

Dezvoltarea regională în Republica Moldova: spre centralism sau descentralizare

VEACESLAV BULAT

Comunitatea europeană acționează în prezent în condițiile unei realități de drept, politice și social-economice noi, și anume, în cea a regionalizării. Într-o accepțiune simplistă, prin regionalizare se înțelege abordarea concretă din partea statului a problemelor fiecărei regiuni, sprijinindu-se inițiativa locală, utilizând pentru aceasta posibilitățile întregului stat și atragerea resurselor externe pentru obținerea unor rezultate remarcabile atât în interesul regiunilor cât și al statului în general. În acest sens, acceptarea condițiilor de utilizare eficientă a inițiativelor și a potențialului regiunilor, majorarea drepturilor dar și a responsabilităților ce revin regiunilor, respectarea principiilor autoadministrării locale, stimularea cooperării raionale interregionale și transfrontaliere reprezintă principalele direcții ale acceptării regionalizării.

Regionalismul nu are tradiții în Republica Moldova. Problemele și greutățile în realizarea acestui proces sînt determinate prin faptul că în deceniile precedente, în condițiile economiei planificate, prioritare erau principiile departamentale de ramură ale conducerii (alocarea resurselor, pregătirea cadrelor, relațiile economice externe, statistica și altele), iar abordarea regională rămînea declarativă. La începutul anilor '90 sistemul de conducere pe ramuri în Moldova, ca și în alte țări post-socialiste, a fost demontat, fără să fi fost compensat prin crearea unei noi baze legale și instituționale pentru organizarea dezvoltării regionale în noile condiții și alocarea resurselor necesare în acest sens. Mai mult decît atât, Republica Moldova nu a cunoscut nici existența unor unități administrativ-teritoriale adecvate regionale. Împărțirea teritorial-administrativă în perioada postbelică a fost instabilă și se schimba foarte des, numărul raioanelor variind de la 16 la 63.

Pînă la sfîrșitul anilor '90, în Republica Moldova se mai păstra un sistem teritorial-administrativ foarte fărîmițat — 40 de raioane¹. În medie, unui raion îi

DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

reveneau — 0,8 mii km² și aproximativ — 76 mii de locuitori, după potențialul lor raioanele fiind departe de a fi pregătite pentru a se autoadministra sau să facă față cerințelor promovării unei politici de dezvoltare regională.


	40 raioane 4 municipii		
Indicatori raioane Suprafața (mii km ²) Populația (mii locuitori)	Minim 0,34 27,2	Maxim 1,4 134,3	

Figura 1. Harta delimitării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova în 1994-1998

Pentru eliminarea deciciențelor existente, în Republica Moldova, începînd cu anul 1998, se înfăptuiește reforma administrativ-teritorială, care are drept scop apropierea de standardele europene a bazei de drept și a procedurilor administrative ale dezvoltării regionale. Față de celelalte țări în tranziție din centrul și estul

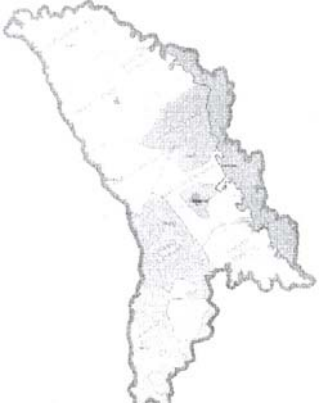
	10 județe Municipiul Chișinău UTA Găgăuzia UAT Transnistria		
Indicatori județe Suprafața (mii km ²) Populația (mii locuitori)	Minim 0,7 46,0	Maxim 4,1 504,1	

Figura 2. Harta delimitării administrativ-teritoriale după reforma din 1998

Europei, reforma administrativă în Moldova are un caracter specific, determinat de faptul că acest proces a fost dublat de o reorganizare teritorială de proporții. Conform legii organizării administrativ-teritoriale adoptată la sfârșitul anului 1998, au fost constituite 10 județe, Unitatea Teritorial-Autonomă Găgăuzia (UTAG) și municipiul Chișinău cu statut de unitate teritorial-administrativă de nivel II². Această reorganizare a îngreunat mult transferul propriu-zis de competențe, atribuții și responsabilități, către autoritățile administrației publice locale.

