

Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzbeitrag / conference paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2012). Evoluția delimitării teritorial-administrative a Republicii Moldova: de la centralizare la recentralizare. In *Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 29-30 octombrie 2011* (pp. 71-78). Chișinău <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65571-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**INSTITUTUL DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE
DIN REPUBLICA MOLDOVA
în parteneriat cu
PRIMĂRIA MUNICIPIULUI CHIȘINĂU**

Caietul Științific 5/2011

Sesiune de comunicări științifice,
29-30 octombrie 2011

Chișinău, 2012

Aprobată și recomandată spre editare de către Consiliul Științific
al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

Consiliul Științific al ISAM aduce mulțumiri
Primarului General al municipiului Chișinău, dl. **Dorin CHIRTOACĂ**,
și, Rectorului Universității de Studii Europene din Moldova, prof.univ.dr. **Iurii SEDLEȚCHI**,
pentru contribuția adusă la organizarea și desfășurarea lucrărilor sesiunii științifice anuale
din 29-30 octombrie 2011.

Volumul este publicat cu sprijinul financiar al Primăriei municipiului Chișinău
în baza Convenției-Cadru de colaborare din 04 februarie 2008.

Colegiul de redacție:

BELECCIU Ștefan,

*Conf.univ.dr., Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova,
Director executiv, Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova*

CIUCĂ Valerius M.,

*Prof.univ.dr., Universitatea "Alexandru Ioan Cuza", Iași, România, Lab.RII France, Ex-juge TUE,
Luxembourg*

CUȘNIR Valeriu,

*Prof.univ.dr., Director, Centrul de Drept, Institutul de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a
Moldovei, Director științific, Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova*

MANKOU Brice Arsene,

Dr., ISCID, Université du Littoral, Côte d'Opale de Dunkerque, Université de Lille 1, France

ORLOV Maria,

Conf.univ.dr., Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova

PETRESCU Rodica-Narcisa,

*Prof.univ.dr., Universitatea „Babeș Bolyai”, Cluj-Napoca,
Director științific, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”, România*

SÎMBOTEANU Aurel,

*Conf.univ.dr., Universitatea de Stat din Moldova,
Redactor șef publicații, Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova*

VEDINAȘ Verginia,

*Prof.univ.dr., Universitatea din București, Membru al Curții de Conturi a României,
Președinte al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” din România*

Secretar general de redacție:

CONSTANTINOV Vasile,

Lect.univ.dr. Universitatea Studii Aplicate din Moldova

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

„Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență”, sesiune de comunicări științifice (5; 2011; Chișinău). Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență: Materiale ale sesiunii de comunic. șt., 29-30 oct., 2011 / col. red.: Belecciu Ștefan, Ciucă Valerius M., Cușnir Valeriu [et al.]. – Ch.: S. n., 2012 (Tipogr. „Elena-V.I.”). – ISBN 978-9975-106-73-3.

Caietul Științific 5/2011. – 2012. – 620 p. – Antetit.: Inst. de Științe Administrative din Rep. Moldova, Primăria municipiului Chișinău. – Descr. după cop. – Texte: lb. rom., engl., fr., rusă. – Rez.: lb. engl., fr. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 300 ex. – ISBN 978-9975-4346-0-7.

351/354:342.5(082)=00

Autorii își asumă răspunderea în ceea ce privește conținutul comunicărilor trimise spre publicare

ISBN 978-9975-4346-0-7

EVOLUȚIA DELIMITĂRII TERITORIAL-ADMINISTRATIVE A REPUBLICII MOLDOVA: DE LA CENTRALIZARE LA RECENTRALIZARE

Conf.univ. dr., **Sergiu CORNEA**,
Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul,
Republica Moldova

Abstract

Territorial-administrative delimitation is a system of territorial organization, which serves as a legal basis for the functioning of local administrative institutions. Effectiveness of these institutions depends from rationality of territorial-administrative delimitation.

Territorial-administrative delimitation follows location of local public administrative authorities at the first and second levels in a specific territorial, juridical and administrative framework for effective administration of locality, and in order to achieve principles of local autonomy and decentralization of public services.

