente resurse de a asigura realizarea serviciilor publice locale. Imposibilitatea obținerii economiilor de scară în furnizarea serviciilor publice locale, din cauza numărului redus al populației colectivităților locale, pune nejustificat în sarcina autorităților de nivelul al doilea responsabilități ce ar trebui îndeplinite la nivelul întâi și mărește prețul serviciilor publice oferite. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori și baza fiscală inexistentă fac imposibilă realizarea unor planuri efective de dezvoltare economică și socială la nivel local [11, cap.IV].

Aceste fenomene au loc în condițiile în care infrastructura Republicii Moldova este într-o stare deplorabilă. Potrivit unui raport al Forumului Economic Mondial drumurile din Republica Moldova au fost apreciate drept cele mai proaste din lume. Moldova s-a plasat pe ultimul loc din cele 144 de state incluse în raport (1,5 puncte din 7). Potrivit raportului, chiar și căile ferate din Moldova sunt mai bune decât drumurile rutiere. La acest capitol, Moldova ocupă locul 70 în clasament, acumulând 2,5 puncte [22, p.413-414].

Rețeaua de drumuri publice din Republica Moldova constituie 10.544 km, inclusiv: drumuri naționale – 3.677 km, locale – 6.867 km. Conform datelor Mi-

nisterului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, 92,5% din drumurile naționale și 46,1% din cele locale sunt cu acoperire rutieră permanentă și semipermanentă (beton asfaltic, beton de ciment, mixturi bituminoase). Ponderea acestora constituie 62,7% din întreaga rețea de 9.344 km. Aproximativ 26% din drumuri naționale sunt în stare bună sau mediocră, 54% în stare rea și aproximativ 20% în stare foarte rea [20].

Neimplicarea cetățenilor în procesul decizional. Republica Moldova se confruntă cu două mari probleme care își lasă amprenta asupra evoluției și afirmării democrației locale: depopularea satelor și îmbătrânirea populației. Rata mișcării naturale a populației Republicii Moldova în anii 2011-2012 este la cota „0”, anterior fiind negativă [1, p.46]. Există câteva zeci de sate cu o populație sub 40 de locuitori [36]. În Moldova se atestă o rată înaltă de îmbătrânire a populației. Ponderea persoanelor cu vârsta trecută peste 50 de ani constituie 27,9% din totalul populației din țară, iar 10 raioane (Briceni, Drochia, Râșcani, Ocnița, Edineț, Soroca, Florești, Șoldănești, Glodeni, Fălești) și municipiul Bălți deja au atins rata critică de îmbătrânire (16% din totalul populației) [37]. Situația în celelalte raioane nu diferă substanțial față de raioanele enumerate, deoarece coeficientul îmbătrânirii populației pe țară în anul 2012 a fost de 15,3 [1, p.39].

Aceste fenomene influențează negativ procesul de implicare a cetățenilor în procesul decizional local. Lipsa unui control cetățenesc asupra activității autorităților publice locale creează condiții prielnice pentru apariția fenomenelor negative ca irosirea nejustificată a banilor publici, nerespectarea interesului general, acte de corupție, fenomenul nepotismului ș.a.

Cooperare transfrontalieră compromisă. Fragmentarea teritorială impusă prin revenirea la raioane a periclitat grav și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane. Din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, s-a făcut dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor „Dunărea de Jos”, „Siret-Prut-Nistru” și „Prutul Superior”, la care Moldova este parte. Dacă până în mai 2003 teritoriul Moldovei din cadrul Euroregiunii „Siret-Prut-Nistru” cuprindea 5 județe-membre, (Chișinău, Lăpușna, Orhei, Soroca și Ungheni), după 2003 acestea au devenit 18 raioane, ceea ce înseamnă 18 parteneri transfrontalieri cu viziuni diverse asupra opțiunilor și modalităților de cooperare. Teritoriul României, parte componentă la aceeași euroregiune este comparabil cu cel al Republicii Moldova, dar include doar trei județe (Iași, Neamț și Vaslui). Fenomenul este amplificat și de faptul absenței în legislația națională, a reglementării modalităților de cooperare transfrontalieră, cu toate că Republica Moldova a ratificat, în 1999, „Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale” din 21 mai 1980, intrată în vigoare la 1 februarie 2001 [10]/

Experiența statelor europene. În ideea „integrării europene” promovate de toate forțele politice care s-au perindat la guvernare ar fi cazul să studiem și să aplicăm experiența statelor europene în materie de delimitare teritorial-administrativă, sau altfel spus, trebuie să ne conformăm rigorilor stabilite în spațiul respectiv. Delimitarea teritorială în unități teritorial-administrative de dimensiuni mici ca suprafață, potențial economic și populație existentă în Republica Moldova nu corespunde criteriilor de eficiență și contravine evoluțiilor europene din domeniu. În țările din Europa Occidentală, empiric, se consideră că media de locuitori al unei colectivități teritoriale locale nu trebuie să fie mai mică de 5000, această medie fiind considerată ca fiind adecvată majorității serviciilor municipale [6, p.36].

