
RAPORT PRIVIND

OPȚIUNILE PENTRU
REORGANIZAREA STRUCTURII
ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN
REPUBLICA MOLDOVA

ADRIAN IONESCU, SASA DREZGIC, IULIAN RUSU

MARTIE 2015



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Acest raport a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) implementat de Guvernul Republicii Moldova, cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de Guvernele Danemarcei și Suediei.

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat politicile sau viziunile oficiale ale Guvernului Republicii Moldova, PNUD, UN Women sau Guvernelor Danemarcei și Suediei.

Mai multe informații despre activitățile desfășurate de Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată puteți găsi vizitând paginile web: www.descentralizare.gov.md și www.md.undp.org

Cuprins:

Introducere	5
Obiectiv	5
Probleme	6
Nivelul 1 – Primăria	6
Mărimea populației –Fragmentare excesivă	6
Demografie – tendințe negative	7
Furnizarea serviciilor – lipsa serviciilor locale	7
Capacitate administrativă insuficientă – conform definiției din lege	9
Capacitate instituțională inexistentă pentru furnizarea serviciilor publice locale.	11
Dezechilibrul fiscal vertical – inabilitatea autorităților locale de a finanța necesarul de cheltuieli din resurse locale	11
Capacitate fiscală (colectarea veniturilor și potențial de creștere)	11
Eficienta costurilor – cheltuieli generale de administrare disproporționat de mari	12
Nivelul 2 - Raioanele	13
Bugete dominate de cheltuieli pentru funcții delegate si cheltuieli administrative foarte mari.	15
Personal supradimensionat, cu subordonare dublă, care îndeplinește responsabilități pentru ministere	17
2. Opțiuni	19
Nivel 1 - Primăria	20
1. Amalgamare	20
A. Soluții tranzitorii	20
(i) Amalgamarea voluntară	21
(ii) Amalgamarea voluntară cu o dată limită	21
(iii) Amalgamarea autorităților locale care nu îndeplinesc condițiile legale minime de viabilitate	22
Democrație și reprezentare	22
Design funcțional	22
Finanțe locale	22
A. Amalgamarea completă	23
(i) Amalgamare de mare eficiență	23
Elemente de bază	23
Descrierea modelului	24
Democrație și reprezentare	25
Design funcțional	25

Finanțe locale.....	26
(ii) Amalgamare moderată	28
Elemente de bază.....	28
Descrierea modelului	28
Democrație și reprezentare	29
Design funcțional	29
Finanțe locale.....	30
2. IMC – Cooperare inter-municipală (inter-comunitară).....	33
Elemente de bază.....	33
Democrație și reprezentare	34
Design funcțional	34
Finanțe locale.....	35
3. Descentralizarea asimetrică	37
Elemente de bază.....	37
Design funcțional	37
Finanțe locale.....	39
Democrație și reprezentare	40
Nivelul 2	41
Democrație și reprezentare	46
Design funcțional	46
Finanțe locale.....	47
3. Metodologia de analiză de impact ale opțiunilor posibile de reformă administrativ-teritorială	48
4. Analiza impactului opțiunilor disponibile de reformă administrativ-teritorială.....	52
4.1 Economii de scară	52
4.2 Reducerea costurilor administrative	53
4.3 Creșteri ale veniturilor locale proprii.....	54
4.4 Modificarea structurii de cheltuieli	55
4.5 Capacitatea de a împrumuta	55
4.6. Capacitatea instituțională.....	56
4.7. Capacitatea de administrare a proiectelor	56
4.8. Participarea în proiecte UE de dezvoltare regională	57
5. Concluzii și recomandări.....	60
Referințe	64
Anexe	66

Introducere

Guvernul Republicii Moldova (RM) recunoaște în mod explicit că descentralizarea reprezintă un element esențial al agendei de reforme în țară. Scopul este de a furniza în mod echitabil, inclusiv din perspectiva respectării drepturilor grupurilor vulnerabile, prestarea unor servicii publice de calitate clădind autorități locale autonome și democratice, capabile să-și gestioneze în mod eficient responsabilitățile.

Strategia Națională de Descentralizare, aprobată de Parlament în 2012, este principalul document de politici publice care prezintă cadrul de reformă pentru autoritățile locale și ghidează Guvernul Republicii Moldova cu scopuri și obiective clare precum și un plan de acțiune în care sunt listate cele mai importante măsuri ce urmează a fi luate în perioada 2012-2015 în următoarele domenii: 1) alocarea responsabilităților; 2) descentralizare financiară; 3) descentralizarea proprietății; 4) dezvoltarea economică locală, planificarea urbană și regională; 5) capacitatea administrativă (organizarea administrativ-teritorială); 6) capacitatea instituțională; 7) democrație, participare și etică. Clarificarea competențelor, descentralizarea financiară precum și consolidarea administrativ-teritorială sunt factorii determinanți ai procesului de reformă. În timp ce activitățile de clarificare a competențelor și descentralizarea financiară au început, subiectul reorganizării administrativ-teritoriale rămâne deschis.

Scopul Strategiei Naționale de Descentralizare este de a crea o administrație publică locală democratică și autonomă, care să asigure în mod echitabil, inclusiv din perspectiva respectării drepturilor grupurilor vulnerabile, **prestarea serviciilor publice de calitate și managementul eficient al competențelor locale.**

Aceste autorități publice locale vor avea capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor beneficiarilor. Ele vor funcționa eficace, eficient și echitabil – incluzând drepturile persoanelor din grupurile vulnerabile – și respectând disciplina financiară.

Obiectiv

Acest studiu urmărește să identifice și să examineze problemele legate de fragmentarea administrativ-teritorială, să prezinte trei opțiuni pentru îmbunătățirea structurii administrativ-teritoriale și să le evalueze. Secțiunea de Concluzii și Recomandări prezintă și scenariul pentru reformă.

Probleme

Strategia Națională de Descentralizare (SND) identifică structura administrativ-teritorială (capacitatea administrativă) ca pe un aspect crucial al reformei de descentralizare.

Obiectivul formulat de SND este de a realiza **creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.**

SND identifică o serie de probleme cheie legate de structura administrativ-teritorială.

Problema principală este fragmentarea excesivă a sistemului de organizare administrativ-teritorială în Republica Moldova, din care rezultă o serie de dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale.

Prima consecință negativă este că marea majoritate a APL nu furnizează servicii publice comunale, având în principal un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii comunale propriu-zise.

O altă consecință este că baza fiscală și veniturile colectate pe teritoriul orașelor sau satelor sunt insuficiente pentru a susține aparatul administrativ care ar putea furniza serviciile publice. Imposibilitatea de a realiza economii de scară în furnizarea serviciilor publice locale, datorită numărului redus de persoane pe unitate administrativ-teritorială dă în sarcina APL de nivelul al doilea furnizarea unor servicii care ar trebui prestate de nivelul unu.

Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori precum și baza fiscal aproape inexistentă fac implementarea eficace a planurilor de dezvoltare economică și socială imposibilă.

Dimensiunea optimă a nivelului doi de APL depinde de organizarea administrativ-teritorială a primului nivel. În cazul unei structuri teritoriale consolidate (la primul nivel), nivelul doi al APL poate fi format din teritorii mai largi, cu un număr mai mare de locuitori, ceea ce va facilita planificarea și dezvoltarea economică, va încuraja economiile de scară pentru o serie de servicii, și va asigura accesul la fondurile europene de dezvoltare.

Nivelul 1 – Primăria

Mărimea populației – Fragmentare excesivă

Structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova¹ este caracterizată de un sistem extrem de fragmentat: 898 autorități locale de nivelul întâi (orașe și sate) și 32 raioane (APL de nivel 2) pentru o populație de 3,4 milioane de locuitori (2,9 milioane conform recensământului din 2014).

Toate autoritățile locale de un anumit nivel (primarii sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă, etc.

¹ Fără a include autoritățile din regiunea transnistreană

Numărul mediu de locuitori într-o unitate administrativ-teritorială este de 2958². Pentru fiecare 100.000 locuitori revin 26.4 UAT - o valoare mai mare decât în cele mai fragmentate țări europene.

Deși legea privind organizarea administrativ-teritorială³ prevede un număr minim de 1500 locuitori pentru existența unei unități administrativ-teritoriale, aproape o treime dintre UAT au mai puțin de 1500 locuitori, iar 88% dintre ele au mai puțin de 5000 locuitori. Numărul mic al populației limitează resursele financiare și capacitatea instituțională și administrativă a APL de a-și îndeplini responsabilitățile. Aceasta presupune capacitate managerială redusă (dificultăți în a angaja personal având cunoștințele și abilitățile necesare), precum și costuri administrative pe cap de locuitor foarte mari (600 – 800 MDL pe cap de locuitor în localitățile mici față de 100-200 MDL în localitățile mai mari, vezi figura 2). Astfel, majoritatea autorităților locale au o funcție mai mult de reprezentare, în loc de a furniza servicii. Acest lucru este în contrast cu nevoia de servicii locale esențiale, mai ales în zonele rurale unde rezida grupurile cele mai vulnerabile. 844 UAT (94%) sunt localități rurale ce cuprind 65.8% din populația totală a Republicii Moldova.

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 locuitori⁴.

Demografie – tendințe negative

Populația Republicii Moldova este în continuă scădere. Rezultatele referendumului din 2014⁵ 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. În unele zone scăderea populației este atât de acută încât în 8 localități nu a fost înregistrată nici o persoană la recensământ. Din întreaga populație a Republicii Moldova 1,9 milioane (65,8%) locuiesc în mediul rural, mai ales în localități în care autoritățile locale nu furnizează serviciile ce le sunt încredințate, neavând capacitatea și resursele necesare.

Dat fiind scăderea populației, mai ales în zonele rurale, putem concluziona că structura administrativ-teritorială existentă - care nu permite furnizarea unor servicii locale și comunale de baza către persoane și firme – duce la depopularea țării.

Furnizarea serviciilor – lipsa serviciilor locale

Guvernarea și democrația locală au sens numai dacă autoritățile locale pot îndeplini responsabilitățile și funcțiile care le-au fost încredințate. 80% dintre autoritățile locale din Moldova nu îndeplinesc condițiile minime de funcționalitate și legale privind capacitatea administrativă: ele îndeplinesc doar un număr limitat de funcții, în general funcții administrative de bază (emiterea certificatelor, etc.). Această capacitate scăzută poate fi văzută atât în evaluarea capacității administrative efectuată de JILD/UNDP și

² Date ale Ministerului de Finanțe, 2013

³ Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, articolul 17 alin. (2)

⁴ Pawel Swianiewicz LGI/OSI 2010

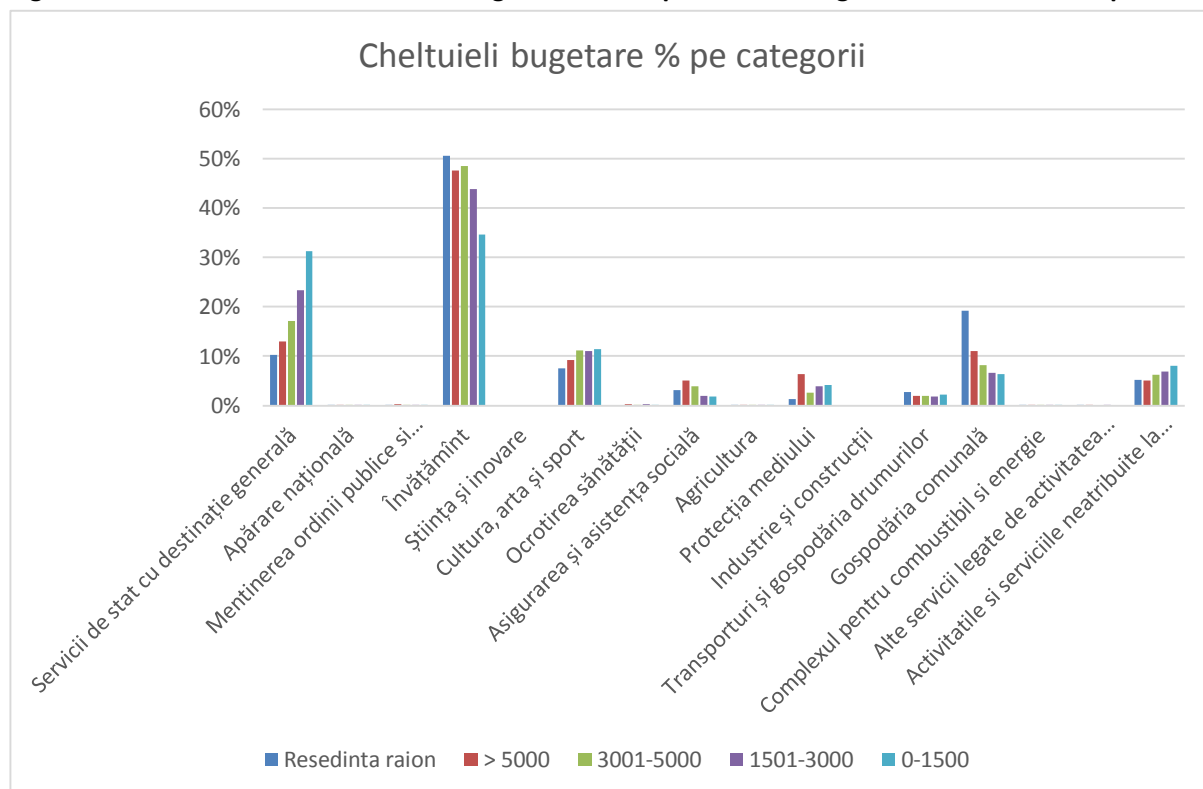
⁵ [Notă informativă privind rezultatele preliminare ale Recensământului Populației și Locuințelor din Republica Moldova în anul 2014](#)

Cancelaria de Stat, precum și din datele Ministerului de Finanțe privind la alocarea cheltuielilor bugetare și colectarea veniturilor proprii.

Analiza cheltuielilor APL ne arată că, în medie, 30-50% din bugetele locale sunt cheltuite pe educație (o funcție delegată, finanțată integral de stat), în timp ce cheltuielile generale de administrație reprezintă, în medie, între 10% (pentru orașele reședință de raion) până la 31% pentru UAT sub 1500 locuitori. Există și localități care alocă 86% din cheltuieli pe administrație.

Serviciile comunale, cea mai importantă categorie de servicii locale, nu depășesc 6-8% din cheltuielile majorității autorităților locale. Numai orașele reședință de raion alocă proporții mai mari ale bugetelor pentru servicii comunale - în medie 19% din buget – un semn că aceste tipuri de servicii sunt importante și aceste orașe au capacitatea instituțională de a le furniza. În orașele reședință de raion, cheltuielile administrative sunt în medie de 10%.

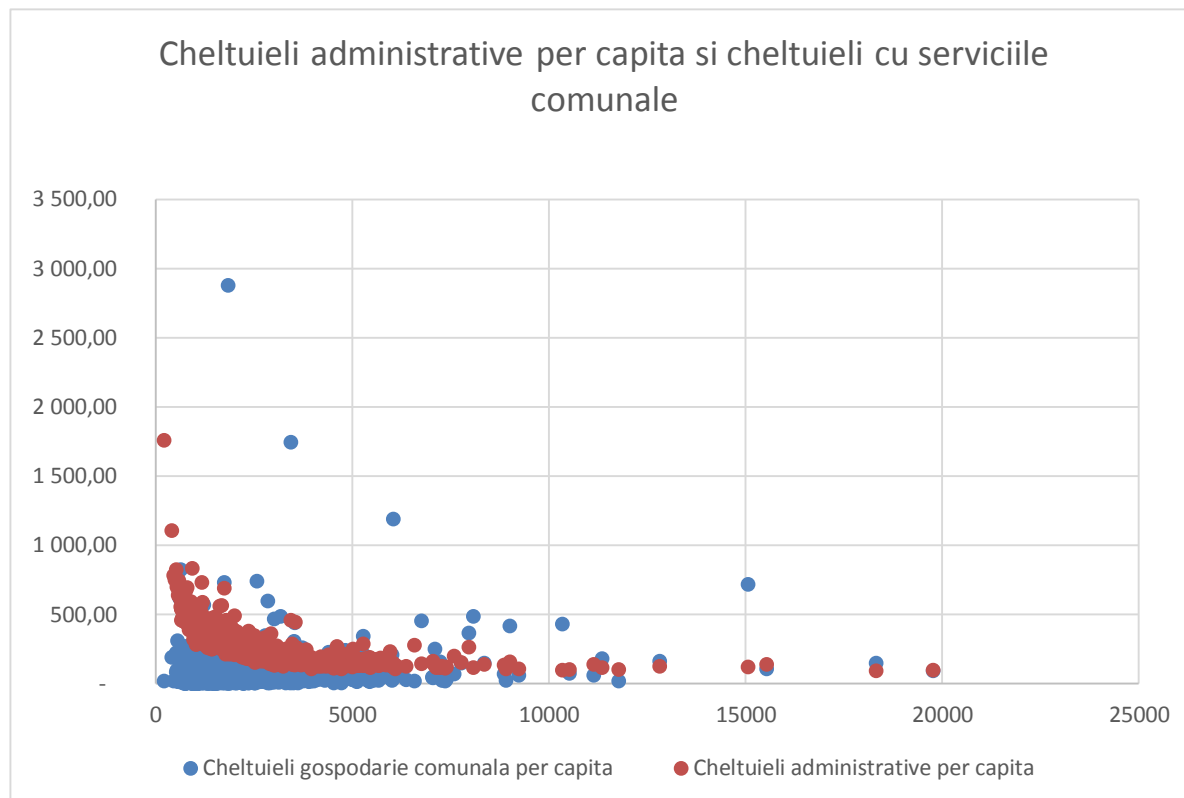
Fig. 1 Cheltuieli bugetare pe categorii, în procente



Sursa: Ministerul Finanțelor 2013, Calculele autorului

Cu excepția a 55 APL (6%) toate autoritățile locale cheltuiesc mai mult, per capita, pentru administrație decât pentru toate serviciile comunale luate împreună. Pentru multe APL sumele alocate pentru servicii comunale sunt ne semnificative: 214 (24%) dintre APL cheltuiesc mai puțin de 20 MDL (1 EUR) pe locuitor pe an pentru toate serviciile comunale, în timp ce 6339 (71%) dintre APL cheltuiesc mai puțin de 100 MDL per locuitor pe an.

Fig. 2 Cheltuieli administrative per capita și cheltuieli pe serviciile comunale, în MDL



Sursa: Ministerul Finanțelor 2013, Calculele autorului

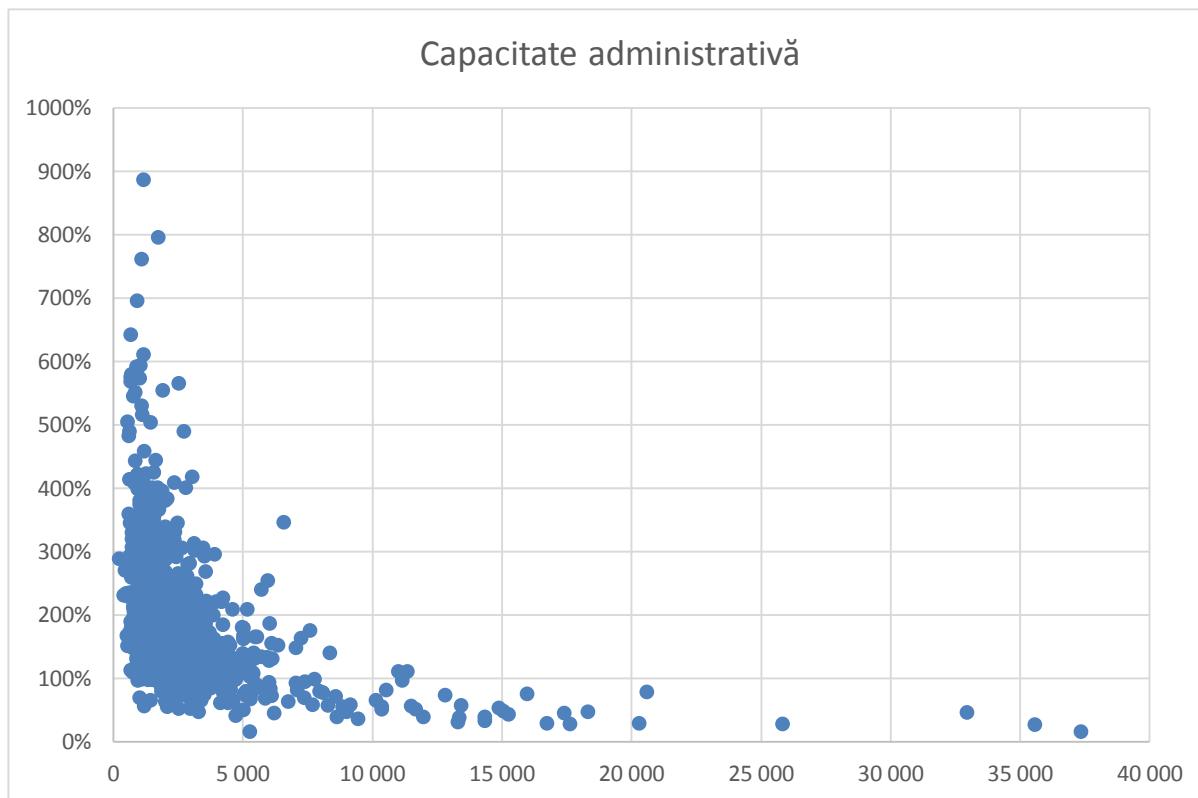
În fiecare dintre graficele de mai sus se poate observa corelația foarte strânsă dintre populație și cheltuielile administrative: cu cât localitatea are o populație mai mică, cu atât cheltuielile administrative (% din buget sau cheltuieli per capita) sunt mai mari, chiar dacă toate autoritățile locale trebuie să îndeplinească același set de responsabilități conform legii.

Capacitate administrativă insuficientă – conform definiției din lege

Legea privind descentralizarea administrativă⁶ a Republicii Moldova definește capacitatea administrativă ca raportul dintre cheltuielile generale de administrare și veniturile proprii ale APL. Conform Legii descentralizării administrative, o autoritate publică locală este considerată viabilă dacă cheltuielile administrative nu depășesc 30% din totalul veniturilor locale. Folosind datele bugetelor executate în 2013, numai 10 APL îndeplinesc acest criteriu, în timp ce 888 (99%) nu. Mai mult decât atât, numai 157 APL (17%) își pot acoperi cheltuielile administrative din veniturile proprii. În graficul de mai jos se poate vedea corelația dintre numărul populației și capacitatea administrativă. Marea majoritate a autorităților locale (83%) își acoperă costurile de administrare din transferuri de la stat.

⁶ Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă

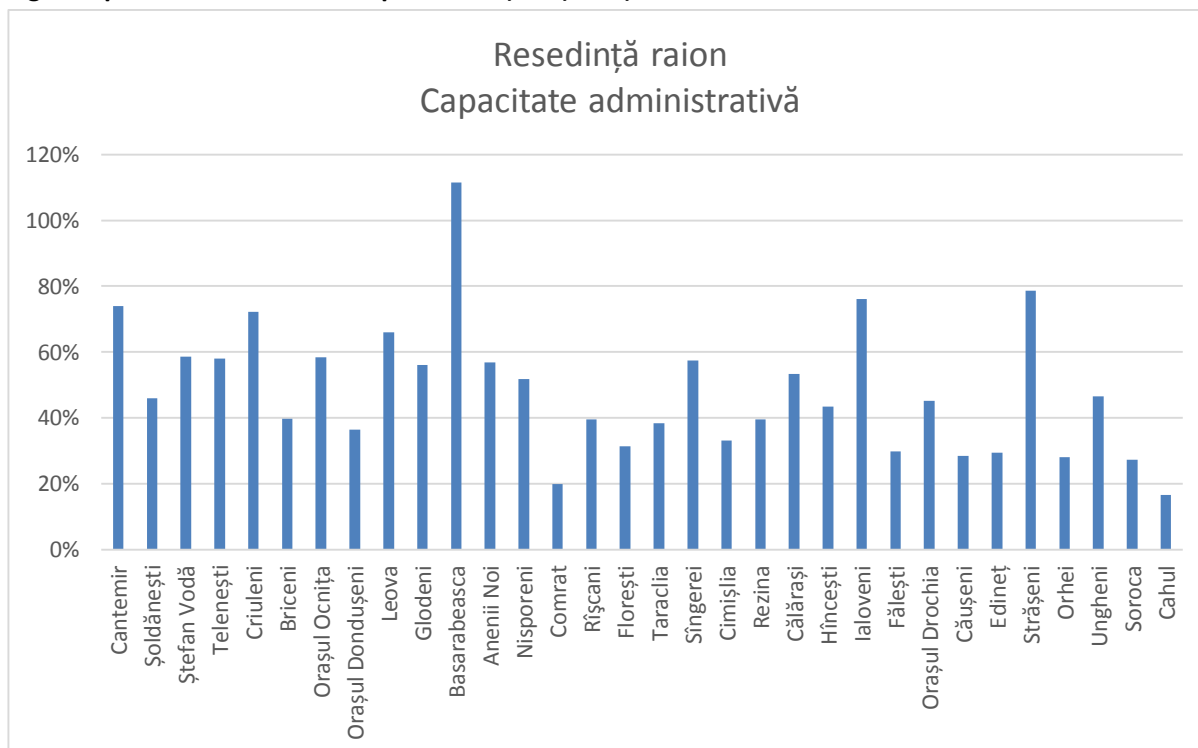
Fig. 3 Capacitate administrativă, în %



Sursa: Ministerul Finanțelor 2013, Calculele autorului

Chiar și între orașele reședință de raion, numai 7 dintre ele îndeplinesc condițiile legale privind capacitatea administrativă.

Fig. 4 Capacitate administrativă pentru orașe reședință de raion, în %



Sursa: Ministerul Finanțelor 2013, Calculele autorului

Capacitate instituțională inexistentă pentru furnizarea serviciilor publice locale.

Legea conferă fiecare APL din Republica Moldova un set larg de responsabilități și puteri, a căror implementare necesită instituții dezvoltate, bine structurate și specializate funcțional. **769 (85%) dintre autoritățile locale din Republica Moldova au maximum 6 funcționari publici locali (24% au mai puțin de 4 funcționari)**, dintre care: primarul, secretarul, perceptorul, inginerul cadastral, contabilul. Această compoziție a personalului **nu permite managementul și furnizarea serviciilor și a funcțiilor de reglementare cerute de lege**. Responsabilitățile și serviciile implementate de funcționari specializați sau departamente întregi în localități mai mari (de exemplu Călărași, Cimișlia) sunt doar responsabilitatea primarului în majoritatea localităților. Numărul populației reprezintă o limitare în dezvoltarea unei capacități instituționale adecvate.

Dezechilibrul fiscal vertical – inabilitatea autorităților locale de a finanța necesarul de cheltuieli din resurse locale

Dezechilibrul fiscal vertical (DFV) reprezintă nepotrivirea (discrepanța) dintre veniturile proprii ale autorităților locale și obligațiile lor de cheltuieli (direct legate de responsabilitățile funcționale). DFV măsoară capacitatea autorităților locale de a-și acoperi necesarul de cheltuieli din resurse financiare disponibile la nivel local.