La momentul actual, dificultățile principale cu care se confruntă autoritățile administrației publice în promovarea politicilor de dezvoltare se pot grupa în câteva categorii:

- Probleme legate de schimbarea structurii teritoriale de tip raional cu cea județeană
- Dificultăți generate de transferarea competențelor administrative la nivel descentralizat
- Deficiențe specifice domeniului finanțelor publice locale
- Deficiențe socio-economice și de mediu.

În cazul *schimbării structurii teritoriale*, cele mai importante probleme sînt legate de dificultățile inerente adaptării și ajustării la noile structuri județene și tendinței unor sectoare (foste raioane) de a se auto-declara independente. Pînă în prezent, sînt încă mulți dintre cei care nu înțeleg că reorganizarea teritorială pe județe nu a fost o simplă regrupare a fostelor raioane într-o unitate administrativă mai mare, ci înlocuirea unei structuri de tip sovietic cu o nouă formă de administrare specifică țărilor europene.

Transferul competențelor întîmpină dificultăți datorită inadvertențelor frecvente între procesul de descentralizare și cel de desconcentrare. Deficiențele la acest capitol sînt de lipsa unui echilibru optim între instituțiile desconcentrate și descentralizate care cauzează suprapunerea unor sarcini, nivele de autoritate, responsabilități și grade de subordonare între instituțiile desconcentrate și cele descentralizate. În situația curentă din Moldova, desconcentrarea instituțiilor statului este excesivă, în sensul existenței unui număr nejustificat de mare de inspectorate, servicii, direcții ale ministerelor centrale, plasate la nivel județean. O parte din aceste instituții sînt pur și simplu inutile, activitatea lor putînd fi desfășurată mai eficient de către sectorul privat.

Legea finanțelor publice locale prezintă o serie de imperfecțiuni care reduc considerabil autonomia reală a comunităților locale. Cel mai important neajuns în acest sens îl reprezintă existența normativelor de cheltuieli, care limitează foarte mult autonomia financiară în plan local. Un al doilea neajuns este că modalitatea de determinare, tipul și cuantumul taxelor locale nu permit bugetelor locale colectarea unor venituri suficiente pentru acoperirea tuturor cheltuielilor ce li se atribuie prin lege.

Declinul *activității economice*, specific la nivel național, se regăsește și în plan regional/local. Agricultură este ramura preponderentă în economia județelor și activitatea acestui sector este serios afectată de lipsa unei infrastructuri a serviciilor, fragmentarea excesivă a terenurilor, insuficiența tehnicii agricole și restrângerea oportunităților de desfășurare a producției. Infrastructura publică este slab dezvoltată și în proces continuu de degradare. Industria locală suferă din cauza lipsei de investiții, în principal cele străine — singurele capabile să asigure modernizarea sectorului și relansarea activității. Majoritatea serviciilor de utilitate publică (canalizare, salubritate, alimentare cu apă etc.) sînt asigurate mult sub standardele minime de calitate, iar în anumite localități ele lipsesc cu desăvîrșire.

În *plan social*, starea generalizată de sărăcie face ca o bună parte a populației Republicii să necesite asistență din partea statului. Fondurile înfime alocate în acest scop nu pot ameliora în mod semnificativ starea de sărăcie. Instituțiile școlare și de sănătate aflate în subordinea autorităților județene și a primăriilor se află într-o situație dezastruoasă, afectînd iremediabil calitatea capitalului uman al țării. În aceste condiții, preocupările legate de *protecția mediului* sînt departe de cerințele fundamentale impuse atît de cadrul legislativ, cît și de cele ce țin de standardele minime de sănătate a populației. Poluarea mediului cu deșeuri rezultate din activitatea economică și menajeră este practic imposibil de controlat. În consecință, calitatea factorilor de mediu este destul de precară, iar pericolul degradării solului, florei și faunei reprezintă o reală amenințare pentru republică.

