

CUANTIFICAREA EFECTELOR REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Doctor habilitat în economie, profesor universitar **Alexandru STRATAN**
Institutul Național de Cercetări Economice

QUANTIFICATION OF THE EFFECTS OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM

Summary. In recent years the debate has intensified across the expediency of amending the administrative-territorial structure of the country, and opinions are divided. Reform should provide the time needed to ensure decentralization and regional development. In fact, effective administrative-territorial reorganization is of significant importance for the country, and in this context a responsible approach is necessary to this reform.

Keywords: territorial administrative reform, regional development, local government, economic development.

Rezumat. În ultimii ani s-au intensificat dezbaterile ce au ca subiect oportunitatea modificării structurii administrativ-teritoriale a țării, iar opiniile sunt împărțite. Reforma dată ar trebui să asigure cadrul necesar pentru descentralizarea și dezvoltarea regionale. În fond, realizarea eficientă a reorganizării teritorial-administrative are o importanță semnificativă pentru țară, iar în acest context este necesară abordarea responsabilă a reformei date.

Cuvinte-cheie: reforma administrativ-teritorială, dezvoltare regională, administrație publică locală, dezvoltare economică.

Studiile efectuate până în prezent arată că în ultima jumătate de secol, tendința europeană generală a fost de a reduce numărul autorităților administrației publice locale prin fuzionarea localităților învecinate în unități administrativ-teritoriale mai mari [4]. De cele mai multe ori, această fuzionare nu a fost un eveniment unic, ci mai curând un proces îndelungat, implementat gradual. Totuși, în multe state contopirea localităților în unități administrativ-teritoriale mai extinse a fost realizată relativ rapid, autoritățile centrale încercând să majoreze eficiența prestării serviciilor publice și să optimizeze costurile administrative ale sistemului.

În prezent, dimensiunea medie a unităților administrativ-teritoriale (UTA) variază semnificativ în cadrul UE, de la 1 510 locuitori în Cipru până la peste 150 mii în Marea Britanie. În anul 2009, dimensiunea medie a unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi în UE era 5 530 locuitori.

Creșterea unităților regionale este o altă trăsătură a țărilor europene. Ele trebuie să presteze neapărat servicii publice care generează economii de scară și externalități, dar și să corespundă cerințelor UE privind dimensiunea demografică a regiunilor pentru a beneficia de anumite fonduri structurale europene.

În Uniunea Europeană există trei modele de bază de organizare a administrației sub-naționale: modelul cu un nivel, răspândit în special în țările mici (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, dar și Bulgaria și Finlanda); modelul cu două niveluri predominant numeric în UE-27 și este răspân-

dit în țările cu suprafață medie (Austria, Cehia, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Suedia); iar în ceea ce privește modelul cu trei niveluri, el este mai răspândit în țările mari sau divizate din punct de vedere cultural/etnic (Belgia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit).

În cazul Republicii Moldova, un prim aspect al acestei reforme se referă la modul în care vor fi organizate UTA de nivelul întâi, precum și la prerogativele care vor fi lăsate primăriilor și consiliilor din aceste localități.

În perioada tranziției, Republica Moldova a trecut prin câteva reforme administrativ-teritoriale. În 1994 au fost aprobate actele normative care în fond păstrau modelul sovietic de organizare administrativă, cu excepția creării primei unități teritoriale autonome – Găgăuzia. În 1998 s-a produs o modificare mai semnificativă a organizării teritorial-administrative, prin care cele 30 de raioane din partea dreaptă a Nistrului au fost comasate în 10 județe. În 2001 însă a fost adoptată Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [2], ce prevedea o nouă reformă administrativ-teritorială, care a fost implementată după alegerile locale din anul 2003 și presupunea, de fapt, revenirea la modelul anterior al divizării teritoriale. Județele au fost dizolvate și s-a revenit la organizarea în raioane. Actualmente, de jure teritoriul țării este format din 37 de raioane, de facto 32; 5 municipii și 2 Unități teritoriale autonome. Potrivit statisticilor oficiale, la

1 ianuarie 2014 cele 1 682 localități de pe teritoriul țării erau organizate în 5 municipii, 61 de orașe și 916 de sate reședințe, aproximativ 900 dintre acestea având autoritate locală.

Un număr mare de localități, practic, „există” contrar legislației în vigoare (conform actelor normative în vigoare, o localitate primește statut de UTA nivel I dacă în ea locuiesc oameni). Mai mult, pentru ca localitatea să posede perspective de dezvoltare economică, este necesar să aibă o populație de câteva mii de oameni.

