REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ÎN VIZIUNEA PARTIDELOR ȘI A CETĂȚENILOR

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE VIEW OF PARTIES AND CITIZENS

Andrei RUSSU,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

Mihai ROȘCOVAN,
Conf.univ., dr. în economie,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

International experience shows that some of the determining factors for administrative-territorial reform are the political will to reform and the acceptance of the population to reform. The purpose of this article is to present the vision of the political parties in the Republic of Moldova on the administrative-territorial reform, using the programmatic documents approved and promoted in the political activity. It also presents the results of a survey carried out on a representative sample of representatives of local public authorities, in order to highlight their concerns and positions on the reform issue.

Keywords: *administrative-territorial reform, decentralization, public services, territorial-administrative structure, local administration, decentralization.*

Introducere

După peste trei decenii de existenţă în Republica Moldova, schimbarea structurii administrativ-teritoriale nu a fost realizată. Descentralizarea şi consolidarea autonomiei locale au fost promisiuni frecvente în cele zece scrutine naţionale, însă reformele iniţiate nu au fost implementate în totalitate.

Experienţa internaţională ne arată că factorii determinanţi ai unei reforme administrativ-teritoriale sunt următorii: a) voinţa politică pentru reformare, b) existenţa unei strategii şi a unui plan de acţiune pentru reformă, c) disponibilitatea resurselor şi capacitatea de implementare a reformei, şi d) comunicarea şi acceptul populaţiei pentru realizarea reformei. În Republica Moldova au fost elaborate suficiente studii fundamentale pentru dezvoltarea şi implementarea unei politici publice de optimizare a structurii administrativ-teritoriale. Totuşi, lipsa voinţei politice adecvate, precum şi comunicarea insuficientă cu autorităţile publice locale, societatea civilă şi cetăţenii, au dus la amânarea reformei şi la agravarea situaţiei administraţiei publice locale.

Scopul acestui articol este de a prezenta viziunea partidelor politice asupra re-

formei administrativ-teritoriale, utilizând documentele programatice aprobate și promovate în cadrul activității politice. De asemenea, vom prezenta rezultatele unui sondaj realizat asupra unui eșantion reprezentativ al reprezentanților autorităților publice locale, pentru a evidenția preocupările și pozițiile acestora referitoare la problematica reformei.

Scurt istoric

Prima încercare de schimbare a structurii administrativ-teritoriale a fost inițiată abia în 1999 de către Alianța pentru Democrație și Reforme, prin trecerea la sistemul județean de organizare teritorial-administrativă. Cu toate acestea, în ciuda rezultatelor pozitive obținute în primele 2-3 ani, cum ar fi consolidarea administrațiilor locale și creșterea resurselor financiare, preluarea guvernării de către comuniști a condus la revenirea în 2003 la sistemul raional sovietic și la fărâmițarea autorităților publice locale (APL). Ulterior, în 2006, odată cu schimbarea orientării politice de la uniunea asiatică la cea europeană, au fost adoptate câteva legi importante, precum legea descentralizării administrative și legea dezvoltării regionale, dar acestea nu au fost implementate în totalitate.

În 2012, odată cu venirea la guvernare a Alianței pentru Integrare Europeană, a fost aprobată chiar și o Strategie de descentralizare, care prevedea mai multe acțiuni curajoase de transfer al puterii către nivelurile locale. Cu toate acestea, Strategia nu a fost realizată în totalitate, în ciuda sprijinului puternic oferit de partenerii de dezvoltare. Lipsa voinței politice, disensiunile dintre partidele componente ale Alianței pentru Integrare Europeană, dar și corupția la toate nivelurile puterii au dus la eșecul reformelor inițiate. Mai mult, începând cu 2017, odată cu reorganizarea ministerială, situația autorităților publice locale s-a deteriorat considerabil, primarii fiind supuși controlului puterii centrale.

