

CZU: 352.9:314(478)

DOI: 10.46727/cg.17-18-05-2024.p157-175

MODELAREA ADMINISTRATIV-TERRITORIALĂ - CONTEXT DEMOGRAFIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Valeriu SAINSUS, PhD, Professor Associated, Demographer, Academy of Economic Studies of Moldova, National Institute for Economic Research, ORCID: 0009-0005-3340-7290, sainsusvaleriu@gmail.com

Rezumat: *Contextul demografic (depopularea și criza reproductivă de durată) implică acțiuni de optimizare, reformarea teritorial-administrativă pentru o funcționalitate durabilă cu servicii pentru populația din spațiul național. Modelarea induce ca prioritate conectarea la sistemul de structurare teritorial-administrativ al UE, cu elemente de democratizare și descentralizare.*

Cuvinte-cheie: *reformă teritorial-administrativă, unitate teritorială, comună, depopulare, criză demografică, criză teritorial-administrativă, regionalizare, amalgamare, cooperare intercomunitară*

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL MODELING - DEMOGRAPHIC CONTEXT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Abstract: *The demographic context (depopulation and the lasting reproduction crisis) implies optimization actions, territorial-administrative reformation for a sustainable functionality with services for population from national space. Modeling induces as a priority the connection to the territorial-administrative structuring system of the EU, with elements of democratization and decentralization.*

Keywords: *territorial administrative reforms, territorial unity, commune, depopulation, demographic crisis, territorial administrative crisis, regionalization, amalgamation, intercommunity cooperation*

CONSIDERENTE GENERALE

Problema organizării teritorial-administrative este parte a statelor centralizate. Astfel ca, administrarea teritorială a primit o importanță crescândă pe măsura sporirii rolului statului în societate, diversificarea serviciilor solicitate de cetățeni impune adaptare la noile realități. Populația constituie una din cele mai complexe colectivități statistice datorită diversității caracteristicilor care fac obiectul observării, al modificărilor frecvente în structura și dimensiunea sa. Populația unităților administrativ-teritoriale figurează în calitate de unitate primară pentru divizarea teritorial-administrativă. Acest lucru se datorează în principal legăturii inevitabile care există între nivelul de venituri ale autorităților locale (și, astfel, numărul rezidenților impozabili) și costurile prestării serviciilor pe cap de locuitor. Modificările demografice reprezintă una dintre cele mai mari provocări cu care se confruntă țara atât pe termen mediu, cât și pe termen lung. Dezechilibrele determină diverse provocări atât în zonele care pierd populație, cât și în marile zone urbane receptoare.

Suprafața unității administrativ-teritoriale și densitatea populației și așezărilor rezidențiale, de asemenea, influențează eficiența autorităților locale (costurile prestării serviciilor cresc odată cu distanța), dar nu în aceeași măsură ca și populația. Unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație. În funcție de tradiții, condiții geografice, interese politice, vitregii istorice și alți factori importanți, dimensiunea medie a populației din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel variază destul de larg. Obținerea independenței țării, valorile democratice locale europene sunt înțelese ca dreptul oricărei localități, oricât de mici, de a-și avea propria administrație locală,¹⁵ structură ce are o relație directă cu grijile și

¹⁵ Studiu analitic privind structura administrativ teritorială optimală pentru Republica Moldova, Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată, Chișinău, 2010;

nevoile oamenilor din teritoriu, principiul constituțional, prezent și în R. Moldova.

Statul, ca entitate, trebuie să-i trateze pe toți în mod egal și să furnizeze același spectru de servicii accesibile pentru toți cetățenii săi, indiferent de locație. Mai mult, pentru ca localitatea să posede perspective de dezvoltare economică, este necesar ca populația unității administrative să fie de câteva (ordinul) mii, iar perspectiva demografică sumbră, reduce drastic din evoluția de ascensiune și impune modelare și adaptare. Statul în structurarea teritorial-administrativă este la dimensiunea politicului, economicului, demograficului și caracteristicile spațiului.

Combaterea depopulării Europei rurale (UE) este esențială pentru a putea proteja în ceea ce privește producția de energie și alimente, exploatarea resurselor naturale din teritorii și turism, pentru a reduce decalajele de dezvoltare dintre Europa rurală și cea urbană, politici publice mai bune și planuri de dezvoltare locală care vizează procese de restructurare și revitalizare ar putea crește potențialul de creștere al zonelor rurale. Plus la toate, nici experiența internațională nu este de mare ajutor aici. În prezent există diverse modele care funcționează bine într-un anumit context, dar este atât de cert și că nu există modele ideale care pot fi preluate în mod mecanic. Argumentul științific trebuie să prevaleze asupra interesului politic. 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 ne semnificative: Franța – 5%, Grecia – mai puțin de 1%, Luxemburg – 7%, Spania – 12%, Elveția – 2,5%.¹⁶ **Unui județ îi revine în medie 974 km² și 81000 de**