FMI⁷ a analizat bugetele APL din perioada 2005-2013 și a identificat un număr de factori care influențează DFV în Republica Moldova. Veniturile pe cap de locuitor la nivel local precum și capacitatea fiscală (măsurată de efortul fiscal) au un efect pozitiv asupra dezechilibrelor fiscale verticale. Populația și rata de dependență (măsurată de proporția persoanelor sub 15 și peste 62 ani) au un efect negativ asupra DFV. Cu alte cuvinte, cu cât mai puțini locuitori are o localitate, cu atât mai puțin capabilă este acea localitate să colecteze venituri proprii cu care să își acopere cheltuielile. APL din mediul rural sunt foarte fragmentate (populație mică) și au o rată a dependenței foarte mare, ca urmare DFV sunt foarte accentuate.

Aceste concluzii au implicații importante pentru politicile publice, făcând necesare o serie de reforme bine coordonate și complementare, mai ales atunci când autorităților locale li se dă mai multă autonomie fiscală. Ca urmare este nevoie de consolidarea administrativă și teritorială pentru a realiza economii de scară, a crește colectarea veniturilor locale, și a îmbunătăți alocarea cheltuielilor. Cheltuielile APL sunt dependente de transferuri de la stat și sunt în cea mai mare parte cheltuieli curente.

Capacitate fiscală (colectarea veniturilor și potențial de creștere)

Un nou sistem de finanțe publice locale a început să fie implementat de la 1 ianuarie 2015.

Studiile și simulările făcute în 2010-2013 în pregătire pentru noul sistem de finanțe publice locale arată că autoritățile locale au atins limita superioară a anvelopei fiscale în ceea ce privește impozitele partajate și transferurile de la stat. Creșterea veniturilor locale provenite din impozite partajate și transferuri de la stat poate fi doar graduală, în limitele impuse de creșterea economică și a gradului de ocupare, ajutate de îmbunătățiri marginale ale gradului de colectare. Conform calculelor autorilor (tabel XXX) veniturile provenite din impozite partajate și transferuri pot crește cu **3.16%** în următorii 4 ani.

⁷ Serhan Cevik, Fragmentarea și Dezechilibrul Fiscal Vertical: Lecții din Moldova – FMI, 2014 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42549.0>

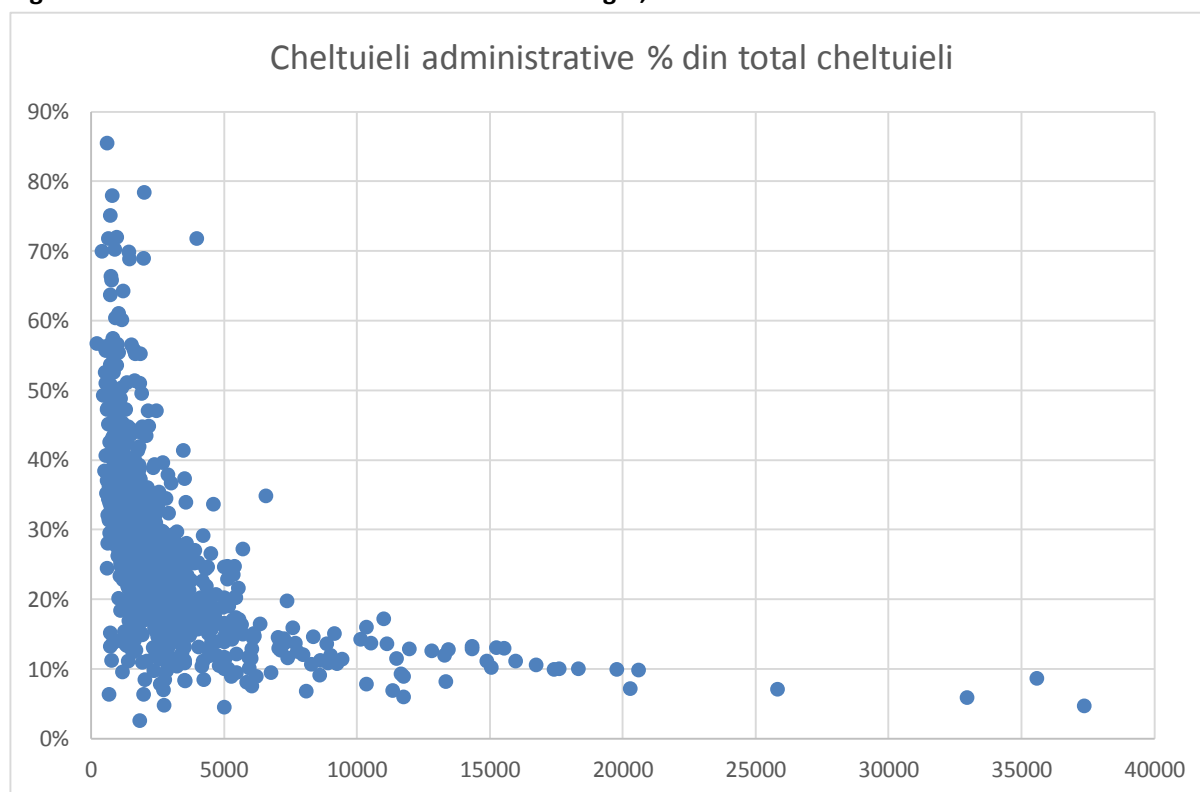
APL controlează majoritatea impozitelor și taxelor locale care sunt adecvate nivelului local. În prezent se discută introducerea unor noi taxe și impozite locale. În aceste condiții, impozitele și taxele locale (veniturile proprii) ale autorităților locale pot aduce o creștere de **0.24%** anual a bugetelor locale.

Din cifrele acestea se poate vedea că bugetele locale nu vor avea o creștere spectaculoasă, care să facă posibilă apariția de importante surse financiare necesare pentru crearea infrastructurii și apoi furnizarea serviciilor publice locale, mai ales în localitățile rurale.

Eficiența costurilor – cheltuieli generale de administrare disproporționat de mari

Din figura 5 se poate observa ca există o puternică corelație între numărul populației și proporția cheltuielilor administrative în bugetul total. Autoritățile locale care au o populație mică cheltuiesc în mod disproporționat de mult pentru administrație, lăsând doar o mică parte a bugetului pentru furnizarea propriu-zisă de servicii. Circa 68% dintre autoritățile locale au cheltuieli administrative mai mari de 20% din buget. În comparație, autoritățile locale de nivelul unu din Polonia (Gmina) au cheltuieli administrative, în medie, de 12.5% din buget. Dacă excludem cheltuielile pentru educație (care este o funcție delegată), atunci proporția cheltuielilor administrative este mai mare de 50% din buget pentru aproape jumătate dintre autoritățile locale.

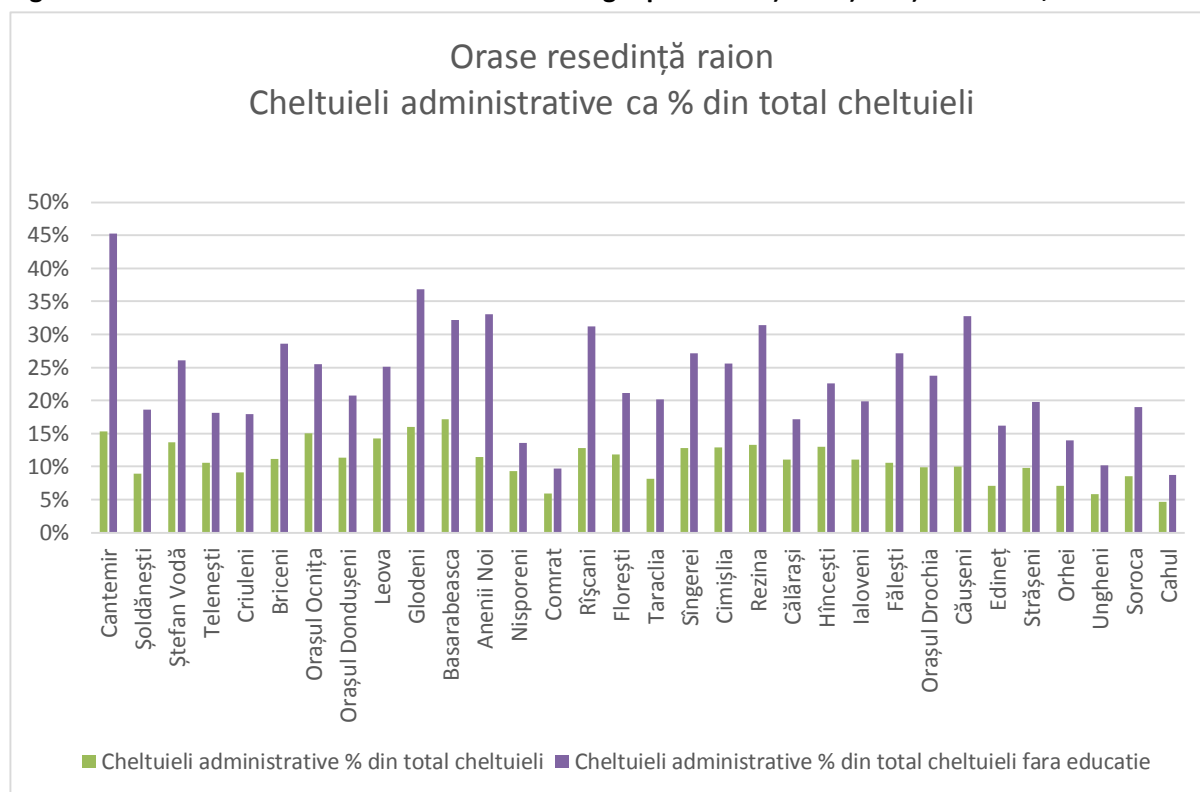
Fig. 5 Cheltuieli administrative în total cheltuieli buget, în %



Sursa: Ministerul Finanțelor 2013, Calculele autorului

Orașele reședință de raion, care au în mod normal o populație mai mare, bugete mai mari, precum și capacitate instituțională mai bună, au o proporție mai bună a cheltuielilor administrative în buget.

Fig. 6 Cheltuieli administrative în total cheltuieli buget pentru orașele reședință de raion, în %



Sursa: Ministerul Finanțelor 2013, Calculele autorului

Nivelul 2 - Raioanele

Nivelul al doilea de administrare locală din Republica Moldova – raionul – este moștenit din structurile administrative sovietice, chiar dacă țara a trecut printr-o încercare eșuată de reformă în perioada 1998-2003, când au fost create unități de nivelul doi mult mai mari – județele. Scopul inițial al raioanelor era de a exercita control ideologic, politic și economic într-o economie de stat planificată, cu un singur partid politic.

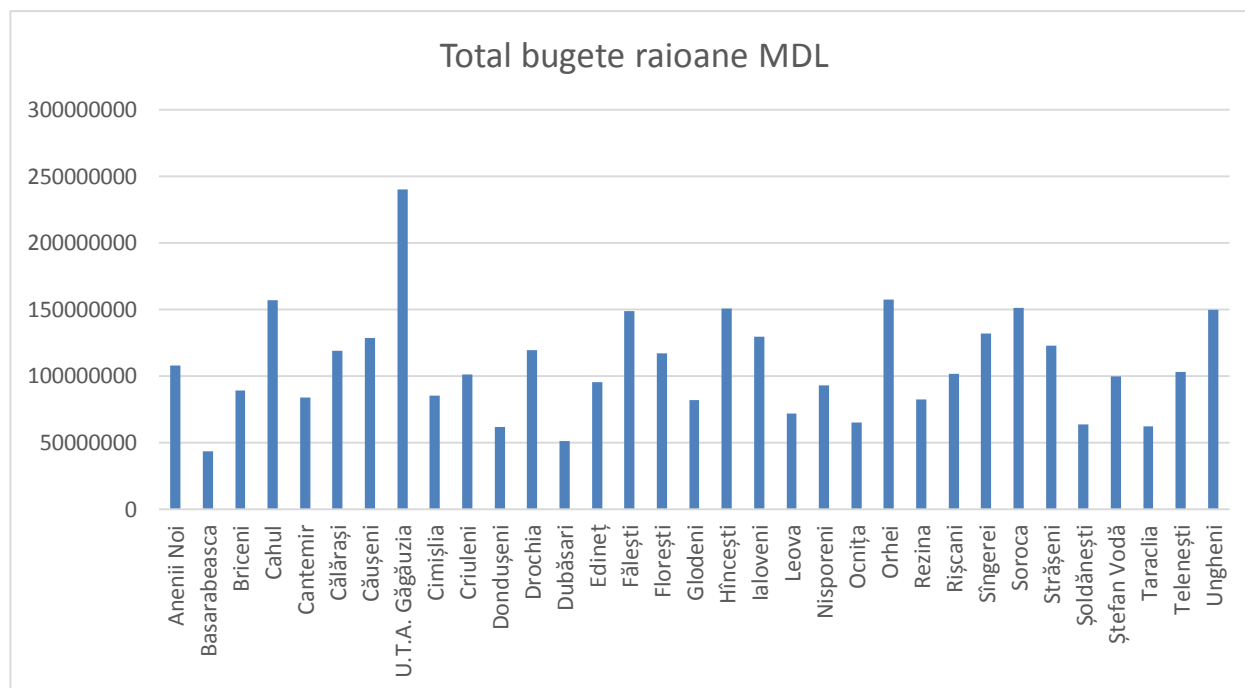
Întoarcerea la structura raioanelor a fost determinată de interese politice în primul rând, și nu de îmbunătățirea alocării funcțiilor între autoritățile locale sau pentru a îmbunătăți furnizarea serviciilor. Autoritățile raionale au scopuri funcționale care nu sunt importante pentru furnizarea serviciilor, scopul lor principal fiind de a aloca resurse și transferuri financiare de la stat către autoritățile de nivelul unu, intervenind în elaborarea și implementarea politicilor locale, și în felul acesta facilitând controlul politic asupra aleșilor locali și comunităților. Raioanele și-au asumat în practică un rol de nivel ierarhic superior în raport cu autoritățile locale de nivelul unu, chiar dacă acest rol nu este prevăzut în legislație. Acest rol ierarhic a fost cerut și sprijinit de autoritățile centrale și ministere, care, după reforma structurală, au rămas cu personal și resurse instituționale insuficiente pentru a putea exercita funcții administrative și de control în teritoriu. Angajații raionului servesc și ca agenți de monitorizare și coordonare pentru unele dintre ministere, funcție care este contrară principiilor privitoare la autonomia locală și separarea puterilor.

În ultimii doi ani raioanele le-au fost încredințate responsabilități funcționale în administrarea unor servicii sociale importante: managementul rețelei școlare și coordonarea unor servicii de asistență

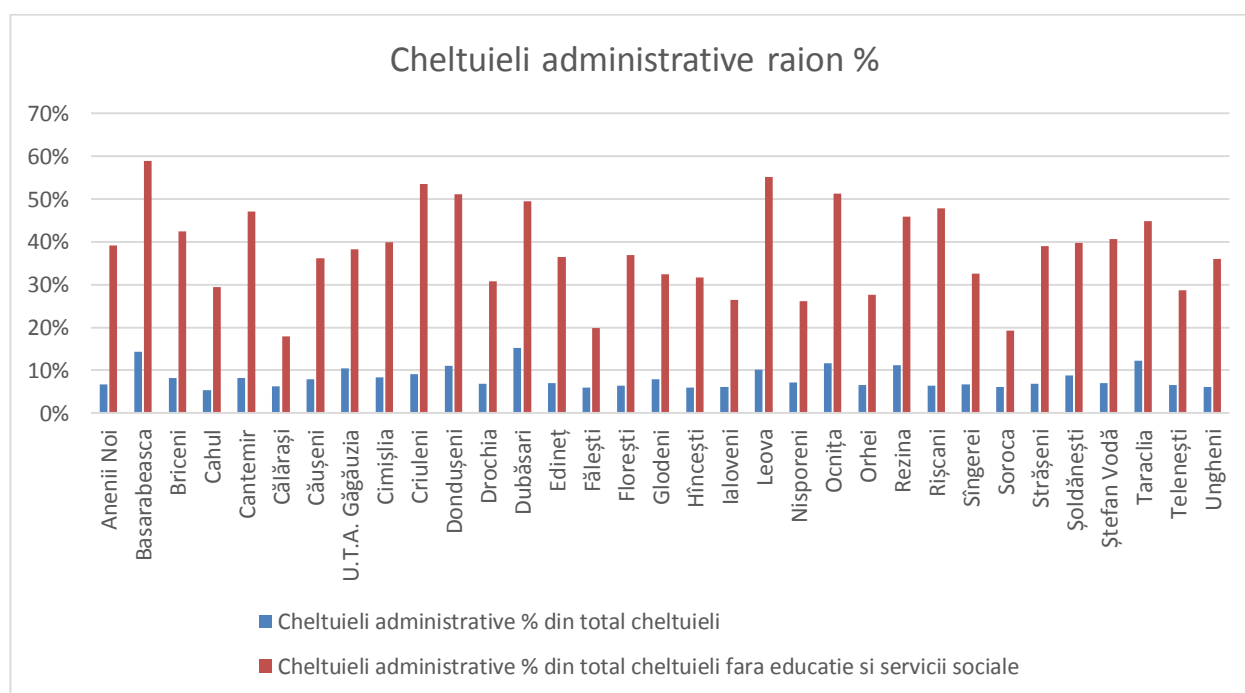
socială. În același timp, noul sistem al finanțelor locale ia puterea pe care raioanele o aveau în a aloca resurse financiare, deoarece stabilește cote fixe de partajare a impozitelor, formule clare de echilibrare bugetară, și permite alocarea directă a fondurilor de la stat către autoritățile locale.

Bugete dominate de cheltuieli pentru funcții delegate si cheltuieli administrative foarte mari.

Bugetul total al celor 32 raioane și UTA Găgăuzia a fost⁸ de 3.569 milioane MDL din care **2.572 mil MDL reprezintă educația și 348,5 mil MDL asistența socială, împreună cumulând 82% din bugetul raioanelor.**

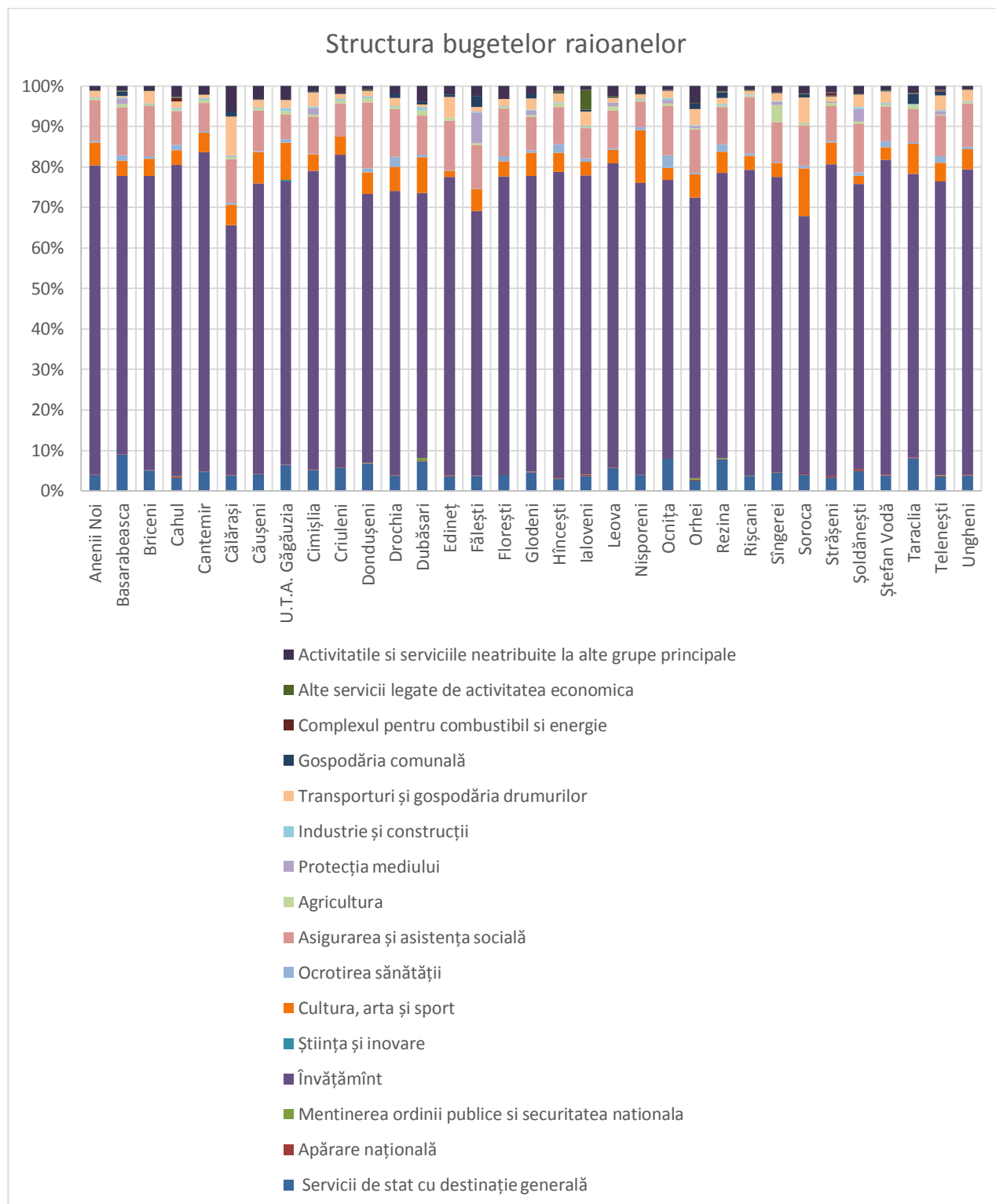


Cheltuielile administrative totale ale celor 32 raioane și UTA Găgăuzia **ating 274,9 mil MDL**, reprezentând în medie 8% din bugetele raioanelor. Dacă excludem însă cheltuielile pe educație și asistență socială (funcții delegate) **cheltuielile administrative reprezintă în medie 38% din buget** (variind între 18% la Călărași și 59% în Basarabeasca).



⁸ Date buget executat 2013, Ministerul Finanțelor

Datele arată că, dacă excludem educația și serviciile sociale – funcții noi, delegate recent – **raioanele au o eficiență foarte scăzută**. Prin comparație, în aceleași condiții, municipiul Chișinău are cheltuieli administrative de 7% iar Bălți 16%.



Pentru anumite servicii, (de exemplu agricultură sau construcții) cheltuielile administrative sunt egale cu suma cheltuielilor pentru serviciul respectiv – semn că funcțiile respective reprezintă fie control și reglementare, fie monitorizare sau supraveghere.

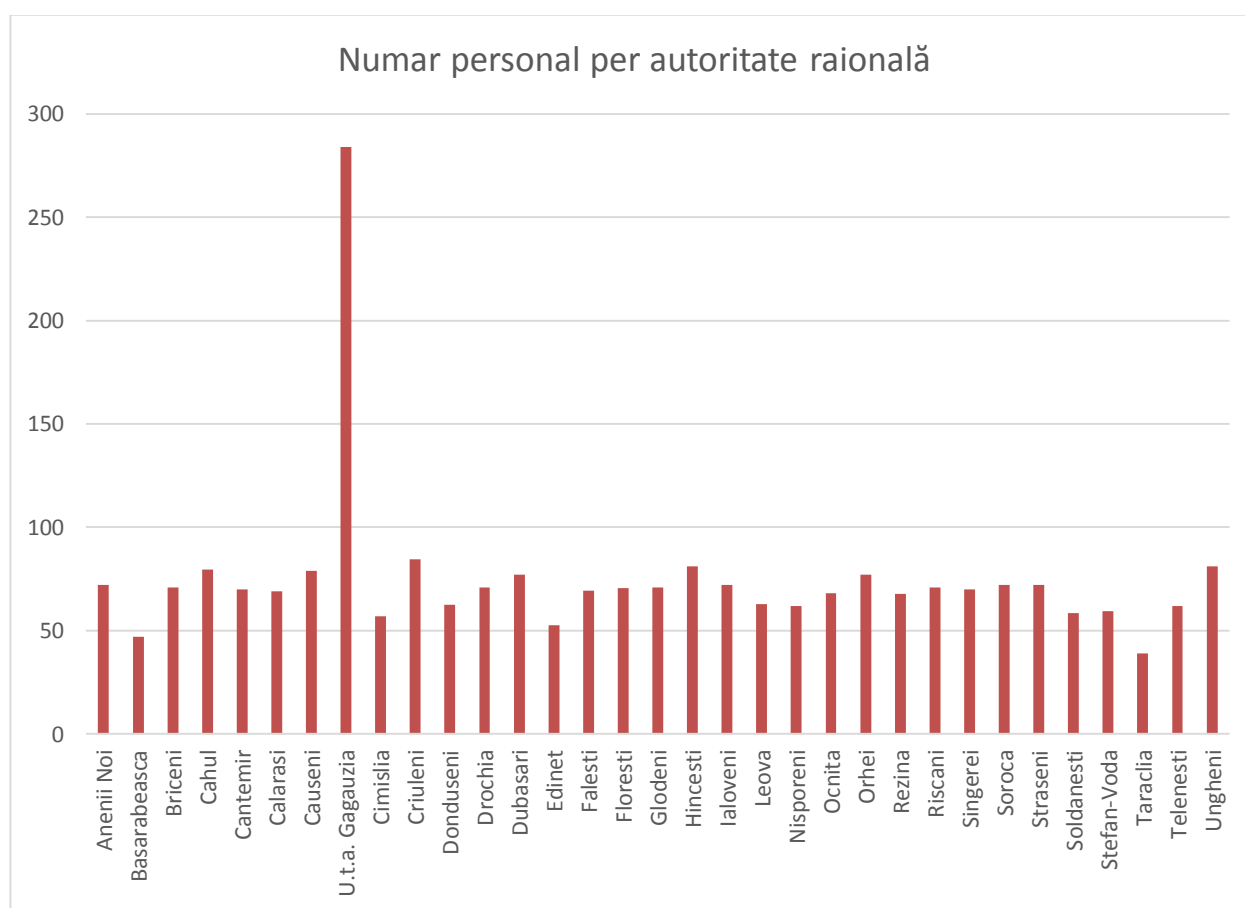
Personal supradimensionat, cu subordonare dublă, care îndeplinește responsabilități pentru ministere

Este nevoie de o evaluare funcțională a aparatului raioanelor, pentru a determina sarcinile și utilitatea personalului.

În parte aceste costuri ridicate (comparativ cu nivelul întâi) sunt o **reflecție a dublei subordonări a personalului raioanelor**, acesta executând sarcini date de anumite ministere (Ministerul Finanțelor, Ministerul Educației, MMPSF, Min Culturii).

Numărul efectiv de angajați pentru cele 32 de raioane și UTA Găgăuzia atinge 2530⁹, cu o medie de 77 unități de personal pe autoritate locală de nivel 2, în contrast puternic cu cei 5097 angajați ai tuturor celor 898 primării (exceptând Chișinău și Bălți), care au o medie de doar 5,68 unități de personale pe primărie.

De exemplu, numărul de angajați ai Administrațiilor Consiliilor Raionale este, în medie de 20, ai Direcțiilor de Finanțe 13 (între 9 și 19), iar ai Direcțiilor de Învățământ 11.