În Europa, în a doua jumătate a secolului trecut a avut loc un amplu proces de consolidare a colectivităților teritoriale locale. În perioada 1950-1992, țările europene și-au redus considerabil numărul de municipalități. Bulgaria, Danemarca, Suedia și-au redus numărul municipalităților cu 80%, Belgia, Germania, Marea Britanie cu peste 60%, Austria, Cehia, Olanda și Norvegia – în jur de 40%. Alte state au operat reduceri nesemnificative: Franța – 5%, Grecia – mai puțin de 1%, Luxemburg – 7%, Spania – 12%, Elveția – 2,5% [23, p.15-16]. De exemplu, în Germania numărul municipalităților a fost redus de la 25 de mii la 8,5 mii, în Danemarca, numărul comunelor a fost redus de la 993 la 275, în Olanda de la 811 municipalități în anul 1980 până la 504 în anul 2001, în Grecia de la 5343 în anul 1997 până la 1033 în anul 2000, în Belgia de la 2700 la 600, în Suedia de la 2500 la 289 [25]. După realizarea reformei teritorial-administrative din anul 1998, în Polonia sunt 16 voievodate, 314 județe și 2478 comune. Unui județ îi revine în medie 974 km² și 81000 de locuitori. O comună are o suprafață medie de 126 km² și peste 15000 de locuitori [12, p.15].

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 1510 (Cipru) și 150 de mii de locuitori în Marea Britanie. Suprafața medie a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km² în Malta și 1552 km² în Suedia [15, p.42]

Țările europene, după dimensiunile municipalităților lor, pot divizate în trei categorii: cele care au municipalități de dimensiuni mari (cazul Marii Britanii, municipalitățile căreia au în medie peste 100 000 de locuitori, o a doua grupă de state cu municipalități relativ mici, cu o medie de aproximativ 10000 de locuitori cu cazuri extreme cum ar fi Cehia, Franța sau Elveția (95% din municipii au mai puțin de 5000 de locuitori), sau Spania (cu 86% din municipii sub nivelul de 5000 de locuitori); al treilea grup, de mijloc, cu foarte puține municipalități sub 5000 de locuitori și căruia îi sun caracteristice municipalități de dimensiuni medii (Danemarca, de exemplu) [17, p.10].

K.Davey identifică trei soluții pentru rezolvarea problemei fragmentării teritoriale: a) „fuzionarea” unităților mai mici, b) îndeplinirea sarcinilor apelând la organisme intermunicipale și c) atribuirea unor sarcini specifice fie municipalităților orașenești centrale, fie nivelelor superioare de autogovernare [6, p.36]. Deoarece în Republica Moldova nu există experiența necesară în materie de cooperare intercomunală și nici un cadru normativ corespunzător, iar atribuirea unor sarcini specifice nivelelor superioare este nepopulară, varianta optimă ar fi fuzionarea entităților mai mici în ideea creării unor colectivități teritoriale locale viabile și cu un potențial suficient pentru a acorda servicii publice de calitate.

Necesitatea descentralizării și a dezvoltării regionale. La nivel european, spațiul teritorial optim pe care se pot implementa politici eficiente în domeniul dezvoltării economice și sociale este reprezentat de regiune. Utilitatea dezvoltării regionale pentru Republica Moldova este dictată atât din rațiuni de natură externă cât și internă. Aproximarea Republica Moldova de Uniunea Europeană va impune necesitatea implementării unor politici de dezvoltare regională. Există și rațiuni de natură internă care ar justifica o asemenea decizie politică – diminuarea disparităților existente între regiunile republicii și crearea unui suport pentru dezvoltarea economică și socială a țării în ansamblu [8].