Aceste disfuncționalități descrise mai sus generează o serie de deficiențe și neajunsuri care împiedică derularea normală a procesului de dezvoltare în plan regional și local. În aceste condiții, promovarea unei politici de dezvoltare regională constituie o necesitate stringentă.

În prezent, în Republica Moldova se remarcă două tendințe privind dezvoltarea regională. Prima tendință este insistent promovată de partidul de guvernămînt care încearcă astfel să-și „onoreze” promisiunile făcute în campania electorală. Conform acestei tendințe, se preconizează reîntoarcerea la sistemul sovietic de administrare. Argumentul principal al comuniștilor este aducerea serviciilor publice cît mai aproape de cetățeni. În acest sens, a fost deja elaborată și adoptată Legea cu privire la organizarea administrativ-teritorială, prin care se preconizează lichidarea actualelor județe și crearea a 33-34 raioane (unele dintre ele fiind foarte mici, de exemplu raionul Basarabeasca va avea doar 10 localități). Totodată, Legea cu privire la administrația publică locală a fost supusă unei revizuirii fundamentale. Conform amendamentelor noi se prevede alegerea primarilor de către consiliile locale care vor putea fi desființate, în anumite condiții, de consiliile ierarhic superioare (consiliile raionale). Legile au fost adoptate de către Parlament în mare grabă neținîndu-se cont de părerea

specialiștilor în domeniu, solicitările comunităților locale și nefiind coordonate cu organismele reprezentative ale comunităților locale internaționale. Mai menționăm că această grabă a dus la crearea unui vacuum legal în domeniu care a durat aproape o jumătate de an.

Considerăm că reforma administrativ-teritorială începută în 1998 este abia la început de drum. Perioada de trei ani este foarte scurtă pentru a determina clar avantajele și dezavantajele acestui sistem de administrare. Deocamdată putem constata că în realizarea reformei a fost trecută doar prima etapă în care a fost creată baza de drept și organizațională, efectuată evaluarea preliminară a situației sociale și a problemelor economice. La rând urmează susținerea activității concrete a administrațiilor regionale în rezolvarea problemelor stringente ale teritoriului, utilizând atât posibilitățile locale, cât și resursele necesare oferite de către guvernul central și de donatorii externi. Aceasta se poate realiza doar în condițiile promovării unei politici de dezvoltare regională.

Cu toate că este o țară mică, Republica Moldova, în diversele sale părți, are particularități naturale, demografice și economice specifice. Istoricește, pe teritoriul Basarabiei, între râurile Prut și Nistru, puteau fi evidențiate patru subregiuni propriu-zise: de Nord, de Centru, de Sud-Est și de Sud. Caracteristicile lor de bază sînt determinate prin diferențierile dintre condițiile naturale, specializarea ramurii principale — agricultura, prezența orașelor, particularităților sistemelor de așezare a populației și problemele dezvoltării de perspectivă. În scopul elaborării și promovării politicii de dezvoltare regională, în prezent, de către Institutul de Cercetări și Consultanță în Management „Business Consulting Institute”, în colaborare cu Institutul Național de Economie și Informatică (structură subordonată Ministerului Economiei), cu implicarea specialiștilor din cadrul administrației publice centrale și locale, se efectuează un studiu referitor la regionalizarea economică a Republicii Moldova, în baza căruia se elaborează un concept al dezvoltării regionale și un proiect de lege cu privire la dezvoltarea regională.