⁹ Date personal 1 februarie 2015, Ministerul Finanțelor

Având în vedere **numărul mare de responsabilități pentru servicii ce trebuie furnizate direct populației de către primării**, acest contrast ridicat între primării și raioane, ridică semne de întrebare justificate în rândul primarilor și experților, privitoare la rolul, importanța și eficiența raioanelor. Această situație face cu atât mai evidentă necesitatea re-organizării administrativ teritoriale, atât la nivelul 1 cât și la nivelul 2, pentru a crea capacitatea instituțională necesară furnizării serviciilor către cetățeni (în principal la nivelul întâi).

Numărul total de angajați în autoritățile administrației publice locale (nivel 1 și 2) este de **8522**. Numărul aleșilor locali este de circa **12.000**.

2. Opțiuni

Analiza arată o corelare strânsă, precum și o cauzalitate între fragmentarea administrativ-teritorială și principalele probleme: ineficiența economică generată de capacitatea fiscală scăzută și cheltuieli administrative ridicate, dezechilibre fiscale verticale înalte, lipsa furnizării serviciilor locale de bază, mai ales în zonele rurale unde locuiește majoritatea (65.8%) populației, mai ales cea săracă, inabilitatea autorităților locale și raionale de a facilita dezvoltarea economică locală.

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 patru ani, am luat în considerare trei alternative:

1. Amalgamare (consolidare administrativ-teritorială)
2. IMC – cooperare inter-comunitară
3. Descentralizare asimetrică

Dimensiunea optimă a nivelului al doilea de APL (raion) depinde de organizarea administrativ-teritorială a primului nivel de APL. Aceasta înseamnă că, cu o structură teritorială consolidată la nivelul unu, nivelul al doilea poate consta în unități administrativ-teritoriale, mai mari cu mai mulți locuitori, care facilitează planificarea și dezvoltarea economică, încurajează economiile de scară pentru o serie de servicii, și accesul la fondurile europene.

Pentru nivelul al doilea, studiul ia în considerare oportunitatea de a crea un nivel regional de guvernare (aleasa), care să corespundă atât cerințelor funcționale, cât și celor de dezvoltare și oportunităților oferite de apropierea de UE.

Nivel 1 - Primăria

1. Amalgamare

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. Noile autorități locale vor putea să extindă furnizarea unor servicii comunale care sunt deja funcționale (cum ar fi colectarea deșeurilor) către localitățile rurale învecinate, și să implementeze proiecte pentru a construi infrastructura necesară pentru furnizarea acestor servicii.

Restructurarea prin amalgamare nu trebuie să producă o diminuare a reprezentării democratice incluzive și a participării populației în deciziile locale. Consiliile locale alese ale noilor autorități vor trebui să aibă reprezentanți din toate comunitățile/localitățile componente.

Amalgamarea nu va produce o scădere a numărului total de locuri de muncă în administrația publică locală. Se va schimba însă tipul locurilor de muncă, rezultând o specializare funcțională în concordanță cu diversele responsabilități funcționale pe care noile autorități locale le vor putea îndeplini.

Unitățile administrativ-teritoriale care vor rezulta din amalgamare¹⁰, atât la nivel local cât și regional, vor avea o acoperire teritorială suficientă precum și resurse pentru a putea planifica și facilita dezvoltarea economică locală.

Cea mai puternică barieră în calea amalgamării nivelului întâi de administrație locală nu derivă din complexitatea legală, administrativă sau funcțională, ci din consecințele aparente generate de micșorarea numărului de aleși locali. Cele 898 de consilii locale existente oferă poziții politice și roluri de lideri în comunitate pentru 12,000 de reprezentanți, majoritatea aleși pe liste de partid. O amalgamare rațională ar crea doar circa 3,000¹¹ de poziții alese – o reducere drastică a pozițiilor politice și de influență oferite elitelor locale de partid.

Restructurarea raioanelor în unități regionale mai mari va afecta de asemenea partidele politice care își au structurile organizaționale la nivel de raion, mai ales luând în considerare influența pe care raioanele le aveau în distribuirea resurselor financiare.

A. Soluții tranzitorii

Percepția riscului politic evidențiat mai sus poate conduce la încercarea unor soluții tranzitorii de amalgamare pe termen scurt, cu scopul de a realiza o restructurare (parțială) a organizării administrativ-teritoriale înainte de următoarele alegeri locale din 2019. Există trei opțiuni de bază: amalgamarea voluntară, amalgamarea voluntară într-o perioadă fixă, precum și amalgamarea obligatorie a unităților administrativ-teritoriale care nu îndeplinesc criteriile minime legale privind viabilitatea.

¹⁰ Pentru ambele modele propuse de amalgamare completă, raioanele (în forma și dimensiunea lor actuală) își pierd sensul și vor trebui restructurate.

¹¹ Dacă folosim aceleași proporții de aleși locali la numărul de populație, vor fi circa 1500/3000 de aleși locali conform modelului de amalgamare complet ales. Este posibil ca noile forme de reprezentare (a fiecărui sat în consiliul municipal sau al comunei) să crească numărul aleșilor locali la circa 2500/4500.

(i) Amalgamarea voluntară

Amalgamarea voluntară înseamnă să se ofere unităților administrativ-teritoriale mici oportunitatea de a deveni parte sau a fi absorbite de unități învecinate, proces ce va avea ca rezultat o unitate ce va îndeplini condițiile legale minime privind viabilitatea autorităților locale (de exemplu minimum 1500 de locuitori, precum și criteriile de capacitate administrativă). Amalgamarea voluntară trebuie însoțită de stimulente financiare, de exemplu granturi pentru dezvoltarea infrastructurii, participarea în proiecte Europene, etc.

Statul poate impune reguli și criterii suplimentare privind care autorități locale se pot uni (amalgama), care vor asigura condițiile ca unitățile locale rezultante să fie viabile economic, geografic și funcțional (de exemplu amalgamare în ciorchine față de amalgamare în sir, existența drumurilor de legătură, etc.). De exemplu, amalgamarea unui sir de localități acoperind 200 km de-a lungul frontierei de stat nu poate fi acceptată, chiar dacă această propunere ar îndeplini criteriile de populație sau capacitate administrativă.

Criteriile și restricțiile pot include:

- Criterii de viabilitate incluse în lege (numărul populației, capacitate administrativă)
- Centrul administrativ al autorității locale (oraș sau sat) să aibă cel puțin 1500 locuitori
- Distanța maximă din orice localitate componentă pînă la centrul administrativ să nu fie mai mare de 20 km
- Veniturile proprii per capita ale centrului administrativ să fie mai mari decît media pe țară
- Obstacole naturale (relief, râuri, etc.)
- Coerența spațială a unităților propuse
 - o Poziția cît se poate de centrală a centrului administrativ în noua unitate administrativ-teritorială
 - o Conectivitate bună pe drumuri între centrul administrativ și localitățile componente
- Puterea economică a centrului administrativ reprezentată de indexul de deprivare economică (extras din baza de date IDAM a Ministerului Economiei)
- Diversitate etnică/omogenitate (mai ales pentru Găgăuzia)

Amalgamarea voluntară a fost încercată în unele țări europene și, de cele mai multe ori, a eșuat (e.g. Franța 1971), chiar dacă au fost oferite stimulente substanțiale. Aproape toate țările care au încercat schimbarea structurii administrativ-teritoriale prin amalgamare voluntară au sîrșit printr-o reorganizare obligatorie, planificată central, cîtiva ani mai tîrziu (țările Baltice, Georgia, Grecia Danemarca, etc.). Amalgamarea voluntară trebuie, ca și IMC, să învingă puternice ambiții politice locale. 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.

(ii) Amalgamarea voluntară cu o dată limită

Această formă presupune că autoritățile locale pot decide liber cu cine să stabilească unități politico-administrative comune pe parcursul unei perioade date, cu o dată limită scurtă. Acest model poate fi stimulat pentru amalgamări deoarece în caz contrar autoritatea centrală va decide care UAT vor fi comasate cu un centru administrativ nou. Această soluție a avut rezultate pozitive în Danemarca. Criteriile și restricțiile pot fi aceleași cu cele din varianta precedentă.

(iii) Amalgamarea autorităților locale care nu îndeplinesc condițiile legale minime de viabilitate (populație mai mică de 1500 locuitori, fără capacitate administrativă)

Conform datelor de populație folosite de Ministerului de Finanțe pentru anul 2014, 255 unități administrativ-teritoriale au mai puțin de 1500 locuitori – ceea ce înseamnă 28% din totalul de 898 APL. În același timp, dacă extrapolăm informațiile de la recensământ publicate recent, populația prezentă fizic în Republica Moldova a scăzut cu aproximativ 25% (o descreștere de populație de 17%, plus 8% din populație care locuiește în afara țării). Aceasta înseamnă că numărul unităților administrativ-teritoriale cu o populație reală de mai puțin de 1500 locuitori este mai mare – probabil toate localitățile care acum sunt listate a avea 2000 locuitori ($75\% \cdot 2000 = 1500$), și anume 427. Aceasta înseamnă practic că jumătate din numărul total de localități vor trebui amalgamate, în timp ce cealaltă jumătate va fi afectată de proces.

Mai mult, o restructurare doar prin amalgamarea unităților mici va crea condiții favorabile îmbunătățirii serviciilor locale doar într-un număr limitat de localități, deoarece restructurarea nu este completă și cuprinzătoare. Există riscul ca în 4 ani populația să fie nemulțumită și să crească împotrivirea unui nou val de restructurări.

În acest caz costurile politice ar putea fi suficient de mari pentru a justifica o restructurare judicioasă, care să acopere întreg teritoriul național, bazată pe studiul Expert Grup. Nu ar fi indicat să fie înjumătățit numărul de unități administrativ-teritoriale în 2015 și apoi să fie făcută o reconfigurare în 2018/2019.

Legea prezintă mai multe criterii privind viabilitatea autorităților locale, în plus față de cel al numărului de locuitori. Dacă luăm în considerare criteriul capacității administrative (conform căruia cheltuielile administrative nu trebuie să depășească 30% din volumul veniturilor proprii), atunci doar 10 autorități locale îl îndeplinesc, în timp ce restul de 888 (99%) nu, și ca urmare vor trebui amalgamate. Chiar dacă relaxăm criteriul de capacitate administrativă și ridicăm stacheta la 100% din veniturile proprii, doar 157 de localități vor supraviețui. Dacă vom lua în considerare și alte criterii în afara populației, va trebui să fie făcută o reorganizare administrativ-teritorială completă, conform modelelor de amalgamare prezentate mai jos.

Democrație și reprezentare

Pentru noile unități administrativ-teritoriale care sunt formate din mai multe localități (mai ales în situația în care sunt prezente atât localități urbane cât și rurale) ar putea apărea nevoia de a ajusta sistemul electoral astfel încât fiecare așezare să fie reprezentată în consiliul local.

Design funcțional

Autoritățile locale rezultate vor păstra alocarea responsabilităților care este prevăzută acum de lege.

Finanțe locale

Sistemul actual de finanțe locale va fi aplicat în continuare, adunând în bugetul fiecărei comune noi veniturile tuturor autorităților locale comasate (amalgamate).

A. Amalgamarea completă

Cu sprijinul UNDP, Expert Grup – un centru independent de politici publice din Republica Moldova - a elaborat, în pregătire pentru elaborarea Strategiei Naționale de Descentralizare, în anul 2010, un studiu analitic privind organizarea administrativ-teritorială. Acesta este cel mai cuprinzător și bine justificat studiu făcut pînă acum în Republica Moldova. Probabil că un nou studiu nu va da rezultate mai bune, sau va schimba semnificativ propunerile Expert Grup.

Studiul propune două modele de reorganizare a structurii administrativ-teritoriale a țării prin amalgamare:

- **Amalgamare de mare eficiență**, care presupune amalgamarea comunităților mici în unități administrativ-teritoriale (municipalități) mari, reducînd numărul total la 111 față de 898 în prezent, ajungînd la o populație medie de 23800 locuitori (fără Chișinău și Bălți). Acest model necesită renunțarea la raioanele existente în prezent și încredințarea noilor autorități locale unei porțiuni semnificative a serviciilor publice. Simulările economice bazate pe acest model de amalgamare arată o reducere de 70-80% a costurilor administrative. Acest model poate funcționa avînd sau nu un nivel regional de guvernare, și va necesita o perioadă de tranziție pentru a menține și apoi transforma anumite servicii locale administrative.
- **Amalgamare moderată**: care presupune micșorarea moderată a numărului de unități administrativ-teritoriale, de la 898 la 289, și care va produce economii de 50-55% pentru autoritățile locale de nivel 1. Raioanele existente vor fi desființate iar actualele Regiuni de Dezvoltare vor deveni un nivel de guvernare. Aceasta va reduce costurile fără să aibă un efect negativ asupra calității serviciilor.

(i) Amalgamare de mare eficiență

Elemente de bază

Cea mai mare concentrare a capacităților instituționale și administrative, cea mai mare eficiență economică (economii de scara), și cel mai mare potențial pentru furnizarea de servicii și dezvoltarea locală pot fi obținute prin crearea a 111 unități administrativ-teritoriale. Ele vor fi suficient de puternice pentru a prelua toate funcțiile și serviciile, inclusiv cele alocate acum raioanelor (managementul rețelei școlare din educația pre-universitară, asistența și protecția socială, agricultura, industrie și construcții, etc.)

Modelul de amalgamare de mare eficiență poate funcționa atît într-un sistem cu un singur nivel de guvernare locală, cît și în sistemul cu două niveluri.

Aceste autorități locale vor avea suficientă putere instituțională și economică pentru a participa în proiecte de dezvoltare regională, inclusiv cu finanțare de la UE, vor putea accesa piața de capital prin împrumuturi pentru a finanța investiții de capital, etc.

Ele pot fi parteneri puternici ai Agențiilor de Dezvoltare Regională, sau pentru Guvernele Regionale – dacă acest nivel de guvernare este introdus.

Descrierea modelului

Procesul de elaborare a noii structuri administrativ-teritoriale a urmat trei pași:

- La **primul pas** au fost elaborate criteriile cărora trebuie să corespundă noile municipalități:
 - Localitatea reședință administrativă a primăriei din cadrul unității administrativ-teritoriale (oraș sau sat) trebuie să aibă mai mult de 1500 locuitori;
 - Distanța maximă care trebuie parcursă din orice localitate până la localitatea reședință administrativă să nu depășească 20 km;
 - Veniturile proprii pe cap de locuitor al eventualului sat-reședință trebuie să fie mai mari decât media pe țară;
 - Utilizarea dinamicii populației pe parcursul ultimilor 20 de ani drept indicator pentru alegerea localității reședință administrativă cu cea mai bună perspectivă;
 - Acest pas finalizează cu identificarea posibilelor localități centre de reședință a primăriei;
 - Localități cu etnii dominante diferite nu ar trebui unificate într-o unitate administrativ-teritorială ¹²;
- În cadrul celui de-**al doilea pas** au fost trasate hotarele, ținând cont de:
 - Barierele naturale (relieful, râurile, etc.);
 - Coerența spațială a unităților emergente:
 - poziția mai mult sau mai puțin centrală a satului/orașului de reședință în cadrul unității administrativ-teritoriale;
 - o bună conectivitate prin drumuri a localităților cu satul/orașul de reședință;
 - Puterea economică a posibilelor sate de reședință reprezentată prin Indicatorul deprivării economice (extras din baza de date IDAM a Ministerului Economiei);
 - Unitățile coordonate de un oraș mai dezvoltat (așa numitele "municipalități urbane") pot fi puțin mai mari decât cele coordonate de sate ("municipalități rurale"). Motivul este faptul că un oraș este mult mai puternic în organizarea spațiului și are suficientă capacitate pentru a administra o unitate municipală mai mare și cu populație mai numeroasă. În același timp, unitățile mai mari au un potențial uman mai semnificativ și pot servi drept poli și centre de dezvoltare.
- La **al treilea pas** a fost testată, ajustată și justificată noua schemă de diviziune administrativ-teritorială.

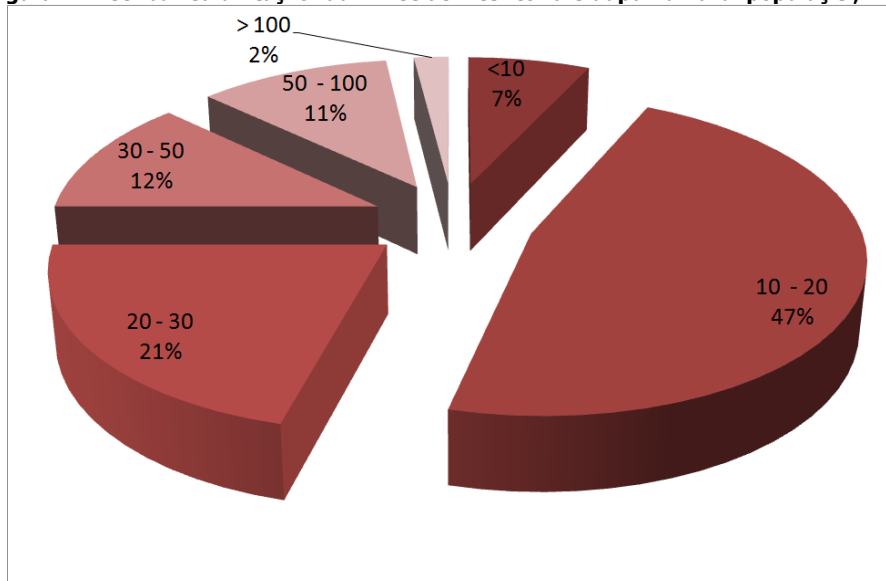
Trasarea hotarelor a fost efectuată „de jos în sus”, agregând actualele unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Faptul că hotarele nou propuse coincid cu raioanele actuale este explicat de influența puternică a condițiilor naturale (prin fragmentarea verticală a reliefului, lacuri și râuri), precum și de inerția sistemului de așezări care urmează căile trasate de structura administrativ-teritorială sovietică.

În rezultatul aplicării acestor criterii, numărul de municipalități în modelul cu un singur nivel este egal cu 111. Modelul de diviziune administrativ-teritorială a Republicii Moldova de mare eficiență este prezentat în Harta 1. Majoritatea relativă a noilor unități administrativ-teritoriale (47%) vor avea 10-20 mii de locuitori, pe când cele cu 20-30 mii de locuitori vor reprezenta 21%. Din cauza condițiilor geografice, o parte semnificativă a municipalităților (primăriilor) vor avea mai puțin de 5000 locuitori, majoritatea unităților administrative fiind compuse din 15-20 localități. Unele unități administrative noi vor intersecta hotarele actualelor regiuni de dezvoltare și vor implica modificări la Legea privind dezvoltarea regională.

¹² Acest criteriu a fost luat în considerație în partea sudică a țării pentru a menține hotarele administrative ale UTA Găgăuzia; posibilele tensiuni în bază de etnie sunt prezentate pe hărțile "tensiunilor etnice".

Modelul propus a încercat să ia în considerație structura etnică a populației, astfel ca unitățile administrativ-teritoriale care vor rezulta să fie cât mai omogene.

Figura 7. Distribuția unităților administrativ-teritoriale după numărul populației, mii persoane



Sursă: Expert Grup

Democrație și reprezentare

Un sistem cu amalgamare de înaltă eficiență ar însemna pentru Moldova o scădere radicală a numărului de unități administrativ-teritoriale. În principiu vor fi două tipuri de municipalități: (i) *rurale* - formate din mai multe sate în jurul unei localități rurale mai mari și (ii) *urbane* - cu localități rurale fuzionate într-o unitate administrativ-teritorială în jurul unui oraș. Ele vor avea consilii și primari aleși, dar sistemul electoral va trebui schimbat pentru ca fiecare localitate din municipiu să fie reprezentată în consiliul local.

Design funcțional

Personalul primăriilor ar trebui să fie organizat astfel încât să existe o legătură permanentă între rezidenții localităților și autoritățile publice locale, iar serviciile să fie aduse cât mai aproape de cetățeni. În general, noul sistem trebuie să permită ca locuitorii să nu fie nevoiți să meargă în localitatea cu sediul primăriei/consiliului mai des decât o fac acum: conform rezultatelor sondajului sociologic realizat de Expert Grup, **în jur de 45% din populație a mers la primărie pe parcursul a 12 luni, media vizitelor fiind 3,3 ori**. Pe parcursul ultimilor ani au fost dezvoltate o serie de modele prin care serviciile au fost aduse mai aproape de cetățeni, modele care pot fi extinse cu ușurință la nivel național: birouri unice pentru servicii (BICS), metode de e-guvernare, inclusiv utilizarea tehnologiilor pe telefoane mobile, folosirea serviciilor poștale, etc.

Ar trebui să existe, de asemenea, un set standard de funcții aplicate tuturor autorităților locale (tipul I, a se vedea lista de mai jos) și o altă listă de funcții care implică prestarea de servicii ce necesită arii de aplicabilitate mai mari și ar fi atribuite doar orașelor mai mari (de exemplu peste 20000 locuitori) (tipul II).

Funcții proprii pentru toate autoritățile locale - tipul I

- Planificarea urbană și gestiunea spațiilor verzi locale
- Educație pre-universitară (managementul rețelei școlare)

- Protecție socială
- Alimentare cu apă și canalizare
- Colectarea / managementul deșeurilor
- Transportul public local
- Străzile, drumurile locale
- Iluminarea străzilor
- Dezvoltarea rețelelor locale de încălzire și alimentare cu gaz
- Întreținerea și gestiunea piețelor agricole și spațiilor comerciale
- Evenimentele locale de cultură, tineret, sport și recreare precum și infrastructura
- Cimitirele

Cooperarea intercomunală va fi încurajată legal, precum și integrarea și regionalizarea unităților de întreținere a infrastructurii - alimentarea cu apă, deșeurile, alimentarea cu gaz, drumurile și altele.

Funcții proprii pentru toate autoritățile locale - tipul II

- Drumurile și infrastructura regională
- Instituțiile de protecție și asistență socială
- Instituțiile de asistență medicală generală
- Serviciile de urgență

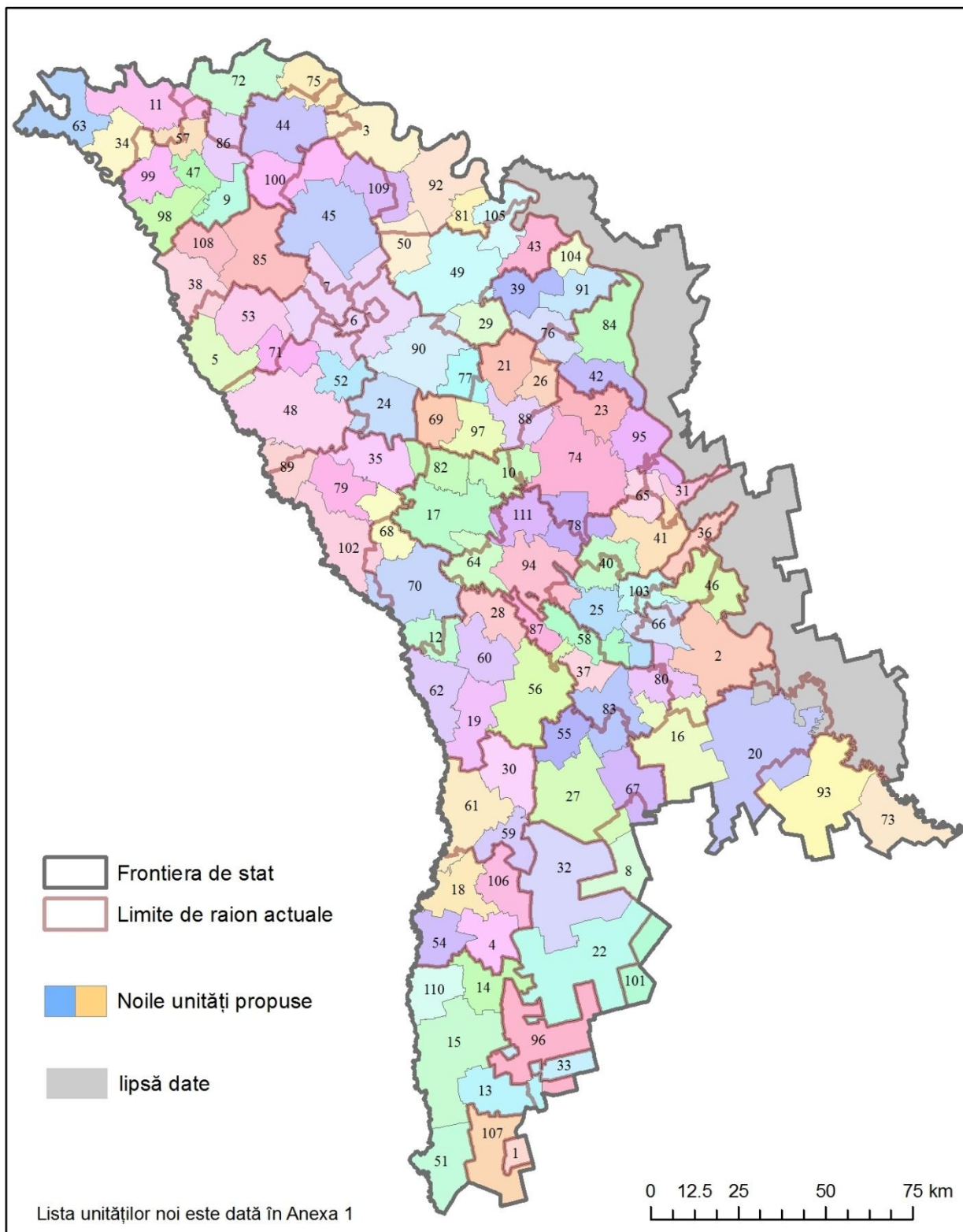
Aceste funcții vor fi îndeplinite de un grup de unități administrativ-teritoriale în jurul unui oraș mare de către autoritățile locale ale *municipiilor urbane*. Raportul dintre *municipiul urban* și eventualele municipalități care-l înconjoară trebuie să fie de cooperare și nu pot implica o relație de subordonare ierarhică. Aceste funcții vor fi preluate treptat de autoritățile de tip rural pe măsură ce acestea își dezvoltă și adaptează capacitatea instituțională.

Finanțe locale

Principiile și formulele noului sistem de finanțe publice locale implementat cu începere din 2015 va fi folosit ca bază pentru determinarea veniturilor noilor autorități publice locale. Toate criteriile folosite pentru partajarea impozitelor precum și calculul transferului de echilibrare sunt bazate pe populație, suprafața unității administrativ-teritoriale și mărimea impozitelor colectate pe teritoriul respectiv. Aceste criterii sunt toate de tip aditiv și pot fi aplicate în cazul amalgamării prin însumare.

Cotele din Impozitul pe Venitul Persoanelor Fizice precum și proporțiile dintre cele două părți ale Fondului de Echilibrare vor trebui ajustate, în conformitate cu decizia de a păstra un singur nivel sau doua de guvernare locală. De asemenea, va trebui luată în calcul și noua alocare a responsabilităților în determinarea procentelor și proporțiilor.