¹⁶ Ганущак Ю. Общественный договор между государством и самоуправлением, <http://www.zn.ua/2000/2040/50835/>

locuitori. **O comună are o suprafață medie de 126 km²** și peste 15000 de locuitori.¹⁷

La nivelul Uniunii Europene astăzi, aproape 80% din numărul administrațiilor publice locale sunt concentrate în doar 5 țări. Una dintre acestea, Franța, numără 36.683 autorități locale ceea ce reprezintă 40% din numărul total al acestora în Uniunea Europeană. Media populației unei administrații publice locale în Uniunea Europeană era în 2008 de 5.400 locuitori, iar media suprafeței administrată de autorități locale era în 2007 de aproximativ 50 km². În șase state ale Uniunii Europene numărul mediu de locuitori per administrație locală este de peste 30.000: în medie 135.700 locuitori în Marea Britanie, 60.500 în Lituania, 44.900 în Irlanda, 36.000 în Portugalia, 32.200 în Olanda și 30.700 în Suedia. În nouă dintre statele membre, numărul mediu al locuitorilor per administrație locală este sub 5.000: Spania, Letonia, Luxemburg, Austria, Ungaria, Slovacia, Cipru, Franța și Republica Cehă. În România, numărul mediu de locuitori per unitate administrativ teritorială (comune, orașe, municipii) este de aproximativ 6.760, dar pentru comune (2855 de comune) numărul mediu de locuitori este de 3.379¹⁸.

Scurt istoric al unităților teritorial-administrative.

Unitățile administrative ale Basarabiei de până la anii 30 ai secolului XIX-lea, au fost **ținuturile împărțite în ocoluri**. Sub administrația românească spațiul a fost împărțit **în județe**, ele la rândul lor erau divizate în **plase și comune** după modelul francez. În Basarabia județele, erau unități teritoriale mai mici ca suprafață, din cauza populației scăzute și a suprafeței, Județele sunt modul natural în care a

¹⁷ Marchiewski W. Modele de succes în guvernământul local din Polonia. - Chișinău, 2007

¹⁸ Analiză a Ministerului Administrației și Internelor, prezentată în expunerea de motive a proiectului legislativ "Lege privind normativele de personal pentru unitățile administrativ-teritoriale și instituțiile publice din subordinea acestora", 2009

fost organizată istoric administrația în Basarabia. Începând cu **1940, plasele au fost transformate în raioane**. Raionul este unitate teritorial-administrativă și în România (între 1950 și 1968) în cadrul unei regiuni, ce a fost o intenție de a copia modelul sovietic. Numărul de raioane a fost în creștere, iar multe au cunoscut o perioadă scurtă de funcționare. Denumirea raioanelor în perioada sovietică s-a realizat prin denumiri strict caracteristice sistemului sovietic (raionul Cotovski - Hâncești, Cutuzov-Ialoveni, Dumbrăveni (Căinari), Suvorov (Ștefan-Vodă) unele au fost abolite de regimul sovietic (actualul sat Taraclia care a îndeplinit funcția de centru raional până la 1940). La fel s-a procedat și cu unele localități rurale ce s-au compromis regimului sovietic s-au au fost dificile de administrat de către regimul sovietic. Instabilitatea numărului de raioane a determinat perindarea localităților rurale dintr-o unitate teritorial-administrativă în alta, iar unele au fost în componența câtorva raioane în ultimii 50 de ani. Revenirea la 32 de raioane a condiționat apariția a circa 300 de primării noi, ceea ce este contrar tendinței din statele-membre ale Uniunii Europene de a micșora numărul unităților administrativ-teritoriale de bază (sate, comune și orașe).

Criza administrativ-teritorială.

Raioanele¹⁹ au fost unități create din perspectiva unei creșteri demografice, a exploziei demografice, ceea ce nu avem la moment au confirma-o ambele recensăminte (2004, 2014), deci o tendință deja clar stabilită și dificil de imaginat că se va modifica crucial din perspectiva timpului. Raioanele sunt unități de factură sovietică, care nu generează dezvoltare în condiții de descentralizare și relații a unei economii de piață. Ele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în

¹⁹ O diviziune administrativă în unele țări postsocietice. Termenul poate fi tradus aproximativ prin "district". Raionul este o entitate subnațională în Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Letonia, Republica Moldova, Federatia Rusă și Ucraina.

raport cu autoritățile locale de nivelul întâi, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație și nu corespunde deja realităților noi existente în țară. Existența lor scade mult din puterea autorităților locale – primăriilor. 95% din toți banii bugetelor raionale sunt transferuri de la bugetul de stat. Unele raioane mai vor să-și mențină influența politică prin investiții, încearcă să creeze dependență față de unele primării ceea ce este inadmisibil dacă ne dorim un model de administrare realmente democratic raliat la standardele UE.