Under the chronological aspect, the process of territorial-administrative delimitation of the Republic of Moldova went through three distinct phases within two decades of independence:

The first phase – perpetuation of centralized territorial-administrative delimitation of soviet type, which embraces the periods from declaration of Independence up to entry into force the Law no. 191 – XIV from 12.11.1998.

Second phase - trying to build territorial-administrative system in the spirit of the principles of decentralization, which lasted from the date of entering into force of the Law no. 191 – XIV from 12.11.1998 until 29.01.2002, the date of entering into force of the Law no. 764191 – XIV from 27.12.2001.

Third phase – returning to central territorial-administrative delimitation, which starts on 29.01.2002 and lasts till present.

It is an axiom that the Republic of Moldova must give up the soviet system of territorial-administrative delimitation. It is more complicate to find the ideal model, which will correspond to new provocations that will face the Republic of Moldova in future.

Determination of territorial limits of local collectivities is a very complex work and depends from a lot of facts. That is why, the judicious delimitation of territorial limits of local collectivities is important to consider the following moments:

1. Being by nature a matter of national interest, changing array of administrative organization of the territory of the state should be a result of public debates, determinedly with large participation of local authorities at the both levels as well as with citizens.

2. Territorial-administrative delimitation should be realized in a perspective of overall society development, as well as objectives and duties, which will return to administrative system in future.

3. The option for special model of territorial-administrative organization should be a result of one deep scientific survey.

4. For the delimitation of territorial-administrative units (as a number, structure, dimension, etc) can not be neglected social, material, financial and other nature costs, for short, medium or long term, that these activities involve and which the society must face.

5. Studying different models and practices of territorial organization of local autonomy has a

great importance. Analyzing international practices in a matter of territorial delimitation, consequences of various options of local structures, such as studying arguments pro or contra of these structures in different states gave us the opportunity to establish that the process of territorial delimitation is determined not only by objective factors, but also by the subjective.

Delimitarea teritorial-administrativă reprezintă un sistem de organizare a teritoriului care servește drept bază pentru funcționarea instituțiilor administrației publice locale. Eficacitatea activității acestor instituții depinde de raționalitatea delimitării teritorial-administrative.

Prin delimitarea teritorial-administrativă se urmărește situarea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea într-un anumit cadru teritorial, juridic și administrativ pentru administrarea eficientă a localității, precum și în scopul realizării principiilor autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice. [1]

Sub aspect cronologic, procesul de delimitare teritorial-administrativă a R. Moldova în cele 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 la 29.01.2002, data intrării în vigoare a Legii nr.764191-XV din 27.12.2001.

Cea de-a treia fază – revenirea la delimitarea teritorial-administrativă centralizată, care începe la 29.01.2002 și durează până în prezent.

Către momentul declarării suveranității teritoriul RSSM era delimitat în 40 de raioane care includeau 829 soviete sătești, 21 de orașe, dintre care 10 de subordonare republicană și 11 de subordonare raională, 49 așezări de tip orașenesc (în total 1658 localități). [2] 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, Țoldănești – 45,8 mii, Leova – 52,8 mii; și o suprafață medie 800 km². [3]

Sistemul sovietic de administrare se caracteriza printr-o fărâmițare excesivă a teritoriului. În perioada postbelică numărul raioanelor a variat în limitele de 18 – 60 unități. În mai 1948, Sovietul Suprem al RSSM a lichidat județele și a format pe teritoriul republicii 60 de raioane. În anii '50 numărul de raioane s-a micșorat, inițial până la 46 în 1950, apoi până la 35 în 1959. În aceeași perioadă, raioanele au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă. În anul 1963 districtele au fost lichidate, iar raioanele comasate până la 18 unități. În anul următor a început procesul invers, de decomasare: numărul raioanelor în 1964 e de 26 unități, în 1969 – 31, 1972 – 33, ajungând la 40 în anii '80 ai sec. trecut, delimitare ce se menține, după cum am menționat, până la proclamarea suveranității Republicii Moldova. 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”, în condițiile divizării – „de a apropia puterea de populație”. [4]

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

Odată cu declararea independenței R. Moldova a intrat în faza de democratizare a tuturor sferelor vieții sociale. Clasa politică, la acel moment conștientiza faptul că delimitarea teritorial-

administrativă de tip sovietic ar putea fi o frână în dezvoltarea economică și socială a Republicii.