HARTA 1. MODELUL DE AMALGAMARE DE MARE EFICIENȚĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA



Sursa: Expert Grup.

(ii) Amalgamare moderată

Elemente de bază

Modelul de amalgamare moderată propune 289 unități administrativ-teritoriale, cu o populație medie de 9130 locuitori (excluzând Chișinău și Bălți). Unitățile rurale vor avea o populație medie de 7300 locuitori.

Modelul va crea autorități locale cu capacitate administrativă și instituțională mai bune, cu eficiență economică mai mare (economii de scară), și cu un potențial bun pentru furnizarea serviciilor și pentru dezvoltare economică locală, prin comparație cu sistemul actual. Noile autorități locale ce vor include în componența lor primării urbane vor putea, în cea mai mare parte, să își îndeplinească toate responsabilitățile legale, dar celelalte autorități locale nu vor fi suficient de puternice pentru a îndeplini toate funcțiile și serviciile.

Acest model necesită un nivel regional/raional de guvernare care are responsabilități funcționale care vor trebui să acopere nu numai planificare teritorială, dezvoltare economică și regională, dar și funcții precum dezvoltarea infrastructurii, managementul unor servicii publice, etc.

Nu toate autoritățile vor avea suficientă putere economică și instituțională pentru a putea participa în proiecte de dezvoltare regională, să acceseze piața de capital pentru investițiile de capital, etc. Al doilea nivel de guvernare va trebui să joace un rol important în aceste domenii.

Descrierea modelului

Criteriile utilizate pentru stabilirea noilor hotare ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi pentru modelul cu două niveluri au fost următoarele:

- Criteriile demografice:
 - Mărimea minimă a primăriei - 5000 locuitori;
 - Mărimea maximă a primăriei create prin amalgamarea câtorva localități - 10.000 locuitori;
 - Dimensiunea minimă a localității de reședință administrativă a primăriei - 1500 locuitori;
- Pragul de distanță
 - Distanța maximă între localitatea de reședință administrativă și cel mai îndepărtat sat din cadrul unei anumite primării nu trebuie să depășească 10 km;
- Criteriul etnic
 - Într-o unitate administrativ-teritorială nu trebuie fuzionate localități cu etnii dominante diferite¹³;

Diviziunea țării conform modelului cu două niveluri este prezentată pe Harta 2. **O corespondență detaliată dintre unitățile administrativ-teritoriale comunale actuale de nivelul întâi și cele noi create conform modelului propus este prezentată în Anexa 2.**

Din motive etnice, geografice și de comunicare, nu a fost posibilă aplicarea uniformă a criteriilor demografice, dar ponderea excepțiilor a fost redusă până la 11% din totalul unităților administrativ-teritoriale. De asemenea, criteriile etnice au fost aplicate doar în cazurile care sunt stipulate expres în

¹³ Acest criteriu a fost luat în considerație în partea sudică a țării pentru a menține hotarele administrative ale UTA Găgăuzia; în alte părți ale țării presupunem negocieri de la caz la caz. Cazurile posibile de acest tip sunt prezentate pe hărțile "tensiunilor etnice".

Constituție. Ele nu au fost aplicate în alte cazuri, unde criteriile demografice și economice nu au permis acest fapt, de exemplu în unele regiuni din nord, unde satele moldovenești și ucrainene sunt intercalate.

Democrație și reprezentare

Din punct de vedere al structurii instituționale, ambele niveluri ale administrației publice locale trebuie să aibă consilii locale, respectiv regionale, alese, precum și organe executive. În principiu nu trebuie schimbat sistemul de alegeri locale deoarece noile unități administrativ-teritoriale sunt mici și compacte. Dacă există îngrijorări la nivelul politic privind reprezentarea cetățenilor, se poate modifica sistemul electoral astfel încât să se asigure reprezentarea tuturor localităților în consiliul local. Aceasta poate crește costurile administrative și reduce câștigurile de eficiență.

Design funcțional

Hotărârea principială care trebuie luată cu privire la acest model de administrație locală este alocarea eficientă a responsabilităților între cele două niveluri. Propunem ca regula principală pentru distribuirea funcțiilor să fie următoarea. Dacă o funcție implică redistribuirea veniturilor, externalități și economii de scară, ea trebuie atribuită nivelului superior. Dacă ea oferă doar beneficii locale - nivelul de bază trebuie să fie responsabil.¹⁴ Conform acestui principiu, este propusă următoarea alocare a responsabilităților și, respectiv, a cheltuielilor:

Nivelul local

- Planificarea urbană și gestiunea spațiilor verzi locale
- Construirea și întreținerea grădinițelor, școlilor primare și gimnaziilor
- Serviciile de protecție socială primară
- Transportul public local
- Străzile, drumurile locale, podurile, trotuarele
- Iluminarea stradală
- Dezvoltarea rețelelor locale de încălzire și alimentare cu gaz
- Întreținerea și gestiunea pieței agrare și spațiilor comerciale
- Evenimentele culturale locale, tineret, sport și recreare și infrastructura
- Întreținerea cimitirelor

Nivelul regional

- Drumurile și infrastructura regională
- Transportul public regional
- Liceele, școlile profesionale, colegiile
- Serviciile de urgență
- Alimentarea cu apă și canalizarea
- Colectarea / managementul deșeurilor
- Planificarea regională în utilizării terenurilor
- Turismul regional
- Dezvoltarea economică regională

¹⁴ Slack, 2003.

Deoarece unitățile administrativ-teritoriale din acest model vor fi mai mici, și nu toate vor avea resurse financiare și instituționale suficiente pentru a îndeplini toate funcțiile, este neapărat nevoie de un al doilea nivel de guvernare. După cum a fost menționat anterior, este propus ca responsabilitățile nivelului doi să fie atribuite regiunilor de dezvoltare (a se vedea capitolul următor despre Nivelul 2). Astfel va fi evitată dublarea eforturilor de planificare și dezvoltare, precum și irosirea unor resurse suplimentare. Cele trei regiuni - Centru, Nord și Sud pot fi numite *raioane*, pentru a respecta prevederile constituționale.

Finanțe locale

Principiile și formulele noului sistem de finanțe publice locale care se implementează începând cu 2015 va fi folosit ca bază pentru determinarea veniturilor noilor autorități locale. Toate criteriile folosite în partajarea impozitelor și calculul transferurilor de echilibrare sunt bazate pe populație, suprafață unității administrativ-teritoriale, precum și suma impozitelor colectate în teritoriile respective. Aceste criterii sunt toate de natură aditivă și pot fi aplicate în mod simplu în cazul amalgamării. O evaluare de impact va trebui efectuată pentru a determina gradul de adecvare al coeficienților, așa cum este deja prevăzut în procesul de lucru adoptat de Ministerul Finanțelor.

Reforma administrativ-teritorială prin amalgamare va produce economii importante de cheltuieli administrative: 70-80% din totalul costurilor administrative la nivel național pentru amalgamarea de înaltă eficiență, sau 45-55% pentru amalgamarea de eficiență medie. Această sumă este comparabilă cu totalul cheltuit la nivel național pe servicii comunale, și ar putea, prin realocare, să aibă un impact vizibil și important asupra furnizării de servicii comunale. Amalgamarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1500 locuitori va conduce la economii mult mai reduse (14-25%) și nu va conduce la îmbunătățiri semnificative în furnizarea de servicii.

Tabel 1 – Total cheltuieli la nivel național APL 1 (fără Chișinău și Bălți), 2013

Cheltuieli administrație național total APL 1	476.834.304
Cheltuieli gospodărie comunală național total APL 1	338.345.726
Cheltuieli APL 1 național	2.957.361.050
Cheltuieli APL1 învățământ național	1.317.411.776
Cheltuieli total minus învățământ	1.639.949.274

Sursa: calculele autorilor, date Ministerul Finanțelor 2013.

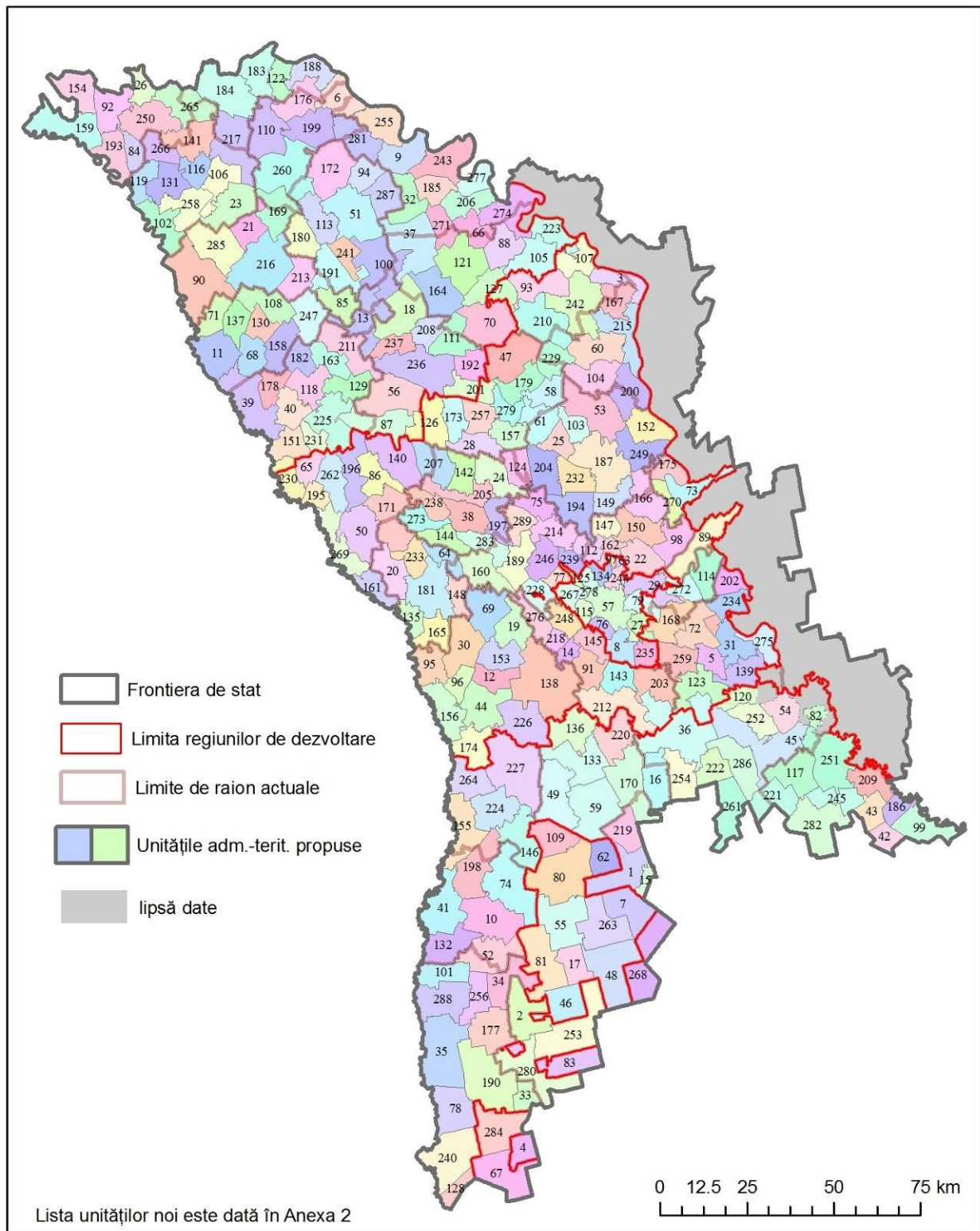
Tabel 2 – Economii obținute din cheltuielile administrative prin amalgamare.

Variant a de amalgama re	Nu măr per UAT APL	Populație medie per UAT	Număr mediu de angajați pe UAT	Economii Administ rative integral (MDL)	Economii administrative vs total național cheltuieli APL1 (%)	Econo mii vs Chelt gospo darie comu nala (%)	Econo mii vs Cheltui totali (%)	Econo mii vs Cheltui totali - invata mant (%)	Economii administrative ajustate (88%, 85%, 80%)	Economii administrative ajustate vs total național cheltuieli APL1 (%)

Amalga mare Eficienta înaltă	40		373,882,1					329,016,3	
	111	23,768	96	78%	111%	13%	23%	33	69%
Amalga mare Eficienta medie	18		266,137,9					226,217,2	
	289	9,129	24	56%	79%	9%	16%	35	47%
Amalga mare populație <1500	8		91,475,61					68,606,71	
	644	4,097	3	19%	27%	3%	6%	0	14%
Amalga mare populație <2000	11		170,518,8					136,415,0	
	471	5,601	11	36%	50%	6%	10%	49	29%

Sursa: calculele autorilor, date Ministerul Finanțelor 2013.

HARTA 2. MODELUL DE AMALGAMARE DE EFICIENȚA MODERATĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA



Sursa: Expert Grup.

2. IMC – Cooperare inter-municipală (inter-comunitară)

IMC - cooperare inter-municipală – este un instrument pentru îmbunătățirea eficacității și eficienței de furnizare a serviciilor prin parteneriat și cooperare între autoritățile publice locale. IMC nu este de fapt un model de organizare administrativ-teritorială, ci, mai degrabă, o alternativă pe termen scurt pentru reorganizare.

Elemente de bază

Autoritățile locale pot pune în comun expertiza, resursele umane, financiare precum și proprietatea pentru a furniza în condiții mai bune serviciile către toți locuitorii din comunitățile participante.

IMC poate acoperi

- funcțiile de reglementare,
- serviciile comunitare și infrastructura lor (de exemplu educația sau serviciile sociale),
- utilitățile publice și infrastructura lor (de exemplu apa și canalizarea), și chiar și
- funcțiile administrative generale (resurse umane, management financiar local, achizițiile, etc.).

IMC poate fi realizată pe baza unor contracte sau acorduri între autoritățile locale, prin crearea unei întreprinderi funcționale comune – pentru unul sau mai multe servicii (multifuncțională), sau, în cazul în care legea permite, prin asociații cu personalitate juridică independentă care realizează cooperare teritorială integrată.

Există totuși o serie de obstacole foarte serioase în calea realizării IMC: lipsa încrederii și diferențele politice între autoritățile locale, complexitatea procedurilor și formelor legale pentru a realiza IMC, lipsa resurselor financiare și a expertizei necesare, lipsa unui cadru legal și a unor politici care să faciliteze și să stimuleze IMC.

Începând cu 2010 au fost inițiate 17 proiecte de cooperare inter-municipală¹⁵ în Republica Moldova, unele dintre ele având rezultate foarte bune. Aceste proiecte pilot au fost implementate cu sprijinul activ și implicarea organizațiilor internaționale și a donatorilor internaționali (PNUD, UE, USAID, etc.) și acoperă în marea lor majoritate (12 din 17) furnizarea unui singur serviciu (apă și canalizare, gestionarea deșeurilor, eficiența energetică). Proiecte IMC multifuncționale sunt puține (5), și ele se limitează de asemenea la serviciile comunale (apă și canalizare, gestionarea deșeurilor, iluminat public, întreținerea drumurilor publice). Fiecare dintre aceste proiecte a primit sprijin substanțial din partea donatorilor, cu sume între 100.000 USD (PNUD) până la 2.3 milioane EUR (GIZ/UE). Durata necesară pentru ca un proiect IMC să devină funcțional și sustenabil a fost de 2-3 ani, iar unele dintre proiecte încă se străduiesc să atingă aceste obiective.

Pentru ca IMC să aibă un impact larg și să conducă la asigurarea și furnizarea serviciilor la nivel național, trebuie ca numărul parteneriatelor IMC (funcționale și sustenabile) să ajungă la între 250 și 1000¹⁶ în următorii 4 ani.

Având în vedere experiența practică cu proiectele pilot de IMC în Republica Moldova, gradul lor de complexitate, precum și dacă evaluăm viteza cu care politicile publice privind APL sunt elaborate și

¹⁵ Proiectul GIZ "Modernizarea Serviciilor Publice Locale" (7 proiecte), și PNUD – Programul Integrat Comun de Dezvoltare Locală (10 proiecte, acoperind 40 comunități și 120 mii persoane)

¹⁶ Presupunem a cel puțin 80% dintre autoritățile locale necesită rezolvarea a 1-10 responsabilități prin IMC, realizând cooperarea între 2-10 APL (cu o medie de 4 APL per proiect de IMC).

implementate, putem concluziona ca IMC nu poate produce un rezultat suficient de bun, cu impact național, în următorii 4 ani.

Democrație și reprezentare

Deoarece nu se creează noi unități administrativ-teritoriale, nu este nevoie de schimbări privitoare la alegerea sau funcționarea consiliilor locale. Pe de altă parte, IMC creează relații mai complexe în ceea ce privește responsabilizarea (pentru APL participante, autoritățile guvernamentale de supraveghere, și pentru utilizatorii serviciilor) ce vor trebui luate în considerare când se formează mecanismele de luare a deciziilor în consiliile de conducere (de tip corporativ) ale unităților de cooperare inter-comunitară (IMC). Aceste mecanisme trebuie să fie reflectate adecvat în aranjamentele de constituire a IMC, contract sau statut, și în aranjamentele privitoare la managementul IMC.

Design funcțional

Oricare dintre funcțiile tipice ale unei autorități locale pot fi îndeplinite prin IMC. Totuși, fiecare funcție are obiectivele sale specifice și este caracterizată de beneficii și riscuri. Obiectivul IMC va determina aranjamentele legale, administrative și financiare. Mai jos este o listă de obiective posibile de IMC pentru funcții tipice ale autorităților locale, în caz că ele sunt îndeplinite prin intermediul IMC¹⁷.

Învățământ	Construcția, administrarea și întreținerea infrastructurii de învățământ pentru a oferi un nivel mai înalt al educației în zonele rurale și prevenirea închiderii claselor datorită lipsei de elevi
Protecția sănătății	Asigurarea disponibilității serviciilor medicale de bază (medicină generală, educația în domeniul sănătății, servicii de îngrijire dentară etc.) către toți cetățenii dintr-un spațiu mai mare, evitând dublarea eforturilor și consolidarea calității lor (capacității profesionale mai bune și tehnologii mai bune).
Servicii sociale	Dezvoltarea serviciilor comune de bunăstare socială într-un număr limitat de beneficiari și legat de infrastructură (spre exemplu case sociale, case de bătrâni); armonizarea politicilor sociale într-un teritoriu unde mai multe familii intersectează hotarele dintre APL-uri, oferind susținere eficientă și vizibilă pentru persoane vulnerabile.
Mediu	Armonizarea politicilor de mediu în sectoare de interes comun prin obținerea coordonării și a consensului pe scopurile și măsurile necesare pentru a le atinge.
Colectarea și evacuarea gunoiului	Găsirea locațiilor adecvate pentru depozitarea gunoiului și utilizarea lor în comun; achiziția de autospeciale; construcția de centrale de înlăturare/tratate a deșeurilor; elaborarea politicilor comune privind administrarea deșeurilor solide și reciclare pentru a asigura o protecție mai bună a mediului.
Apă și canalizare	Utilizarea în comun a echipamentului (turnuri de apă, stații de purificare a apei); conlucrarea în procese de delegare pentru a consolida capacitatea de negociere; consolidarea forțelor în proiecte de dezvoltare pentru a atrage investiții de capital.
Dezvoltare economică și teritorială	Armonizarea planificării strategice și efectuarea unor studii comune privind dezvoltarea locală pentru regiuni mai mari. Îmbunătățirea marketingului teritorial pentru a îmbunătăți potențialul de turism. Susținerea dezvoltării incubatoarelor de afaceri și piețelor.
Irigare pentru agricultură	Raționalizarea utilizării apei și utilizarea resurselor acvatice disponibile pentru a extinde distribuția de apă și îmbunătățirea soluționării disputelor legate de accesul la apă.
Cultură	Armonizarea politicii de dezvoltare în domeniul culturii. Participarea la administrarea activităților cheie de sport și culturale pentru a optimiza utilizarea

¹⁷ Robert Hertzog ed. - IMC – Cooperare Inter-municipală, Manual Ghid – COE, LGI/OSI, PNUD 2010

	lor. Organizarea festivalurilor și evenimentelor culturale pentru a obține o acoperire mai bună a presei și a atrage mai mulți vizitatori din alte comunități.
Planificarea urbană și a teritoriului	Elaborarea planurilor urbanistice pentru regiuni mai mari pentru a raționaliza alte politici (construcția de spații locative, zone de activitate economică, drumuri etc.) și examina efectiv subiecte care trec de hotarele localităților (spre exemplu spațiul locativ, transport etc.). Unificarea procedurilor de planificare pentru a asigura că criteriile de dezvoltare nu favorizează inechitabil o localitate anume.
Administrarea proiectelor și fondurilor UE	Dezvoltarea capacității de a elabora și administra proiectelor comune pentru a accesa fondurile structurale UE.
Construcția și întreținerea drumurilor	Elaborarea în comun a scopurilor de politici și priorităților în dezvoltarea rețelei de drumuri și armonizarea / coordonarea lucrărilor de construcție și întreținere.
Transport public	Stabilirea unui sistem rațional și eficient de transport public pentru sectoare mai mari.
Reglementarea traficului	Armonizarea reglementărilor de trafic și unificarea echipamentului de trafic pentru a îmbunătăți administrarea traficului; atingerea unei mai bune plasări a poliției de patrulare.
Servicii pompieri și situații excepționale	Administrarea unui serviciu modern și bine echipat pentru a interveni în situații complicate
Colectarea impozitelor	Raționalizarea procesului de colectare a impozitelor, dezvoltarea unor legături mai bune cu oficiile registrului și cu inspectoratul fiscal principal de stat pentru a îmbunătăți procedurile de control, a crește specializarea personalului, a lupta cu evaziunea fiscală, a crește nivelul intrărilor locale.
Achiziții publice	Consolidarea puterii de cumpărare pentru comunități mai mici. Consolidarea experienței profesionale juridice și economice.
Administrarea resurselor umane	Oferirea serviciilor comune de resurse umane pentru a crește standardele de performanță și nivele de experiență ale serviciilor de resurse umane
Administrație	Administrarea mai eficientă a proceselor electorale, registrului de stare civilă, registrului de proprietate, salariilor, contabilității
Servicii tehnice	Întreținerea și utilizarea mașinilor și echipamentului
Servicii ale TIC	Asigurarea accesului la echipament și servicii moderne TIC

Finanțe locale

Sistemul de finanțe locale va fi menținut în forma actuală.

Dacă IMC se dezvoltă în jurul unei autorități locale care va furniza servicii autorităților din jur prin contract, atunci activitatea poate fi compensată prin:

- o taxa plătită direct de consumatori
- un transfer inter-guvernamental care finanțează în mod specific serviciul în conformitate cu utilizarea sa
- un transfer inter-guvernamental care va recunoaște serviciile regionale oferite
- o contribuție de la bugetele fiecărei unități administrativ-teritoriale deservite.

Altfel, entitățile IMC pot fi finanțate prin:

- taxele și tarifele plătite de consumatori
- un transfer interguvernamental specific pentru serviciul produs
- un impozit plătit de întreaga populație care beneficiază de serviciu

- contribuții de la bugetele autorităților participante.

IMC nu va realiza economii semnificative în sectorul APL și nu va elibera resurse semnificative pentru extinderea serviciilor publice către cei care au cea mai mare nevoie de ele (comunitățile rurale). Fără apariția unor finanțări substanțiale din partea donatorilor externi, IMC poate, în cel mai bun caz, să realizeze punerea în comun a resurselor limitate ale comunităților sărace, rezultând, în anumite cazuri, la îmbunătățirea capacității instituționale de furnizare a serviciilor și la extinderea unor servicii funcționale din centrele urbane către localitățile rurale învecinate. Experiența a arătat ca IMC necesită finanțare externă substanțială, fie de la stat, fie de la un donator internațional. De asemenea, în condițiile în care există o fragmentare teritorială puternică, IMC trebuie să fie însoțită (cum a fost cazul Franței) de existența unor servicii de rețea private, de anvergură, care să permită companiilor mari de utilități publice să deservească mai multe autorități locale. Din păcate în Republica Moldova nu există nici rețelele de infrastructură, nici companii puternice de utilități publice.

IMC poate, și trebuie, să devină o caracteristică intrinsecă atât pentru amalgamare cât și pentru descentralizarea asimetrică. În același timp, IMC poate fi folosit ca un instrument separat, dacă guvernul consideră ca nu sunt îndeplinite condițiile politice pentru o reorganizare administrativ-teritorială a țării. IMC poate fi o soluție temporară care să fie premergătoare amalgamării administrative. IMC poate deveni o soluție pe termen lung numai dacă structurile APL îndeplinesc prin amalgamare anumite criterii de bază (eficiența serviciilor, reprezentare politică, capacitate fiscală).

Trebuie însă să fie clar că, în condițiile economice și fiscale actuale, chiar dacă IMC aduce anumite beneficii economice și financiare, IMC nu poate substitui amalgamarea, care continuă să rămână un imperativ economic și funcțional.

3. Descentralizarea asimetrică

Cînd condițiile economice, demografice sau sociale ce caracterizează autoritățile locale – măsurate prin caracteristici precum populația, suprafața, starea economică, sau gradul de integrare locală – sunt foarte diferite, poate fi încercată o abordare prin care autoritățile locale vor fi tratate în mod diferențiat, ele primind seturi diferite de responsabilități, resurse și instrumente, astfel încît să poată răspunde nevoilor cetățenilor și să își poată îndeplini cu adevărat responsabilitățile. Această abordare se numește descentralizare asimetrică.

Legea 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală alocă același set de responsabilități tuturor autorităților locale de nivelul întâi, indiferent de capacitatea lor instituțională, administrativă sau fiscală. În același timp, deși Republica Moldova este un stat unitar și legislația cere tratamentul uniform al tuturor autorităților locale, există de asemenea o “autonomie specială” în UA Gagauzia, care distinge UTA Gagauzia între celelalte autorități locale. Această descentralizare asimetrică este însă limitată doar la nivelul 2 (raion).

Metodologia de evaluare a capacității administrative elaborată și implementată de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, a ajuns deja la concluzia că un număr mare de autorități locale nu au capacitate administrativă suficientă pentru a îndeplini în mod adecvat responsabilitățile încredințate prin lege.

Elemente de bază

O soluție simplă ar părea a fi adoptarea unor principii de descentralizare asimetrică și încredințarea autorităților locale cu capacitate administrativă redusă a unui set limitat de responsabilități, deosebit de setul complet (așa cum este el definit în prezent de legislație) ce va fi valabil doar pentru autoritățile mai puternice.

Cîteva chestiuni vor trebui rezolvate:

Design funcțional

- a) *Cum vor fi determinate autoritățile locale cu responsabilități limitate, și cum vor putea acestea să “promoveze” pentru a întreprinde “întregul set de responsabilități”?*

Cancelaria de Stat a elaborat deja o metodologie pentru evaluarea capacității autorităților locale. Guvernul va aproba metodologia precum și pragul de capacitate administrativă peste care unei autorități locale de nivelul I se va încredința întregul set de responsabilități. Cancelaria de Stat, posibil în cooperare cu CALM, va face evaluarea autorităților locale și va întocmi lista cu acele localități care vor avea întregul set de responsabilități. Evaluarea va fi făcută o dată la 4 ani. Comunele cu mai mult de 5000 locuitori, care își cresc capacitatea administrativă și trec pragul, pot primi toate (sau doar anumite) funcții transferate prin lege (sau prin contract). Asociațiile multifuncționale de cooperare inter-comunitară (IMC) cu mai mult de 5000 de locuitori pot primi de asemenea un set de funcții extinse. Aceste prevederi pot stimula amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale.

