

ABORDĂRI CONCEPTUALE PRIVIND REORGANIZAREA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana SLUSARENCO

Doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova,
Chișinău, Republica Moldova

e-mail: svetlana_slusarenco@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-9092-0024>

Transformările administrativ-teritoriale sunt determinate de declinul demografic, cauza fiind emigrarea masivă sau migrația în interiorul statului, de starea precară a infrastructurii și a economiei localităților respective. Numărul mic al populației per UAT limitează resursele financiare și, drept consecință, capacitatea instituțională și administrativă a APL de a-și îndeplini responsabilitățile. În condițiile create, având în vedere faptul că unele dintre localitățile rurale au ramas fără locuitori sau au un număr foarte mic de locuitori, a fost lansată ideea de amalgamare a unităților administrativ-teritoriale. Reforma structurală sub forma fuziunii autorităților locale va modifica harta administrației locale. Această reformă, care inițial urmează să fie voluntară, amalgamează două sau mai multe autorități locale într-o nouă entitate organizațională politică și economică.

Cuvintele-cheie: emigrare, populație, unitate administrativ-teritorială, amalgamare, fuziune, municipalizare.

CONCEPTUAL APPROACHES REGARDING THE REORGANIZATION OF TERRITORIAL ADMINISTRATIVE UNITS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The administrative-territorial transformations are determined by the demographic decline, the cause being massive emigration or migration within the state, by the precarious state of the infrastructure and the economy of the respective localities. The small number of population per UAT limits the financial resources and consequently the institutional and administrative capacity of the LPA to fulfill its responsibilities. In the conditions created, considering the fact that some of the rural localities have been left without inhabitants or have a very small number of inhabitants, the idea of amalgamating the administrative-territorial units was launched. The structural reform in the form of the merger of local authorities will change the map of local administration. This reform, which is initially to be voluntary, amalgamates two or more local authorities into a new political and economic organizational entity.

Keywords: emigration, population, administrative-territorial unit, amalgamation, merger, municipalization.

APPROCHES CONCEPTUELLES CONCERNANT LA RÉORGANISATION DES UNITÉS ADMINISTRATIVES TERRITORIALES EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

Les transformations administratives-territoriales sont déterminées par le déclin démographique, la cause étant l'émigration massive ou la migration à l'intérieur de l'état, par l'état précaire des infrastructures et de l'économie des localités respectives. Le faible nombre d'habitants par UAT limite les ressources financières et par conséquent la capacité institutionnelle et administrative de l'APL à remplir ses responsabilités. Dans les conditions créées, compte tenu du fait que certaines des localités rurales se sont retrouvées sans habitants ou ont un très petit nombre d'habitants, l'idée

de fusionner les unités administratives-territoriales a été lancée. La réforme structurelle sous la forme de la fusion des collectivités locales modifiera la carte de l'administration locale. Cette réforme, initialement volontaire, fusionne deux ou plusieurs collectivités locales en une nouvelle entité organisationnelle politique et économique.

Mots-clés: émigration, population, unité administrative-territoriale, fusion, fusion, municipalisation.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕОРГАНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Административно-территориальные преобразования определяются демографическим спадом, причиной которого является массовая эмиграция или миграция внутри государства, неблагоприятным состоянием инфраструктуры и экономики соответствующих местностей. Небольшое количество населения на административно-территориальных единицах ограничивает финансовые ресурсы и, следовательно, институциональные и административные возможности местных органов самоуправления для выполнения своих обязанностей. В создавшихся условиях, с учетом того, что часть сельских населенных пунктов осталась без жителей или имеет очень малое количество жителей, была выдвинута идея объединения административно-территориальных единиц. Структурная реформа в виде слияния органов местного самоуправления изменит карту местного самоуправления. соответствующая реформа, которая изначально должна быть добровольной, объединяет два или более местных органа власти в новую политическую и экономическую организационную единицу.

Ключевые слова: эмиграция, население, административно-территориальная единица, объединение, слияние, муниципализация.

Întroducere

În ultimele decenii, fuziunea unităților administrativ-teritoriale a fost și este pe agenda politică în majoritatea țărilor europene. În unele state, reforma autorităților locale, prin fuziune, reduc substanțial numărul de administrații locale, în altele, reforma nu a fost finalizată. Aceste transformări administrativ-teritoriale sunt determinate de declinului demografic, cauza fiind emigrarea masivă sau migrația în interiorul statului, de starea precară a infrastructurii și a economiei localităților respective.