La mijlocul anului 2020, printr-o dispoziție a prim-ministrului, a fost înființat un grup de lucru pentru reforma administrației publice centrale și locale [1], format din specialiști desemnați de partidele parlamentare care nu fac parte din organizații politice. Acest grup de lucru avea scopul de a evalua situația actuală și de a propune soluții pentru reformarea administrației publice centrale și locale, inclusiv redistribuirea competențelor și a veniturilor, precum și reorganizarea teritorială și administrativă a Republicii Moldova. Cu toate acestea, odată cu demisia guvernului la sfârșitul anului, grupul de lucru a fost desființat fără a oferi propuneri concrete pentru reformă.

Reforma administrației publice locale în viziunea partidelor

Reforma APL este un subiect sensibil și tratat cu mare atenție în documentele programatice ale partidelor politice. Cu toate acestea, există o discrepanță vizibilă între viziunea partidelor de orientare pro-europeană, care în general susțin implementarea unei reforme profunde în domeniul APL, și viziunea partidelor de orientare pro-estică (rusă), care susțin menținerea actualului sistem de administrare publică locală.

Astfel, printre partidele parlamentare din opoziție, PCRM, care a realizat contrareforma administrativ-teritorială în 2003, consideră că este necesară dezvoltarea centrelor raionale, în special a infrastructurii edilitare, prin păstrarea raioanelor ca centre administrative teritoriale și dezaprobă reforma administrației publice locale și administrativ-teritoriale.

Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), în programul politic,

menționează că descentralizarea și autoguvernarea locală reprezintă fundamentul pe care trebuie construită administrația de stat a Republicii Moldova. PSRM susține transferul maxim de competențe și responsabilități la nivelul cel mai apropiat de cetățeni, care trebuie susținut prin resurse adecvate [2]. Cu toate acestea, în mod paradoxal, programul politic accentuează că socialiștii se opun reformei administrative, care presupune desființarea raioanelor și înființarea județelor. PSRM susține menținerea actualului sistem administrativ-teritorial al Moldovei.

Partidul de guvernare actual, Partidul Acțiune și Solidaritate (PAS), în Programul politic include prevederi mai precise referitoare la reforma APL. În capitolul "Administrație publică eficientă" se menționează necesitatea implementării reformei administrativ-teritoriale împreună cu o descentralizare reală a puterii. Se subliniază că aceasta "se va solda cu economii de sute de milioane de lei, bani care vor fi utilizați pentru creșterea calității serviciilor prestate de stat cetățenilor la nivel local și facilitarea accesului la acestea (investiții în infrastructură)" [3]. Cu toate acestea, după preluarea puterii la mijlocul anului 2021, guvernarea PAS și-a stabilit obiective imediate și pe termen scurt legate de consolidarea dialogului între APC (Autoritatea Publică Centrală) și APL (Administrația Publică Locală), conceptualizarea consolidării autonomiei locale și descentralizării, precum și atragerea fondurilor și transparența utilizării lor pentru dezvoltarea infrastructurii locale [4]. Cu privire la realizarea reformei administrative-teritoriale, conducătorii PAS au dat un răspuns evaziv, menționând că nu consideră această reformă o prioritate în absența unui consens larg în societate asupra acestui subiect [5]. Strategia urmează să fie aprobată în Parlament.

Totuși, faptul că Republicii Moldova i-a fost acordat statutul de candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, cu o serie de condiții pentru începerea negocierilor de aderare, inclusiv reforma administrației publice, a determinat, probabil, al doilea guvern PAS, instalat la începutul anului 2023, să includă în programul de guvernare avansarea reformei administrației publice la nivel central și local [6]. În plus, la una dintre primele ședințe ale Guvernului Recean, a fost aprobat proiectul Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru perioada 2023-2030, care include un capitol dedicat administrației publice locale [7], precum și a Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 352 din 07-06-2023 [8].

Conform Strategiei, obiectivul general al reformei APL este creșterea capacității administrației publice locale de a furniza servicii publice adecvate și accesibile populației într-un mod echitabil, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a politicilor eficiente de dezvoltare economică și socială locală, astfel încât Republica Moldova să îndeplinească standardele necesare pentru aderarea la UE. În comparație cu strategiile anterioare, acest document include ca prioritate sporirea capacității instituționale a APL prin utilizarea mecanismelor de consolidare, cum ar fi fuziunea voluntară a teritoriilor și cooperarea intercomunală. Implementarea Strategiei se va realiza prin intermediul unor programe speciale pentru două perioade distincte, respectiv 2023-2026 și 2027-2030.