În 1990 Sovietul Suprem al RSSM a aprobat Hotărârea cu privire la perfecționarea organizării administrativ-teritoriale a republicii și a obligat Comisia pentru problemele autoadministrării locale „de a înainta propuneri”, în funcție de necesitatea de a avea unități teritoriale (județele tradiționale) cu un potențial demografic de mare capacitate și cu o bază economico-financiară viabilă. Institutul de planificare a prezentat Guvernului argumente pentru patru variante: 7,9,12 sau 18 județe. [5]

La 10.07.1991 Parlamentul R. Moldova a adoptat *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991*. În Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii R. Moldova *Cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 636 din 10.07.1991* se stipula foarte clar că „la prima etapă, care durează până la adoptarea Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova, se decentralizează puterea de stat a actualelor raioane și se extind competențele unităților administrativ-teritoriale de bază - comună (sat) și oraș. La această etapă se consolidează puterea executivă pe verticală, creându-se un mecanism intermediar de funcționare a noilor organe de autoadministrare: până la formarea județelor, raioanele se păstrează în actualele lor hotare”. [6]

Constituția, adoptată la 29 iulie 1994 stipula în art.110 că sub aspect administrativ, teritoriul R. Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, potrivit textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

În decembrie 1994, prin *Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-eri) nr.344-XII din 23.12.1994* Găgăuziei i-a fost atribuit statut special. În componența acestei unități teritorial-administrative au fost incluse 32 de localități: municipiul Comrat, 2 orașe (cu o localitate inclusă), 23 de sate (comune) ce includ 28 de localități. Art.1, alin.(1) al Legii nr.344-XII din 23.12.1994 prevede că Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a R. Moldova. Grație acestei reglementări legale, Găgăuzia beneficiază de un statut special de autonomie ce are la bază criteriul etnic. În acest context, este necesar de menționat faptul că autonomia locală este un principiu general de politică administrativă democratică, a cărui aplicare nu poate fi condiționată de criterii etnice sau de altă natură. Autonomia locală servește tuturor cetățenilor, oferă mai multe resurse și amplifică inițiativa administrației locale pentru ameliorarea standardelor de viață. Folosirea principiului autonomiei locale ca prilej pentru încurajarea autonomiei pe criterii etnice este o premisă pentru separatism și segregatie, fenomene ce contravin societății democratice.

Prin *Legea nr. 431-XIII din 19.04.95*, municipiul Chișinău a obținut un statut special. Pe lângă teritoriul de bază al municipiului, în componența celor cinci sectoare au fost incluse și unități administrativ-teritoriale – sate (comune) și orașe din suburbii. Fiecare sector era administrat de un pretor numit de consiliul municipal și o pretură cu statut de persoană juridică. Astfel, a fost legiferat sistemul de administrație municipală al capitalei instituit anterior prin Hotărârea Guvernului R. Moldova *cu privire la funcționarea Primăriei orașului Chișinău în perioada de tranziție la noua divizare teritorial-administrativă nr.535 din 25.09.91*.

La 12 noiembrie 1998 Parlamentul R. Moldova a adoptat o nouă lege privind organizarea administrativ-teritorială (nr. 191 din 12.11.98) [7], care a declanșat reforma teritorial administrativă în baza principiilor europene în materie de delimitare teritorială și autoadministrare locală.

La momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe în diverse domenii. Raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare ca raionul Ialoveni. După numărul locuitorilor raionul Orhei (136 mii) era mai mare de 4,3 ori ca Basarabeasca (32 mii). [8]

În conformitate cu dispozițiile Legii nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998, R. Moldova a fost delimitată în unsprezece unități teritorial - administrative de nivelul al doilea (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău), iar statutul de municipiu, conform art. 8 din aceeași Lege, a fost acordat ora-

șelor Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Tiraspol și Ungheni. Până la formarea noilor unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, potrivit art. 21 al legii citate, raioanele s-am menținut în hotarele existente la acel moment.

Numărul unităților administrativ-teritoriale de primul nivel (cu excepția celorla din stânga Nistrului) s-a micșorat de la 826 până la 644 unități, din ele: 12 municipii, 43 orașe și 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori cât prevedea legislația anterioară.