Emigrarea masivă a populației este una din cele mai mari probleme ale Republicii Moldova. Depopularea unor unități teritoriale este periclitată de migrația excesivă din zonele rurale spre cele urbane, ceea ce știrbește din bunăstarea economică și durabilitatea unităților administrativ-teritoriale (UAT).

Metodologie

În cadrul acestei cercetări am efectuat analiza critică a unor abordări ale doctrinarilor, privind reor-

ganizarea administrativ teritorială. Metoda cercetării comparative am aplicat-o, analizând aspecte specifice ale amalgamării în diferite state, unde fuziunea unităților administrativ-teritoriale a generat o reformă calitativă, precum și experiența unor state, unde reforma nu s-a soldat cu succes. De asemenea, am recurs la metoda sintetică în identificarea aspectelor pozitive și negative, ca urmare a experiențelor aplicate în unele state. Utilizarea metodei sociologice s-a manifestat în interpretarea datelor statistice privind fluxurile migraționale din Republica Moldova și cele din exterior. O altă parte importantă a acestui studiu este dedicată metodei comparative, care ne oferă posibilitatea identificării avantajelor, dezavantajelor și impactului reformei, condiționată de factorii demografici, economici și uneori, politici.

Rezultatele cercetării

Conform statisticilor oficiale, în ultimii 25 de ani, Republica Moldova a pierdut un milion de locuitori, adică un sfert din total. În fiecare an, populația mai

scade cu câte un procent și ceva. La baza acestui declin vertiginos stă o tranziție post-sovietică zbu-ciumată, care a dus la emigrație masivă, scăderea natalității, speranța scăzută de viață și îmbătrânirea populației [7].

Conform informației statistice oferite Biroul Național de Statistică, privind situația demografică în Republica Moldova, migrația netă⁴ a populației cu reședința obișnuită în anul 2020⁵ a avut o valoare negativă (-7,1 mii persoane), ca și în anii precedenți, fiind totodată în scădere semnificativă, cu - 31,1 mii persoane, față de anul 2019. Din totalul emigranților, circa 44% sunt persoanele tinere din grupele de vârstă 20-29 de ani și 30-39 de ani. Numărul populației cu reședința obișnuită la 01.01.2021 (conform datelor precizate) a constituit 2626,9 mii persoane, iar la 01.01.2022 (conform datelor provizorii) - 2604,0 mii persoane. 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 migranți a fost orientat spre orașele mari. Astfel mun. Chișinău a înregistrat 42,5% din total sosiri, fiind urmat de mun. Bălți cu 3,7% [17].

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 [5]. Fondul ONU pentru Populație în Moldova și Centrul de Cercetări Demografice estimează că până în 2035, populația ar putea să se micșoreze până la 2 milioane de oameni, iar una din trei persoane va avea peste 60 de ani. La 1 ianuarie 2019, peste 18% din populația Rep. Moldova era trecută de 60 de ani [12].

Conform Strategiei de reforma a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 [18], populația Republicii Moldova este în continuă scădere. Rezultatele recensământului din

2014 [13] arată că populația a atins 2,9 milioane locuitori, comparativ cu 3,5 milioane în urmă cu zece ani. Dintre aceștia, 329.108 locuiesc în străinătate, rămânând doar 2,58 milioane de utilizatori efectivi de servicii și contribuabili la bugetele locale [18]. Ceea ce caracterizează administrația publică locală de nivelul I este fragmentarea și numărul foarte mare (aproape 90%) de UAT cu o populație redusă, sub 5000 locuitori, dimensiuni care nu permit nici furnizarea eficientă a serviciilor, nici o capacitate fiscală și administrativă corespunzătoare. Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 2753 [18]. Pentru fiecare 100.000 locuitori revin 36.3 UAT - o valoare mai mare decât în cele mai fragmentate țări europene [18].

Numărul mic al populației per UAT limitează resursele financiare și, respectiv, capacitatea instituțională și administrativă a APL de a-și îndeplini responsabilitățile. Experiența internațională arată că unitățile cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative. Pentru UAT atât de fragmentate descentralizarea funcțională va crea costuri foarte mari. Dimensiunea optimă a unei UAT pentru a asigura eficiența democratică, furnizarea de servicii de calitate precum și pentru a facilita dezvoltarea economică locală este de circa 30,000 locuitori [18].

Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare [11].

Conform Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei

și cel al instituțiilor sferei sociale [11, art. 17 alin. (2)]. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi [11, art. 4 alin. (4)]. În condițiile create, având în vedere faptul că unele dintre localitățile rurale au rămas fără locuitori sau au un număr foarte mic de locuitori, a fost lansată ideea de amalgamare a UTA.

Fuziunea a fost pe agenda politică în majoritatea țărilor europene în ultimele decenii. În unele state, reforma autorităților locale, prin fuziune, reduc substanțial numărul de administrații locale, în altele, reforma nu a fost finalizată [3].

Scopul elaborării proiectului Legii cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritorial, este crearea cadrului normativ necesar pentru amalgamarea voluntară a UAT de nivelul întâi în vederea consolidării capacității administrative ale autorităților administrației publice locale și de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației.

Pentru a identifica localitățile rurale, care urmează a fi amalgamate, autoritățile publice urmau să completeze Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, cu o nouă anexă, care să specifice principalii indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților rurale. Asemenea indicatori sunt, în legea menționată supra, doar pentru localitățile urbane, fiind foarte ușor de catalogat dacă localitatea poate fi definită ca și municipiu sau oraș [11]. În cazul localităților rurale, existența lor este condiționată de numărul de locuitori și de potențialul financiar suficient pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale.

Reforma structurală sub forma fuziunii autorităților locale va modifica harta administrației locale. Această reformă, care inițial urmează să fie voluntară, amalgamează două sau mai multe autorități

locale într-o nouă entitate organizațională politică și economică. În ultimii 50 de ani, autoritățile locale au fost reunite în Statele Unite, Norvegia, Japonia, Germania, Danemarca, Suedia, Elveția, Marea Britanie, Noua Zeelandă, Ungaria, Israel, Croația, Republica Cehă, Letonia, Zambia, Sudan și Iordania. Într-un anumit sens, fuziunea autorităților locale este o practică de *management public nou*. Scopul este de a eficientiza administrația, de a îmbunătăți guvernanta și de a oferi servicii municipale mai bune [4]. Danemarca a implementat o reformă majoră în 2007, reducând structura administrației locale la 98 de municipalități [20].

În Republica Moldova, primele scenarii privind amalgamarea au fost lansate în Raportul privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, elaborat în martie 2015 [16], unde se menționa că, pentru a învinge problemele semnificative produse de puternica fragmentare administrativ-teritorială și pentru a crea condițiile necesare pentru a face disponibil, în mod progresiv, serviciile de bază pentru toți cetățenii Republicii Moldova în următorii ani, au fost înaintate câteva scenarii:

1. amalgamare (consolidare administrativ teritorială);
2. cooperare inter-comunitară;
3. descentralizare asimetrică. Amalgamarea reprezintă singura modalitate de a realiza economii importante, reducând cheltuielile administrative și realocând resursele eliberate în acest fel pentru furnizarea de servicii. Prin amalgamare, responsabilitatea pentru furnizarea serviciilor va aparține unor autorități locale care vor avea capacitatea administrativă și instituțională de a furniza acele servicii, și vor putea să își întărească aceasta capacitate prin atragerea de personal calificat și educat [16].

Strategia de reforma a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin HG nr. 126/2023 [18], este relativ similară

strategiilor anterioare, acoperă cei mai importanți piloni a administrației publice, precum managementul funcției publice, instituțiile publice, politici publice și planificare strategică, servicii publice și administrație publică locală. Este de remarcat că o parte esențială din componenta de analiză a Strategiei se acordă anume domeniului administrației publice locale, fiind detaliată și argumentată necesitatea unei intervenții în acest sector.

Potrivit Notei Informative la Proiectul Legii cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, administrația publică locală este extrem de fragmentată, aproape 90% dintre unitățile administrativ teritoriale (*in continuare - UAT*) de nivelul I având o populație redusă, sub 5000 de locuitori, dimensiuni care nu permit nici furnizarea eficientă a serviciilor, nici o capacitate fiscală și administrativă corespunzătoare. Mai mult ca atât, de i Legea nr. 764/200 I privind organizarea administrativ-teritorială prevede ca o UAT de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regula, de cel puțin 1500 de locuitori, 318 (35%) dintre UAT de nivelul I nu ating acest prag minim prevăzut de lege. Numărul mediu de locuitori într-o UAT este de 2753, ceea ce plasează Republica Moldova printre cele mai fragmentate țări europene. Experiența internațională arată ca UAT cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative [13].