Fiind în etapa de finalizare, studiul a confirmat necesitatea elaborării și promovării unei politici coerente din partea statului în domeniul dezvoltării regionale. Cuantificînd nivelul de dezvoltare al județelor actuale, se evidențiază următoarele rezultate³:

- Decalaj enorm în dezvoltarea socio-economică dintre municipiul Chișinău și restul teritoriului republicii
- Cu mici excepții, după principalii indicatori de dezvoltare socio-economică pe cap de locuitor, toate județele se situează sub media națională
- Între unitățile administrativ-teritoriale însele se manifestă importante decalaje
- Județele cu un nivel de dezvoltare mai înalt se situează în nord și sud, iar cele cu un nivel al dezvoltării economico-sociale mai scăzut, în centrul Republicii Moldova.

Nr.	Indicator	mun. Chișinău	Restul unităților teritorial-administrative	
			Minim	Maxim
1.	Produsul regional brut	216	59	87
2.	Investiții străine	413	2	75
3.	Importuri	389	7	35
4.	Exporturi	287	27	88
5.	Producția industrială	262	23	103
6.	Salariu mediu	147	63	85
7.	Impozite și taxe colectate	282	37	75
8.	Automobile în proprietate privată pe o mie de locuitori	164	61	120

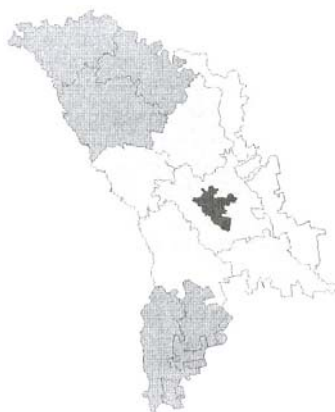


Figura 3. Dezvoltarea economico-socială a Republicii Moldova în profil teritorial, în anul 2000, după valoarea transformată a indicatorului agregat

În conformitate cu rezultatele studiului se elaborează conceptul dezvoltării regionale. În elaborarea conceptului, autorii se bazează pe experiența Sloveniei, Lituaniei și României în domeniul regionalizării. Conform conceptului, scopul politicii de dezvoltare regională va fi asigurarea și promovarea dezvoltării social-economice echilibrate și viabile a întregului teritoriu al țării, îmbunătățirea performanțelor economice ale unor arii geografice, constituite în regiuni de

dezvoltare, diminuarea decalajelor în dezvoltarea regiunilor, preîntâmpinarea apariției zonelor defavorizate, păstrarea și dezvoltarea potențialului natural și cultural al fiecărei regiuni în parte.

Instituția de realizare a politicii de dezvoltare regională se preconizează a fi regiunea de dezvoltare. În raport cu dimensiunile teritoriului Republicii, este inoportună crearea unui sistem cu patru nivele de administrație publică. Însă având în vedere criteriile NUTS, dar și faptul că introducerea unui nou nivel de administrare necesită modificări în Constituție, regiunile moldovenești nu vor constitui unități administrativ-teritoriale dar vor reprezenta cadrul de culegere a datelor statistice specifice pentru elaborarea politicii de dezvoltare regională, cadrul teritorial de implementare a acestei politici și cadrul de întărire a colaborării și parteneriatului între județe.

Regiunile vor fi dotate cu un cadru instituțional distinct. Se preconizează că acest cadru instituțional va fi reprezentat la nivel central de o Agenție de Dezvoltare Regională subordonată unui Consiliu Coordonator alcătuit din reprezentanții administrației centrale și ai colectivităților regionale. La nivelul regiunilor responsabile de realizarea politicii de dezvoltare regională vor fi consiliile regionale de dezvoltare ajutate de către agențiile regionale și locale de dezvoltare. Politica regională va include toate activitățile care influențează în mod semnificativ dezvoltarea unei regiuni. Din cadrul sectorului public, aceasta va include: (i) schimbările produse în sectorul educației și învățămîntului; (ii) reforma pieței forței de muncă; (iii) îmbunătățirea infrastructurii; (iv) protecția și îmbunătățirea calității mediului înconjurător; (v) dezvoltarea întreprinderilor, transferul de tehnologie și atragerea investițiilor autohtone și străine și dezvoltarea sectorului IMM-urilor. De asemenea, fiecare activitate poate fi aprofundată prin intermediul utilizării unei game largite de instrumente, printre care crearea unui Fond pentru Dezvoltare Regională, crearea mediului adecvat pentru afaceri, stimulente financiare acordate sub formă de subvenții pentru investiții, utilizarea forței de muncă, granturi. De asemenea, se va asigura ca regionalizarea să ofere posibilitatea de a stimula cooperarea transfrontalieră și de a încadra unele din actualele județe în cadrul euroregiunilor existente și a celor de perspectivă.