Comparativ cu structura administrativ-teritorială în alte state europene, organizarea teritoriului Republicii Moldova din punct de vedere administrativ reprezintă un grad relativ înalt de fragmentare. Mai mult ca atât, conform datelor disponibile în anul 2012 privind indicele de deprivare a localităților, din numărul total al primăriilor existente la acea dată, mai mult de un sfert aveau o populație sub 1 500 de oa-

meni, minimul necesar în vederea autorizării creării unei UAT de sine stătătoare (conform art. 17, p. 2 din Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova). Iar circa 10 la sută aveau o populație mai mică de 1 000 de oameni.

În ultimele două decenii, reformele ce implică reorganizarea teritorială (RAT) au devenit comune pentru țările est-europene. Particularitatea de bază a acestor reforme ține de fuziunea municipalităților sau regionalizarea teritoriilor.

Dintre studiile de caz disponibile pentru țările din regiune, am considerat interesant cel al Letoniei, aceasta fiind și mai apropiată din punct de vedere al suprafeței teritoriului geografic și numărului populației. Astfel, numărul UAT de nivelul I în Republica Moldova este de 8 ori mai mare decât în Letonia (figura 1).

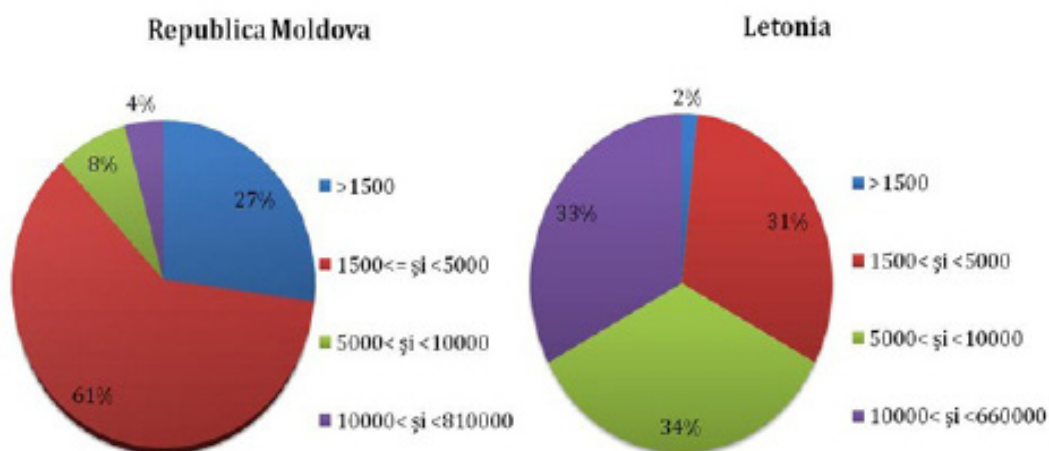


Figura 1. Numărul de unități administrativ-teritoriale în Moldova și în Letonia (elaborat de autor).

Avem o țară a cărei dezvoltare socială și economică prezintă o neomogenitate pronunțată în profil teritorial. Polarizarea economică la nivel regional este foarte înaltă. Activitatea este concentrată în mare parte în jurul orașelor mari, mai cu seamă în Chișinău. Deși în capitală locuiește mai puțin de un sfert din populația țării, anume în municipiu densitatea întreprinderilor noi înregistrate la 1 000 de locuitori este mai mare. Tot aici este concentrată populația ocupată în întreprinderile active, volumul profiturilor obținute de acestea și, corespunzător, investițiile realizate în active materiale pe termen lung. Atractivitatea investițională este argumentată de disponibilitatea unei infrastructuri fizice și economice mai bună, o cerere mai înaltă, acces mai larg la diverse resurse și servicii aferente dezvoltării afacerilor (figura 2).

Economia Moldovei nu dispune de resurse naturale care ar oferi un avantaj particular altor regiuni. Or, factorii care altădată erau considerați un avantaj competitiv pentru economia națională – terenurile agricole și forța de muncă disponibilă (ieftină și calitativă) – astăzi au devenit în cele mai multe cazuri dezavantaje în calea dezvoltării regionale a țării. În special, dezavantajate sunt localitățile rurale, unde la începutul anului 2014 erau amplasate circa 57,8 la sută din populația țării.

Agricultura și industria alimentară continuă să reprezinte activitățile de bază în economia multor din aceste localități, generând venituri și oportunități de dezvoltare relativ mici antreprenorilor, muncitorilor angajați în sector și bugetelor locale.