În noile dimensiuni teritoriale, menționa A. Sîmboteanu, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârgghiile desconcentrării administrative prin instituția Prefectului și serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova. [9]

Deja în octombrie 1999 este introdus primul amendament care desprinde județul Taraclia (în baza fostului raion), iar către luna februarie 2001 guvernul afișează intenția de a separa și județul Drochia în baza raionului cu același nume. Astfel, constata I. Osoianu, din start în noua structură administrativ-teritorială a fost prezent factorul de instabilitate care pune în dificultate planificarea și implementarea unor acțiuni pe termen lung atât pentru autoritățile publice locale și regionale, cât și pentru cele centrale.[10] În contextul dat, menționăm faptul că Legea nr.191-XIV din 12.11.1998, pe parcursul aflării în vigoare a suferit 9 modificări.

Următoarea etapa are drept punct de plecare punerea în aplicare a *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* nr. 764-XV din 27.12.2001. [11] Elaborarea și adoptarea unei legi antireformatoare la nici trei ani de la reforma din 1999, este un exemplu concludent că în foarte multe cazuri, opțiunea pentru unul sau altul mod de organizare teritorial-administrativă nu este dată neapărat de factorii care țin de știința administrației, ci de considerente de ordin politic, de tradiții și de mentalități. Argumentele pro-antireformă nefondate prezentate denotă faptul că unicul raționament de care s-a ținut cont și a prevalat a fost cel politic. [12]

Situația creată după realizarea antireformei din 2003 a confirmat intențiile guvernanțelor de a „consolida verticalitatea puterii”, adică de a suprima autonomia locală și de a subordona autoritățile locale celor centrale.

Referitor la afirmația adepților antireformei că delimitarea teritorial-administrativă în județe și comune ar contraveni Constituției, care prevede delimitarea R. Moldova în „raioane, orașe și sate” e necesar de menționat că Curtea Constituțională s-a pronunțat la capitolul respectiv încă în octombrie 1999. Fiind sesizată de un grup de deputați din fracțiunea PCRM, Curtea Constituțională a constatat că Parlamentul adoptând Legea nr.191-XIV din 12.11.1998 a folosit, în paralel, pentru identificarea noțiunilor de sat, oraș, raion noțiunile de comună, municipiu, județ. Folosirea noțiunilor de comună, municipiu, județ, nu a adus atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate de art.109 din Constituție, și principiilor constituționale de organizare a teritoriului. Din aceste considerente Curtea a recunoscut ca fiind constituționale noțiunile de comună, municipiu, județ, conținute în textul Legii nr.191-XIV din 12.11.1998. [13]

Organizarea teritorial-administrativă a R. Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele constituie nivelul al doilea. Potrivit prevederilor Legii menționate, au fost formate 32 de raioane și menținută unitatea teritorială autonomă Găgăuzia cu 32 de localități, iar celor 147 de localități din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie.

Revizuirea structurii teritorial-administrative în sensul înlocuirii celor 10 județe cu 32 de raioane și crearea a 252 de noi unități teritorial-administrative de nivelul I au fost, într-o anumită măsură, o revenire la vechea organizare administrativă din perioada sovietică. Asemănarea între sistemul sovietic și cel de după anti-reformă poate fi ilustrată prin următoarele cifre: în anul 1988 în RSSM existau 827 de sate, iar în prezent în Republica Moldova există 845 de primării (fără Transnistria). De asemenea, în anul 1988 existau 40 de raioane și în prezent există 40 de raioane (dacă se iau în calcul trei raioane interne ale Găgăuziei și cinci raioane ale Transnistriei). [14]

Prin amplasarea administrațiilor de nivelul II și a serviciilor deconcentrate ale statului s-a urmărit și reanimarea fostelor centre raionale. Multe din centrele raionale au fost create din rațiuni ideologice și în logica hipercentralismului sovietic, fiind lipsite de fundamente sau rațiuni de ordin economic. Irosirea banului public pentru reanimarea unor structuri anacronice e lipsită de logică. Orașele mici pot fi reanimate prin mecanisme și programe cu caracter economic și social nu prin pulverizarea resurselor și mijloacelor.