Totodată, urmează a fi scos în evidență obiectivul strategic pentru componenta care vizează administrația publică locală, prin care se propune eliminarea treptată a fragmentării excesive, urmând a fi create premise solide pentru ca pe baza unor politici eficiente de dezvoltare economică locală și de creștere și consolidare a autonomiei financiare, capacitatea autorităților locale de a furniza servicii publice de bază precum și accesul populației la acestea să crească în mod semnificativ, mai ales în mediul rural [8].

Potrivit Studiului privind scenariile de reformă administrativ-teritorială [19], elaborat în 2018, au fost înaintate câteva opțiuni de reformă a administrației publice locale: scenariu compact [19], scenariu moderat și municipalizarea [8]. În cadrul modelului, în procesul de simulare, a fost aplicat un set de criterii și indicatori, și anume: distanța până la centrul administrativ, numărul de locuitori ai centrelor administrative și capacitatea fiscală per locuitor a UAT. În urma procesului de modelare au fost generate trei scenarii spațiale, care au la bază o structură formată din două niveluri de administrație publică locală: scenariul moderat cu 231 UAT de nivelul I, scenariul intermediar cu 154 UAT de nivelul I și scenariul compact cu 93 de UAT de nivelul I. În cazul UAT de nivelul II se propune o singură opțiune de reorganizare (identică pentru fiecare din cele trei scenarii propuse), care presupune reorganizarea actualelor UAT de nivelul II în regiuni administrative, în baza actualelor regiuni de dezvoltare [10], și anume: Regiunea administrativă Nord, Regiunea administrativă Centru, Regiunea administrativă Sud, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, Municipiul Chișinău și Transnistria (Localitățile din stânga Nistrului (Transnistria) nu au făcut parte din cadrul acestei analize din lipsă de date) [19, p. 12].

Potrivit *Scenariului compact*, o autoritate publică locală reformată urmează să întrunească un șir minim de criterii, printre care: continuum geografic, un număr minim de 5000 de locuitori, legătură rutieră și o distanță maximă de la centru de 25-30 km. În același timp, sunt propuse un șir de condiții cu privire la alegerea centrului administrativ, cum ar fi capacitate fiscală sau serviciile furnizate. Totodată, noua autoritate publică locală urmează să aibă capacitatea de a oferi salarii pentru minim 20 angajați din resursele proprii ale autorității publice. Preferința pentru centrele administrative urmează a fi acordat orașelor. În eventualitatea implementării integrale a

acestei opțiuni, numărul autorităților publice locale de nivelul I urmează a fi între 90-130 [8].

Potrivit *Scenariului moderat*, ca și în cazul scenariului compact, o autoritate publică locală reformată urmează să întrunească condiția continuumului geografic sau legăturii rutiere. Totodată, în acest scenariu numărul minim de locuitori a noii unități administrativ teritoriale urmează a fi de 3000, distanța maximă de la centru de 20-25 km și capacitate de susținere financiară din resurse proprii a unui număr minim de 12 angajați. În eventualitatea implementării integrale a acestei opțiuni, numărul autorităților publice locale de nivelul I urmează a fi între 150-200 [8].

În cazul scenariului moderat, reorganizarea UAT de nivelul I a avut ca punct de plecare aplicarea unei distanțe de modelare de 12 km dintre centrul administrativ și localitățile din cadrul UAT amalgamate, rezultând o rată de diminuare a numărului de UAT de nivelul I de 74%, reprezentând un total de 231 de UAT de nivelul I. Scenariul moderat asigură o eficientizare a distribuției UAT I în funcție de numărul populației acestora, reducând la 0 numărul de UAT aflate sub limita legală de constituire, (1500 locuitori), mai mult, nici un centru administrativ propus nu are sub 1000 locuitori. Astfel, comparativ cu situația actuală în care aproape 90% dintre UAT de nivelul I au sub 5000 locuitori, în cazul scenariului moderat 41% din UAT nou formate au o populație cuprinsă între 5000 și 10000 locuitori, iar 40% au peste 10000 locuitori, fapt ce denotă o consolidare și eficientizare semnificativă a UAT I în termeni de populație [19, p. 86].