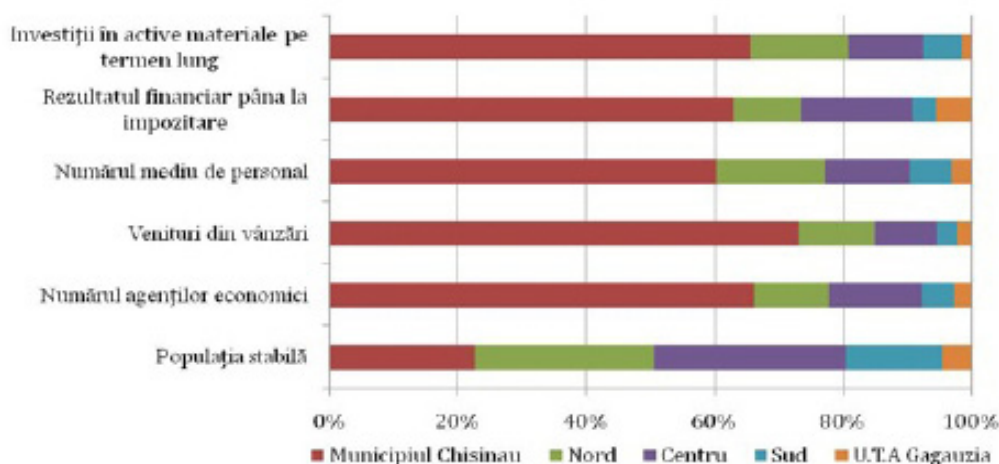


Figura 2. Polarizarea economică la nivel regional (elaborat de autor).

Majoritatea primăriilor a UTA de nivelul I nu sunt funcționale din punct de vedere economic. Astfel, în majoritatea localităților din țară, colectările de impozite nu permit nici acoperirea cheltuielilor pentru salarizarea funcționarilor publici din primării.

În acest context, este nevoie să se stabilească foarte clar dacă se va recurge la comasarea localităților sau dacă se vor păstra așezări cu un număr destul de mic de locuitori. În cazul celei de a doua opțiuni o să fie necesară regândirea rolului primăriilor și a modului lor de funcționare. Astfel, localitățile cu o populație mică pot rămâne, însă, în acest caz, primăriile ar trebui să aibă în administrarea sa mai multe sate.

Totodată, problema prerogativelor de care vor dispune primăriile va rămâne deschisă. Or, luând în calcul nivelul dezvoltării Republicii Moldova, va fi nevoie de o perioadă mai îndelungată în care resursele necesare atrase din localități să asigure un nivel rezonabil al cheltuielilor administrației locale.

Totuși, în Republica Moldova, reforma teritorial-administrativă este analizată prin prisma reorganizării

UTA de nivelul II. În linii generale, mărirea UTA de nivelul II pare justificată din perspectivă economică, însă, în acest caz, este nevoie de analizat dacă astfel de reforme vor crea sau nu costuri adiționale pentru populație. În cazul în care economiile bugetare de pe urma optimizării UAT de nivelul II vor fi sub nivelul costurilor adiționale suportate de populație, ar trebui de analizat oportunitatea realizării acestei reforme.

Reforma teritorial-administrativă nu trebuie intercalată cu crearea unui sistem prin care ar fi asigurată autonomia financiară a localităților. Doar în acest caz reorganizarea teritorial-administrativă ar putea favoriza dezvoltarea țării.

La nivel de țară se atestă scăderea populației active (figura 3). Astfel, în anul 2014 populația economic activă s-a redus cu 25,5 la sută față de anul 2000. Totuși, această evoluție este mai pronunțată în zonele rurale, unde descreșterea a constituit 31,3 la sută, în timp ce în zonele urbane reducerea a fost doar de 17,3 la sută. Această discrepanță este cauzată de migrația în străinătate în căutarea lucrului (deoarece în zonele

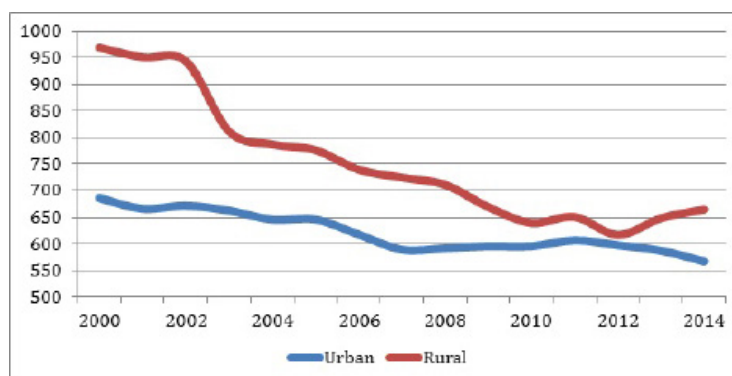


Figura 3. Populația economic activă în mediul rural și urban, mii persoane.