Revenirea la delimitarea teritorială în unități teritorial-administrative de dimensiuni mici ca suprafață, potențial economic și populație nu corespunde criteriilor de eficiență și contravine evoluțiilor europene din domeniu. În Europa, în a doua jumătate a secolului trecut a avut loc un amplu proces de consolidare a colectivităților teritoriale locale. Ori opțiunea europeană a Republicii Moldova impune deplasarea accentelor spre inițiativa locală și consolidarea centrelor regionale, fiind necesară o regândire a structurii teritorial-administrative existente. Este evident faptul că fragmentarea teritorială actuală nu contribuie la dezvoltarea economică locală și nu favorizează afirmarea unor raporturi de colaborare între autoritățile centrale cu cele locale.

O consecință regretabilă a antireformei a fost fragmentarea teritorială a unităților administrativ-teritoriale. UTA Găgăuzia, raioanele Cahul și Taraclia, sunt fracționate în câteva arealuri teritoriale.

Revenirea la raioane a periclitat 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 R. Moldova este parte.

Faptul că R. Moldova trebuie să renunțe la sistemul sovietic de delimitare teritorial-administrativă este o axiomă. Mai complicat este de a găsi modelul ideal care ar corespunde noilor provocări cu care se va confrunta R. Moldova pe viitor.

După cum am menționat anterior, organizarea teritorial-administrativă reprezintă delimitarea administrativă a teritoriului statului în unități teritorial-administrative. Menționez faptul că în condițiile unui stat unitar, colectivitățile teritoriale locale nu pot avea decât competențe administrative, situație stipulată implicit prin articolul 109 din Constituție. Pornind de la această mențiune, dimensiunea teritoriului colectivității locale trebuie de pus în dependență strictă față de funcțiile, competențele și sarcinile ce le vor realiza autoritățile publice locale. În scopul aprofundării procesului democratic este evidentă necesitatea repartizării judicioase a competențelor la nivelul unităților teritorial-administrative.

Delimitarea teritorial-administrativă a teritoriului statului trebuie stabilită mai ales din perspectiva atribuțiilor sale viitoare în societate și nu doar a celor prezente. Este evident faptul că actuala delimitare teritorial-administrativă a Republicii Moldova este perimată și consumatoare de resurse materiale și financiare. În ideea europeanizării și a „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. Ar fi cel puțin utilă studierea experienței statelor care s-au desprins din sistemul sovietic și care acum două decenii se aflau în condiții comparabile cu R. Moldova.

O delimitare teritorial-administrativă, corespunzător rigorilor democratice, asigură condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea

publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitate procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora.

Problema delimitării raționale a teritoriului este una cu caracter permanent. Discuțiile privind posibilele modele și variante de organizare teritorială locală sunt caracteristice tuturor etapelor de dezvoltare a societății. Ceea ce se poate constata cu certitudine este doar faptul că: 1) nu există un model universal acceptabil și aplicabil pentru orice țară și pentru orice etapă de dezvoltare socială și 2) este foarte complicat de a identifica anumite criterii obiective în baza cărora s-ar putea determina configurarea și numărul unităților teritorial-administrative.

Problema nu constă atât în determinarea unui anumit număr de unități administrativ-teritoriale (mai multe sau mai puține), ci în stabilirea unei structuri teritoriale funcționale, capabile să corespundă necesității interne de construcție al unui stat bine dimensionat, suplu și performant care să ofere servicii de calitate cetățenilor. În acest sens, una dintre cele mai dificile probleme în activitatea de constituire a sistemului autoadministrării locale este cea referitoare la valorile ce trebuie puse la temelie acestui sistem, a acelor valori care ar corespunde anume etapei prezente a dezvoltării sociale.

Pornind de la valorile puse la baza sistemului se rezolvă și problema dimensiunilor unităților teritorial-administrative (dimensiunea teritorială și numărul populației). Dacă sarcina principală constă în obținerea unei eficiențe maxime în activitatea organelor administrației publice locale, atingerea unui înalt nivel de prestare a serviciilor către populație, atunci, de regulă, se optează pentru unități teritorial-administrative mai mari ca dimensiune, capabile să concentreze un volum suficient de resurse ce ar permite rezolvarea sarcinilor locale. În acest sens, descentralizarea nu trebuie tratată ca un scop în sine, ci un mijloc care permite apropierea nivelului deciziei de cel care o va suporta sau va beneficia de aceasta.