- b) *Care este setul minim de responsabilități/funcții?*

O soluție simplă ar fi să se recunoască situația de fapt, și anume să fie identificate acele funcții pe care autoritățile locale le îndeplinesc în prezent: în principal funcțiile administrative și de reprezentare, precum și, posibil, anumite funcții de planificare și reglementare – și pe baza lor să fie definit setul minim de responsabilități.

Aceste funcții ar putea fi:

- Eliberarea certificatelor de stare civilă (naștere, căsătorie, moarte) cu transferul datelor către raion
- Asigurarea reprezentării generale a intereselor comunității în fața raionului
- Negocierea unor soluții pentru problemele locale dintre cetățeni și autoritățile sau serviciile publice de nivel raional
- Managementul spațiilor verzi de pe teritoriul unității administrativ-teritoriale (plantarea, curățarea, defrișarea spațiilor verzi (nu a pădurilor)
- Aprobarea regulilor de organizare a activităților ce curățenie (nu serviciul comunal de management al deșeurilor) cu membrii comunității
- Aprobarea instalării stupinelor în localitate (numai pentru proprietatea privată)
- Organizarea evaluării schimbărilor de mediu în comunitate
- Organizarea echipelor de ordine locală din comunitate (garda populară)

Acest set limitat de funcții nu va include competențe de gestionare a proprietății publice de pe teritoriul localității și nu va include decizii privind crearea de servicii publice locale sau de angajarea de personal, precum nici decizii privind cheltuieli bugetare.

Alte competente, precum planificarea urbană și gestionarea cadastrului vor fi transferate la nivelul superior de APL (raion) și gestionate de entitățile respective pînă cînd autoritatea locală va primi întregul set de competențe.

Pentru a asigura accesul continuu al cetățenilor la anumite servicii, și menținerea acestora cel puțin la standardele actuale, autoritatea locală cu set minim de responsabilități (anume primarul și vice-primarul) pot servi ca interfață între serviciile administrative în numele autorității locale care va primi în responsabilitate acel serviciu (de exemplu să colecteze cererile de la cetățeni și să le redirectioneze către organul competent, inclusiv folosind TIC).

Structura nivelului unu de APL va trebui de asemenea schimbată. Competențele menționate mai sus vor trebui îndeplinite de primar, care va fi ales de comunitatea locală. Membrii consiliului local vor servi pro bono, iar aparatul administrativ va fi limitat la primar și secretar. Alternativ, aceste autorități locale ar putea funcționa fără un consiliu local sau structură administrativă.

Acest set limitat de funcții va contrazice însă într-o oarecare măsură prevederile Articolului 1 a Cartei Europene a Autonomiei Locale, care spune ca autoritățile locale vor “soluționa și gestiona o parte importantă a treburilor publice”. De asemenea acest set de funcții (precum a fost identificat mai sus) va rupe cu practica europeană, conform căreia funcțiile obligatorii pentru autoritățile locale acoperă (de exemplu pentru autoritățile cu mai puțin de 5000 de locuitori din Spania):

- Iluminat public
- Cimitire
- Gestionarea deșeurilor
- Curățarea străzilor
- Furnizarea apei potabile
- Canalizare
- Pavarea străzilor

c) Cine este responsabil pentru îndeplinirea celorlalte responsabilități /funcții pe teritoriul autorităților locale cu responsabilități limitate?

Raion

Raioanele vor trebui să preia restul de funcții. Competențele raioanelor vor trebui ajustate pentru a le conferi “funcții municipale” în toate teritoriile în care autoritățile locale de nivelul unu au un set limitat de competențe. Această alternativă necesită un program intens de construire și întărire a capacității de furnizare a serviciilor la nivel raional. Acest obiectiv va fi dificil deoarece raioanele au foarte puțină experiență (sau aproape deloc) în furnizarea serviciilor publice locale, mai ales servicii comunale, care sunt cele mai necesare comunităților mici.

Municipiu (zonă metropolitană)

O altă alternativă discutată în cercurile de experți este aceea de a crea “zone metropolitane” (municipii) care ar fi formate dintr-o localitate centrală (un oraș) – care are responsabilitatea de a furniza cele mai importante funcții pentru micile autorități locale incluse în zona metropolitană (municipiu). Gruparea acestor autorități locale (în teritoriu) poate fi făcută folosind unul dintre cele două modele de amalgamare prezentate mai sus. Acest model prezintă trei dezavantaje importante: 1. Va trebui creat un mecanism suplimentar de reprezentare în procesul de decizie a zonei metropolitane (municipiului) pentru locuitorii din toate localitățile componente, care va duce la apariția unui nivel suplimentar de guvernare, și anume a unui consiliu “general” al municipiului; 2. Nu vor apărea resurse financiare suplimentare (sau foarte puține) pentru furnizarea serviciilor – economiile vor fi minime deoarece toate autoritățile locale vor trebui să își mențină aparatul propriu administrativ, în timp ce un nou aparat va trebui creat la nivel municipal; 3. Nu toate municipiile nou create vor avea capacitatea instituțională de a întreprinde furnizarea serviciilor – practic doar orașele centre raionale pot avea această capacitate.

Organe deconcentrate ale statului

O alternativă teoretică ar fi ca statul să își asume responsabilitatea pentru funcțiile rămase, de exemplu prin oficiile desconcentrate ale Cancelariei de Stat. Această alternativă are foarte mici șanse de succes, deoarece aceste oficii au doar rol de monitorizare (conformitate cu legislația) și absolut nici o capacitate sau practică în furnizarea serviciilor. Mai mult, furnizarea serviciilor în zonele rurale va deveni o responsabilitate a autorității centrale (guvernului) – aranjament contrar prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Finanțe locale

d) Cum va trebui modificat sistemul de finanțe locale (și legea finanțelor publice locale) pentru a răspunde noilor aranjamente pentru a putea asigura finanțarea adecvată a celor două seturi de responsabilități?

Sistemul de finanțe publice locale va trebui adaptat noilor realități. Aceasta înseamnă re-ajustarea cotelor de partajare a IVPF precum și a coeficienților din formula de echilibrare, luând în considerare cele două tipuri de autorități locale, creșterea responsabilităților pentru raioane, precum și impactul “promovării” periodice a unui număr variabil de autorități locale dintr-o categorie în cealaltă. Acest proces va

presupune simulări sofisticate și modificarea noului sistem de finanțe locale care abia a fost introdus la scara națională în 2015, cu sprijinul larg al autorităților locale.

Democrație și reprezentare

După cum am menționat mai sus, structura administrativă a primului nivel de APL-uri va trebui de asemenea să fie modificată, avînd primarul ales de comunitate, care va exercita însuși el unele funcții administrative elementare. Membrii consiliului local vor activa pro bono, iar aparatul administrativ va fi limitat la primar și secretar. O altă soluție este ca aceste autorități să nu aibă un consiliu local sau o structură administrativă.

Dacă se vor crea zone metropolitane (municipii), atunci aceasta va necesita crearea unui nou nivel de guvernare – Consiliul Municipal – similar cum este cazul Chișinăului, și care în esență este un mecanism pentru a permite reprezentarea democratică a cetățenilor din toate localitățile în procesul de luare a deciziilor în "zona metropolitană".

Descentralizarea asimetrică pare o soluție simplă și elegantă în teorie, deoarece pare să păstreze numărul actual de autorități locale și să ridice puține probleme de natură politică. Din păcate există multe obstacole serioase ce vor trebui învinse: rezistența autorităților locale de a fi evaluate și catalogate într-o "categorie inferioară"; lipsa capacității de furnizare a serviciilor la nivel raional și dificultatea de a clădi această capacitate și a dezvolta infrastructura necesară; economii de scară ne semnificative și ca urmare finanțarea insuficientă pentru furnizarea serviciilor în mediul rural; dificultatea de a ajusta sistemul de finanțe publice locale unei alocări mai complexe a responsabilităților și necesitatea de a ajusta acest sistem la "promovări" aleatorii a unor grupuri de autorități locale dintr-o categorie în cealaltă. În plus, așa cum au arătat rezultatele preliminare ale evaluării capacității administrative¹⁸, circa 80-90% dintre autoritățile locale nu îndeplinesc criteriile minime de capacitate. Numai foarte puține autorități locale (orașele reședință de raion și unele dintre comunele mai mari) ar putea avea un set complet de responsabilități, ceea ce va însemna ca raioanele să preia responsabilitatea furnizării majorității serviciilor în teritoriu.

Descentralizarea asimetrică nu răspunde principiilor de bază menționate în strategia de descentralizare și va necesita schimbări radicale în sistemul de finanțe publice care a fost recent introdus. Aceasta riscă să limiteze marea majoritate a autorităților locale la un set limitat de responsabilități simple și va necesita consolidarea raioanelor.

¹⁸ Raport de evaluare a capacităților administrative a autorităților administrației publice locale – Cancelaria de Stat, JILPD/PNUD 2013.

Nivelul 2

Dacă amalgamarea nivelului întâi se produce, atunci noile autorități locale vor fi mai și mai puternice putând îndeplini responsabilități semnificative, ceea ce va face existența raioanelor, în forma actuală, de prisos. Aceasta deschide calea pentru a crea un nivel regional de guvernare care va putea planifica, coordona și gestiona dezvoltarea regională.

În schimb, dacă nivelul curent de fragmentare se menține (prin amalgamare parțială, descentralizare asimetrică sau cooperare inter-comunală), raioanele existente rămân singurele structuri administrative capabile de a prelua coordonarea sau managementul unor servicii (cum este cazul, în prezent, educației și serviciilor sociale). Prefecturile (sau oficiile deconcentrate ale administrației de stat), chiar și dacă ar fi zece la număr, nu au capacitatea instituțională de a prelua furnizarea serviciilor publice locale.

Cele mai mari provocări pentru Republica Moldova rămân asigurarea dezvoltării sociale și economice, și reducerea disparităților regionale.

În procesul de împlinire a dezideratului de apropiere și integrare cu UE, Republica Moldova poate avea mari beneficii din alinierea politicilor publice de dezvoltare cu politicile europene de dezvoltare regională. Dezvoltarea regională este un obiectiv important al UE. UE este preocupată de dezvoltarea regională pentru a preîntâmpina mărirea disparităților regionale provocate de apartenența la o piață unică în care nu există bariere protecționiste. Disparitățile pot provoca instabilități politice, sociale și chiar și economice. UE pune la dispoziție fonduri de coeziune pentru a diminua aceste disparități, măsurate în primul rând prin diferențele în GDP per capita. Programele finanțate au ca scop creșterea veniturilor populației în regiunile în care veniturile sunt sub medie, în principal prin creșterea gradului de ocupare a forței de muncă¹⁹. Mai mult de o treime din bugetul UE este dedicat acestei politici.

Politicile de descentralizare și dezvoltare regională sunt strâns legate și dependente una de cealaltă. Politicile de dezvoltare regională și implementarea lor vor beneficia de procesul de descentralizare dacă acesta are succes și autoritățile locale sunt capabile să participe în planificare regională, definirea proiectelor, co-finanțare, managementul proiectelor și folosirea responsabilă a fondurilor. În același timp, autoritățile locale și populația localităților vor avea beneficii în măsura în care politicile regionale reflectă prioritățile locale și duc la îmbunătățirea infrastructurii necesare furnizării serviciilor și conduc la creșterea veniturilor locuitorilor (care la rândul lor duc la creșterea veniturilor autorităților locale).

MRDC a dispus realizarea unui studiu pentru a determina cele mai bune alternative de organizare administrativ teritorială la nivel regional, care, corelate cu regulile NUTS ale UE și specificul național, vor pune bazele unei dezvoltări sustenabile, vor asigura furnizarea serviciilor și vor mări la maximum eligibilitatea pentru finanțarea UE.

Studiul ia în considerare criteriile pentru evaluarea opțiunilor, care includ:

- integrarea regională,
- fezabilitatea operațională,
- finanțarea UE și beneficiile economice,
- costurile administrative,
- furnizarea regională de servicii,

¹⁹ Ken Davey, ed. – Investirea în Dezvoltare Regională: Politici și Practici ale statelor candidate la statut membru UE, LGI/OSI, 2003

- conformitatea cu criteriile CE pentru regiunile UE, și
- dezvoltarea urbană echilibrată.

Tabelul de mai jos prezintă criteriile și ponderile folosite pentru a determina scorurile pentru fiecare opțiune considerată.

Tabelul 3: Ponderarea scorurilor oferite în evaluarea opțiunilor propuse

#	Opțiunile pentru regiunile propuse la nivelul NUTS 2 și 3		Criterii de evaluare							
			Fezabilitate operațională	Integrare regională	Beneficii economice și finanțarea UE	Costuri administrative	Servicii regionale pentru regiunile NUTS	Dezvoltarea urb. echilibrată	Valoarea totală a indicelui	
		pondere	0,25	0,15	0,25	0,1	0,1	0,1	0,05	
Regiuni la nivelul NUTS 2										
1	Modelul I, NUTS 2 – toată țara	scor	3	3	3	3	1	1	3	
		valoare	0,45	0,75	0,75	0,3	0,1	0,1	0,15	2,6
2	Modelul II, NUTS 2 cu 3 regiuni - Nord, Centru, Sud	scor	3	1	1	3	2	2	3	
		valoare	0,45	0,25	0,25	0,3	0,2	0,2	0,15	1,8
Regiuni la nivelul NUTS 3										
1	Modelul I, opțiunea a) 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Transnistria	scor	1	3	2	2	2	1	1	
		valoare	0,15	0,75	0,5	0,2	0,2	0,1	0,05	1,95
2	Modelul I, opțiunea b) 6 regiuni – Nord, Centru, Sud, mun. Chișinău, Găgăuzia, Transnistria	scor	1	3	1	1	2	2	1	
		valoare	0,15	0,75	0,25	0,1	0,2	0,2	0,05	1,7
3	Modelul I, opțiunea c) 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Transnistria	scor	2	2	2	3	2	1	1	
		valoare	0,3	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,05	1,95
4	Modelul I, opțiunea d) 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Chișinău	scor	2	1	1	2	2	1	1	
		valoare	0,3	0,25	0,25	0,2	0,2	0,1	0,05	1,35
5	Modelul I, opțiunea e) 3 regiuni – Nord, Centru, Sud	scor	3	1	3	3	2	1	3	
		valoare	0,45	0,25	0,75	0,3	0,2	0,1	0,15	2,2
6	Modelul I, opțiunea f) 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Chișinău.	scor	3	1	1	3	2	1	1	
		valoare	0,45	0,25	0,25	0,3	0,2	0,1	0,05	1,6
7	Modelul I, opțiunea g) 11 regiuni (9 ex-județe)	scor	1	3	1	1	1	2	1	
		valoare	0,15	0,75	0,25	0,1	0,1	0,2	0,05	1,6
1	Modelul II, opțiunea a) 7 regiuni – Nord, Bălți, Centru, Chișinău, Sud, Găgăuzia, Transnistria	scor	1	3	1	1	1	2	1	
		valoare	0,15	0,75	0,25	0,1	0,1	0,2	0,05	1,6
2	Modelul II, opțiunea b) 6 regiuni – Nord, Bălți, Centru, Chișinău, Sud, Găgăuzia	scor	2	1	1	2	1	1	1	
		valoare	0,3	0,25	0,25	0,2	0,1	0,1	0,05	1,25

Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor 2014

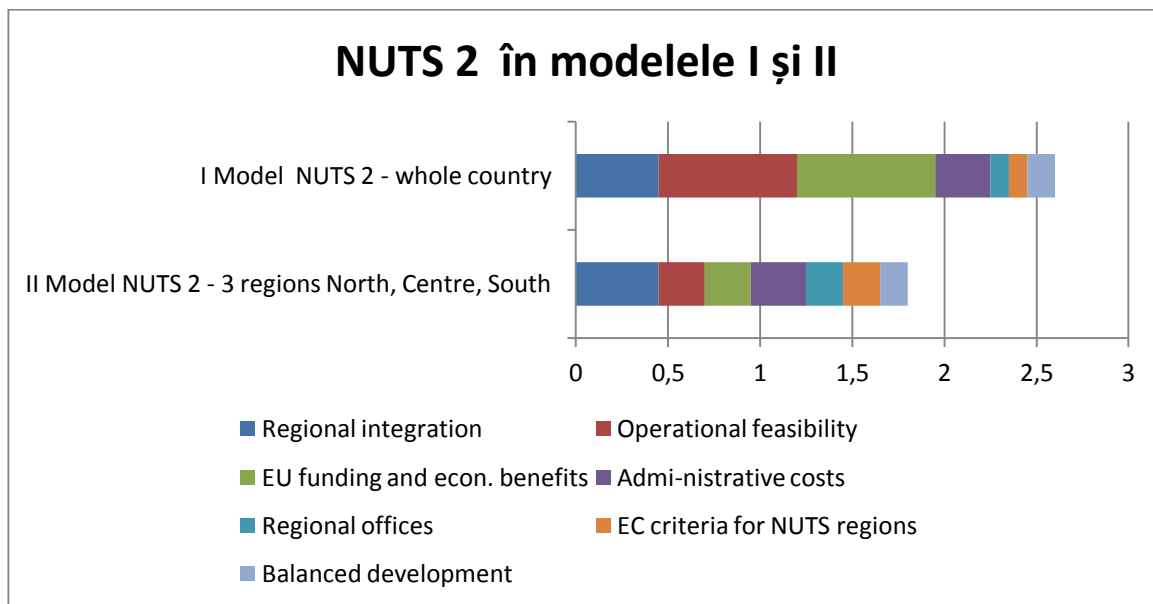
Cea mai bună alternativă pentru nivelul de agregare NUTS 2 este de a considera teritoriul întregii țări ca un nivel NUTS 2, ceea ce primește un scor agregat de 2.6. Graficul de mai jos arată avantajele foarte mari pe care le oferă această alegere pentru integrarea regională, fezabilitatea operațională și finanțarea UE. Graficul este o ilustrare grafică a scorurilor alocate în tabelul 3 (pe axa orizontală, în culori).

Alocarea nivelului de agregare NUTS 1 și NUTS 2 întregului teritoriu al țării, precum și a nivelului NUTS 3 pentru Regiuni deschide posibilitatea unei finanțări UE de circa 7.1 miliarde EUR pe 7 ani corespunzătoare politicilor aferente NUTS 2 și circa 168 milioane EUR pe 7 ani aferente NUTS 3 pentru proiecte transfrontaliere.

Raportul MDRC sugerează implementarea regulamentului NUTS după cum urmează:

1. NUTS 1 și NUTS 2 ar putea fi formulate care regiuni – toată țara, deoarece opțiunea dată înregistrează cel mai mare scor conform tuturor criteriilor. Alocarea potențială a fondurilor UE ar putea fi de 9 567,7 mil EUR pentru o perioadă de 7 ani (comparând cu opțiunea în care Moldova este divizată în mai multe regiuni, în acest caz suma fiind de 7 162,7 mil EUR pentru o perioadă de 7 ani). De asemenea și stabilitatea politică este un avantaj pentru NUTS 2 – toată țara – integrarea regională și fezabilitatea operațională sunt atinse mai ușor, deoarece regiunea – toată țara are o singură abordare (nu sunt dezbateri, precum că unele regiuni sunt de sine-stătătoare, iar altele nu, deoarece toată țara este o regiune).
2. Pentru NUTS 3 sunt câteva opțiuni. Conform punctajului indicelui conform tuturor criteriilor, pot fi clasificate 3 opțiuni de top pentru regiunile la nivelul NUTS 3: **e) cu 3 regiuni** (valoarea indicelui conform tuturor criteriilor este de 2.2) , **a) cu 5 regiuni și c) cu 4 regiuni** (fiecare din care are un indice de 1.95). Aceste opțiuni sunt de top, deoarece înregistrează un scor mai mare pentru integrarea regională, fezabilitatea operațională, finanțarea UE și servicii regionale. Doar aceste trei opțiuni implică cele mai mari alocări de fonduri UE pentru cooperarea transfrontalieră (fiecare are 167,8 mil. EUR pentru 7 ani).

Fig 8. NUTS 2 în Modelele I și II



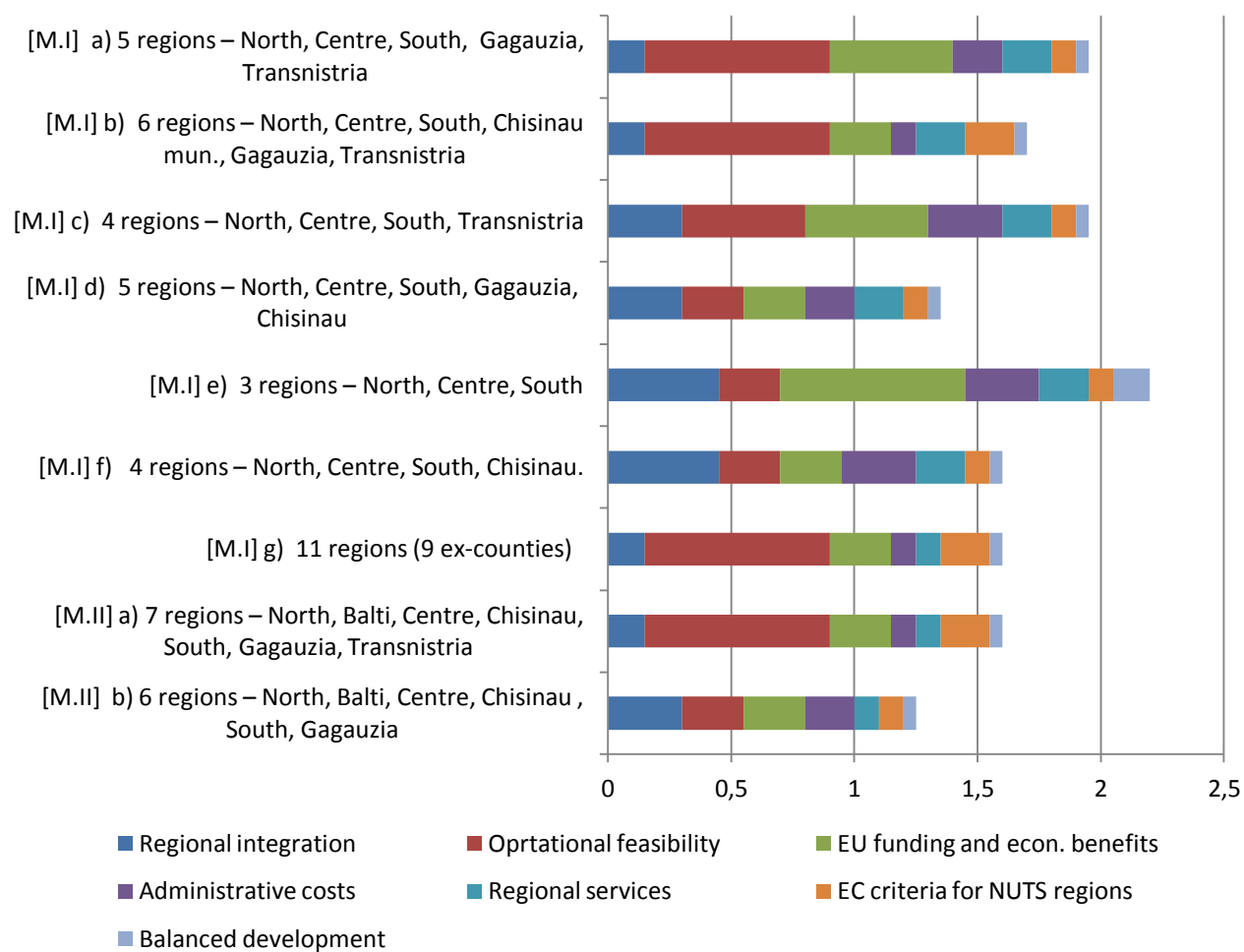
Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor 2014

Așa cum arata graficul următor, alternativele cele mai bune pentru nivelul de agregare NUTS 3, sunt:

- e. 3 regiuni – Nord, Centru, Sud;
- a. 5 regiuni – Nord, Centru, Sud, Găgăuzia, Transnistria;
- c. 4 regiuni – Nord, Centru, Sud, Transnistria;

Fig. 9. NUTS 3 în Modelele I și II

NUTS 3 în modelul I și II



Sursa: Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor 2014

Regiunea Centru va incorpora Chișinău și Transnistria (pentru varianta e), în timp ce Regiunea Sud va incorpora UTA Găgăuzia (pentru variantele e și c). Tabelul 4 prezintă numărul unităților administrativ-teritoriale pentru fiecare regiune.