Sursa: Biroul Național de Statistică.

rurale activitatea economică este anostă comparativ cu orașele, migrația în afara țării este mai accentuată la sate), precum și de migrația internă (populația migrează inclusiv de la sate la orașe). Preponderent sub influența sporului natural negativ și sporului migrațional negativ s-a produs reducerea populației stabile. Conform statisticilor oficiale, aceasta s-a redus cu 2,4 la sută în perioada 2000 – 2014. Tendința respectivă este mai pronunțată în zonele rurale, unde descreșterea a constituit 3,5 la sută. Printre factorii ce influențează intensitatea sporită a reducerii populației în localitățile rurale trebuie de menționat atât migrația externă, cât și cea internă [1].

Rezultatele ultimului recensământ cel mai probabil vor aduce o imagine mai sumbră privind situația demografică din țară. Or, numărul populației emigrate este uneori subevaluată în statisticile oficiale, iar în calculul populației stabile și a populației în vârstă aptă de muncă se face abstracție de absența populației lipsă pentru o perioadă îndelungată de timp.

Rolul APL este unul important – „promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale” (art. 1, Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică) [3]. Din cauza organizării actuale a administrării publice însă și a unui număr mare de alte constrângeri, acest obiectiv rămâne a fi în multiple cazuri un simplu deziderat. APL-urile, servind puntea de legătură dintre APC și APL-urile de nivelul II și populație, având prezumția că acestea sunt mai aproape de populație, ar trebui să aibă și capacități mai bune de transpunere a politicilor statului în profil teritorial. Astăzi însă, prin incapacitatea lor de a-și onora în deplină măsură responsabilitățile, APL-urile nu mai sunt percepute de mulți reprezentanți ai mediului de afaceri ca un partener interesat în dialogul public privat. De altfel, dialogul privat este un instrument important în promovarea politicilor statului, nemijlocit a intereselor populației.

CONCLUZII

Principalele efecte pe care le-ar produce la etapa inițială RAT se pot realiza prin:

1. Economisirea finanțelor publice, care ar permite o realocare mai eficientă a acestora în profil regional;
2. Descentralizarea administrativă eficientă.

La etapa dată, ar fi posibil de estimat cantitativ doar unele efecte ce le-ar putea produce RAT ca rezultat al reducerii cheltuielilor în urma dispariției unor APL și realocarea finanțării în bugetul noii structuri modificând ponderea diferitor cheltuieli. Economii pot fi obținute din contul reducerii cheltuielilor pentru întreținerea clădirilor administrative și a plăților salariale (aceasta se referă, cu precădere, la remunerarea consilierilor locali). La rândul său, aceste economii pot fi realocate pentru finanțarea altor economii ce țin de alte domenii: protecție socială, educație, cultură, restabilirea infrastructurii fizice și economice.

Teoretic, creșterea finanțării pentru aceste domenii ar trebui să contribuie la dezvoltarea socioeconomică a localităților. Prima problemă care ține de acest exercițiu se referă la evaluarea economiilor care ar putea fi obținute în urma optimizării organizării administrativ-teritoriale. Anumite informații în domeniul dat pot fi obținute doar în condițiile consultării cu autoritățile publice la nivel central și local.

O altă problemă se referă la modul în care vor fi redistribuite economiile obținute. Este un aspect pur subiectiv ce va ține de preferințele autorităților. Aceste surse ar putea fi alocate în favoarea anumitor domenii și în defavoarea altor. Corespunzător, efectele ar varia pentru fiecare scenariu aparte.

Pentru a vedea impactul general al acestei reforme se impune realizarea unui model complex care ar reflecta legăturile cauzale dintre diferiți indicatori oferți de statisticile raionale. Un aspect semnificativ al acestui model ar fi stabilirea relațiilor cauzale dintre cheltuielile publice pe diferite categorii și evoluția variabilelor social-economice la nivel local.

BIBLIOGRAFIE

1. Biroul Național de Statistică. http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/populatia/Populatia_RM_2012.pdf
2. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.
3. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică.
4. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert-Grup, Chișinău, 2010. 184 p.