În viziunea istoricului A. Boldur, unitățile teritorial-administrative nu trebuie să fie prea mari ca suprafață, deoarece, în acest caz autoritatea se află prea îndepărtată de populație. Dar, în același timp, ea nu poate fi nici prea mică deoarece numărul mare de aceste unități administrative de proporții mici ar solicita cheltuieli exagerate pentru întreținerea lor. La fiecare etapă de dezvoltare divizarea teritorial-administrativă a statului este realizată în dependență de sarcinile realizate de instituțiile administrative, de volumul competențelor ce le-au fost atribuite acestor instituții și de mijloacele financiare necesare pentru întreținerea acestor instituții. [15]

Divizarea teritorial-administrativă a statului trebuie să aibă la bază premisa de a satisface cât mai deplin necesitățile populației cuprinse în cadrul unităților teritorial-administrative a statului. Din aceste considerente, alegerea unuia sau altuia model este foarte dificilă și este influențată de mai mulți factori. Printre cei mai cu influență factori sunt cei ce determină eficiența și calitatea serviciilor publice locale oferite locuitorilor. Principala problemă în contextul dat e economia de scară ca principalul factor ce determină eficiența serviciilor locale. [16] Sub acest aspect dimensiunea teritorială a colectivității locale are o influență directă asupra unui complex întreg de factori ce contribuie la eficiență și calitatea serviciilor publice locale.

Dimensiunea colectivității locale determină încă un aspect legat de calitatea serviciilor municipale. Entitățile de proporții mari pot oferi, într-o măsură mai mare, servicii ce corespund standardelor minime de calitate. În același timp, în entitățile mai mici e mai ușor de luat în considerație preferințele locale specifice ale locuitorilor, asigurând astfel raportul dintre preț și calitatea serviciilor.

Mărimea unităților teritorial-administrative de nivelul doi trebuie calculat nu din considerente politice sau ideologice, constata V. Popa, ci ținându-se cont de potențialul economic, pentru a face posibilă dezvoltarea unor centre regionale industrializate, dispunând de capacități considerabile pentru prestări de servicii publice, dispunând de căi de comunicații și telecomunicații, cât și de condițiile demografice, climaterice. [17]

În același timp, este evident faptul că dacă la baza delimitării teritorial-administrative sunt puse doar criteriile de ordin economic sau geografic fără a se ține cont de aspectul politic al problemei avem ca rezultat o diminuare a importanței pe care o are colectivitatea locală ca fundament a autonomiei locale. De regulă determinarea configurației teritoriale a statului constituie rezultatul unor procese politice, lucru de care trebuie luat în considerație. În acest context, e necesar să ținem cont de faptul că raționalitatea politică se deosebește de raționalitatea tehnologică sau economică. Antireforma din 2003 este un exemplu concludent că în foarte multe cazuri, opțiunea pentru unul sau altul mod de organizare teritorial-administrativă nu este dată neapărat de factorii care țin de știința administrației, ci de considerente de ordin politic, de tradiții și de mentalități.

Determinarea limitelor teritoriale a colectivităților locale este o operă foarte complexă și depinde de foarte mulți factori. De aceea, la delimitarea judicioasă a limitelor teritoriale ale colectivităților locale e important să fie luate în considerație următoarele momente:

A. Fiind prin natura sa o problemă de interes național, modificarea tabloului organizării administrative a teritoriului statului ar trebui să fie rezultatul unor dezbateri publice, hotărâtă cu participarea largă a autorităților locale de ambele nivele precum și a cetățenilor.

B. Delimitarea teritorial-administrativă trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a sarcinilor și atribuțiilor ce vor reveni sistemului administrativ în viitor.

C. Opțiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teritorială, trebuie să fie rezultatul unor profunde investigații științifice.

D. La delimitarea unităților teritorial-administrative (ca număr, structură, dimensiune etc.) nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

E. Studiarea diverselor modele și practici ale organizării teritoriale a autonomiei locale are o mare importanță. Analiza practicii internaționale în materie de delimitare teritorială, a consecințelor aplicării diverselor variante ale structurilor locale, precum și a studierii argumentelor *pro* sau *contra* acestor structuri în diferite state ne permit să constatăm că procesul delimitării teritoriale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și de cei subiectivi.