Tabelul 4. Numărul de raioane, municipalități, orașe, sate (comune) și localități în Republica Moldova, conform situației din 1 ianuarie 2013

Regiuni de dezvoltare (RD) și unități administrativ-teritoriale	Municipii	Orașe	Localități în cadrul orașelor (municipii)	Sate (comune)	Localități în cadrul satelor (comune)	Totalul localităților	Numărul administrațiilor locale publice (municipalități+orașe+comune)
A	1	2	3	4	5	6	7=1+2+4
Republica Moldova în total	5	60	40	917	659	1681	982
RD Nord	1	19	13	295	244	572	315

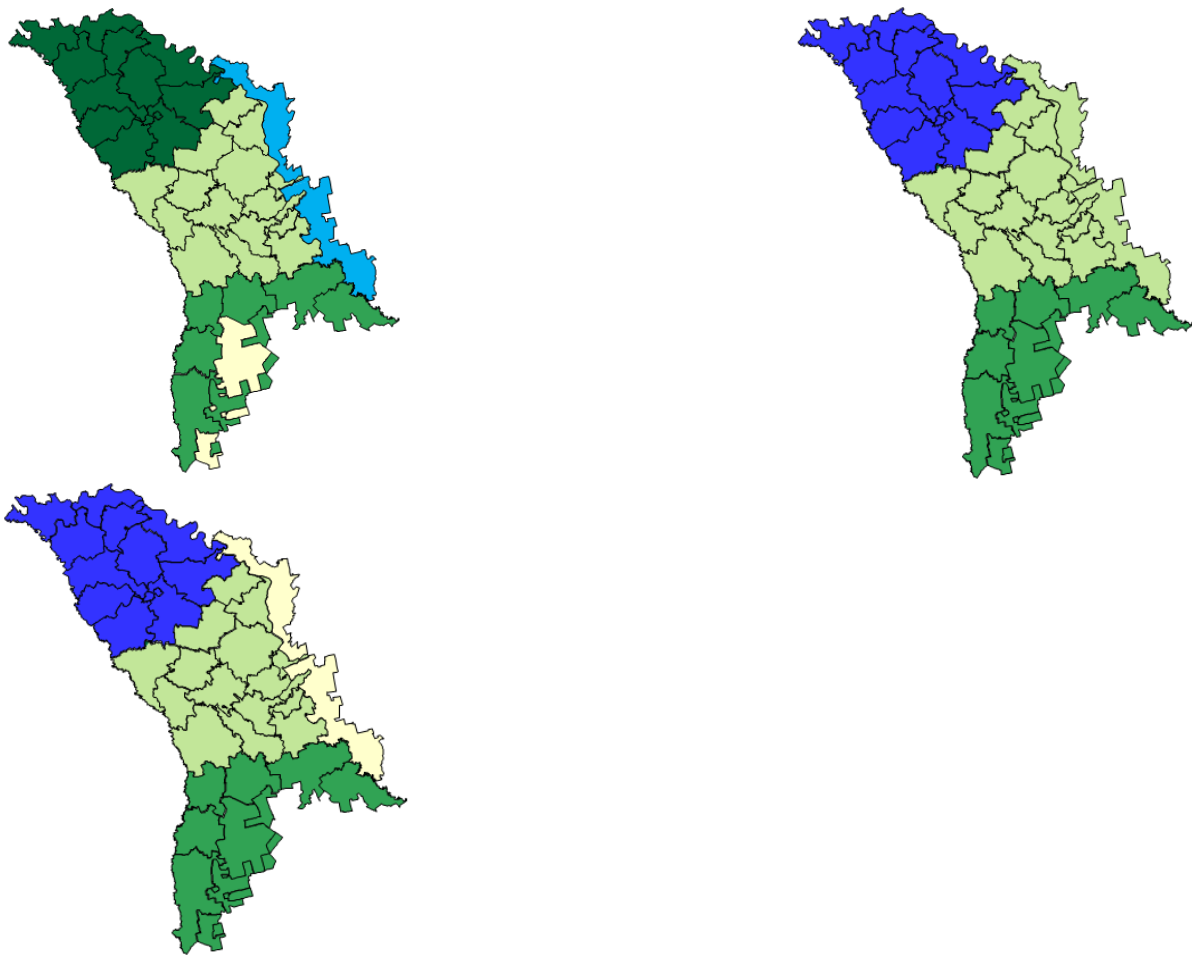
Municipiul Bălți	1			2		3	3
Briceni		2		26	11	39	28
Dondușeni		1		21	8	30	22
Drochia		1		27	12	40	28
Edineț		2	4	30	13	49	32
Fălești		1	1	32	42	76	33
Florești		3		37	34	74	40
Glodeni		1	1	18	15	35	19
Ocnița		3		18	12	33	21
Râșcani		2	6	26	21	55	28
Sângerei		2	1	24	43	70	26
Soroca		1		34	33	68	35
RD Centru	0	14	16	340	229	599	354
Municipiul Chișinău	1	6	2	12	14	35	19
Anenii Noi		1	5	25	14	45	26
Călărași		1	1	27	15	44	28
Criuleni		1	2	24	16	43	25
Dubăsari				11	4	15	11
Hâncești		1		38	24	63	39
Ialoveni		1		24	9	34	25
Nisporeni		1		22	16	39	23
Orhei		1		37	37	75	38
Rezina		1	3	24	13	41	25
Strășeni		2	2	25	10	39	27
Șoldănești		1		22	10	33	23
Telenești		1	2	30	21	54	31
Ungheni		2	1	31	40	74	33
(RD) ATU Transnistria	1	9	2	69	66	147	79
Municipiul Bender	1			1		2	2
RD Sud	0	10	6	177	101	294	187
Basarabeasca		1		6	3	10	7
Cahul		1	1	36	17	55	37
Cantemir		1		26	24	51	27
Căușeni		2	1	28	17	48	30
Cimișlia		1	3	22	13	39	23
Leova		2	1	23	13	39	25
Ștefan Vodă		1		22	3	26	23

Taraclia		1		14	11	26	15
ATU Găgăuzia	1	2	1	23	5	32	26

Sursa: Biroul Național de Statistică

Mai jos sunt prezentate hărțile pentru cele 3 variante prioritare de regionalizare, incluzînd, spre informare, limitele actuale ale raioanelor: e) 3 regiuni; c) 5 regiuni; a) 4 regiuni.

Fig. 10 Hărțile Regiunilor de Dezvoltare cu cel mai mare potențial



Modelul e) are cel mai mare punctaj pentru toate criteriile, iar din punct de vedere practic este identic cu modelul a) atîta timp cît Transnistria nu este returnată Republicii Moldova.

Democrație și reprezentare

Sistemul actual de alegere a reprezentanților în consiliile raionale poate fi păstrat, limitînd numărul de consilieri la cel mult 43.

Design funcțional

Alocarea eficientă a responsabilităților între cele două niveluri trebuie să urmeze ca regulă principală pentru distribuirea funcțiilor chiar dacă o funcție implică redistribuirea veniturilor, externalități și

economii de scară, ea trebuie atribuită regiunii. Dacă ea oferă doar beneficii locale - nivelul de bază trebuie să fie responsabil.²⁰ Conform acestei reguli Regiunea va avea ca funcții principale:

- Planificarea și implementarea dezvoltării regionale
- Infrastructura regională
- Transportul regional
- Turismul regional
- Serviciile de urgență
- Marile rețele și infrastructura de servicii corespunzătoare (protecția mediului)

În plus, în funcție de soluția aleasă pentru nivelul unu, acestui nivel i se mai pot încredința

- Educația pre-universitară (managementul rețelei școlare)
- Serviciile sociale (nivel de specializare ridicat)
- Construcția și întreținerea unităților spitalicești de înaltă specializare și urgență

Finanțe locale

Cotele și factorii de partajare și alocare a finanțelor din noul sistem de finanțe publice locale vor trebui reanalizați și posibil modificați în funcție de alocarea propriu-zisă a responsabilităților. Crearea regiunilor nu va schimba însă principiile și structura noului sistem de finanțe locale.

²⁰ Slack, 2003.

3. Metodologia de analiză de impact ale opțiunilor posibile de reformă administrativ-teritorială

Atunci când discutăm evaluarea impactului posibilelor reforme există două subiecte cheie care trebuie luate în considerație. Întîi de toate este vorba despre cadrul temporal în care reforma se planifică a fi implementată. Dacă reforma este planificată pentru implementare într-un termen scurt, atunci o serie de etape trebuie parcurse în mod obligatoriu. În cazul reformelor cu perioade tranzitorii se aplică o abordare de progres gradual cu implicarea unui posibil sistem de stimulente care ajustează sistemul interguvernamental spre cel mai eficient model. Al doilea subiect este că reforma teritorial administrativă de nivelul unu și doi în Moldova are caracterele sale specifice. Deși aceste două nivele de guvernare locală nu pot fi evaluate în mod separat, există o serie de elemente ce trebuie tratate atunci când sunt analizate etape ale unei potențiale reforme. Mai exact nivelul regional (unitățile administrativ teritoriale – regiuni și raioane) urmează a fi examinate prin prisma clasificărilor UE NUTS2 și NUTS3. Pentru state precum Moldova unde subiectul aderării la UE este unul dintre obiectivele fundamentale pe termen mediu și lung, este vital de antrenat reformele teritoriale în cadrul de clasificare regional relevant al UE. Pe de altă parte, APL-urile trebuie să fie suficient de mari pentru a asigura un nivel suficient de capacitate tehnică, financiară și administrativă pentru a absorbi fondurile UE care sunt în creștere, precum și a îndeplini cerințele de administrare a proiectelor.

După cum s-a menționat, acest studiu propune amalgamarea raioanelor în regiuni în paralel cu amalgamarea autorităților locale de nivelul întîi. Deși s-a încercat depășirea efectelor fragmentării prin delegarea mai multor funcții raioanelor, devine clar că redistribuirea responsabilităților funcționale de cheltuieli ale bugetului de la autoritățile publice locale de nivelul I către raioane nu este o substituire a reformelor teritorial-administrative. Aceasta se datorează în special faptului că există insuficientă capacitate și la nivelul raional²¹. Există cîteva motive de bază care susțin amalgamarea raioanelor în regiuni adevărate: ajustarea organizării administrativ-teritoriale la cerințele cadrului de clasificare UE NUTS, fapt ce este vital pentru absorbția pe viitor a fondurilor UE; importanța raioanelor a scăzut după introducerea noului mecanism de finanțe publice care exclude subordonarea fiscală a autorităților publice locale de nivelul I față de raioane; ineficiențele existente la nivel de raion legate de ponderea ridicată a costurilor administrative din totalul de costuri. Astfel, subiectul amalgamării regionale va fi discutat separat de consolidarea la nivelul autorităților publice locale de nivelul I. Titlul de "raion" nu necesită a fi schimbat pentru a nu ridica subiecte de constituționalitate ale reformei administrative. Regiunile de dezvoltare ar putea prelua numele de raioane, dar de asemenea să preia competențele de regiuni de dezvoltare veritabile, în locul competențelor raioanelor actuale de redistribuire a alocațiilor din partea bugetului central către bugetele autorităților publice locale de nivelul I.

Din aceste considerente, cadrul metodologic al evaluării impactului trebuie să respecte o serie de criterii. Cu toate acestea, deși organizarea administrativ-teritorială afectează sistemul interguvernamental sub

²¹ Banca Mondială (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014, pag. 19

mai multe aspecte – aceasta definește modul de distribuție a resurselor, formarea economiilor de scară, a capacității administrative, tendințele demografice și sociale și multe alte chestiuni, obiectivul principal al reformei este determinarea modelului optimal al organizării administrativ-teritoriale a țării din punct de vedere al eficacității economice. Având eficacitate drept obiectiv, prin reformarea organizării administrativ-teritoriale toți ceilalți factori trebuie să se schimbe într-o dinamică similară. Cu alte cuvinte, construcția unui sistem mai eficient, disponibilitatea mai mare de resurse și costurile scăzute legate de prestarea serviciilor publice trebuie să aibă un efect general pozitiv asupra nivelului de trai al comunităților din cadrul autorităților publice locale.

Putem defini o serie de subiecte importante care au un efect esențial asupra reformei administrativ-teritoriale:

- Economii de scară
- Reducerea costurilor administrative
- Creșterea veniturilor proprii ale autorităților locale
- Schimbarea structurii de cheltuieli
- Capacitate de împrumut
- Capacitatea instituțională
- Capacitatea de administrare a proiectelor
- Participarea la proiecte UE de dezvoltare regională

Din păcate, în procesul de evaluare a impactului diferitor scenarii am întâmpinat mai multe limitări. Întâii de toate, majoritatea elementelor menționate mai sus este imposibil de cuantificat datorită faptului că evoluțiile lor depind de mulți factori care sunt imposibil de tratat și țin de subiectul de interes. Al doilea obstacol major ține de lipsa de date. Am putut accesa date de la Ministerul Finanțelor doar pentru anul 2013. În acest sens nu am putut analiza în dinamică o serie de factori importanți. Aceasta face estimarea veniturilor și cheltuielilor foarte dificilă. Este complicat în mod special de prognozat structura viitoare a bugetelor. Adicional, schimbările substanțiale în sistemul de finanțare implementate în 2014 fac ca aceste estimări să fie și mai greu de generat. În cazul ideal am avea nevoie de date pentru cel puțin 10 ani pentru a putea oferi mai prezenta în dinamică influența anumitor factori. Cu toate acestea, bazându-ne pe presupuneri raționale am încercat să previzionăm posibile creșteri ale veniturilor proprii. Odată ce structura bugetului este supusă de asemenea și unor decizii de ordin politic, orice formă de previziune ar fi inutilă. Estimările bazate pe un an ar putea oferi suficiente date doar pentru evaluarea reducerilor la costurile administrative, unde numărul locuitorilor din APL este cel mai important factor care influențează structura bugetului.

Astfel, atunci când discutăm analiza cantitativă, estimările economiilor rezultate din micșorarea costurilor administrative și creșterea veniturilor proprii și comune ale autorităților publice locale vor constitui

elementele de bază. Deși alternativele propuse pentru reformă vor avea un impact semnificativ asupra capacității instituționale, administrarea investițiilor publice și absorbția fondurilor UE, nu este posibil de determinat alte efecte cantitative ale acestor elemente. Aceasta se datorează faptului că în baza datelor disponibile nu este posibil de determinat relația dintre capacitatea administrativă și administrarea investițiilor publice și creșterea veniturilor. Cu referire la absorbția fondurilor UE, este de asemenea imposibil de luat în calcul multitudinea de factori care ar putea fi esențiale în procesul de absorbție. Unii dintre acești factori țin de cadrul instituțional care nu țin de organizarea administrativ-teritorială (spre exemplu, mecanismul care susține cofinanțarea, elementele sistemului central de administrare etc.). La momentul actual nu există reglementări privind cofinanțarea proiectelor finanțate de UE care sunt disponibile pentru Republica Moldova, cu alte cuvinte pentru programele de cooperare transfrontalieră. Aplicații, inclusiv APL-urile urmează deci să asigure cerința de cofinanțare atunci când aplică pentru proiecte în cadrul programelor de cooperare transfrontalieră, care în sine nu țin de organizarea administrativ-teritorială, dar mai degrabă susținere din partea Guvernului și acoperirea parțială sau totală a cerinței de 10% de cofinanțare înaintată de UE.

Datorită motivelor menționate mai sus, analiza impactului reformei va fi mai mult bazată pe evaluarea calitativă. În privința evaluării cantitative, în baza datelor prezentate este posibil de evaluat efectele economiilor și creșterii veniturilor. Cu toate acestea, datorită faptului că toți acești factori sunt corelați cu mărirea APL, este clar că efectele în cazul descentralizării asimetrice și soluțiilor tranzitorii (cooperarea inter-municipală) vor fi neglijabile. Astfel, putem prezenta analiza empirică doar pentru cazul amalgamării de eficiență înaltă și de eficiență medie. Abordarea față de evaluare este aceeași pentru ambele modele.

Analiza impactului amalgamării de eficiență înaltă și de eficiență medie se bazează pe următoarele presupuneri:

- Rezultatele de impact sunt prognozate pentru cinci ani;
- Economii și creșterile de venituri urmează funcțiile empirice din figurile 11, 14 și 16 din anexe;
- Economii au efect imediat, iar creșterile de venituri urmează funcția empirică în baza unei rate anuale²²;
- În cazul amalgamării de eficiență înaltă utilizăm soluția Expert Grup care amalgamează APL în 111 unități administrativ-teritoriale;
- În cazul amalgamării de eficiență medie utilizăm soluția Expert Grup care amalgamează APL în 289 unități administrativ-teritoriale;

Procedura evaluării de impact se bazează pe dinamica părții costurilor administrative (creșterile veniturilor proprii sau comune) și mărirea APL. După amalgamare în 111 (289) unități administrative, numărul de locuitori în APL amalgame ca crește simțitor. Creșterea mării APL reduce partea costurilor administrative din costurile totale pe cap de locuitor după cum este prezentat în funcția din figura nr. 11. În acest fel a fost dedusă reducerea costurilor administrative. Funcția prezentată constituie un criteriu minim de eficiență.

²² Aceasta se întâmplă pentru că economii în cazul consolidării APL au un efect imediat iar creșterile de venituri sunt limitate de corelația dintre veniturile și mărirea APL, care vor deveni simțite în baza unei rate de creștere

Pentru a putea compara efectele financiare ale amalgamării, în tabele 7 și 8, impactul financiar al economiilor și creșterile de venituri au fost prezentate comparativ cu totalul cheltuielilor APL. Spre exemplu, economiile totale ce reies din costurile administrative reduse urmare a amalgamării de eficiență medie sunt la nivelul de 66% din totalul costurilor administrative. Odată ce cota cheltuielilor administrative din totalul de cheltuieli constituie 18%, reiese că cota economiilor din costurile administrative este echivalentă cu 12,1% din totalul cheltuielilor la nivel local.

Creșterile veniturilor proprii au fost calculate prin aplicarea funcției din figura nr. 14, iar creșterile veniturilor comune – prin aplicarea funcției din figura nr. 16. Din aceste funcții putem deduce creșterile medii ale veniturilor proprii și comune prin creșterea mărimii APL în comparație cu starea actuală. După cum nu ne putem aștepta ca veniturile să se ridice la nivelul sugerat de funcție, am divizat volumul total al veniturilor (care este echivalent cu creșterea medie a veniturilor atunci când cresc mărimile APL) în perioada prognozată și obținem rata anuală de creștere pentru veniturile proprii și comune.

4. Analiza impactului opțiunilor disponibile de reformă administrativ-teritorială

În acest capitol vom prezenta evaluarea calitativă și cantitativă ale celor mai importante elemente ale alternativelor la reforma administrativ-teritorială precum economiile de scară, reducerea costurilor administrative, creșterea veniturilor proprii ale APL, structura cheltuielilor (mai multe fonduri utilizate pentru servicii comunale), capacitatea de împrumut, capacitatea instituțională, capacitatea de administrare a proiectelor, participarea la proiecte UE de dezvoltare regională.

4.1 Economii de scară

Studiul Expert Grup²³ nu consideră Moldova drept un caz extrem de fragmentare teritorială în baza comparației dintre numărul populației și numărul de APL din alte state europene. Cu toate acestea, acesta atenționează asupra unui subiect important că 27% din autoritățile locale au o populație mai mică de 1500 locuitori, ceea ce este mai puțin decât numărul minim prevăzut de legea privind organizarea administrativ-teritorială.²⁴ Două treimi (66%) dintre APL au mai puțin de 3000 locuitori și 74% - mai puțin de 5000. Pe de altă parte studiul Băncii Mondiale²⁵ menționează că „fragmentarea profundă în cadrul organizării administrativ-teritoriale a Moldovei generează ineficiențe sporite în cheltuielile publice la nivel local”. Mai mult ca atât, se consideră că raționalizarea acestei structuri poate genera economii care ar fi direcționate spre îmbunătățirea serviciilor publice prestate. Aceasta este în esență recunoașterea existenței unor cheltuieli excesive de scară largă în prestarea funcțiilor lor datorită mărimilor ineficiente.

Există două fapte foarte importante în privința analizei economiilor de scară. Întâi de toate, multe dintre municipalități cu o populație mai mică de 1500 locuitori se află aproape sau sunt adiacente. În al doilea rând, APL de nivelul I sunt foarte mici din punct de vedere a teritoriului ocupat. În mediu aria este de 3 km² (în comparație cu state din Europa și Asia Centrală cu venituri medii unde aria medie este de 190 km² și o populație medie de 19 mii pe APL). Astfel de date oferă argumente importante privind ineficiența serviciilor comunale separate și în același timp oferă un argument important în favoarea amalgamării sau cooperării inter-municipale în cadrul aceluiași regim teritorial²⁶.

Economiile de scară pot fi observate în structura cheltuielilor de buget la nivel raional și local. Din păcate, nu sunt date cu privire la calitate serviciilor publice locale pentru a putea stabili eficiența legată de

²³ Expert Grup (2010): Studiu analitic privind Structura Optimă administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Chișinău

²⁴ Articolul 17 alin. (2) al Legii nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială

²⁵ Banca Mondială (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014

²⁶ World Bank (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014

economiile de scară. Cu toate acestea, figurile 11, 12 și 13 arată că există relații clare dintre mărimea APL și structura cheltuielilor, întrucât APL mici au costuri fixe mai mari pentru administrație și le rămâne mai puțin pentru a finanța serviciile comunale.

4.2 Reducerea costurilor administrative

Figura 11 prezintă relația dintre ponderea costurilor administrative și mărimea guvernului, ceea ce arată că majoritatea APL cu o populație mai mică de 5000 locuitori au o pondere a costurilor administrative mult mai mare. Linia de regresie, care reprezintă ponderea medie a costurilor de administrație pe APL poate fi utilizată pentru a evalua efectele amalgamării asupra economiilor. Conform ecuației, prin creșterea mărimii APL la peste 5000 locuitori este posibil de redus ponderea medie a costurilor administrative pe APL la un nivel mai mic de 20% din bugetul total. În jur de 68% din APL cheltuiesc pe administrație mai mult de 20% din bugetele lor. Pentru comparație cheltuielile pe administrație la nivelul I APL constituie în mediu 12,5%. Dacă excludem cheltuielile pentru educație (o funcție delegată), atunci ponderea costurilor administrative este mai mare de 50% în aproape jumătate dintre autoritățile publice locale.

Procedura evaluării impactului pe reducerea costurilor legate de administrație se bazează pe dinamica ponderii costurilor administrative (creșterea veniturilor proprii și partajate) și mărimii APL-urilor. În cazul amalgamării de eficiență medie, după amalgamarea în 289 APL, numărul de locuitori în APL-urile amalgamate crește substanțial. Creșterea mărimii APL reduce ponderea costurilor administrative în totalul de cheltuieli pe cap de locuitor. Astfel au fost extrase reducerile la costurile administrative (a fost utilizată funcția prezentată în figura nr. 11).

Figura nr. 18 reprezintă funcția de pondere a costurilor administrative în dependență de mărimea APL după amalgamare. Se poate observa că încă există posibilitate de a reduce costurile printr-o amalgamare adițională. Figura nr. 19 prezintă comparația vizuală a ponderii costurilor administrative pe cap de locuitor la momentul actual versus pentru scenariul de amalgamare de eficiență medie. Comparația se bazează pe utilizarea nivelului anterior al costurilor administrative și a nivelului după amalgamare față de noile APL extrase conform opțiunilor propuse în studiul Expert Grup (2010).

Pentru a putea compara efectele financiare ale amalgamării în tabelul nr. 7 s-a prezentat impactul economiilor și creșterilor de venituri față de nivelul total al cheltuielilor publice locale. Economii totale de pe urma micșorării costurilor administrative prin amalgamare sunt la nivelul a 66% din totalul costurilor administrative. Odată ce ponderea costurilor administrative în totalul cheltuielilor publice locale este de aproximativ 18%, atunci ponderea economiilor din costurile administrative în costurile publice locale totale este de 12,1%

Figura nr. 20 prezintă relația dintre ponderea costurilor administrative în totalul cheltuielilor publice locale și mărimea APL în scenariul amalgamării de eficiență sporită. Este important de menționat că amalgamarea de eficiență sporită se bazează pe aceeași metodologie de evaluare a impactului precum este pentru scenariul amalgamării de eficiență medie. Dacă comparăm figurile nr. 18 și nr. 20 devine evident că ne putem aștepta la economii semnificativ mai mari pentru al doilea scenariu. Toate APL (cu excepția la una) cad sub limita de 15% de pondere a costurilor administrative în totalul costurilor locale.

Figura nr. 21 prezintă vizual economiile obținute în cazul amalgamării de eficiență sporită. În acest caz, un număr mare de localități trec de nivelul de mai mult de 20 mii locuitori ceea ce are un efect substanțial

asupra ponderii costurilor administrative din totalul costurilor. Este important de menționat că unele APL la momentul actual, deși au un număr mare de locuitori, au costuri administrative destul de mari. Astfel de exemple sunt încă o dovadă în plus că există discrepanțe privind eficiența financiară a APL în Moldova, care pot fi îmbunătățite semnificativ chiar și în condițiile actuale de organizare administrativ-teritorială.

Tabelul nr. 8, care este construit identic cu tabelul nr. 7 prezintă proiecția economiilor și creșterilor de venituri în cazul amalgamării de eficiență sporită. În acest caz, în baza calculelor, pe lângă economiile din costurile administrative, care sunt cu aproape 3 puncte procentuale mai mari, sunt proiectate creșteri semnificative la veniturile partajate. Toate aceste rezultate generează în cinci ani o mărime egală cu 88,1% din totalul cheltuielilor bugetare pentru anul 2016. Cu alte cuvinte, economiile de pe reforma administrativ teritorială vor genera în cinci ani aproape un buget întreg.

4.3 Creșteri ale veniturilor locale proprii

După cum s-a mai menționat, una din problemele legate de fragmentarea excesivă a APL-urilor este lipsa capacității administrative de a colecta și a aplica taxele la nivel local. La momentul actual toate taxele locale în Moldova sunt administrate și colectate de Inspectoratul Fiscal Principal de Stat, ceea ce nu asigură stimulente pentru aplicarea taxelor. Capacități administrative mai mari ar asigura transferul competenței de colectare a taxelor la nivel local. Aceasta este doar una dintre motivele care nu permit APL-urilor mai mici să reușească să întrunească o autonomie fiscală sporită. Figura nr. 14 reprezintă relația dintre ponderea veniturilor proprii în totalul de venituri ale APL, unde poate fi observată o tendință pozitivă foarte modestă. Cu toate acestea, dacă ne vom uita mai îndeaproape, se observă că nu sunt tendințe semnificative pentru comunități cu pînă la 5000 locuitori, însă sunt tendințe mult mai clare atunci cînd se trece de această limită. Cazul descris este prezentat mai detaliat în figura nr. 15.

Pentru a ilustra o diferență de pondere a veniturilor proprii în volumul total de venituri ale APL de nivelul I, impozitul pe venit al persoanelor fizice, care este colectat la nivel central și partajat cu APL-urile unde impozitul este colectat, figura nr. 16 oferă probe clare de existență a unei capacități fiscale mai mari în APL-uri mai mari.

În final, figura nr. 17 prezintă relația dintre mărimea APL și transferurile de echilibrare de la guvernul central la cel local. Putem observa că majoritatea APL cu populație mai mică de 5000 locuitori sunt foarte dependente de transferurile din partea bugetului central.

Creșterile veniturilor proprii au fost calculate prin aplicarea funcției din figura nr. 14, iar creșterea veniturilor partajate prin aplicarea funcției din figura nr. 16. Creșterea medie a veniturilor proprii prin creșterea mărimii APL comparativ cu starea actuală este egală cu 2,51% și pentru veniturile partajate 13,03%. Întrucît nu ne putem aștepta ca veniturile să ajungă la nivelul sugerat de funcție, am divizat această creștere totală pe perioada prognozată (la cinci) și am obținut o creștere anuală pentru veniturile proprii de 0,5% și pentru cele partajate de 2,61%. Odată ce ponderea veniturilor proprii în volumul total de venituri (cheltuieli) este de 17,35%, aceasta generează o creștere anuală de 0,09% a veniturilor proprii exprimată din totalul bugetului anual al întregului sector de APL. Similar, odată ce ponderea veniturilor partajate din totalul de venituri constituie 27,83%, obținem 0,45% în mediu creștere anuală din întregul buget local în contul creșterii veniturilor partajate după amalgamare. Efectul total ajunge la 12,64% din totalul cheltuielilor publice, iar în cinci ani va duce la 63,2% din totalul bugetului anual al APL (fără raioane).

Tabelul nr. 8, care este construit exact ca și tabelul nr. 7 prezintă estimările economiilor și creșterilor de venituri în cazul amalgamării de eficiență sporită. În acest caz, în baza calculelor, în afară de economiile care sunt mai mari cu aproape 3 puncte procentuale, există prognoze semnificativ mai mari pentru creșteri la veniturile partajate. Creșterile în mediu a veniturilor proprii în urma măririi mărimii APL comparativ cu starea actuală sunt de 8,2%, iar pentru veniturile partajate de 41,47%. Rata anuală de creștere a veniturilor proprii este de 1,64% și a veniturilor partajate este de 8,29%. Odată ce ponderea veniturilor proprii din veniturile totale (cheltuieli) este de 17,35%, aceasta va duce la o creștere anuală de 0,28% a veniturilor proprii exprimată drept pondere în bugetul anual al întregului domeniu de administrație publică locală. În același timp, odată ce ponderea veniturilor partajate este în totalul de venituri constituie 27,83%, obținem o medie de 2,49% creștere anuală a veniturilor partajate locale totale după amalgamare. Toate aceste beneficii în cinci ani generează un volum egal cu 88,1% din cheltuielile bugetare totale pentru anul 2016. Cu alte cuvinte, economiile din reforma administrativ teritorială vor general în cinci ani aproape un buget anual al tuturor APL de nivelul I.