Discrepanța geopolitică privind reforma APL este prezentă și în rândul partidelor extraparlamentare. De exemplu, Partidul Nostru sau Congresul Civic menționează doar necesitatea extinderii autonomiei locale, în special a celei financiare, fără a vedea

legătura cu necesitatea consolidării capacităților instituționale. Chiar și experiența modestă a Republicii Moldova în implementarea descentralizării financiare (începând din 2015) a arătat că autonomia financiară locală este iluzorie fără o consolidare administrativ-teritorială adecvată.

Partidul Schimbării, o nouă formațiune politică de orientare pro-europeană, susține modernizarea administrației publice prin descentralizare și asigurarea autonomiei autorităților publice locale conform prevederilor constituționale și principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Coaliția pentru Unitate și Bunăstare (CUB), o altă formațiune recent creată, pledează pentru "consolidarea autonomiei financiare la nivel local și descentralizării administrative, teritoriale și politice; prevenirea tendințelor centripete, pe plan regional, asigurând aplicarea uniformă a legilor pe teritoriul Republicii Moldova" [9]. CUB consideră că implementarea reformei administrative-teritoriale ar trebui realizată în conformitate cu conceptul CALM, pe baza principiilor municipalizării și subsidiarității [10].

Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei, poziționat pe centru-dreapta și de orientare pro-europeană, susține îmbunătățirea calității serviciilor furnizate de autoritățile administrației publice locale, asigurarea unei autonomii autentice în luarea deciziilor și a autonomiei financiare prin intermediul reformei APL. Partidul consideră necesară "restructurarea nivelului doi al APL, înlocuind raioanele printr-un număr optimal de regiuni, dar și a nivelului întâi al administrației publice locale – aplicând mecanisme investiționale stimulatorii pentru ajustarea structurii acesteia la necesitățile de asigurare cu resurse" [11], respectând principiul subsidiarității și echilibrul cost-eficiență al serviciilor publice.

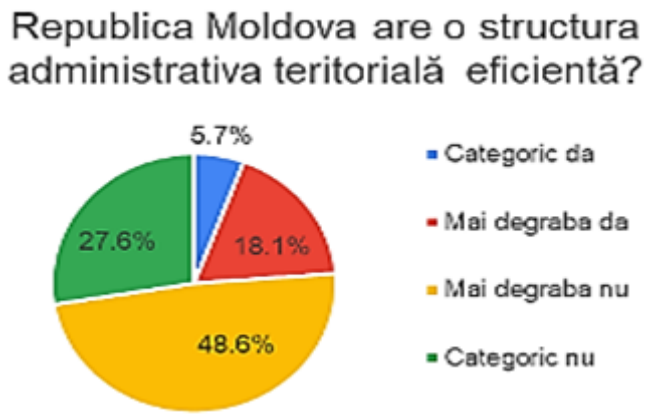
În concluzie, partidele de orientare pro-estică susțin menținerea sistemului sovietic de organizare administrativ-teritorială și se opun oricărei reforme în acest domeniu. În schimb, partidele de orientare pro-europeană, deși recunosc necesitatea reformării APL, manifestă reticență în implementarea unei reforme profunde care ar putea perturba actuala structură administrativ-teritorială, dar ar putea aduce beneficii majore pe termen lung. Aceasta se datorează schimbărilor frecvente de guvernare și corupției existente la toate nivelurile, care conduc la scăderea nivelului de trai și la neîncrederea cetățenilor în reforme.