Raioanele s-au dovedit a fi unități administrativ-teritoriale mici, cu potențial economic modest, de unde reforma administrativ-teritorială este condiționată de necesitatea modernizării și optimizării autorităților publice locale, în scopul prestării serviciilor publice de calitate și accesibile în condițiile asigurării eficienței economice. Autoritățile raionale au scopuri funcționale care nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor adaptate cerințelor moderne și de moment ale populației din teritoriu. Adițional și noul sistem de finanțare locală prin care se alocă bani direct de la stat către autoritățile locale, practic, a exclus necesitatea administrațiilor raionale. Apariția lor a fost una mai mult artificială și de natură profund politică menținute până în prezent. Numărul exorbitant mare de unități administrative (raioane) la o populație de numai 2,4 mln. persoane (2024), reduce din eficiența funcționalității, sporește povara cheltuielilor banilor publici. Orașele centre-raionale nu au devenit focare de dezvoltare locală spre care să tindă multitudinea de comune, unele sunt sub așteptările comunelor incluse ca nivel de dezvoltate, au mai mult conotația controlului politic, subestimată fiind conotația economică. Raioanele barează democrația și inițiativa locală lipsește cetățeanul de o administrație modernă și eficiență.

Fragmentarea teritorială impusă prin revenirea la raioane a periclitat grav și cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor, cuprinzând 896 autorități publice locale de nivelul I (orașe, sate, comune, municipii) și 35 autorități publice locale de nivelul II (32 raioane, mun. Chișinău și Bălți, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia). Aproximativ o treime din

numărul total al unităților administrativ-teritoriale de nivelul I au mai puțin de 1500 locuitori, care reprezintă pragul minim stabilit de lege pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale. Totodată, circa 89% din UAT de nivelul I au o populație mai mică de 5000 locuitori. Au devenit lipsite de sens acordurile încheiate de autoritățile județene cu parteneri transfrontalieri, deoarece fiecare județ a fost fracționat în 2-5 raioane.²⁰ Din cauza eterogenității și pluralității subiecților de dialog, s-a făcut dificilă cooperarea transfrontalieră în cadrul euroregiunilor. Adițional, fărâmițarea teritorială duce la dispersarea banului public, la cheltuirea irațională, sporadică a lui. UTA Găgăuzia constituie ca suprafață două raioane (1.830 km²), dar la fel cu o populație în reducere între două recensăminte (-13,6%) și nu depășește valoarea numerică a populației unui raion obișnuit. Adițional, este fragmentată teritorial, implică spațiu din 3 raioane (Comrat, Ceadâr-Lunga, Vulcănești), dar și etnic.

Contrar tendințelor globale, urbanizarea în R. Moldova s-a stopat în ultimul deceniu al secolului XX, ca urmare directă a declinului demografic și în prezent manifestă doar modeste semne de restabilire. Dezvoltarea rurală necesită o atenție deosebită într-un cadru mai larg al dezvoltării teritoriale și administrative, unde se constată o pronunțată asimetrie datorată faptului că timp de mai bine de un secol, societatea industrială a determinat dezvoltarea orașelor în detrimentul a numeroase zone rurale cu potențial demografic, în special a celor din ruralul intermediar și periferic. Vechea structurare teritorial-administrativă a lăsat disparități largi între rural și urban, mai mult, trebuie să confirmăm că diferențele s-au accentuat considerabil în defavoarea populației din teritorii.

Sistemul dat vine în contradicție cu evoluția democratică a societății, ce impune necesitatea adaptării structurii administrativ-teritoriale la noile realități și condiții create. Noua divizare a teritoriului (2003) era

²⁰https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raportul_privind_optiunile_pentru_reorganizarea_structurii_administrativ-teritoriale_in_republica_moldova_elaborat_in_martie_2015_.pdf

chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice, accesul cetățenilor la autorități și consultării lor în problemele locale de interes deosebit, rapiditatea soluționării problemelor cetățeanului, calitate de servicii. În societate există o percepție negativă (la o mare parte a societății) privind eventuala reorganizare teritorială. În art.110 al „Legii Fundamentale” este specificat că teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane, fără a fi specificate însă, numărul sau limitele teritoriale ale acestora.

Concept metodologic al structurării teritorial-administrative.

Remodelarea teritorial-administrativă are un scop nobil – reducerea aparatului administrativ care este excesiv de mare și devine o povară pentru stat și cetățean. Reformarea²¹ administrației publice în R. Moldova este una din cele nouă condiții înaintate de Comisia Europeană odată cu statutul de țară candidată, pentru începerea negocierilor de aderare la Uniunea Europeană. Reformă atât de sensibilă pentru unii și atât de importantă pentru stat. Țara trebuie să observe și, eventual, să preia experiențele pozitive ale unui model, dar, în același timp, trebuie să surprindă descentralizarea în evoluția sa și să fie consecventă la evoluțiile și la propunerile de modernizare ale unui sistem descentralizat cu o lungă tradiție.