Adițional, la cele două opțiuni propuse de Guvern, a fost propusă o opțiune alternativă - *municipalizare*. Potrivit acesteia, autoritățile publice locale de nivelul I rămân cu aceleași competențe, cu excepția autorităților publice locale care actualmente sunt reședințele de raion. Acestea urmează să primească responsabilitatea îndeplinirii întregului

set de competențe și furnizării serviciilor pe teritoriul orașului reședință, precum și responsabilitatea tuturor celorlalte competențe și servicii pe teritoriul celorlalte unități administrativ teritoriale care astăzi sunt realizate de consiliile raionale și structurile acestora. În cazul acestei opțiuni, structurile actuale ale raioanelor ar urma să fie absorbite integral de către primăriile din orașele de reședință ale raioanelor, acestea dobândind statut de municipiu. Primarul viitorului municipiu urmează a fi ales direct prin votul întregii populații a municipiului (teritoriul actualului raion). Această opțiune este susținută și de Congresul Autorităților Locale din Moldova [8].

Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi: a) asigură consultarea populației în procesul de luare a deciziilor privind amalgamarea voluntară a UAT prin metodele și formele prevăzute de legislația în domeniul transparenței în procesul decizional [15, art. 7]. Guvernul trebuie să elaboreze și să aprobe metodologia de amalgamare voluntară; să aprobe acte normative pentru asigurarea implementării legii privind amalgamarea voluntară [15, art. 6].

Scenariile prezentate de Guvern se propun a fi implementate pe calea amalgamării voluntare, unde urmează a fi lăsat la latitudinea autorităților publice locale decizia de a se amalgama sau nu în baza criteriilor stabilite. În același timp, Guvernul urmează să vină cu un șir de stimulente pentru a facilita amalgamarea voluntară, printre acestea fiind: stimulente salariale, transferuri speciale cu destinație generală pentru autoritățile amalgamate, granturi pentru dezvoltarea infrastructurii pentru o perioadă de minim patru ani, prioritate la alocările din programele de asistență externă etc. Totodată, reieșind din faptul că procesul de amalgamare voluntară presupune că decizia de amalgamare se ia însăși de autoritățile publice locale, prin scenariile propuse de Guvern se menționează că decizia urmează a fi luată de consiliile locale cu 50%+1 din numărul total de consilieri. Însă decizia odată luată și implementată, procesul

devine ireversibil, acestea nemaiaivând dreptul de a reveni la situația anterioară [8].

Aplicarea exclusivă a criteriilor și condițiilor menționate supra în procesul de amalgamare voluntară, comportă riscul de a ajunge în situația când unele localități mici și cu resurse limitate, care nu vor dori să participe în procesul de amalgamare voluntară să rămâne izolate și fără posibilitatea de a se amalgama. În astfel de situații, va fi imposibil de oferit servicii de o calitate mai înaltă sau să atestăm primării cu resurse sporite. Prin urmare, se recomandă de a stabili o anumită hartă în jurul căreia se va realiza amalgamarea voluntară, cu aplicarea ulterior a amalgamării normative pe baza aceleași hărți [8].

Amalgamarea este adesea prezentată ca un mijloc de reducere a costurilor administrative și de îmbunătățire managerială și capacități politice, care să prevină depășirea costurilor bugetare [3]. Stresul fiscal presează guvernele să reducă cheltuielile publice ori de câte ori este posibil. Dar totuși, scăderea standardelor de servicii prestate, creează un disconfort pentru cetățeni și, astfel, reformele administrative reprezintă varianta preferată [3].

Totuși, fuziunile astăzi, tind să fie alimentate de dificultăți financiare, speranța fiind municipalitățile mari, care pot facilita economiile pentru a salva municipalitățile mici [20].

Din experiența altor state, am identificat faptul că reforma UAT a fost conceptualizată sub două aspecte. Primul tip include municipiile, care nu sunt prea diferite ca mărime („merge of equals”) au fuzionat. Al doilea tip de reformă a UAT se caracterizează prin preluarea unei municipalități mici de către un vecin mai mare, ceea ce înseamnă anexare. Astfel, fuziunea presupune crearea de noi structuri organizatorice, iar anexările nu necesită reorganizări [2, p. 7].