Referitor la disparitățile teritoriale existente în Republica Moldova este necesar de menționat faptul că ele reprezintă o potențială sursă de instabilitate, deoarece, foarte lesne, disproporția economică existentă se poate transforma într-o polarizare socială, sursă potențială de aprofundare a antagonismelor care amenință stabilitatea sistemului social. Inegalitatea dezvoltării teritoriale nu este, în mare parte, decât expresia inegalității conținute în raporturile sociale dintre diferitele categorii de activități economice și socioprofesionale, inegalitate ce antrenează o ierarhizare a spațiului bazată pe relații de dominare. Disparitățile regionale nu sunt, astfel, decât rezultate ale disfuncționalităților structurale ale sistemului economic și social asupra cărora trebuie să se intervină pentru a reduce inegalitatea dezvoltării teritoriale.

D.Sandu, menționa că o buna regionalizare administrativă este „una care asigură regiuni cu un foarte mare potențial de funcționare social-economică și în al doilea rând, una care e cât mai aproape de ce vrea populația”. În acest sens, „regionalizarea este un instrument, cheia este descentralizarea” [2]. Diversificarea și îmbunătățirea calității serviciilor publice prestate se poate realiza în primul rând prin oferirea acestor servicii de către autoritatea publică cea mai apropiată de locuitori, respectiv de către administrația publică locală. Din acest punct de vedere descentralizarea trebuie să devină un element esențial al reformei administrației publice în Republica Moldova. Descentralizarea ar contribui esențial la consolidarea puterii publice locale și la creșterea rolului autorităților administrației publice locale în gestionarea serviciilor publice de interes local. Descentralizarea reprezintă procesul prin care se transferă responsabilități și co-

mpetențe de la nivelul administrației centrale la nivelul administrației publice locale în ceea ce privește soluționarea și gestionarea, în numele și interesul colectivității teritoriale locale, a treburilor publice. Esența descentralizării constă în sporirea volumului și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor, lucru ce se poate realiza prin responsabilizarea și eficientizarea administrației publice locale, aleșii locali primind autoritatea și resursele cu care să poată lua decizii în privința furnizării de servicii publice în scopul satisfacerii interesului public la nivel local.

Moldova are un mod aparte de structurare, prin disparități, prin experiențe, prin practici administrative, încât nu se poate face descentralizare eficientă, numai mutând de la nivelul central, la cel intermediar, niște funcții și responsabilități. Este foarte important ca transferul de competențe și responsabilități să aibă ca efect satisfacerea cât mai deplină a intereselor locuitorilor, aceasta fiind, în esență, rațiunea descentralizării. O problemă importantă, chiar vitală, ar fi cea a resurselor financiare, ce vizează în principal, formarea fiscalității locale, deoarece, ea implică însăși autonomia financiară, componentă esențială a autonomiei locale, fără de care descentralizarea nu poate funcționa.

Aplicabilitatea instrumentului NUTS pentru Moldova. Considerăm că reforma administrativă ar trebui să aibă în vedere nivelele unităților teritorial-statistice ale Uniunii Europene [38]. Din acest punct de vedere propun următoarele sugestii:

– în locul actualelor regiuni de dezvoltare se pot institui, ca nivel NUTS 2, *regiunile*, în număr de 3, grupând, fiecare, 3–4 noi județe.

– înființarea nivelului LAU 1 – crearea unor județe mai mari decât cele actuale, nu neapărat obligatoriu, prin „coagularea” a două sau mai multe unități administrative actuale de acest tip, în așa fel încât acestea să nu depășească un număr de 10 și să se suprapună, pe cât posibil, peste vechile județe lichidate în 2003. Aceste județe ar trebui să pună în valoare centrele urbane viabile. Județele ar trebui să beneficieze de autonomie reală în plan financiar, economic, educațional, cultural, etc.; Mărimea optimă a entității administrative de nivelul al doilea depinde în mod direct de organizarea administrativ-teritorială a celei de nivelul întâi. Aceasta înseamnă că, la o structură teritorială consolidată, UAT de nivelul al doilea poate cuprinde teritorii mai mari și o populație mai numeroasă, fapt care facilitează planificarea și dezvoltarea economică, favorizează economii de scară pentru o serie de servicii, nu mai puțin important fiind și accesul la fondurile europene de dezvoltare [11, cap.IV].