Viziunea cetățenilor asupra reformei

Reforma descentralizării, în special reorganizarea teritorial-administrativă, este o reformă complexă, multisectorială, necesită nu numai voință politică și resurse suficiente, dar și implicarea tuturor părților interesate și realizarea unui consens național. Un rol important în acest proces revine cetățeanului, fiindcă scopul final al reformei este ca autoritățile publice create să fie capabile de a furniza servicii publice de calitate, adecvate cerințelor cetățenilor și accesibile. Însă cetățenilor le vine greu să se pronunțe asupra necesității acestei reforme, fie din cauza complexității, fie din frica de suporta costurile realizării acesteia. Totodată, primarii, ca parte interesată, reprezintă cea mai apropiată structură guvernamentală de cetățeni. De asemenea, primăriile se bucură de o încredere destul de mare din partea cetățenilor [12].

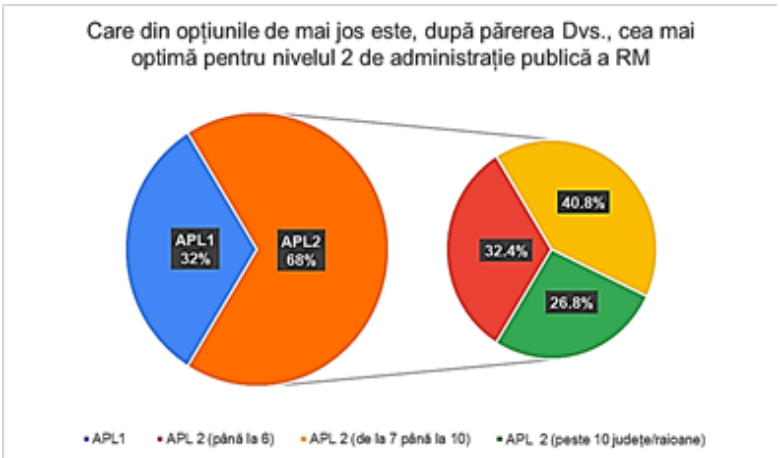
Pentru a afla opinia primarilor asupra reformei teritorial-administrative, s-a realizat un sondaj pe un eșantion din 105 primari, reprezentanți din toate regiunile Republicii Moldova.

La întrebarea *”dacă Republica Moldova are o structură administrativă teritorială eficientă”*, doar 23,8% din respondenți au afirmat categoric, sau mai degrabă, este eficientă, pe când majoritatea 75,2% din primari consideră că nu este eficientă și, respectiv, se prezumă că doresc schimbarea structurii actua le administrativ-teritoriale.