Reforma teritorial – administrativă cere o temeinică pregătire. Este necesar de a asigura fundamentarea politică, economică, socială, financiară a unei astfel de acțiuni. În acest sens, opțiunea pentru un anumit model de organizare administrativ-teritorială, trebuie să fie rezultatul unor profunde investigații științifice. D. Apostol menționa că „orice reformă sau modificare a delimitării teritorial-administrative trebuie să aibă o bază teoretică temeinică, urmare a unei cercetări aprofundate și riguroase a realităților existente, a consecințelor pozitive, dar mai ales negative pe care le-ar provoca reglementarea determinată. ... Un rol important, dar nu singular, în elaborarea strategiei reformei administrative revine științei, în special științelor administrative, indispensabilă fiind utilizarea și a unor date formulate în alte domenii cum ar fi: științele politologie, economie, sociologie, psihologie socială, informatică și altele. Eșecul unora din reformele administrative se explică și prin aceea că deseori ele nu se bazează pe un studiu aprofundat, și mai ales nu țin seamă de dezvoltarea pe termen lung a vieții social-economice, deși necesitatea studierii acestor procese decurge din chiar rolul oricărei administrații moderne. [18]

În concluzie, menționez că reforma administrativ-teritorială nu trebuie văzută ca un scop în sine, ca o acțiune izolată, ea trebuie să fie o parte integrantă a unui efort major de reformare a statului. Dar, trebuie să avem în vedere faptul că pentru următorii patru ani, după alegerile locale generale din 5 iunie 2011, nu este așteptată o reorganizare a raioanelor existente în unități administrativ teritoriale mai mari și nici lichidarea primăriilor cu o populație de până la 1500 de locuitori. Asta fiindcă Codul Electoral al R. Moldova prevede că durata mandatului alesului local este de 4 ani, termen care nu poate fi redus de autoritățile publice centrale. Or, Curtea Constituțională s-a pronunțat deja pe marginea acestui subiect.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ- teritorială a Republicii Moldova” nr.12 din 05.03.2002. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.40-42 din 21.03.2002.
2. RSS Moldovenească. Orânduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p.5.
3. Osoianu, Ion Federalizare sau regionalizare? Experiența europeană, perspectivele Republicii Moldova.- Chișinău, IPP, 2003. <http://www.ipp.md/lib.php?l=ro&idc=162&year=2003> (vizitat 14.03.10), p.8.
4. Gudîm, A. Raioanele și economia. În: Săptămîna, 20.06.2003, p.7.
5. Gudîm, A. Ibidem
6. Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991.
7. Legea nr.191-XIV din 12.11.1998 a fost promulgată la 25.12.1998 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.8483-II din 25.12.1998. A fost abrogată la 29.01.2002 prin Legea nr.764191-XV din 27.12.2001.
8. Reforma administrației publice: controversesele problemelor care bat la ușă. În: Administrarea publică, nr.3, 1998, p.17.
9. Simboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: Moldoscopia (Probleme de analiză politică). Partea XLIII.-Chișinău, 2008, p.18-19.
10. 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> (vizitat 14.03.10), p.9.
11. Legea nr.764-XV din 27.12.2001a fost promulgată la 25.01.2002 prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.464-III din 25.01.2002 și a intrat în vigoare la 29.01.2002. Până la data de 27.11.2011 a suferit 9 modificări.
12. Simboteanu, A. Op.cit., p.19.
13. Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.191-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova” nr.50 din 05.10.99. Publicată în: Monitorul Oficial nr. 112-114/59 din 14.10.1999.
14. Osoianu I. ș.a. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău, 2010, p.52.
15. Boldur A. Istoria Basarabiei. București,1992, p.342.
16. Economia de scară este un principiu economic potrivit căruia costul mediu al unui produs scade pe măsura creșterii numărului de unități fabricate/vândute - rezultat al unei mai judicioase repartizări a costurilor fixe și al avantajelor producției de serie. Acest principiu explică avantajul unor regiuni cu populație mai mare în fața zonelor mai slab populate, deși identice în toate celelalte aspecte care contează din punct de vedere economic.
17. Popa V. Dreptul public. Chișinău, 1998, p.39.
18. Apostol D. Problemele actuale ale descentralizării administrative. În: Studii de drept românesc, 1993, nr. 1, p. 43.