– nivelul LAU 2 – cel al municipiilor, orașelor și comunelor actuale va fi menținut, dar cu un număr mai mic decât cel existent. Credem că un număr de sub 600 de asemenea unități ar fi rezonabil (urmând să fie redus, prin comasare, în special numărul de comune), asigurând noilor unități de asemenea nivel forța demografică, economică, socială, de a se autoadministra, inclusiv prin asigura-

rea veniturilor financiare pe care să le valorifice pe baza autonomiei locale. Acestea vor fi conduse, în continuare de primari și de consilii locale, alese prin vot. Se va proceda, cel puțin, la revizuirea statutului de municipiu, acordat în prezent, în destule cazuri, unor orașe care nu întrunesc condițiile necesare;

Dimensiunea optimă a entităților administrative intermediare este strâns legată de dimensiunile colectivităților locale de nivelul I. În cazul în care se optează pentru o consolidare ce va avea ca efect reducerea considerabilă a colectivităților locale de nivelul I, dar cu menținerea competențelor și atribuțiilor existente, autoritățile publice de nivelul II vor avea un volum mai redus de competențe și deci, vor trebuie să fie mai mari ca dimensiuni. O parte considerabilă a colectivităților locale de nivelul I cu număr de locuitori sub 1500 sunt amplasate foarte aproape una de alta și ar putea fi comasate fără a crea mari dificultăți [13, p.54].

Raționamente privind consolidarea teritorială. Consolidarea colectivităților teritoriale locale este dictată de următoarele raționamente:

a) colectivitățile teritoriale locale nu vor mai fi în dependență totală politică și financiară față de autoritățile publice centrale;

b) colectivitățile teritoriale locale mai mari ca dimensiuni au bază impozabilă mai mare, fapt ce ar crea condiții și posibilități financiare mai mari autorităților locale să asigure o gamă mai largă de servicii publice de interes local oferite locuitorilor și ar permite implicarea lor mai activă în dezvoltarea locală;

c) cu cât sunt mai mari colectivitățile locale, cu atât mai multe servicii pot fi prestate la costuri mai reduse;

d) costurile administrative, în linii generale, sunt invers proporționale cu dimensiunile colectivităților locale;

e) consolidarea colectivităților teritoriale locale va spori responsabilitatea autorităților publice locale față de locuitori, inclusiv pentru resursele financiare colectate și cheltuite pentru asigurarea interesului general local;

f) în colectivitățile teritoriale locale consolidate există mai multe premise pentru o concentrare mai mare a resurselor umane de calitate;

g) colectivitățile teritoriale locale consolidate ar putea participa mai activ în cadrul proiectelor transfrontaliere și ar putea beneficia de un volum mai mare de asistență externă.

Consolidarea colectivităților teritoriale locale nu trebuie să aibă ca efect collateral diminuarea nivelului de democrație locală, fiind necesare elaborarea unui cadru normativ ce ar garanta reprezentativitatea tuturor satelor componente în cadrul consiliului local.

Concluzii. Încercările de reformare a delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova în cele două decenii de independență au fost influențate de un șir de factori care au perturbat procesul: a) disensiunile din cadrul elitei politice privind orientările politice și geopolitice, b) aprecierile contradictorii a ex-

perienței istorice în materie de delimitare teritorial-administrativă, c) probleme legate de rolul și poziția minoritățile naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii [5, p.32].

În concluzie, consider că noile realități în care se află Moldova, vor contribui la înțelegerea de către clasa politică moldovenească a necesității și oportunității consolidării teritoriale și a dezvoltării regionale în spiritul tendințelor europene. Pentru ca schimbarea să se producă este nevoie de voință politică și de un angajament real din partea clasei politice moldovenești pentru a realiza reforme. Reforma teritorial-administrativă este inevitabilă, dar ea cere o temeinică pregătire, fiind necesară fundamentarea științifică, politică, economică, socială și financiară a unei astfel de acțiuni importante. Și populația trebuie să fie foarte bine informată cu scopul de a o pregăti pentru schimbările care vor avea loc. De aceea este nevoie de obținerea unui consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin:

a) Diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma teritorial-administrativă și încurajarea participării cetățenilor;

b) Fundamentarea reformei pe baza elaborărilor teoretice profunde și a analizelor profesioniștii;

c) Valorificarea experienței existente în domeniul reformei administrației publice din alte state, în special din statele Uniunii Europene;

d) Abordarea reformei în mod global: nici o schimbare izolată sau parțială nu trebuie realizată dacă nu a fost concepută ca parte integrantă și organică a întregii strategii de reformă;

e) Abordarea reformei ca un proces deschis: componentele reformei vor fi actualizate și adaptate schimbărilor din mediul extern, dar și transformării altor componente ale reformei, pentru a folosi în cel mai bun mod experiența acumulată în timpul implementării;

f) Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă;

g) Asigurarea continuității activității autorităților administrației publice;

h) Coordonarea și managementul întregii reforme dintr-un punct unic, la cel mai înalt nivel, pentru a asigura coerența acestui proces la nivel de țară [3, p.19].