În contextul dezbaterilor conceptului proiectului de Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, unii experți [6], au menționat că în cazul în care ireversibilitatea fuzi-

unii va rămâne în Lege, APL-urile care intenționează să recurgă la procedura de amalgamare vor fi mai reticente. De asemenea, au fost menționate unele aspecte din Proiect, ce urmează a fi clarificate, și anume: contrar statuărilor art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituția Republicii Moldova (care prevede că organizarea administrației locale și organizarea teritoriului se reglementează prin lege organică), se încredințează Guvernului (art. 5 alin. (3), art. 6 lit. b) ș.a.) aprobarea criteriilor și condițiilor pentru amalgamare voluntară, inclusiv pentru selectarea centrelor administrative ale UAT amalgamate și aprobarea metodologiei de amalgamare voluntară. Alte lacune constatate au fost: lipsa reglementărilor privind modificarea sau radierea înscrierilor în Registrul de Stat a UAT-urilor; dar și necesitatea excluderii numărului de 3000 de locuitori care să formeze o UAT. Totodată, proiectul de lege nu admite promovarea și altor metode care pot fi aplicate pentru a spori eficiența APL-urilor, cum ar fi municipalizarea, delegarea, asocierea prin cooperare și care ar putea fi mai puțin costisitoare, mai ușor de realizat și mai previzibile. De asemenea, proiectul ar trebui să stabilească soarta angajaților din APL amalgamate, cheltuielile de inventariere și înregistrare a bunurilor, de perfectare a actelor de stat ce vizează domiciliul etc. Mai mulți participanți la dezbateri au menționat că în proiect nu se menționează nimic despre perioada de după amalgamare [6].

Opiniile cu privire la eficacitatea amalgamării UAT sunt împărțite. Unii cercetători au menționat eficacitatea și economiile implicate în astfel de fuziuni. În anumite condiții, cum ar fi, dimensiunea teritoriului, numărul de municipalități și reformele trecute, fuziunile pot declanșa mai multe investiții și profesionalizare (Ebinger). În schimb, alți cercetători nu au găsit niciun avantaj economic al dimensiunii, susținând că fuziunile nu conduc la economii de costuri pentru servicii (Bel și Warner; Hanes; Soukoupova) [4].

Din practica altor state, care au deja experiența amalgamării unităților administrativ-teritoriale, am identificat câteva aspect pozitive, pe care le comportă amalgamarea.

Amalgamarea a fost promovată și din nevoia de a adapta granițele teritoriale la noile evoluții ale spațiilor de locuire. Localitățile s-au dezvoltat pe orizontală și distanțele dintre acestea s-au micșorat până la dispariție în anumite cazuri. În aceste situații și structura serviciilor publice este depășită de multe ori. Astfel, locuitorii care s-au stabilit pe vechile teritorii dintre unitățile administrativ-teritoriale nu beneficiază de servicii publice în toate domeniile. Prin contopirea comunităților, locuitorii pot beneficia de toată gama de servicii [21], furnizarea de servicii specializate devine mai eficientă odată cu creșterea dimensiunii teritoriale după amalgamări [1].

Un impact pozitiv al amalgamării vizează performanța în luarea deciziilor autorității locale, precum și promovarea mai facilă a participării publicului la procesul decizional.

Deși reforma amalgamării comportă beneficii evidente, una dintre motivații fiind argumentul că UAT mai mari sunt capabile să ofere servicii publice locale la costuri mai mici, totuși au fost lansate și unele reproșuri la adresa amalgamării. Oponenții ideii amalgamării susțin că această reformă îi privează pe cetățeni de reprezentarea lor și face organele de conducere mai puțin responsabile în fața publicului. Un alt aspect mai puțin plauzibil, sunt costurile de restructurare, care încep cu mult înainte de data oficială a unificării și continuă câțiva ani după aceea.

La fel, costurile manageriale tind să crească semnificativ după un anumit prag al numărului de populație, astfel încât se atestă și consecințe negative ale amalgamării, deoarece trebuie angajat un număr suplimentar de personal [1].

Este important să înțelegem că fuziunea unităților administrativ-teritoriale nu este doar o fuziune tehnică a administrațiilor și bugetelor. Într-adevăr, o

astfel de fuziune poate cauza prejudicii structurii vieții sociale și autodefinirii și identității fiecărei comunități existente înainte de fuziune. Prin urmare, locuitorii teritoriilor amalgamate pot avea obiecții puternice față de fuziuni care le slăbesc încrederea în administrația locală. Locuitorii pot simți că au mai puțin acces la oficialii lor aleși și mai puține șanse de a participa la luarea deciziilor locale [4].