4.4 Modificarea structurii de cheltuieli

Analiza cheltuielilor arată că în mediu 30-50% din fonduri sunt cheltuite pe educație (o funcție delegată), în timp ce costurile administrative sunt între 10% pentru orașele reședință de raion și pînă la 31% pentru unitățile care au mai puțin de 1500 locuitori. Există APL care alocă 86% din cheltuielile lor pe administrație. Serviciile comunale, categoria cea mai importantă a serviciilor locale este ne semnificativă, ocupînd 6-8% din cheltuieli pentru majoritatea autorităților locale. Doar orașele reședință de raion alocă resurse mai mari pentru servicii comunale – 19% din bugetele lor – un semn că astfel de servicii sunt importante și că există capacitate instituțională pentru prestarea lor. În orașele reședință de raion costurile administrative reprezintă în mediu 10% din buget. Cu excepția a 55 APL (6% din APL), toate autoritățile publice locale cheltuiesc mai mult pe administrație decît pentru toate serviciile comunale luate împreună. În cazul multora dintre acestea mărimile alocate sunt ne semnificative: 214 APL (24%) cheltuie mai puțin de 20 lei (1 Euro) pe an pe persoană pentru toate serviciile comunale, în timp ce 639 APL (71%) alocă mai puțin de 100 lei.

În figura nr. 12 putem de asemenea observa că mărimea APL influențează pozitiv asupra ponderii cheltuielilor pentru serviciile comunale în totalul cheltuielilor locale. Cu toate acestea, această relație nu este atît de puternică ca și în cazul costurilor administrative. Desigur aceasta se datorează faptului că APL-urile au priorități diferite legate de cheltuieli și în loc să cheltuiască pe servicii comunale ar putea prefera să cheltuiască pe protecție socială sau alte competențe pe care le dețin. Cu toate acestea, figura nr. 13 prezintă compromisul atins în cazul costurilor administrative și al celor pentru serviciile comunale – mai puține cheltuieli pe administrație oferă mai multe fonduri pentru servicii comunale.

4.5 Capacitatea de a împrumuta

Datoria la nivel local în Moldova la momentul actual este scăzută – în jur de 0,7% din PIB-ul pentru anul 2013, însă nivelul actual scăzut al datoriei este mai degrabă legat de capacitatea fiscală redusă (cu alte cuvinte capacitatea de a împrumuta) decît de disciplina financiară.²⁷ Odată ce majoritatea autorităților

²⁷ World Bank (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014

locale cheltuiesc majoritatea veniturilor pentru a finanța funcțiile administrative, nu mai există fonduri disponibile pentru a fi utilizate pe surse de finanțare de termen lung, care sunt de obicei utilizate pentru a finanța investițiile în infrastructura comunală. În mod special acest subiect devine relevant în contextul creșterii finanțării disponibile din partea UE. Fără cofinanțarea proiectelor finanțate de UE prin intermediul împrumuturilor nu va fi posibil de accesat aceste fonduri. O astfel de stare de lucruri ar putea avea consecințe devastatoare pentru dezvoltarea comunităților locale mai mici.

4.6. Capacitatea instituțională

Capacitatea instituțională se referă la capacitatea APL-urilor să ofere la un nivel suficient de calitativ bunurile și serviciile locale indiferent de resursele disponibile. Aceasta denotă nivelul tehnic, organizațional și educațional al APL-urilor în administrarea funcțiilor delegate. Unul din motivele investițiilor reduse în APL-urile mai mici este lipsa resurselor umane calificate necesare pentru a întreprinde activitățile administrative necesare. Unul dintre subiectele discutate frecvent legate de capacitatea administrativă este punerea în aplicare a legislației fiscale și colectarea taxelor. Nivelul taxelor locale în totalul veniturilor APL este scăzut și în continuă descreștere (veniturile din taxele pe bunurile imobiliare au scăzut de la 0,7% în 2003 la 0,3% din PIB în 2013)²⁸.

Lipsa atât a investițiilor publice (în special în serviciile comunale) cât și scăderea investițiilor private scad din potențialul de creștere și prin urmare și din cel al veniturilor. Există mai multe cauze pentru investițiile scăzute pe cap de locuitor în orașele din Moldova (cu excepția orașelor Chișinău și Bălți) precum domeniul de aplicare limitate și lipsa infrastructurii, sistemul de impozitare deficient și lipsa economiilor de scară, precum și cauze legate de administrarea ineficientă a procesele de dezvoltare, accesul limitat la căi de transport; un alt grup de cauze ține de interesul redus al investitorilor în orașe și regiuni, precum și legate de instrumente depășite de planificare sau absența acestora²⁹. Toate aceste probleme reies din lipsa resurselor financiare, tehnice și umane care țin de mărimea APL-urilor. Astfel, organizarea administrativ-teritorială actuală generează un "cerc vicios" în care APL-urilor nu au capacitatea să dezvolte precondițiile necesare pentru a crește potențialul de dezvoltare și se află la un nivel scăzut al activității economice și fiscale.

4.7. Capacitatea de administrare a proiectelor

Resursele umane insuficiente și capacitatea redusă pentru dezvoltarea, implementarea și monitorizarea proiectelor locale de investiție este un impediment semnificativ pentru APL-uri. Pentru a putea asigura o calitate mai bună a planificării strategice și administrarea sistemică a investițiilor, APL-urile au nevoie de personal specializat care se va ocupa de administrarea investițiilor și a proiectelor. Cu toate acestea, luând în considerație nivelul scăzut al propriilor venituri, chiar și în APL-urile unde astfel de poziții au fost create, numărul și nivelul capacităților acestui personal este redus.

Instrumentele depășite de planificare sau absența lor este un alt motiv al problemelor de dezvoltare. Multe regiuni ale țării nu au trasat perspective clare și realiste pentru dezvoltarea pe termen lung. La moment puține localități din Moldova au planuri credibile de dezvoltare social-economică. De asemenea,

²⁸ World Bank (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014

²⁹ Ministrul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (2012): Propunere de politica publică privind dezvoltarea urbana echilibrată în Republica Moldova, Chișinău 2012

majoritatea APL-urilor nu sunt echipate cu planuri de dezvoltare urbanistică. Confirm datelor Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Regionale majoritatea planurilor generale din cadrul strategiilor aprobate de orașe nu sunt integrate cu dezvoltare social-economică și acest fapt are un impact negativ asupra dezvoltării durabile a comunităților³⁰.

De asemenea, partea națională de finanțare a investițiilor capitale nu este supusă unei evaluări adecvate. Predispunerea de a subestima costurile, prin indicarea unei poziții optimiste subiective în procesul pregătirii proiectelor este în mod special evidentă în proiectele autorităților publice locale. În ultimii ani costurile estimate la etapa de inițiere au fost depășite în cazul a aproximativ o treime din proiectele locale de investiții cu o valoare medie de 60%. Au fost înregistrate costuri suplimentare în 20% din toate reparațiile capitale organizate la nivel local, iar volumul acestor costuri suplimentare au fost în mediu de aproape 50% din bugetul inițial planificat. Capacitatea de evaluare este foarte redusă, chiar și la nivel de raion. Creșterile de costuri ar putea de asemenea să fie legate de incidența înaltă a corupției.

Cel mai important, alocările pentru cheltuieli capitale nu reduc din inegalitatea în accesarea și calitatea infrastructurii. Cheltuielile capitale nu sunt mai mari în regiunile cu mai multe lipsuri, după cum aceasta este măsurat de Indicele de deprivare a ariilor mici calculat de Ministerul Economiei, un indice care are drept scop identificarea celor mai deprivat arii din Moldova și tratarea inegalităților ce țin de dezvoltare în cadrul și între raioane. Nu există o corelare dintre cheltuielile pe cap de locuitor și deprivarea multiplă a ariilor mici.

4.8. Participarea în proiecte UE de dezvoltare regională

Se estimează că în următoarea perioadă – 2014-2020, datorită faptului că nivelul PIB în Moldova este de 1593 Euro pe cap de locuitor, fiind unul dintre cele mai mici comparativ cu statele UE, potențialul de alocare al fondurilor UE ar putea fi între 7912,0 și 9567,7 milioane Euro. Suplimentar, pentru toate regiunile care se includ în clasificarea regiunilor NUTS 3 vor fi eligibile pentru cooperare transfrontalieră cu un potențial de alocare de fonduri din partea UE pentru Moldova între 161 și 167 milioane Euro.

Cu referire la absorbția fondurilor UE, este de asemenea imposibil de evaluat multitudinea de factori care ar putea fi esențiale pentru o absorbție eficientă. Unele dintre acestea țin de cadrul instituțional care nu ține de sistemul administrativ-teritorial (spre exemplul, mecanismul care susține cofinanțarea, elementele sistemului central de administrare etc.). La moment nu există un regulament privind cofinanțarea proiectelor finanțate de UE care sunt disponibile pentru Moldova, cu alte cuvinte pentru programele de cooperare transfrontalieră. Solicitanții de fonduri, inclusiv APL-urile sunt deci expuse cerinței de cofinanțare atunci când aplică pentru proiecte în cadrul programelor de cooperare transfrontalieră, care în sine nu ține de organizarea administrativ-teritorială, dar mai mult ține de susținerea Guvernului și acoperirea parțială sau totală a celor 10% de cofinanțare, cerință obligatorie pentru proiecte finanțate de UE.

³⁰ Ministrul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (2012): Propunere de politica publica privind dezvoltarea urbana echilibrata in Republica Moldova, Chișinău 2012

Studiul Bremsmits și alții³¹ a menționat faptul că în contextul aspirațiilor de integrare europeană a Moldovei este foarte important ca datele statistice regionale relevante ale țării să fie compilate în corespundere cu bunele practici și standarde UE, luând în considerație caracteristicile Republicii Moldova. Baza de compilare a datelor statistice relevante și comparabile este asigurată prin utilizarea clasifcatoarelor adecvate, inclusiv clasificarea unităților administrativ-teritoriale NUTS care este utilizată în scopurile urmărite de UE avînd o codificare standardizată pentru a face referire la state în scopuri statistice la cele trei nivele de regiuni NUTS.

Reformele administrativ teritoriale trebuie să ia în considerație importanța structurii administrative pentru absorbția fondurilor UE. Cele mai adecvate structuri, ale căror competențe ar putea fi ajustate pentru necesitatea formării mecanismului de absorbție a fondurilor UE sunt regiunile de dezvoltare. Regiunile de dezvoltare ale Moldovei diferă substanțial după mărime (numărul populației) – de la 156 mii în UTA Gagauzia pînă la 987 mii în regiune Centru. Odată ce regiunile NUTS2 și NUTS3 sunt utilizate pentru alocarea fondurilor de coeziune, o atenție specială trebuie oferită metodologiei de alocare a fondurilor UE. O astfel de organizare regională ar putea facilita o planificare informată, planificare îmbunătățită, monitorizare și evaluare, și o comparabilitate mai sporită cu regiunile UE.

În baza studiului foarte detaliat menționat³² este sugerat că cel mai eficient scenariu este includerea întregii țări în regiunea NUTS2 și formarea a trei regiuni NUTS 2 – Nord, Centru, Sud. Cu toate acestea, luînd în considerație situația politică din regiunea transnistreană, se consideră mai adecvat și logic ca Transnistria să devină o regiune NUTS3 separată.

În afară de cele menționate mai sus este important de notat că Regiunile de Dezvoltare Regională nu au funcții administrative. Cu toate acestea, datorită faptului că mărimea lor se include în standardele stabilite de clasificarea NUTS, aceste structuri au hotare potențiale pentru amalgamarea raioanelor, ceea ce ar putea fi nu doar eficient din punct de vedere a costurilor (după cum o menționează studiul Expert Grup³³ sunt economii substanțiale din costurile administrative prin amalgamarea raioanelor) dar de asemenea ar oferi un cadru eficient pentru alocarea fondurilor UE. Suplimentar, modificările la Legea finanțelor publice locale din 2013 care au introdus sistemul bazat pe formulă a veniturilor pentru APL a eliminat subordonarea fiscală a APL-urilor de nivelul I față de raioane³⁴. Prin urmare, unicul motiv pentru existența raioanelor este încercarea de a depăși fragmentarea prin delegarea mai multor funcții către raioane. Totuși este clar că realocarea responsabilităților de cheltuieli funcționale de la APL-urile de

³¹ Bremsmits, Raivis et al. (2014), Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE – NUTS, UNDP, August 2014

³² Bremsmits, Raivis et al. (2014), Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE – NUTS, UNDP, August 2014

³³ Expert Grup (2010): Studiu analitic privind Structura Optimă administrativ-teritorială a Republicii Moldova, Chișinău

³⁴ Cevik, Serhan (2014): Fragmentarea și Dezechilibrele Fiscale Verticale: Lecții pentru Moldova, Document de lucru al FMI, WP/14/233, decembrie 2014, p.7

nivelul I la raioane nu este o substituire a reformelor teritorial-administrative, în special datorită limitărilor ce țin de capacități și la nivel de raion³⁵.

Este important de menționat că nivelul de absorbție a fondurilor UE este legată de mulți factori, nu doar de structurile regionale, care sunt compatibile cu clasificarea NUTS. Mulți factori sunt legați de mărimea APL, capacitățile de administrare a proiectului, potențialul de cofinanțare (potențialul de împrumut), planificarea proiectului / investițiilor și mulți alți factori. Desigur, APL-uri mai mici întâmpină în principiu mai multe obstacole în atragerea fondurilor UE.

³⁵ World Bank (2014): Analiza Costurilor Publice în Moldova, Reforma finanțelor publice locale pentru a asigura o finanțare locală mai eficientă, echitabilă și sustenabilă financiar, , Raport Nr.87268-MD, Washington DC, iunie 2014

5. Concluzii și recomandări

Analiza arată o corelare precum și o cauzalitate strânsă între fragmentarea administrativ teritorială și principalele probleme cu care se confruntă autoritățile locale în Republica Moldova: ineficiența economică generată de capacitatea fiscală scăzută și cheltuieli administrative ridicate, dezechilibre fiscale verticale înalte, lipsa serviciilor locale de bază, mai ales în zonele rurale unde locuiește majoritatea (65.8%) populației sărace, absența structurilor și capacităților instituționale pentru a asigura accesul la servicii și furnizarea lor, inabilitatea autorităților locale și raionale de a facilita dezvoltarea economică locală.

Guvernarea și democrația locală au sens numai dacă autoritățile locale pot îndeplini responsabilitățile și funcțiile care le-au fost încredințate.

Pentru a învinge problemele semnificative produse de puternica fragmentare administrativ teritorială și pentru a crea condițiile necesare pentru a face disponibile, în mod progresiv, serviciile de bază pentru toți cetățenii Republicii Moldova în următorii patru ani, am prezentat și analizat **trei alternative (cu 5 sub-alternative)** pentru APL de nivelul 1 și **9 alternative** pentru nivelul 2.

Sistemul care asigură cea mai bună soluție la problemele identificate și îndeplinește cel mai bine criteriile de evaluare va fi obținut prin **amalgamarea (obligatorie) de mare eficiență** a primului nivel de APL, însoțită de restructurarea celui de-al doilea nivel în **trei guverne regionale**.

Amalgamarea de mare eficiență presupune amalgamarea comunităților mici în unități administrativ teritoriale (municipalități) mari, reducând **numărul total la 111** față de 898 în prezent și atingând o populație medie de 23.800 locuitori (fără Chișinău și Bălți). Acest model necesită renunțarea la raioanele existente în prezent și încredințarea noilor autorități locale a unei porțiuni semnificative a serviciilor publice. Simulările economice bazate pe acest model de amalgamare arată **o reducere cu 70-80% a costurilor administrative**³⁶. Acest model va necesita o perioadă de tranziție pentru a menține și apoi transforma anumite servicii administrative locale.

Se va crea **un nivel Regional** de guvernare. Cele trei regiuni propuse (Nord, Centru, Sud) au cel mai mare potențial pentru integrare regională, dezvoltare echilibrată, fezabilitate operațională, costuri administrative, birouri regionale, beneficii și finanțare UE, și îndeplinesc de asemenea cel mai bine criteriile UE pentru regiunile NUTS.

Amalgamarea reprezintă singura modalitate de a realiza economii importante, reducând cheltuielile administrative și realocând resursele eliberate în acest fel către 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. Noile autorități locale vor putea să extindă furnizarea unor servicii comunale care sunt deja funcționale (cum ar fi colectarea deșeurilor) către localitățile rurale învecinate, și să implementeze proiecte pentru a construi infrastructura necesară pentru furnizarea acestor servicii.

³⁶ A se vedea tabelul din anexa cuprinzând calculul comparativ al economiilor administrative obținute cu diverse tipuri de modele de amalgamare. Calculele autorilor, Date Ministerul Finanțelor 2013.

Între noile autorități locale, circa 30-40 dintre ele **au deja structurile instituționale și capacitatea de a asigura o gamă completă de servicii**, așa cum este prevăzut de lege. Celelalte 70-80 autorități locale reprezintă un număr acceptabil de gestionat pentru un program de întărire de capacități care le va ajuta să devină furnizori de servicii eficiente și eficienți în decurs de 4 ani. **Numărul mediu de angajați pentru noile primării va crește la 40 (patruzeci)** de la 5.7 cât este în prezent.

Restructurarea prin amalgamare nu trebuie să producă o diminuare a reprezentării democratice incluzive și a participării populației în deciziile locale. Consiliile locale alese ale noilor autorități vor trebui să aibă reprezentanți din toate comunitățile/localitățile componente.

Amalgamarea **nu va produce o scădere a numărului total de locuri de muncă în administrația publică locală**. Se va schimba însă tipul locurilor de muncă, rezultând o specializare funcțională în concordanță cu diversele responsabilități funcționale pe care noile autorități locale le vor putea îndeplini. Va trebui organizat un program de formare, re-formare și realocare treptată a personalului din unitățile amalgamate și administrațiile raioanelor către noile autorități locale. O parte din personalul raioanelor va trebui realocat unor unități de-concentrate ale administrației centrale (de exemplu, o parte din personalul Direcțiilor de Finanțe va merge să lucreze în oficiile trezoreriei și va continua coordonarea și monitorizarea autorităților locale, ca și angajați ai Ministerului de Finanțe).

Unitățile administrativ-teritoriale care vor rezulta din amalgamare, atât la nivel local cât și regional, vor avea o acoperire teritorială suficientă precum și resurse pentru a putea planifica și facilita dezvoltarea economică locală.

Noul sistem de finanțe publice locale a realizat un mare pas înainte asigurând autorităților locale fluxuri clare, predictibile, stabile și transparente de venituri, reușind să întărească autonomia și responsabilizarea locală. Reforma administrativ teritorială, prin amalgamarea de mare eficiență, face al doilea mare pas prin creșterea fondurilor pentru servicii comunale, rezultate din economiile realizate din reducerea costurilor administrative, și prin încredințarea responsabilității de furnizare a serviciilor unui număr acceptabil de autorități locale mai puternice, sau unor autorități locale ale căror capacități instituționale pot fi întărite cu adevărat.

Noile unități administrativ-teritoriale vor îmbunătăți de asemenea condițiile de furnizare pentru cele mai importante servicii locale.

Serviciile comunale, precum furnizarea apei potabile, canalizarea sau gestionarea deșeurilor menajere necesită zone largi pentru a putea fi furnizate în mod eficient, în concordanță cu conceptul de regionalizare din strategiile de descentralizare sectorială.

Protecția mediului are de asemenea nevoie de o scară mai largă, fiind asigurată mai bine în unități administrativ teritoriale mai mari.

Cultura poate fi gestionată din centrul noii comune, deoarece instituțiile culturale sunt deja localizate fizic în teritoriu.

Educația și serviciile sociale, care sunt în prezent în responsabilitatea raioanelor, vor fi aduse mai aproape de cetățeni, realizându-se în același timp scara necesară pentru optimizarea serviciilor și a arilor de cuprindere.

Reforma necesită o serie de acțiuni, etape și programe a fi întreprinse pentru a asigura implementarea și tranziția cu succes:

- O campanie strategică și comprehensivă de **comunicare** prin care să se explice obiectivele și, cel mai important, beneficiile reformei. Publicul larg, angajații din autoritățile publice locale și persoanele cu funcții electivă trebuie sensibilizați prin mesaje clare.
- Ajustarea **sistemului electoral** pentru a asigura reprezentarea tuturor localităților în noile consilii locale
- Definitivarea **alocării competențelor și a factorilor din sistemul de finanțare**
- Un **plan și o metodologie** de amalgamare (similară celei ce ține de fuziuni și achiziții pentru cazul întreprinderilor)
- Un program de **dezvoltare instituțională și organizațională**. Acesta ar urma să conțină asistență tehnică pentru administrație la general, administrarea locală a finanțelor publice, precum și prestarea serviciilor
- Planificarea **transferului personalului** și departamentelor din cadrul autorităților publice locale actuale către cele noi
- Fond pentru **disponibilizări** de personal
- Un program de **dezvoltare a resurselor umane** și consolidarea capacităților (instruire). Subiectele ar trebui să consolideze programul de dezvoltare instituțională
- Disponibilitatea **fondurilor suplimentare pentru transformare** (Fondul Național de Transformare)
- Plan și fond de **restructurare a serviciilor deconcentrate de stat**

Opțiunile alternative analizate, deși la prima vedere mai ușor de implementat din punct de vedere politic, conțin importante limitări care le fac ineficiente în termen scurt, dar și în termen lung:

- *Descentralizarea asimetrică* nu răspunde principiilor de bază enunțate în strategia națională de descentralizare și va presupune **schimbări esențiale în sistemul de finanțe publice** recent pus în aplicare. De asemenea, există riscul asocierii majorității autorităților publice locale unor responsabilități simple și limitate, precum și inevitabil va dicta consolidarea raioanelor.
- *Cooperarea inter-municipală (IMC)* nu este în sine un model de organizare administrativ teritorială, însă mai degrabă o alternativă (pe termen scurt) pentru reorganizare. Luând în considerație practicile actuale în proiecte pilot de cooperare inter-municipală în Moldova, complexitatea lor, precum și evaluarea vitezei cu care se implementează politicile privind autonomia locală, ajungem la concluzia că **IMC nu poate aduce rezultate pozitive semnificative în următorii 4 ani** care să fie resimțite pe întreg teritoriul țării.
- *Amalgamarea voluntară și amalgamarea parțială* (a unităților administrativ teritoriale care nu întrunesc cerințele legale de viabilitate) vor genera **economii nesemnificative** ale costurilor administrative **fără a crea condiții suficiente pentru îmbunătățirea serviciilor publice locale** într-un număr suficient de autorități publice locale, întrucât restructurarea nu este atotcuprinzătoare. Există un risc mare că timp de 4 ani populația va fi dezamăgită de rezultate și se va consolida rezistența față de o altă rundă de restructurări.

Cel mai mare obstacol care stă în calea amalgamării unităților administrativ teritoriale de nivelul I nu ține de complexitatea juridică, administrativă sau funcțională, dar din presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții electivă. Actualele 898 consilii locale oferă poziții politice și

roluri de conducere pentru 12 mii de reprezentanți, aleși în mare majoritate în bază de apartenență de partid. O amalgamare rațională va genera în rezultat în jur de 3 mii de funcții electivă, ceea ce este o micșorare dramatică a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale.

Scenarii

Întrucât elementul politic optimal al restructurării teritorial administrative încă urmează a fi decis, în mai jos sunt o serie de scenarii alternative pentru procesul de reformă teritorial-administrativă pentru următorii patru ani.

1. **Amalgamarea obligatorie a autorităților publice locale de nivelul I și crearea unui guvern de nivel regional în locul actualelor raioane în anul 2015** - scenariul propus actualmente. În acest caz va exista disconfort pe termen scurt, legat de numirea recentă a Guvernului. Va fi nevoie de un an pentru a pune la punct toate detaliile, care va fi urmat de lucru de consolidare a capacităților. Necăținând la dificultățile de termen scurt, scenariul va avea impactul major ce ține de îmbunătățirea reală și asigură vizibilitatea maximă posibilă înaintea de următoarele alegeri.

2. **Nu se face reforma în 2015.** Nu se iau acțiuni de reformare în 2015, se utilizează IMC în calitate de soluție de tranziție. Inițierea și implementarea **campaniei de informare pînă în 2019. Inițierea amalgamării în 2018/2019.** Acest scenariu are cele mai mici costuri politice, dar și cel mai mic impact (posibil chiar marginal). Nu există garanții că campania de informare va fi una de succes și că legislatura următoare și guvernul vor trata reforma administrativ teritorială drept o prioritate.

3. **Amalgamare limitată în 2015** (pentru localitățile cu mai puține de 1500/2000 locuitori) urmat de **amalgamare completă în 2019** (va fi nevoie de un studiu nou, bazat pe realități noi). Implementarea **campaniei de informare pînă în 2019.** În acest caz există un **risc sporit de refuz** al celui de-al doilea tur de reforme întrucât primul tur de reforme va genera rezultate reduse.

4. **Amalgamare tranzitorie între 2015-2017** (amalgamare voluntară cu un termen limită) urmată de **amalgamare completă în 2019** (modele noi, începînd de la amalgamări ad-hoc). Implementarea campaniei de informare pînă în 2019. În acest caz există riscul de refuz a celui de-al doilea tur de reforme, întrucât primul va genera rezultate reduse.