Pentru Republica Moldova promovarea politicii de dezvoltare regională mai are și un motiv aparte. Având în vedere că politica regională în țările Uniunii Europene servește ca un mijloc important pentru integrarea diferitor grupuri etnice și sociale în componenta unui stat unic, păstrînd particularitățile culturale ale acestor grupuri și realizarea consensului politic în societate, consolidarea consecventă în Republica Moldova a regionalismului în înțeles european e importantă nu numai pentru democratizarea societății, încurajarea inițiativei locale, dar și pentru consolidarea statului, pentru depășirea tendințelor separatiste pe o bază legală și într-un mod civilizată. □

NOTE:

1. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială nr. 306-XIII din 7 decembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4/40 din 14 ianuarie 1995

2. Legea Republicii Moldova cu privire la organizarea administrativ-teritorială nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 116-118/705 din 30 decembrie 1998. Conform legii, unor unități administrativ-teritoriale din stînga Nistrului li se pot atribui forme și condiții speciale de autonomie conform statutului special stabilit prin lege organică. Conform Legii cu privire la administrația publică locală nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-15/60 din 12 februarie 1999, sistemul administrației publice în Republica Moldova este foarte asemănător cu cel din România, fiind reprezentat instituțional prin consilii locale și județene alese, primari aleși de către comunitățile locale și prefecți care veghează asupra legalității actelor administrației publice locale și județene.

3. Avînd în vedere că elaborarea unei politici regionale coerente presupune, înainte de toate, cunoașterea cît mai exactă a nivelului real atins de către fiecare regiune în parte, în ceea ce privește dezvoltarea economico-socială a acesteia s-a considerat necesară cuantificarea nivelului de dezvoltare atins de către fiecare regiune în parte. Cuantificarea nivelului de dezvoltare economico-socială de către regiuni ridică anumite probleme legate de faptul că termenul „dezvoltare economico-socială” reprezintă o noțiune complexă, și aceasta poate fi cuantificată doar prin luarea în considerație a mai multor aspecte specifice ale acesteia. De aceea, pentru determinarea nivelului de dezvoltare a regiunilor a fost utilizat un indicator integrat — Indicatorul Dezvoltării Economico-Sociale (IDES). Combinarea unor indicatori selectați într-un indicator agregat, a permis evaluarea comparativă a nivelului atins în dezvoltare de către fiecare regiune în parte, precum și gruparea acestora în cadrul unor grupe calitative. Pentru calculul IDES, au fost selectați 11 indicatori care au cuprins multiple aspecte ale procesului de dezvoltare economico-socială și au fost utilizate metode statistice de agregare, în speță metoda rangurilor exacte și metoda abaterilor standardizate.

*

***Veaceslav Bulat**, absolvent al Facultății de Științe Politice și Administrative a Universității de Stat din Moldova, doctorand la Academia de Științe a Moldovei. Din 1999 consultant al Institutului de Cercetări și Consultanță în Management „Business Consulting Institute”. A participat la elaborarea Strategiei de dezvoltare a județului Soroca pentru anii 2001-2005, la elaborarea Studiului de evaluare a potențialului de cooperare transfrontalieră a județelor din Republica Moldova în cadrul Euroregiunilor „Prutul de Sus” și „Dunărea de Jos” și la elaborarea Studiului privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.*

Referat prezentat la Conferința Internațională „Implicații ale înființării regiunilor în România”, Sinaia 19-21 septembrie 2002 și publicat din amabilitatea Institutului pentru Politici Publice.