Un alt argument împotriva amalgamării ar fi accesul mai dificil al cetățenilor la unele servicii publice, datorită creșterii distanțelor pe care cetățenii trebuie să le parcurgă pentru a le obține. Dar totuși, trebuie să subliniem faptul că este o problemă din ce în ce mai puțin importantă datorită utilizării instrumentelor IT [21].

Susținătorii cooperării inter municipale și contractării serviciilor municipale evidențiază un argument teoretic suplimentar împotriva fuziunilor. Funcționarii administrației publice locale preocupați de obținerea de economii, pot încheia aranjamente mai flexibile, cum ar fi acorduri de prestări de servicii cu vecinii lor și/sau achiziționarea de servicii de la furnizori privați sau alte autorități locale, evitând astfel utilizarea unui tip mai radical, precum amalgamarea [4].

Atunci când administrația locală este înțeleasă în principal ca un furnizor de servicii administrative, având ca sarcină primordială implementarea deciziilor guvernului central, această înțelegere presupune o justificare oportună a administrației locale. Dintr-o astfel de perspectivă, un anumit mod de organizare a administrației locale este valoroasă doar atâta timp cât este un mecanism în îndeplinirea scopurilor stabilite de guvernul central. Atunci când nu se isprăvește cu această sarcină, organizarea structurală a administrației locale poate fi modificată [20].

În Israel, guvernul central a încercat să facă față crizelor financiare din cadrul autorităților locale, prin fuzionarea unităților administrativ-teritoriale cu performanțe mai slabe cu cele care au demonstrat

performanțe mai bune. Din cauza obiecțiilor puternice din partea autorităților locale, abia în 2003 guvernul central a adoptat un plan limitat de 33 de fuziuni, dintre care doar 12 au fost efectiv implementate și niciuna nu a fost voluntară. Cu patru ani mai târziu, patru dintre acestea, au fost dezagregate din cauza presiunii locale [4]. În același timp, au început să apară inițiative alternative de reglementare a hărții administrației locale. În anii 2000, au început să apară coaliții între autoritățile locale și organizațiile private și ONG-urile. Dar, pasul cel mai semnificativ în implementarea noțiunii de regionalism, deși lent și limitat, a implicat încurajarea autorităților locale să adopte și să funcționeze în mod voluntar sub auspiciile clusterelor regionale. Ministerul de Interne și Ministerul Finanțelor din Israel au adoptat modelul clusterelor regionale, care a fost reglementat prin două valuri de cereri de propuneri în 2012 și 2017, invitând autoritățile locale să se alăture acestui proces în mod voluntar. În 2021, unsprezece cluster regionale sunt operaționale și includ mai mult de 50% din autoritățile locale din Israel, majoritatea fiind situate la periferia geografică și socială a Israelului [4, p. 1424].

Concluzii

Ideea amalgamării a apărut pe agendele naționale ale unor state, inclusiv și a Republicii Moldova. Stresul fiscal presează guvernele să reducă cheltuielile publice ori de câte ori este posibil. Scăderea standardelor de servicii îi deranjează pe cetățeni și, astfel, reformele administrative sunt adesea varianta plauzibilă. 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 plenar în realizarea ei. Dar pentru buna organizare și finalizare a reformei, este nevoie de o predictibilitate pentru

autoritățile amalgamate și pentru locuitorii acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, fiind necesar și un cadru normativ foarte clar cu referire la mecanismul de implementare a acestei reforme.

Referințe bibliografice

1. TAVARES, Antonio F. *Municipal amalgamations and their effects: a literature review*. În: *Miscellanea Geographica*. Volume & Issue: Volume 22 (2018) - Issue 1 (March 2018). eISSN. 2084-6118. Disponibil: <https://sciendo.com/article/10.2478/mgrsd-2018-0005?tab=article>. (Accesat la 16.05.2023)

2. ALLERS, M., J. BIEUWE, Geertsema. *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. P. 7. Disponibil: <https://www.coelo.nl/images/rapporten/The%20effects%20of%20local%20government%20amalgamation%20on%20public%20spending%20and%20service%20levels%20SOM%2014019-EEF.pdf>. (Accesat la 16.05.2023)

3. ASKIM, J., KLAUSEN, S. I. Vabo & K. Bjurstrøm. *What causes municipal amalgamation reform rational explanations meet western european experiences*, 2004–13 (University of Oslo) Disponibil: (https://www.sv.uio.no/isv/forskning/prosjekter/avsluttede/kommunereformen/20150623_ch-4_askimklausenvabobjurstrom.pdf). (Accesat la 10.06.2023)