În domeniul descentralizării se prevede simplificarea organizării teritoriale, prin dispariția raioanelor și întărirea regiunilor, acordarea unei mai mari autonomii bugetare comunelor pentru ca electoratul sa poată mai bine controla cheltuielile colectivităților locale, introducerea unor indicatori de performanță a serviciilor publice municipale, ș.a. Realitatea moldovenească cu o tradiție administrativă sovietică (rusă)

²¹ DEX, REFORMĂ- transformare pentru realizarea unui progres sau modificare pentru ameliorarea stării de lucruri

și constituțională scurtă ar induce dubii, că modelul nou ar funcționa perfect în noile granițe naționale. Extrem de relevantă în orice dezbateră, abordare este definirea termenilor: reorganizare administrativ-teritorială, reformă administrativă, regionalizare?

Reorganizarea se referă de regulă la o redesenare a limitelor diferitelor teritorii (comune, orașe, etc.), însoțită sau nu de o redefinire a nivelurilor administrative. Astfel, în cadrul unei reorganizări administrativ-teritoriale se pot face regrupări sau se pot diviza teritorii și se pot introduce sau desființa niveluri teritoriale. Reorganizarea poate fi însoțită și de redefinirea unor competențe de administrare.

Reforma administrativă se poate referi exclusiv la măsuri de îmbunătățire a eficienței și eficacității instituțiilor administrației publice, fie ea centrală sau locală. Poate să fie sau nu însoțită de o reconfigurare a decupajelor teritoriale.

Termenul de **regionalizare** poate exprima într-un sens restrâns simpla subdivizare a unui teritoriu (de regulă național) în regiuni, dar poate avea și o semnificație extinsă în condițiile în care se atribuie anumite competențe și se recunoaște o anumită autonomie respectivului teritoriu regional. **Regiune** - teritoriu de proporții mari (spațiu unitar), care are anumite caracteristici specifice (de clima, relief, resurse economice, etc.), la fel și unitate administrativ-teritorială constituită din raioane și orașe cu aspecte semnificative de dezvoltare.

Descentralizarea este cuvântul cheie, adică transferul de competențe de la nivelul statului către structuri teritoriale mai mici, mai apropiate de colectivitățile locale, dar totuși suficient de mari (ca populație, suprafață) pentru a fi competitive din punct de vedere economic. Descentralizarea privește cu precădere statele unitare. Descentralizarea o face statul, adică cedează în mod voluntar din atribuțiile sale altor niveluri de administrare, cu scopul – aparent paradoxal – de a-și eficientiza funcționarea și a stimula creșterea economică și dezvoltarea socială. **Desconcentrarea** reprezintă diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai căror titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local. Se renunță la

repartizarea puterii de decizie a guvernului, în favoarea unor agenți locali (în România se numesc prefecți, Polonia voievodul, Bulgaria – guvernator, Ungaria – șeful biroului administrativ de stat, Slovacia – șeful biroului regional,) repartizați, numiți de guvern în unitățile administrativ-teritoriale²². Așezările umane, satul și orașul sunt în opoziționare și antagonisme pentru dominare. **Comuna**, în dubla ei calitate de organ al puterii executive și al colectivității locale, are două tipuri de atribuții: de interes general punerea în aplicare a reglementărilor legale ale puterii centrale și raionale (județene), și de interes local gestionarea problemelor obștești ale populației.²³ Comună este satul (sau mai multe sate), dotate cu **patrimoniu propriu**, organe deliberative și executive, ce dispun de mijloace financiare suficiente pentru a întreține o administrație comunală. În istorie există excepții și când satele nu au avut mijloace financiare suficiente și au fost lăsate la dorința lor să supraviețuiască. Ori în realitățile noastre opțiunea trebuie să fie pentru cele care s-au afirmat. Doar 10% din UAT își pot acoperi cheltuielile administrative din contul veniturilor proprii.(Studiul GIZ). **Consolidarea unităților administrative.** Eficiența APL sporește cu cât mai pronunțat este gradul de amalgamare, însă tot în aceeași măsură scade gradul de democrație. reducerea posturilor de demnitate publică și de conducere (primari, viceprimari, secretari ai consiliilor locale) va permite instituirea unor noi posturi generice necesare pentru dezvoltarea durabilă a comunităților locale precum arhitecți, juriști, ingineri, specialiști în managementul proiectelor etc.