Democratizarea societății solicită deplasarea accentelor spre inițiativa locală și consolidarea centrelor regionale. Perfecționarea structurii teritorial-administrative reprezintă o pârghie eficientă pentru stimularea inițiativei locale și realizarea cu succes a funcțiilor administrației publice locale. Consolidarea autonomiei locale, perfecționarea cadrului general legislativ în scopul armonizării cu reglementările europene vor reprezenta, în mare măsură, o schimbare esențială a situației existente.

Bibliografie

1. Anuarul statistic al Republicii Moldova. - Chișinău: Statistică, 2013.
2. Ce spun experții despre „schimbarea la hartă” a României și descentralizare. // <http://stirileprotv.ro/stiri/actualitate/ce-spun-expertii-despre-schimbarea-la-harta-a-Romaniei.html>
3. Codreanu N. Inflexibilitatea administrației publice din Republica Moldova în cadrul procesului de modernizare. // *Legea și viața*, 2011, nr.5.
4. Cornea S. Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. // *Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Mat.ale ses. de com. șt.*, 29 oct., 2011. – Chișinău: S.n., 2012.
5. Cornea S. The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial-administrative delimitation of Republic of Moldova. // International conference „Exploration, Education and Progress in the Third Millennium”. Vol.II, No.4. - Galați: Univ. Press, 2012.
6. Davey K. Descentralizarea în țările Europei Centrale și de Est: obstacole și oportunități. // *Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa Centrală și de Est*. - Chișinău: Tehnica-Info, 2004
7. *Economia Națională a Republicii Moldova. Anuar statistic 1990*. – Chișinău: Universitas, 1991.
8. Ghinea A. Republica Moldova mai aproape de Uniunea Europeană prin dezvoltare regională. Exemplul României, www.ipp.md/public/files/Publicatii/2003/iulie/Pr~Ghinea.doc
9. Guđim A. Raioanele și economia. // «Săptămîna», 20 iunie 2003, p.7.
10. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind ratificarea Convenției-cadru europene referitoare la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale nr.596 din 24.09.99. // *Monitorul oficial* 112-114/529, 14.10.1999
11. *Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr.68 din 05.04.2012*. // *Monitorul Oficial* nr.143-148/465 din 13.07.2012
12. Marchiewski W. *Modele de succes în guvernământul local din Polonia*. - Chișinău, 2007.
13. Osoianu I. et all. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova*. - Chișinău: Expert Grup, 2010.
14. Osoianu I. *Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova*. - Chișinău, IPP, 2003, <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003>.

15. Prohnițchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. // Guvernare și democrație, nr.1 (7), 2011.
16. Reforma teritorială din Moldova: costurile unui experiment. // Forum, nr.10, 2003.
17. Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action. Report by the CDLR, Dec., 2001.
18. RSS Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974. - Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975.
19. RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. - Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988.
20. Strategia de Transport și Logistică pe perioada 2013-2022, http://gov.md/public/files/ordinea_de_zi/04.09.2013/Intr04.pdf
21. Strategia Europeană a Republicii Moldova. - Chișinău, 2005.
22. The Global Competitiveness Report 2012–20013. - Geneva: World Economic Forum, 2012.
23. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. // Local and regional authorities in Europe, No.56, 1995, p.15-16.
24. Бодруг И.Г. Советы и общественно-политическая активность трудящихся МССР. - Кишинев, 1988.
25. Гануцак Ю. Общественный договор между государством и самоуправлением, <http://www.zn.ua/2000/2040/50835/>
26. Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 марта 1961 года. Издание III-е. - Кишинев, 1961.
27. Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 года. - Кишинев, 1955.
28. Народное хозяйство СССР в 1956 г. (Статистический сборник). – Москва: Государственное статистическое издательство, 1956.
29. Народное хозяйство СССР в 1958 г. (Статистический сборник). – Москва: Государственное статистическое издательство, 1959.
30. Народное хозяйство СССР в 1959 г. (Статистический сборник). - Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1960.
31. Народное хозяйство СССР в 1961 г. (Статистический сборник). – Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1962.
32. Народное хозяйство СССР в 1963 г. (Статистический сборник). – Москва: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1965.
33. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1941 года. - Москва, 1941.
34. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1947 года. - Москва, 1947.

-
35. <http://parlament.md/LinkClick.aspx?Fileticket=QCcq8HUxGoY%3d&tabid=128&mid=506&language=en-US>
 36. <http://localitati.casata.md/index.php?l=ro&action=viewtopdownpoplocalitati>
 37. <http://www.info-prim.md/?x=&y=45405>
 38. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Prezentat la redactie
la 25 mai 2014