Referințe

Legislație:

1. Legea nr. 68 din 05.04.2012 privind aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015
2. Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă
3. Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală

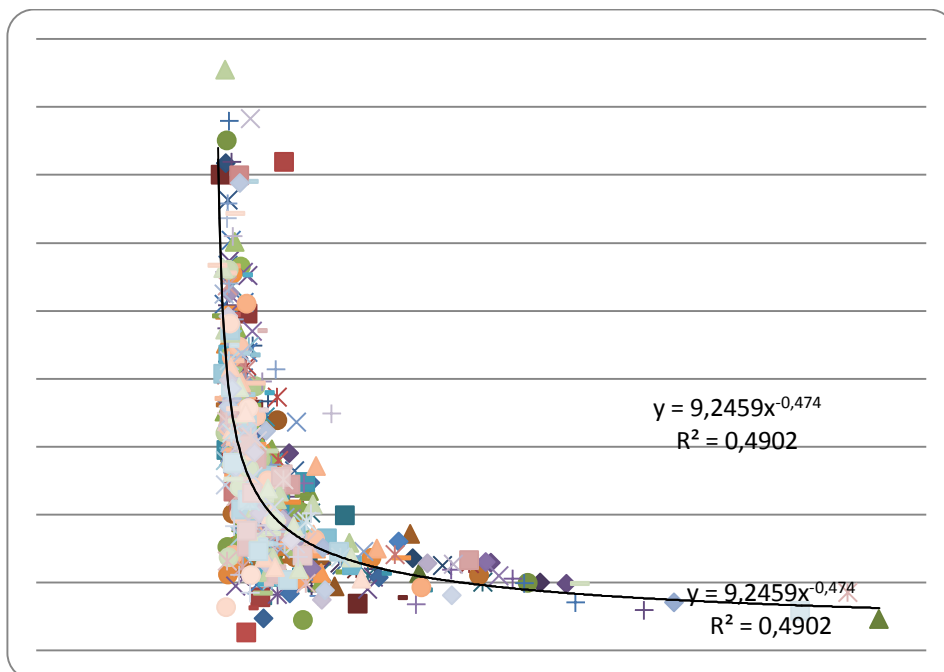
Publicații:

4. Bertelsmann Stiftung (2012), BTI 2012 — Raportul pe țară: Moldova. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2012
5. Consiliul European al municipalităților și regiunilor (2013): Descentralizarea la răscruce. Reforme teritoriale în Europa pe timp de criză, octombrie 2013, www.ccre.org
6. UNICEF (2012): Republica Moldova, Document de Program 2013-2017, septembrie 2012, http://www.unicef.org/about/execboard/files/Moldova-2013-2017-final_approved-English-14Sept2012.pdf
7. Eurostat (2011): Regiunile din Uniunea Europeană. Nomenclatorul unităților NUTS pentru scop de statistică 2010/EU-27, Uniunea Europeană, 2011
8. UNICEF (2008): Impactul migrației asupra copiilor din Moldova, Diferențe dintre politici și practică, octombrie 2008
[http://www.unicef.org/The_Impacts_of_Migration_on_Children_in_Moldova\(1\).pdf](http://www.unicef.org/The_Impacts_of_Migration_on_Children_in_Moldova(1).pdf)
9. Expert Grup (2010): Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă a Republicii Moldova, Chișinău
10. Taralunga, Nicolae (2010): Organizarea și funcționarea administrației publice locale, UNDP Moldova
11. World Bank (2014): Analiza Cheltuielilor Publice din Moldova, Reformarea Sistemului de Finanțe Publice Locale pentru o mai bună și mai Sustenabilă, Eficientă, Echitabilă Administrare a Finanțelor Publice, Report Nr. 87268-MD, Washington DC, iunie 2014
12. Cevik, Serhan (2014): Fragmentarea și Diferențele Fiscale Verticale: lecții din Moldova, Document de lucru al FMI, WP/14/233, decembrie 2014
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42549.0>
13. Raport de evaluare a capacităților administrative a autorităților administrației publice locale – Cancelaria de Stat, JILPD/UNDP 2013.
14. COE 2014 – Analiză de alternativă a reformei de descentralizare în Moldova
15. K. Davey, R. Hertzog, S. Ionita, P.B. Spahn – Raport privind democrația locală în Moldova, Consiliul European, 2013
16. Robert Hertzog ed. - IMC – Cooperarea inter-municipală, Manual Ghid – COE, LGI/OSI, PNUD 2010
17. Proiectul GIZ “Modernizarea Serviciilor Locale” – rapoartele proiectului pentru anul 2014
18. PNUD – Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată – rapoartele proiectului pentru anii 2012, 2013, 2014
19. Bremsmits, Raivis et al. (2014), Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE – NUTS, UNDP, August 2014

20. UN Moldova (2014): Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE – NUTS, Proiectul Comun al ONU „Consolidarea sistemului statistic național” Componenta cu privire la „Îmbunătățirea disponibilității și fiabilității statisticilor regionale pentru factorii de decizie din Republica Moldova”
21. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (2012): Propunere de politica publică privind dezvoltarea urbana echilibrată în Republica Moldova, Chișinău 2012
22. Ken Davey, ed. – Investirea în Dezvoltare regională: Politici și Practici în statele candidate pentru calitatea de membru UE, LGI/OSI, 2003
23. Pawel Swianiewicz ed. Reforma de Consolidare Teritorială în Europa - LGI/OSI 2010
24. Biroul național de Statistica al Republicii Moldova - Notă informativă privind rezultatele preliminare ale Recensământului Populației și Locuințelor din Republica Moldova în anul 2014
25. Carta Europeană a Autonomiei Locale
<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Romanian/122-Romanian.pdf>

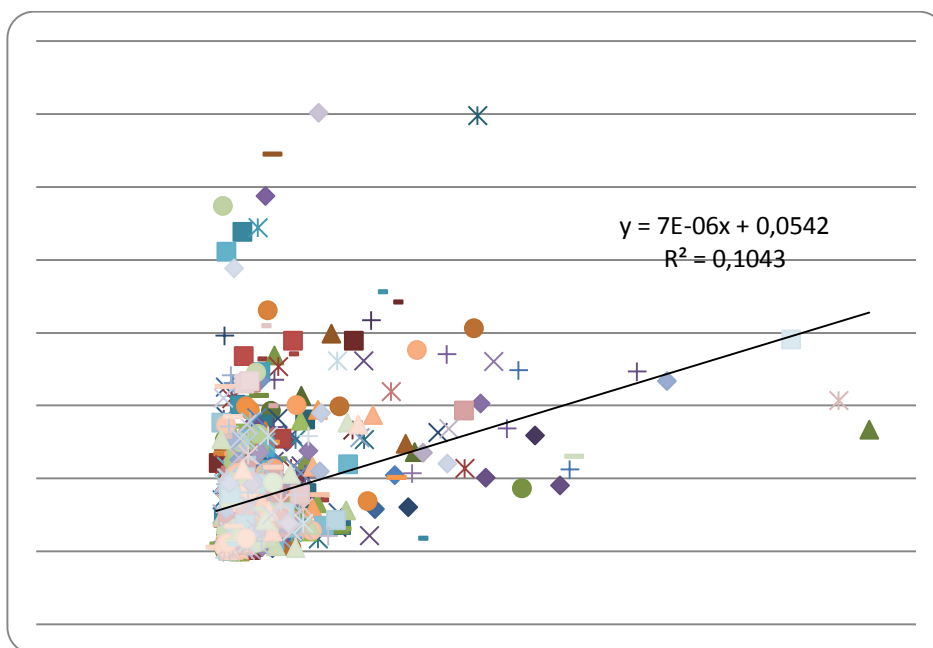
Anexe

Figura nr. 11: Relația dintre ponderea costurilor administrative și mărimea APL-urilor, anul 2013



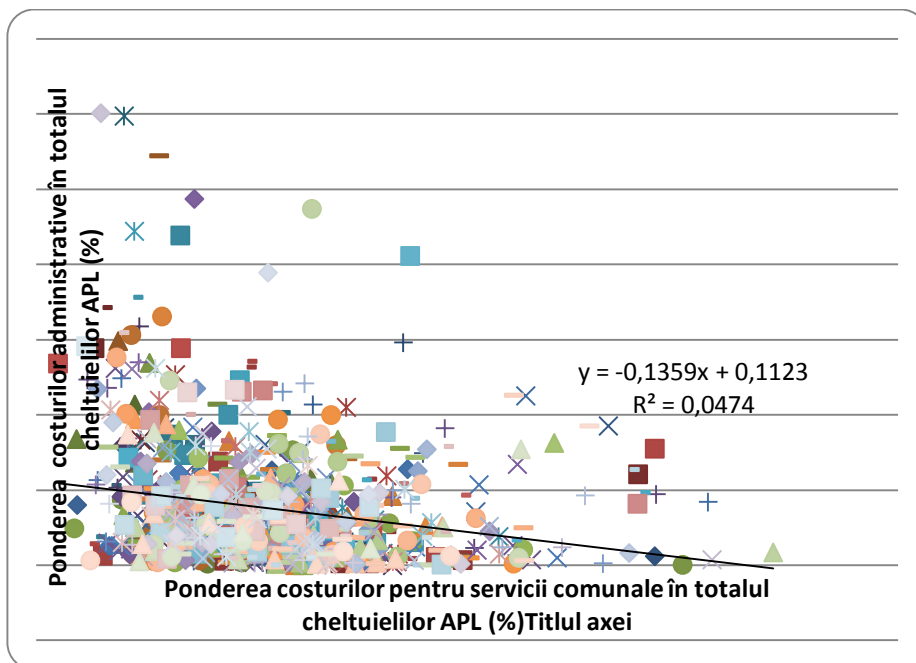
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 12: Relația dintre ponderea cheltuielilor pentru serviciile comunale în totalul cheltuielilor locale și mărimea APL-urilor, anul 2013



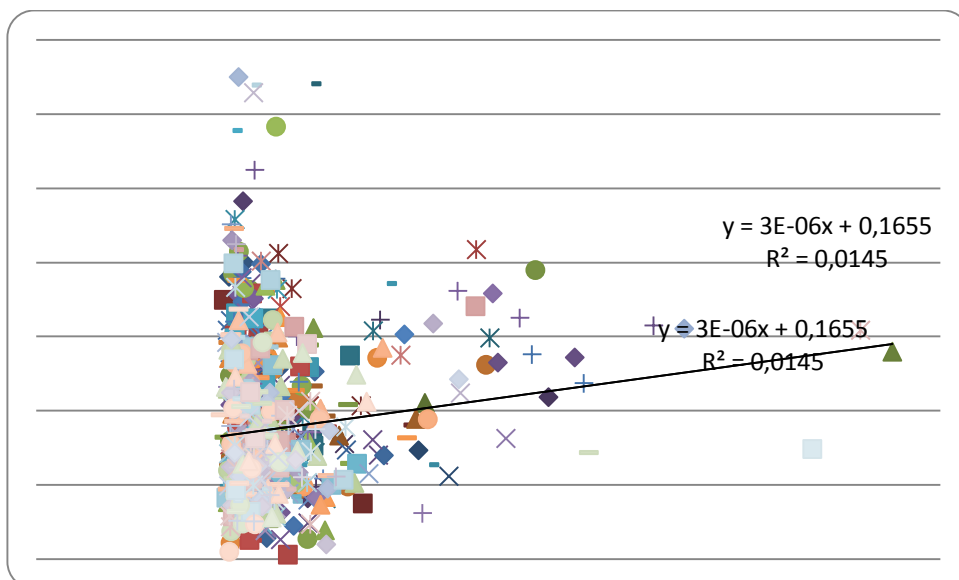
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 13: Relația dintre cheltuielile administrative și serviciile comunale



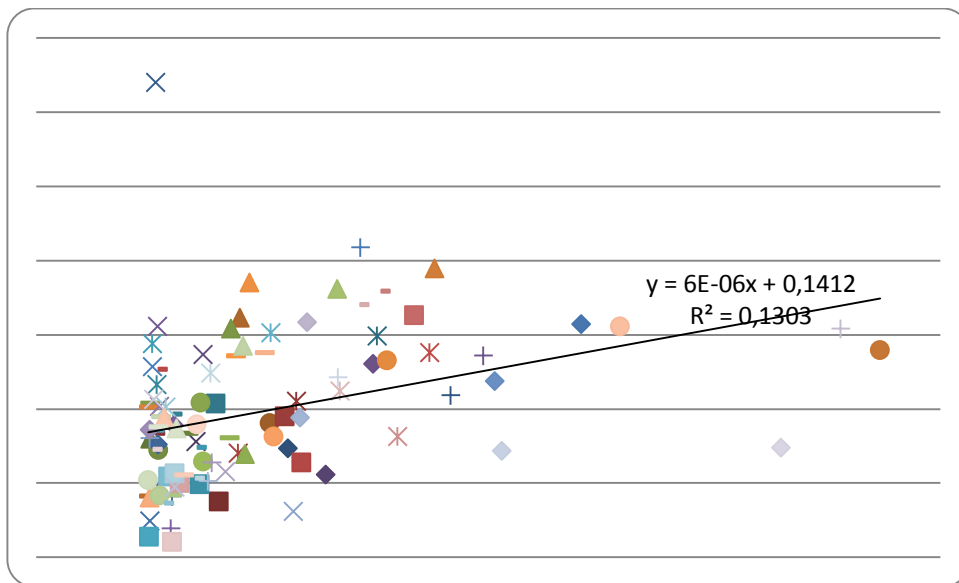
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 14: Relația dintre ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor APL-urilor și mărimea APL-urilor



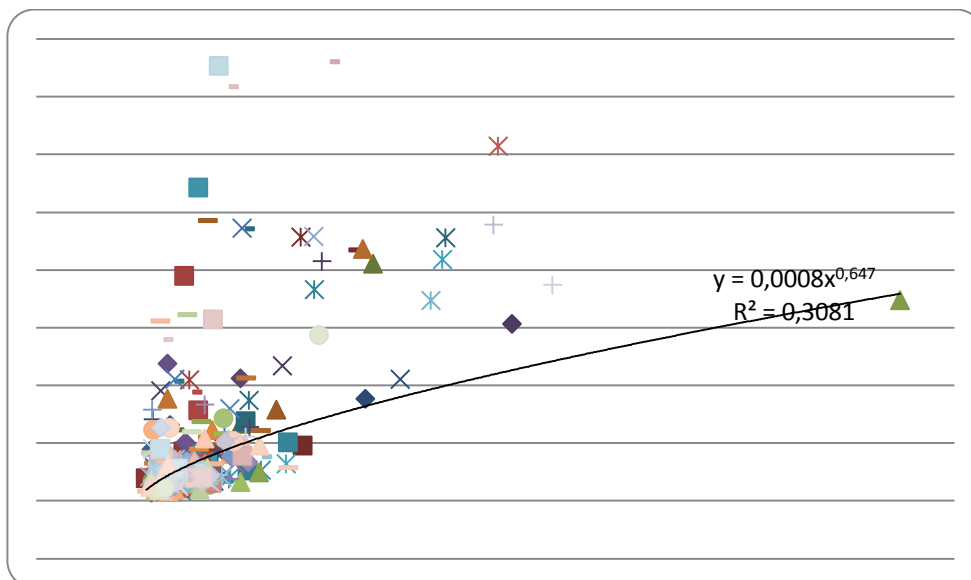
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 15: Relația dintre ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor APL-urilor și mărimea APL-urilor (pentru guverne mai mari de 5000 locuitori)



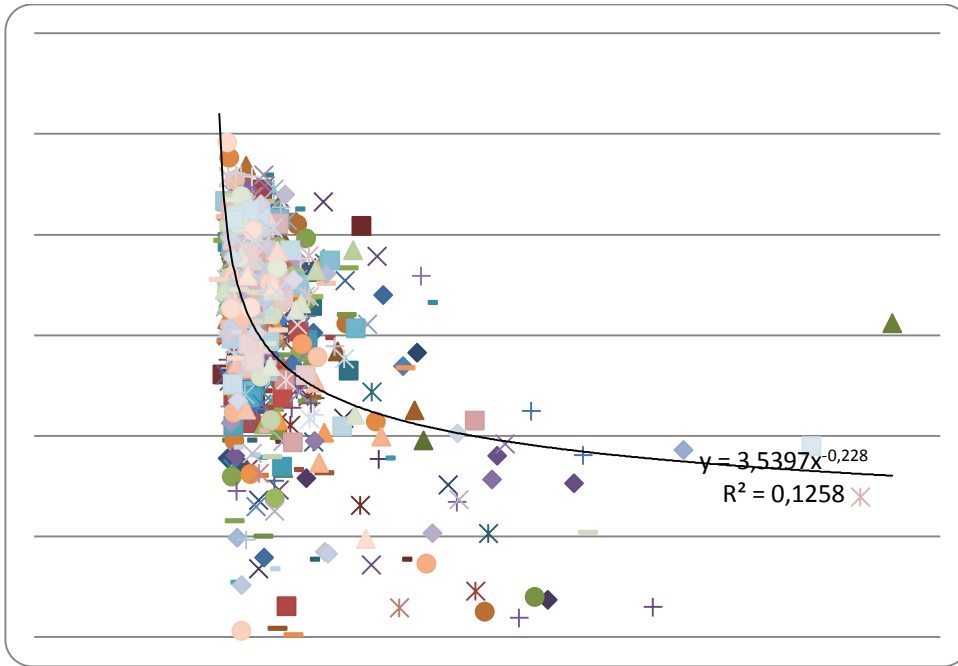
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 16: Relația dintre ponderea veniturilor partajate în totalul veniturilor al APL-urilor și mărimea APL-urilor



Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 17: Relația dintre ponderea transferurilor în totalul veniturilor APL-urilor și mărimea APL-urilor, anul 2013



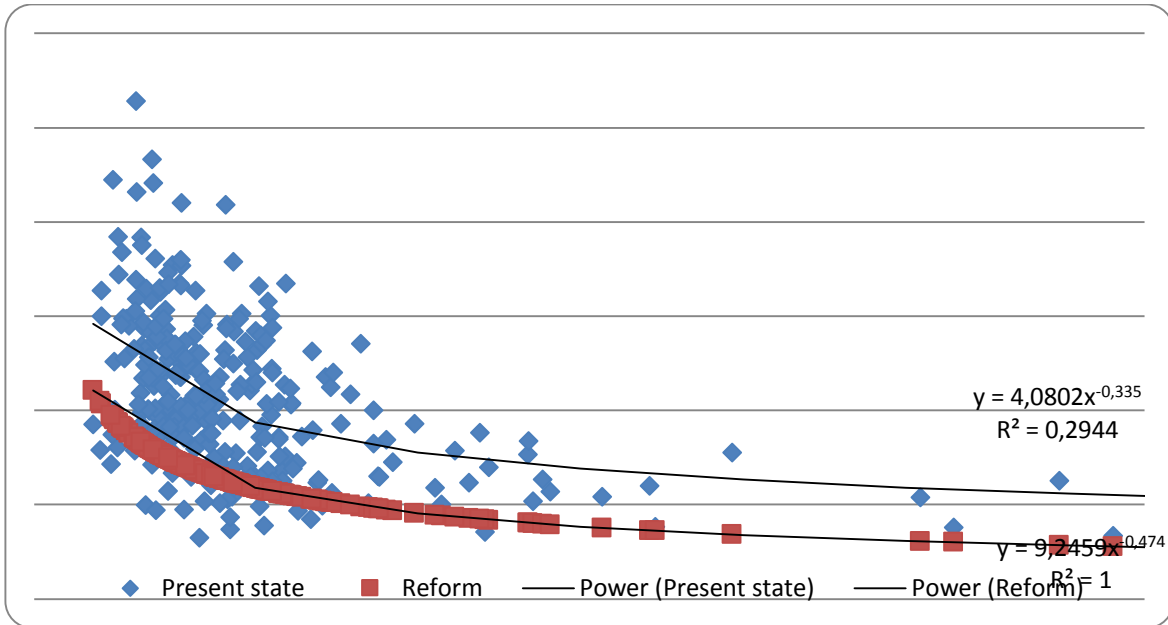
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 18: Relația dintre costurile administrative în totalul costurilor și mărimea APL-urilor (scenariul de amalgamare de eficiență medie)



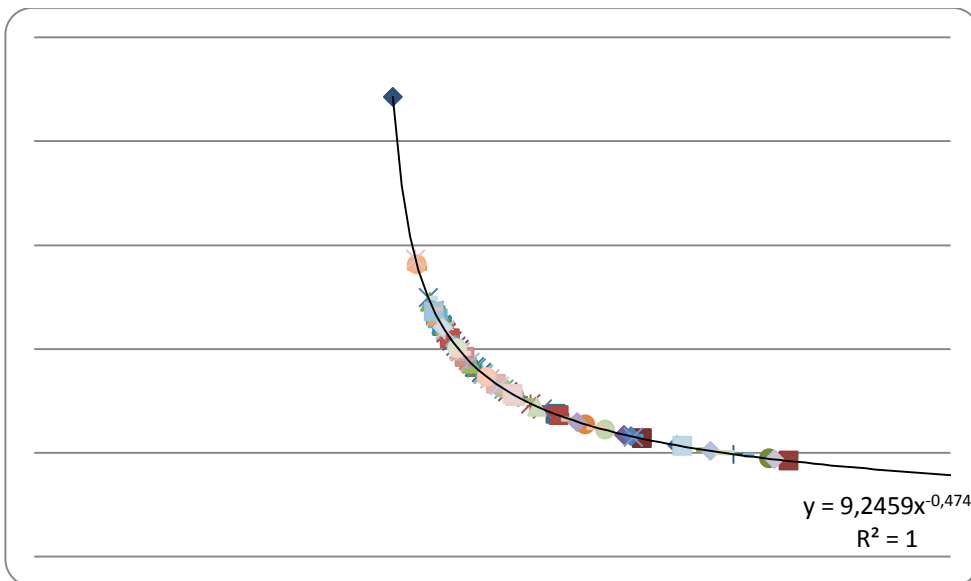
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 19: Comparația dintre eficiența costurilor administrative – starea actuală versus amalgamarea de eficiență medie



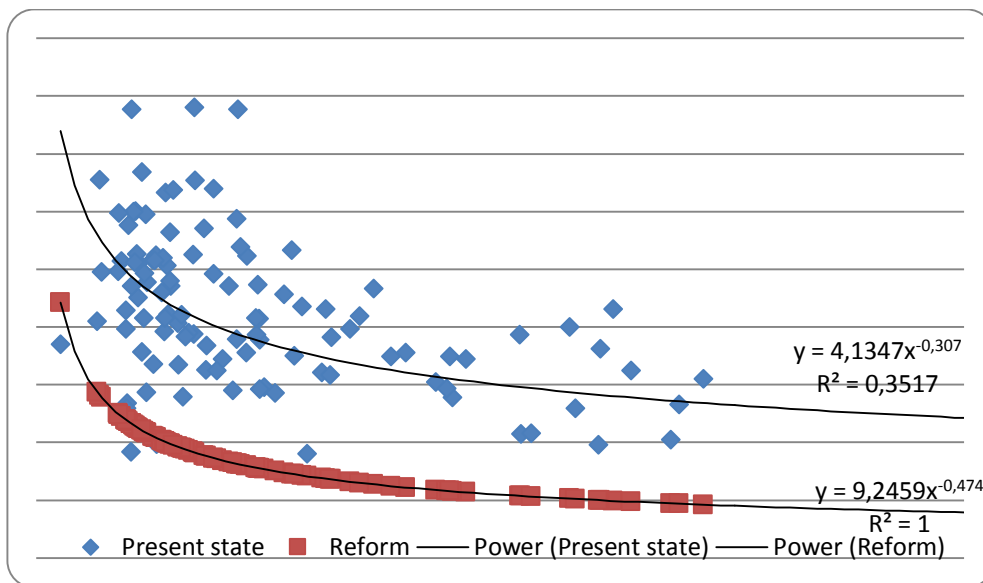
Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 20: Relația dintre ponderea costurilor administrative în total cheltuielilor și mărimea APL-urilor (scenariul de amalgamare de eficiență sporită)



Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Figura nr. 21: Comparația dintre eficiența costurilor administrative – starea actuală versus amalgamarea de eficiență sporită



Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Tabelul nr. 5: Evaluarea calitativă a impactului alternativelor pentru reforme

	Amalgamare	Descentralizare asimetrică	Cooperare inter-municipală și outsourcing
Economiile de scară	Efecte substanțiale pentru serviciile administrative și serviciile comunale	Efecte limitate – limitat doar pentru APL-urile mari	Efecte limitate – se referă doar la o proporție mică din serviciile comunale
Capacitate instituțională	Consolidată datorită resurselor adiționale financiare și umane	Se încadrează în mărimea APL-ului	Efect limitat asupra serviciilor comune
Veniturile APL-urilor	Consolidate de funcția ce ține de mărime	Consolidate sau scăzute în dependență de mărime	Efecte limitate datorită capacității reduse de investiții
Absorbția fondurilor UE	Creșterea semnificativă a potențialului de absorbție	Potențialul de absorbție ridicat sau redus în dependență de	Creștere limitată a potențialului

		mărime	
Administrarea investițiilor publice	Îmbunătățită semnificativ	Fără schimbări	Creștere limitată
Impactul asupra grupurilor vulnerabile	Posibile alocări semnificative a fondurilor pentru protecție socială	Posibile creșteri din partea autorității publice centrale	Fără schimbări

Tabelul nr. 6: Evaluarea calitativă a alternativelor pentru reformă

Modele alternative Elemente	Amalgamare	Descentralizare asimetrică	Cooperare inter-municipală și outsourcing
Costuri	Costuri pe termen scurt legate de reformă	Păstrarea stării actuale a ineficiențelor Costurile de implementare a noilor competențe pentru guvernele mai mari	Nu sunt costuri. Posibile și preferabile în toate scenariile.
Avantaje	Reducerea costurilor totale și ale celor administrative ale APL-urilor Decizii mai bune legate de cheltuieli (structura cheltuielilor) Colectarea mai bună a veniturilor	Decizii mai bune legate de cheltuieli (structura cheltuielilor) Colectarea mai bună a veniturilor și Control mai eficient al cheltuielilor în APL-urile mai mari Unele reduceri la costuri în APL-urile	Economii de scară. Reducerea costurilor administrative

	<p>Control mai eficient al cheltuielilor</p> <p>Resurse umane, financiare și tehnice mai bune – planificare consolidată și creșterea dezvoltării economice locale</p> <p>Șanse mai mari de atragere a fondurilor externe (UE etc.)</p> <p>Putere de împrumut mai mare</p>	mai mici	
Dezavantaje	<p>Costuri pe termen scurt de restructurare și reformă</p> <p>Un anumit nivel de pierdere a participării cetățenilor</p> <p>Creșterea costurilor private (transport etc.)</p> <p>Reducerea numărului de angajați va dezavantaja femeile datorită ponderii mai mari de angajare a femeilor</p>	<p>Costuri administrative mai mari</p> <p>Necesitate pentru o coordonare mai mare</p> <p>Posibile funcții care se suprapun</p> <p>Sunt necesare standarde ridicate pentru livrarea de bunuri și servicii publice</p>	<p>Nu rezolvă problemele cheie</p> <p>Nivel scăzut al impactului economic</p> <p>Impact neglijabil pentru APL-urile mici</p> <p>Lipsa de încredere între APL-uri</p> <p>Proces complicat de luare a deciziilor</p>

Riscuri	Riscuri politice mari legate de implementare Subiectele legate de implementarea tehnică a noului sistem – cadrul de guvernare electronică etc.	Posibilă rezistență – termen lung de implementare Divizare mai puțin clară a responsabilităților	Riscuri de coordonare Riscuri de implementare – istoria nu asigură garanții pentru arii mai mari de astfel de proiecte complexe de coordonare Responsabilitate redusă
----------------	---	---	---

Table 7: Impactul financiar al amalgamării de eficiență moderată exprimată în procent din totalul cheltuielilor tuturor APL-urilor (%)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Economiile de pe administrație	12,10%	12,10%	12,10%	12,10%	12,10%	60,50%
Creșterile la veniturile proprii	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,45%
Creșterile la veniturile partajate	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	2,25%
Total	12,64%	12,64%	12,64%	12,64%	12,64%	63,20%

Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor

Tabelul nr. 8: Impactul financiar al amalgamării de eficiență sporită exprimat ca procent din totalul cheltuielilor tuturor APL-urilor (%)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Economiile de pe	14,85%	14,85%	14,85%	14,85%	14,85%	74,25%

administrație						
Creșterile la veniturile proprii	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	0,28%	1,40%
Creșterile la veniturile partajate	2,49%	2,49%	2,49%	2,49%	2,49%	12,45%
Total	17,62%	17,62%	17,62%	17,62%	17,62%	88,10%

Sursă: Ministerul Finanțelor, calculele autorilor