Remarcăm că o unitate administrativ-teritorială are capacitate administrativă dacă ea dispune de resurse materiale, instituționale și financiare necesare pentru gestionarea și realizarea eficientă a competențelor ce îi revin. Totodată, capacitatea administrativă este

²²<https://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza2.pdf>

²³ Viorel Stănică, POLITICI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN ROMÂNIA MODERNĂ ȘI CONTEMPORANĂ

https://www.academia.edu/11765188/Politici_administrativ_teritoriale_%C3%AEn_Rom%C3%A2nia_modern%C4%83_%C8%99i_contemporan%C4%83

recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale atunci când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii.²⁴

Context geografic al structurării administrativ-teritoriale.

Conform mediei europene, R. Moldova este o țară mică din punct de vedere geografic, având o suprafață de doar 33,8 mii km² și o populație de circa 2 512 800 persoane (2021), (malul stâng al Nistrului apreciat cu o populație de 365 mii persoane sau 6,7%), deși, se menține o densitate medie a populației relativ înaltă (**121,9 locuitori/km², 131 locuitori/km² raionul Strășeni** cea mai mare), R. Moldova este în același timp o țară preponderent rurală, aparent, cu cea mai mare rată a populației rurale în populația totală (53,7%). **Densitatea medie a populației rurale constituie 68,6 oameni pe km²**, fiind mai mare decât în statele vecine – România și Ucraina. Cea mai mare densitate a populației rurale este înregistrată în regiunea de **Centru (85 oameni pe km²)**, urmată mai apoi de regiunea de Nord. Unitățile administrative din preajma orașului Chișinău depășesc 85 persoane pe km² (Ialoveni, Anenii-Noi, Criuleni, Strășeni, Călărași și Nisporeni). Zonele rurale dens populate sunt istorie a perioadei sovietice, în deosebi depopularea a afectat extremitatea nordică și sudică. Habitatul rural s-a modificat atât sub regimul sovietic, cât și regimurile democratice, afectat fiind conexiunea funcțională între mediul rural și centrele urbane, care mereu a fost o provocare. Iar asigurarea populației rurale cu terenuri agricole constituie în medie pe republică 1,08 ha pe 1 locuitor, fiind cea mai mare în raioanele din stânga Nistrului (1.70 ha/loc.) și regiunea de Nord – 1.17 ha/loc.

La 100 km² în țară se revin 5-6 sate. Acest indicator oscilează de la 1,5 sate (UTA Găgăuzia), 2,5 localități la 100 km² (Ștefan Vodă) până la 6,9

²⁴ Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31/91.

(Fălești). Deci, inegalitatea repartiției localităților se exprimă de la sate mari și puține numerice (în centru și sudul țării în deosebi) la sate mici și numeroase (nordul țării). Un criteriu care este valoros de a fi parte a politicii de modelare teritorial-administrativă, și puțin vizibil în cele trei versiuni de reformă.

Context demografic al restructurării teritorial-administrativ.

Analiza datelor privind populația și structura administrativ-teritorială în raport cu mărimea unităților administrative-teritoriale identifică câteva puncte cheie. Pe de o parte, există un schimb activ de populație între mediul urban și rural. Numai de-a lungul anilor 2014-2021 depopularea țării a constituit -265,5 mii persoane (-9,3%). Într-o măsură mai mare scăderea populației a fost mai pronunțată în **mediul rural** cu 13,3% mai puțin comparativ cu anul 2014, iar în mediu **urban**

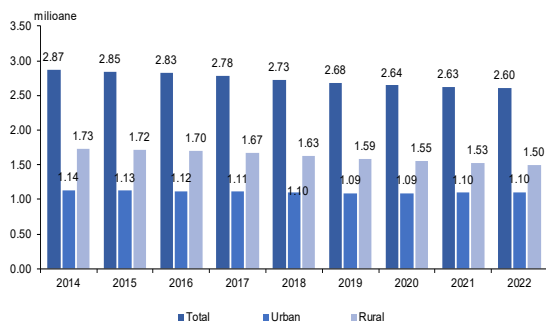


Fig. 1 Numărul populației cu reședință obișnuită pe medii

– doar cu 3% mai puțin. De aici, conchidem, că reorganizarea teritorial administrativă vine din disproporționalitatea distribuției spațiale (urban/rural). Factorii care determină evoluția (creșterea sau depopularea) demografică sunt

sporul natural și migratoriu. Acestea vor determina o reducere a populației active din punct de vedere economic, fapt care duce la o scădere a puterii economice la nivel local atât a comunelor (APL), cât și a componentelor de bază - raioanele.