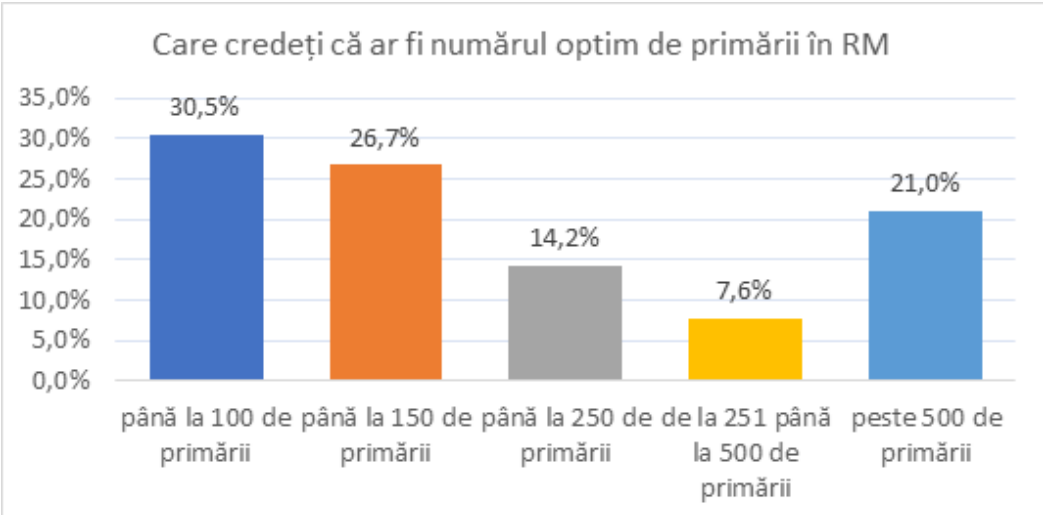


Fiindu-le pusă întrebarea *”care din opțiunile prezentate este cea mai optimă pentru nivelul II de administrație în Republica Moldova”*, 32,4 % din respondenți au prefe rat lichidarea nivelului II. Dintre cei care preferă sistemul APL cu 2 nivele, 32, 4 % consideră că nivelul 2 trebuie organizat pe baza actuale lor regiuni de dezvoltare (Nord, Sud, Centru, Chișinău, UTAG, Transnistria), iar 40,8% - până la 10 județe/raioane, pe când 26,8% pledează pentru păstrarea raioanelor actuale.

Aceste răspunsuri mai puțin corelează cu răspunsurile la întrebarea *”care este numărul optim de locuitori pentru crearea unei administrații publi ce de nivelul II”*, la care aproape 64% din respondenți au optat pe un număr de până la 100.000 locuitori și doar 4% consideră că



administrația de nivel 2 urmează să întrunească peste 500 000 locuitori, adică mai apropiat numărului populației pentru actualele regiuni de dezvoltare. Totodată la întrebarea *”care este numărul optim de locuitori pentru crearea unei administrații publice locale de nivelul I”*, 24,8% din respondenți sunt de acord cu norma legală actuală de minimum 1500 locuitori, pe când 35,2% pledează pentru UAT cu minimum 3000 de locuitori, iar 26,7% - peste 5000 de locuitori. Astfel, peste 60% din primari pledează pentru o consolidare a UAT-lor destul de mare. Fiind întrebați despre *”numărul optim de primării”*, majoritatea s-au pronunțat pentru reducerea considerabilă a numărului acestora.



Fiindu-le pusă întrebarea ”dacă în cazul unei reforme, pe care principii ar trebui efectuată amalgamarea (comasarea) administrațiilor publice de nivel I”, 50,5 % consideră că în egală măsură pe principii voluntare și normative, 36% –pe principii normative, iar 13,5 % - pe principii voluntare. Rezultatele obținute arată că un număr destul de mare consideră că o astfel de reformă urmează a fi implementată mai mult forțat (prin acte normative), presupunând că principiul voluntar nu va conduce la consolidarea considerabilă a APL.

La întrebarea *”dacă consideră că competențele/atribuțiile APL I ar trebui să fie simetrice, asimetrice”,* respondenții au preferat distribuirea competențelor pe principii simetrice - 52,4 %, și 34,3 % au selectat distribuirea asimetrică a competențelor. Totodată majoritatea primarilor consideră că competențele neobligatorii trebuie îndeplinite de către ambele niveluri APL (78,1%), doar 17,1 % au selectat APL de nivel I și 4,8 % - APL de nivel II. Este de înțeles logica majorității cetățenilor întrebați (78,1 %) care consideră că în cazul unei descentralizări asimetrice urmează de păstrat ambele nivele, deoarece nu este o claritate care competențe și cui urmează să fie repartizate.

Fiind întrebați *”care sunt impedimentele principale pentru demararea unei reforme administrativ teritoriale în Republica Moldova”,* respondenții au răspuns în felul următor: 59,0% - lipsa unor specialiști care ar putea implementa reforma, 55,2 % - lipsa unei voințe politice a partidelor de la guvernare, 38,1 % - împotrivirea președinților de raioane, 35,2% - lipsa unei viziuni/strategii/politici publice, 27,6 % - împotrivirea primarilor, 15,2% - împotrivirea opoziției politice. Procentajul răspunsurilor arată că cetățenii Republicii Moldova califică toate cele enumerate mai sus ca fiind impedimente serioase pentru demararea unei astfel de reforme, însă cele mai serioase, în viziunea cetățenilor, rămâne a fi lipsa specialiștilor și lipsa voinței partidelor de guvernământ.

Fiindu-le pusă întrebarea *”când ar trebui demarată reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova”,* 45,7 % din respondenți preferă odată cu alegerile din 2023, 42,9 % - începând cu alegerile din 2027 și 11,4 % - niciodată. Răspunsurile primite arată că majoritatea considerabilă doresc reformarea administrație publice locale, considerând perioada de implementarea acestei reforme în cel mul patru ani.