4. BEERI, I., ZAIDAN, Akab. *Fuziunea, dezagregarea și gruparea autorităților locale: afectează reformele structurale percepțiile despre guvernarea locală și democrația* În: *Territory, Politics, Governance*. 2021. Disponibil: <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1908159>. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21622671.2021.1908159?scroll=top&needAccess=true&role=tab&aria-labelledby=full-article>. (Accesat la 08.06.2023)

5. *10 localități din Republica Moldova riscă să dispară de pe hartă*. Disponibil: <https://tvrmdova.md/social/cel-putin-10-localitati-din-republica-moldova-risca-sa-dispara-de-pe-harta-pentru-ca-au-ramas-fara-niciun-locuitor/> (Accesat la 06.06.2023)

6. *Conceptul amalgamării voluntare conține lacune*

importante și necesită a fi îmbunătățit. Disponibil: <https://www.calm.md/conceptul-amalgamarii-voluntare-contine-lacune-importante-si-necesita-fi-imbunatatit-considerabil/>. (Accesat la 16.05.2023)

7. Criza demografică în Moldova. Disponibil: <https://www.scena9.ro/article/sate-abandonate-moldova-criza-demografica> (Accesat la 16.05.2023)

8. ERMURACHI, A. *Primii pași în realizarea reformei administrației publice locale. Comentariu* Disponibil: <https://www.ipn.md/ro/primii-pasi-in-realizarea-reformei-administratiei-publice-locale-comentariu-de-7978-1093937.html#ixzz842v2YjhA>

9. ERLINGSSON, G., JÖRGEN, Ödalen, Erik WÅNGMAR. *Cum amalgamările municipale forțate zădărnicesc valorile autoguvernării locale*. În: SAGE Journal, Volumul 57, numărul 5, 2020. <https://doi.org/10.1177/107808742092145>. Disponibil: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1078087420921458>. (Accesat la 16.05.2023)

10. *Legea cu privire la dezvoltarea regională*, nr. 438 din 26.12.2006. Monitorul Oficial nr. 21-24 din 16-02-2007.

11. *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, nr. 764 din 27.12.2001, Monitorul Oficial nr. 16 din 29.01.2002.

12. Moldova în cifre. Breviar statistic. 2019. Disponibil: https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2019/Breviar_ro_2019.pdf. (Accesat la 08.06.2023)

13. *Nota informativă la proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale*. Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/nu-254-cs-2023.pdf>

14. *Notă informativă privind rezultatele preliminare ale recensământului populației și locuințelor din Republica Moldova în anul 2014*. Disponibil: https://statistica.gov.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Nota_informativa_Preliminare_Recensamint_2014.pdf

15. *Proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale*, 2023. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-02-nu-254-cs-2023_0.pdf. (Accesat la 10.06.2023)

16. *Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova*, elaborate în martie 2015. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/raportul_privind_optiunile_pentru_reorganizarea_structurii_administrativ-teritoriale_in_republica_moldova_elaborat_in_martie_2015_.pdf. (Accesat la 10.06.2023)

17. *Situația demografică în anul 2021*. Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/situatia-demografica-in-anul-2021-9578_59440.html. (Accesat la 16.05.2023)

18. *Strategia de reforma a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030*, aprobată prin Hotărârea Guvernului RM nr. 126/2023. Disponibil: <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/92-cs.pdf>. (Accesat la 10.06.2023)

19. *Studiul privind scenariile de reformă administrativ-teritorială*. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf. P. 122. (Accesat la 16.05.2023)

20. GISSUR, Ó., JÖRGEN, Ödalen, Erik WÅNGMAR. *Cum amalgamările municipale forțate zădărnicesc valorile autoguvernării locale*. În: SAGE Journal, Volumul 57, numărul 5, 2020. <https://doi.org/10.1177/107808742092145>. Disponibil: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1078087420921458>. (Accesat la 16.05.2023)

21. SWIANIEWICZ, P., GENDZWILL, A. și ZARDI, A, *Territorial reforms in Europe: territorial amalgamation toolkit*, Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, noiembrie 2017, Disponibil: [http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20\(2017\)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf](http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20(2017)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf). (Accesat la 16.05.2023)