Creșterea naturală a populației în zonele urbane rămâne a fi pozitivă, însă de la an la an, devine neesențială. Schimbarea demografică are caracter latent. Atestăm o creștere considerabilă a migrației nete negative în mediul rural. Începând cu 2020 se inversează rolul factorilor descreșterii demografice. Factorul de bază devine emigrația netă pentru mediul rural, chiar dacă asistăm la o reducere, comparativă cu perioada precedentă. Fenomen ce inevitabil se va păstra pentru perioada de perspectivă, iar o nouă incursiune demografică este imposibilă pe termen scurt și mediu. Depopularea este o tendință definitiv stabilită pentru ambele medii la fel și pe unități administrative. Reducerile de populație pentru perioada de aproximativ un deceniu sunt evidente ele fiind apreciate în mediu cu 9%.

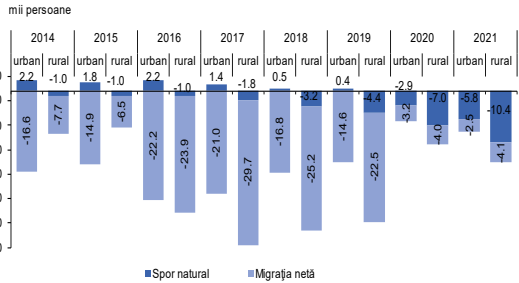


Fig. 2 Componentele descreșterii demografice

Depopularea este o tendință definitiv stabilită pentru ambele medii la fel și pe unități administrative. Reducerile de populație pentru perioada de aproximativ un deceniu sunt evidente ele fiind apreciate în mediu cu 9%.

Depopularea are acoperire peste toate unitățile administrative-teritoriale. Cele mai mari pierderi în numărul populației s-au înregistrat în raioanele: Cimișlia (cu -22%), Cantemir (cu -20%), Călărași, Telenești,

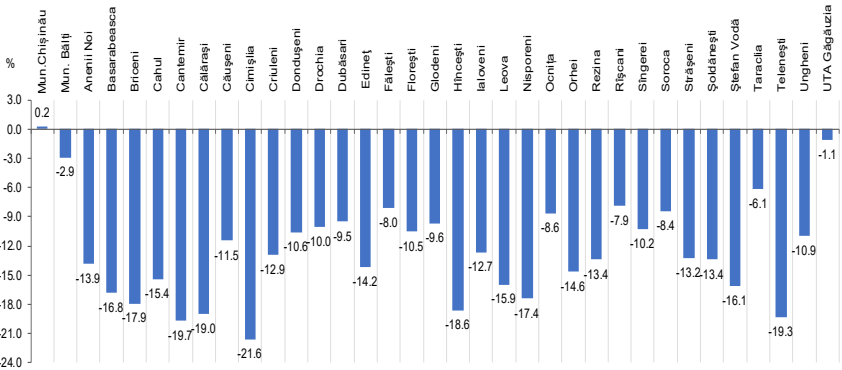


Fig. 3 Creșterea/Descreșterea numărului populației pe unități administrative

Hâncești (câte -19%), Briceni și Nisporeni (circa -18%). Într-o măsură mai mică, au influențat scăderea populației, anume în municipiul Bălți (-2,9%) și UTA Găgăuzia (-1,1%). Creștere demografică neesențială are numai orașul Chișinău.

În anul 2021, datorită migrației interne, numărul populației din localitățile urbane a crescut cu 5 mii persoane în detrimentul localităților rurale. Numărul cel mai mare de emigranți a fost orientat spre orașele mari. Astfel, mun. Chișinău a înregistrat 42,5% din total sosiri, fiind urmat de mun. Bălți cu 3,7%.²⁵ Cel puțin 10 localități rurale riscă să dispară de pe hartă pentru că au rămas fără niciun locuitor. Și previziunile nu sunt deloc încurajatoare. În următorii ani, numărul satelor fantomă s-ar putea dubla. Efectul migrării a făcut ca în cel puțin 120 de sate să mai supraviețuiască câte 100 de oameni.

Versiuni ale reformei

1. Regionarea. Până în 2030, raioanele din R Moldova ar putea fi comasate în cinci regiuni sau zece raioane. Acest lucru este stipulat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030, elaborată de Cancelaria de Stat. Documentul a fost aprobat în cadrul ședinței Executivului din 15 martie 2023. Autorii documentului consideră că această abordare va schimba caracterul autorităților locale de nivelul al doilea în direcția administrației regionale, cu un accent predominant pe dezvoltarea socio-economică a regiunii. Pe termen scurt, se propune păstrarea atribuțiilor ce revin în prezent autorităților publice locale de nivelul doi. Dar responsabilitățile legate de gestionarea învățământului preuniversitar și a serviciilor de asistență socială nu au fost încă clarificate. Finanțarea regiunilor va fi aceeași ca în sistemul de finanțare a autorităților publice locale introdus în 2015 pentru a determina veniturile noilor regiuni. Toate criteriile utilizate pentru