Concluzii

Reforma APL este un subiect sensibil și tratat cu mare atenție în documentele programatice ale partidelor politice. Există o discrepanță între viziunea partidelor de orientare pro-europeană, care, de regulă, sunt pentru implementarea unei reforme profunde a APL, și poziția partidelor de orientare pro-estică, care susțin menținerea actualului sistem de admirație publică locală.

Conform sondajului realizat majoritatea primarilor doresc schimbarea structurii-administrativ teritoriale. Aproape o treime din primari consideră oportună trecerea la un sistem cu un singur nivel de guvernare APL. Peste 60% din respondenți consideră că numărul primăriilor trebuie redus de 4-5 ori, iar norma legală pentru crearea unei UAT trebuie modificată în cel puțin 3000 locuitori. Majoritatea covârșitoare a primarilor pledează pentru păstrarea principiului simetric la distribuirea competențelor între primării.

BIBLIOGRAFIE

1. [1] Dispoziția Guvernului Republicii Moldova pentru instituirea Grupului de lucru privind reforma administrației publice centrale și locale Nr. 123 din 28.07.2020, publicat : 31-07-2020 în Monitorul Oficial Nr. 194-197 art. 676
2. [4] Hotarărea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiun al Guvernului pentru anii 2021-2022 nr. Nr. 235 din 13-10-2021 Publicat : 05-11-2021 în Monitorul Oficial Nr. 266-272 art. 541
3. [6] Hotarărea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului nr. 28 din 16-02-2023, Publicat : 17-02-2023 în Monitorul Oficial Nr. 49-52 art. 86 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135607&lang=ro
4. [7] Hotarărea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, nr. Nr. 126 din 15-03-2023, Publicat : 18-04-2023 în Monitorul Oficial Nr. 130-133 art. 285
5. [8] Hotarărea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 352 din 07-06-2023, Publicat : 14-07-2023 în Monitorul Oficial Nr. 240-245 art. 599
6. [2] Programul politc al partidului politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova" Aprobat în cadrul celui de-al XVII-lea Congres din 18 decembrie 2021, publicat https://socialistii.md/program-psrm
7. [3] programul partidului politic „Partidul Acțiune și Solidaritate" (PAS), publicat https://unpaspentru.md/wp-content/uploads/2020/08/Program-PAS.pdf
8. [9] Programul politic al partidului "Coaliția pentru unitate și bunăstare", adoptat la Congresul de constituire din 5 noiembrie, 2022 – Chișinău https://coalitiacub.md/wp-content/uploads/2022/11/A_ProgramulCUB.pdf
9. [11] Programul Partidului Politic „Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei" apropobat la Congresul nr. 1 al Partidului Politic „Partidul Dezvoltării și Consolidării Moldovei" din 14 aprilie 2021 https://pdcm.md/ro/program
10. [5] Cotidianul Național Independent „Moldova Suverană", articolul "Natalia Gav-

rilita: reforma administrativ-teritoriala nu este o prioritate acum", data 19.11..2021 https://moldova-suverana.md/article/natalia-gavrilita-reforma-administrativ-teritoriala-nu-este-o-prioritate-acum_40436

11. [10] Studiul "Municipalizarea: calea spre modernizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea", realizat în cadrul proiectului "Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova" cu sprijinul NED (National Endowment for Democracy) din SUA, Chișinău, 2022. https://www.calm.md/wp-content/uploads/2022/09/Studiu-municipalizare_modificat_print.pdf
12. [12] Barometrul de Opinie Publică, Ediția Barometrului Opiniei Publice din octombrie – noiembrie 2022, realizat de Centrul de Studii Sociale și Marketing „CBS-Research" în parteneriat cu Fundația „Friedrich Ebert" din Moldova în octombrie - noiembrie 2022, Pagina 45, https://ipp.md/wp-content/uploads/2022/12/Sondajul-BOP-noiembrie-2022.pdf