²⁵ Situația demografică în anul 2021. Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/situatia-demografica-in-anul2021-9578_59440.html. (Accesat la 16.05.2024)

distribuirea impozitelor și pentru calcularea transferului de echilibrare se bazează pe populație, pe suprafața unității administrativ-teritoriale și pe valoarea impozitelor colectate în teritoriu. În acest scenariu, distribuția funcțiilor este aproape neschimbată. Agenția pentru Dezvoltare Regională și Consiliile pentru Dezvoltare Regională ar continua să funcționeze. Se așteaptă ca reorganizarea să reducă într-o anumită măsură costurile administrative. În plus, aceasta va concentra personalul cel mai calificat din structurile existente într-o nouă structură consolidată și va atrage alți candidați prin faptul că posturile vor fi mai atractive. **2. Municipalizarea**, versiune susținută de CALM (modelul Slovaciei) - să fie municipalizate centrele raionale, în jurul lor se creează aceste primării, care își păstrează entitatea, dar relațiile sunt absolut diferite, pentru că primarul general al municipiului acum îi putere locală cu adevărat, are resurse proprii, are venituri proprii, are servicii cu care poate să ajute și comunitățile locale prin cooperare, prin delegare.²⁶ Dilema acestei versiuni este că multe orașe nu au un buget care să mențină autonomia, deci compromit dezvoltarea. Excepție fac doar câteva orașe din țară.

Habitatul rural - așezarea rurală presupune prezența și interconținerea unor componente teritoriale și sociale. Principalele criterii de definire a unui sat sunt: efectivul numeric și organizarea socială. Cât privește numărul locuitorilor satele diferă foarte mult între ele, de la o țară la alta. Spre exemplu, în India, pragul de sus constituie 5 mii de locuitori, iar în Japonia 30 mii. În Republica Moldova, satele diferă între ele, după numărul de locuitori, de la câteva zeci de persoane până la peste 10 mii persoane. Unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și a instituțiilor sferei sociale. **Vezi figura 4, (Sursa BNS, 2021)**

²⁶ https://www.calm.md/wp-content/uploads/2022/09/Studiu-municipalizare_modificat_print.pdf

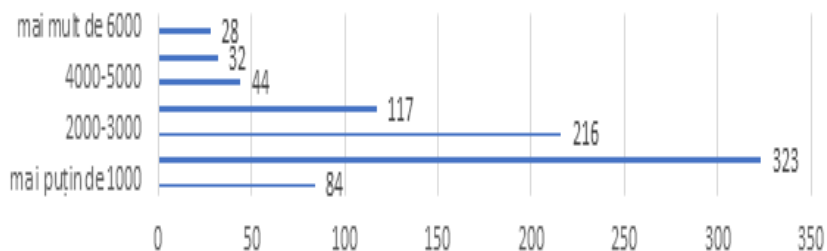


Fig. 4 Numărul de localități rurale conform numărului de locuitori

În țară 94% dintre toate primăriile sunt rurale. În 1995, mărimea medie a unei primării rurale a fost de 2490 de oameni. În 1999, când s-a trecut la județe, fiind micșorat astfel numărul de primării, o localitate număra, în mediu, 3490 de locuitori. În 2003, ca rezultat al anti-reformei administrative, s-a ajuns la 2250 de persoane. Astăzi, o primărie rurală, în mediu, are 1700 de oameni sau de 2 ori mai puțin decât acum 20 de ani.

Legislația actuală Republicii Moldova prevede că se creează o primărie dacă o localitate are o populație mai mare de 1500 de locuitori. Doar în cazuri excepționale se permite crearea unei primării cu o populație mai mică de 1500 de locuitori. Astfel, în Republica Moldova, de la cazuri excepționale s-a ajuns să fie o regulă crearea unei primării cu un număr mai mic de 1500 de locuitori. În 2015 erau 361 de primării cu o populație mai mică de 1500 de locuitori; 353 de primării cu o populație de la 1500 la 3 mii de oameni; 158 de primării aveau de la 3 la 10 mii de locuitori, iar 26 de primării – mai mult de 10 mii. În 2023, 469 de primării aveau până la 1500 de locuitori, 300 – între 1500 și 3 mii de oameni; 106 – între 3 mii și 10 mii; 23 – mai mult de 10 mii de locuitori.

Criterii pentru politica de reformare

Strategii locale, sub forma actualelor instrumente „Investiții teritoriale integrate” și „Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității”, ar trebui dezvoltate și aprobate de autoritățile teritoriale sau locale responsabile. Ca să fie creată, o unitate administrativ teritorială ar trebui: 1) să aibă cel puțin 3.000 de locuitori; 2) să existe legături rutiere între toate unitățile administrative vechi; 3) distanța din centrul noii UAT până la cel mai îndepărtat sat să fie nu mai mică de 25-30 km; 4) primăria să poată acoperi cheltuielile pentru cel puțin 12 angajați. (numărul mediu de angajați ai UAT în prezent este de 5,3 angajați).

Reformarea administrativ-teritorială și nivelul de accesibilitate al (satului) comunei, este măsurat în funcție de distanța geografică până la cel mai apropiat oraș, indicator foarte relevant din punct de vedere social și economic. Serviciile de transport tind să nu existe în zonele în care este puțin probabil să fie profitabile din cauza distanțelor lungi și a drumurilor de calitate redusă, dar și din perspectiva optimizării cadrului administrativ-teritorial pentru **categoriile de sate asociate în cadrul comunelor**. Un sat poate fi considerat ca fiind aproape de oraș în cazul în care se află la mai puțin de 10 kilometri distanță de acesta. La o distanță moderată de oraș dacă se află de la 10 la 32 de kilometri și izolat, dacă distanța este mai mare de 32 kilometri până la cea mai apropiată zonă urbană. Unde, reformarea administrativ-teritorială ar urma să țină cont necondiționat de acest criteriu.

Amalgamare/reformă voluntară, unde după un șir de criterii, autoritățile publice locale o să poată să decidă singure fuzionarea într-o autoritate publică locală nouă (puțin probabilă și puțin rezultativă). Toate statele UE au sfârșit-o cu reorganizare obligatorie, planificată central. Există un risc real ca localitățile să se unească conform preferințelor de partid politic, ceea ce va crea entități ineficiente, cu

posibilități limitate de a-și îmbunătăți capacitățile administrative și instituționale pentru furnizarea serviciilor.²⁷

Amalgamare normativă, ceea ce înseamnă că, după ce se oferă o perioadă pentru fuzionare voluntară, pentru cei care nu vor participa la acest proces, se va examina dacă se va trece la amalgamarea normativă. Va veni de sus în jos, de la nivel central, unde se va stabili o nouă hartă administrativ teritorială, noi competențe. În căutarea unor dimensiuni adecvate de administrare și de furnizare eficientă a serviciilor, autoritățile locale din Europa sunt într-o continuă transformare reflectată de amalgamări (ca în Danemarca în 2007 sau Letonia în 2009) sau explorarea unor soluții alternative cum ar fi organisme de cooperare intercomunală, inframunicipală etc. (cel mai elocvent exemplu fiind Franța, dar și alte țări analizate în studiul de față).

Cooperare intercomunitară. Generalizarea formelor de cooperare între aceste colectivități locale, dar și instituirea unor modalități eficiente de participare a cetățenilor în furnizarea serviciilor locale, dovedesc sporirea competențelor comunităților locale și căutarea unor modalități și forme de a-și soluționa singure nevoile și interesele prin intermediul serviciilor publice fără a apela la structurile intermediare sau la intervenția statului. Totodată, se impune atingerea unui consens general, inclusiv de ordin politic pentru a fi asigurată realizarea eficientă a scenariului selectat pentru reforma administrativ-teritorială. Rațiunea pentru reformă este crearea de unități administrativ-teritoriale suficient de mari, pentru a oferi cetățenilor bunăstare și servicii de înaltă calitate, cu costuri reduse. Pentru a da curs reformei administrativ-teritoriale, este nevoie de voință consecventă a administrațiilor și comunităților locale, de a accepta reforma și de a se implica plener în realizarea ei.

²⁷ https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Raport-privind-optiunile-de-reforma-administrativ-teritoriala-a-Republicii-Moldova_24_03_2015.pdf

BIBLIOGRAFIE

- [1] Organizarea administrativ-teritorială, modul de organizare și atribuțiile comunităților în statele membre ale uniunii europene, 2007
- [2] Studiu analitic privind structura administrativ teritorială optimală pentru Republica Moldova, Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată, Chișinău, 2010;
- [3] The World Bank, Atlasul Zonelor Rurale Marginalizate și al Dezvoltării Umane Locale din România;
- [4] Victoria Stoici, Despre inegalități și creștere economică;
- [5] Demographia 2013, Zonele urbane din lume: a 9 ediție anuală (2013.03) <http://www.demographia.com/>;
- [6] Programului național strategic în domeniul securității demografice a Republicii Moldova (2011-2025);
- [7] Ghenadie Ivascenco, Moldova rurală;
- [8] R. Moldova, Raport Național, Raport pentru habitat III, 2016;
- [9] <http://jurnal.md/ro/social/2017/1/26/oamenii-pleaca-primariile-raman-cat-de-depopulate-sunt-de-fapt-satele-din-republica-moldova/>;
- [10] Studiu analitic privind structura administrativ teritorială optimală pentru Republica Moldova, Programul Comun de Dezvoltare Locală 10 Chișinău 2010;
- [11] <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5156&parent=0>
- [12] Legea Nr764 din 24.02.2008;
- [13] <https://ava.md/2015/01/08/reforma-administrativ-teritorial-n-republica/>;
- [14] Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu, Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova;