

Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată

**STUDIU ANALITIC PRIVIND
STRUCTURA ADMINISTRATIV-
TERITORIALĂ OPTIMALĂ PENTRU
REPUBLICA MOLDOVA**

Chișinău, august-octombrie 2010



Acest studiu a fost elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată implementat de Guvernul Republicii Moldova cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entității Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de către Guvernul 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.undp.md

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

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare lucrează cu oamenii la toate nivelurile societății pentru a sprijini crearea unor țări rezistente la crize și pentru a ghida și susține o dezvoltare care contribuie la îmbunătățirea vieții fiecărui om. Prezenți în 177 de țări și teritorii, noi oferim o perspectivă globală și soluții locale pentru abilitarea oamenilor și pentru crearea unor țări rezistente.

Pentru mai multe informații despre acțiunile PNUD vă rugăm să vizitați: www.undp.org, www.undp.md

Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (Un Women) este o organizație ONU, care promovează egalitatea de gen și abilitarea femeilor. În calitate de lider mondial pentru femei și fete, UN Women lucrează pentru accelerarea progresului de satisfacere a necesităților lor la nivel mondial.

Pentru mai multe informații vă rugăm să vizitați: www.unwomen.org

Cuprins:

Sumar executiv	8
Introducere.....	10
Argumentarea necesității acestui studiu.....	10
Cum arată o organizare administrativ-teritorială „optimală”?	10
Scopul studiului	11
1. Abordarea comparativă a fragmentării teritoriale.....	12
Considerentele generale pentru o perspectivă comparativă.....	12
Cehia	18
Estonia	25
Georgia	31
Letonia.....	37
Macedonia.....	43
2. Analiza structurii administrativ-teritoriale curente în Republica Moldova.....	49
Evoluția structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova.....	49
Este teritoriul Republicii Moldova prea fragmentat?.....	52
Ce servicii prestează autoritățile publice în Republica Moldova?.....	55
Analiza cost-eficienței la nivelul primăriilor	58
Analiza cost-eficienței la nivelul raioanelor.....	63
Participarea democratică	68
Diviziunea administrativ-teritorială și dezvoltarea locală	73
3. Modele și criteriile de organizare administrativ-teritorială optimală.....	77
Contextul general și implicațiile acestuia asupra organizării administrativ-teritoriale.....	77
Scopurile reformei administrativ-teritoriale	84
Modelul de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel.....	85
Modelul de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri	95
Cooperarea intercomunală.....	104
4. Concluzii și recomandări.....	109
5. Lista referințelor	114
6. Sursele de informații pentru hărți	118
7. Anexe	119

Lista tabelelor:

Tabelul 1. Modificarea numărului municipalităților în unele țări europene.....	13
Tabelul 2. Modelele de organizare a autorităților subnaționale în țările din UE-27, situația din anul 2009	15
Tabelul 3. Caracteristicile geografice și economice ale țărilor selectate, datele sunt pentru anul 2009 dacă nu se specifică altfel în mod expres	17
Tabelul 4. Distribuția municipalităților în Cehia după numărul locuitorilor, anul 2009.....	19
Tabelul 5. Atribuirea competențelor proprii și împuternicirilor delegate autorităților locale în Cehia, anul 2006	22
Tabelul 6. Distribuția municipalităților în Estonia după numărul locuitorilor, anul 2009.....	26
Tabelul 7. Distribuția municipalităților în Georgia după numărul locuitorilor, anul 2009*	33
Tabelul 8. Competențele exclusive ale unităților administrației publice locale în Georgia	34
Tabelul 9. Principalele schimbări în organizarea administrativ-teritorială a Letoniei.....	39
Tabelul 10. Distribuția municipalităților în Letonia după numărul locuitorilor, anul 2010.....	39
Tabelul 11. Distribuția municipalităților în Macedonia după numărul locuitorilor după două reforme administrativ-teritoriale	45
Tabelul 12. Distribuția primărilor în Moldova după numărul locuitorilor, anul 2008*	53
Tabelul 13. Evoluția cheltuielilor din bugetele locale consolidate pe funcții, în % din PIB și din cheltuielile totale ale bugetelor locale, anii 2006-2009, bugetul executat.....	57
Tabelul 14. Costurile administrative generale ale autorităților publice locale în anii 2005 și 2009	61
Tabelul 15. Structura bugetului agregat al raioanelor, % din total*	64
Tabelul 16. Indicatorii geografici ai unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova	67
Tabelul 17. Numărul de consilieri locali pe unitate administrativ-teritorială și reprezentarea cetățenilor în consiliile locale.....	71
Tabelul 18. Reprezentarea indirectă a cetățenilor de către ONG-urile locale în Regiunea de Dezvoltare Sud.	71
Tabelul 19. Unii indicatori ai dezvoltării infrastructurii fizice și digitale pe raioane	83
Tabelul 20. Dimensiunea medie a municipalităților în cadrul modelului cu două niveluri.....	99
Tabelul 21. Numărul mediu al populației pe grupuri de municipalități în cadrul modelului cu două niveluri	99
Tabelul 22. Distribuția municipalităților după numărul de localități în cadrul modelului cu două niveluri	99
Tabelul 23. Distribuția municipalităților după suprafață în cadrul modelului cu două niveluri.....	99

Lista figurilor:

Figura 1. Dimensiunea demografică medie a municipalităților în unele țări din UE-27, oameni, anul 2009	14
Figura 2. Suprafața medie a municipalităților în unele țări în UE-27, km ² , 2009	15
Figura 3. Evoluția numărului municipalităților în Cehia, 1950-2007	19
Figura 4. Cheltuielile totale și cele ale autorităților locale din ECE și țările selectate ale UE-15, în % din PIB	56
Figura 5. Corelația dintre veniturile proprii și dimensiunea unității administrativ-teritoriale, localități rurale și urbane (municipiile Chișinău și Bălți sunt excluse), anul 2009.....	59
Figura 6. Corelația dintre veniturile proprii și dimensiunea unității administrativ-teritoriale, primăriile rurale, anul 2009	59
Figura 7. Corelația dintre costurile administrative per rezident și dimensiunea unităților administrative rurale, anul 2009	62
Figura 8. Corelația dintre ponderea costurilor administrative în cheltuielile bugetare totale și dimensiunea unităților administrative rurale, anul 2009	62
Figura 9. Corelația dintre cheltuielile pentru învățământ per rezident și dimensiunea unităților administrative rurale, anul 2009	63
Figura 10. Corelația cheltuielilor administrative bugetare totale pe rezident ale autorităților publice raionale și populația raionului, anul 2009	65
Figura 11. Corelația cheltuielilor administrative pe cap de locuitor raportate la prestarea serviciilor educaționale la nivelul autorităților publice raionale și populația raionului, anul 2009	65
Figura 12. Corelația cheltuielilor administrative pe cap de locuitor raportate la prestarea serviciilor de protecție și asigurare socială la nivelul autorităților publice raionale și populația raionului, anul 2009	66
Figura 13. Corelația dintre prezența alegătorilor la urna de vot și dimensiunea unității administrativ-teritoriale, anul 2007	69
Figura 14. Valoare medie a prezenței alegătorilor la urna de vot pe grupurile de primării după mărimea populației, 2007.....	70
Figura 15. Nivelul de interes al cetățenilor față de viața publică locală și regională în funcție de tipul unității administrativ-teritoriale.	72
Figura 16. Satisfacția cetățenilor în ceea ce privește calitatea serviciilor publice în raport cu dimensiunea localității	73
Figura 17. Rata estimată a șomajului* corelată cu dimensiunea localității (municipiile Chișinău și Bălți sunt excluse), anul 2008	74
Figura 18. Corelația între dimensiunea localității și densitatea întreprinderilor non-agricole (municipiile Chișinău și Bălți nu sunt incluse), anul 2008	75
Figura 19. Evoluția PIB-ului Moldovei (1992 = 100%) și cheltuielilor bugetare (% din PIB)	77
Figura 20. Dispersia PIB/locuitor* regional, % din media națională a PIB/locuitor, 2006**	78
Figura 21. Distribuția unităților administrativ-teritoriale după numărul populației, mii persoane.....	87

Lista hărților:

Harta 1. Republica Moldova și țările selectate ca studii de caz	12
Harta 2. Organizarea administrativ-teritorială a Cehiei	18
Harta 3. Organizarea administrativ-teritorială a Estoniei	25
Harta 4. Organizarea administrativ-teritorială a Georgiei.....	32
Harta 5. Organizarea administrativ-teritorială a Letoniei	37
Harta 6. Organizarea administrativ-teritorială a Macedoniei	43
Harta 7. Distribuția primăriilor cu numărul populației mai mic de 1 500 de locuitori	54
Harta 8. Veniturile proprii ale administrației publice locale de nivelul întâi, lei pe cap de locuitor, anul 2008	79
Harta 9. Distribuția unităților administrativ-teritoriale după numărul de locuitori, 2008.....	81
Harta 10. Amplasarea satelor îndepărtate	82
Harta 11. Modelul propus de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel în Republica Moldova	88
Harta 12. Distribuirea localităților pe municipalități în cadrul modelului propus de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel.....	89
Harta 13. Regiunile cu potențiale tensiuni etnice în rezultatul reorganizării administrativ-teritoriale din cadrul modelului cu un singur nivel propus	90
Harta 14. Modelul propus de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri în Republica Moldova ⁹⁷	
Harta 15. Regiunile cu potențiale tensiuni etnice în rezultatul reorganizării administrativ-teritoriale din cadrul modelului propus cu două niveluri.....	98

Lista anexelor:

Anexa 1. Distribuția unităților administrativ-teritoriale actuale în municipalitățile din cadrul modelului de împărțire administrativ-teritorială a Republicii Moldova cu un singur nivel 119

Anexa 2. Distribuția unităților administrativ-teritoriale actuale în municipalitățile din cadrul modelului de împărțire administrativ-teritorială a Republicii Moldova cu două niveluri..... 149

SUMAR EXECUTIV

În ultimii 50 de ani majoritatea țărilor europene au redus numărul autorităților administrației publice locale prin amalgamarea localităților învecinate în unități municipale mai mari. Scopul principal al acestor fuzionări a constat în sporirea eficienței economice în procesul de prestare a serviciilor publice. În același timp, în mai multe țări au fost majorate și dimensiunile unităților administrative de nivel superior (regiuni), pentru a obține economii de scară mai mari și a le face mai competitive la nivel național și internațional.

Majoritatea țărilor europene care au dimensiuni și populații similare cu cele ale Moldovei au adoptat sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, dar și Bulgaria și Finlanda), o excepția notabilă de la această regulă fiind Belgia. Cu toate acestea, în UE-27 predomină sistemul cu două niveluri, întâlnit inclusiv în câteva țări mai mici care au adoptat acest model: Republica Cehă, Danemarca, Irlanda, Olanda, Slovacia. Țărilor mai mari le este caracteristic modelul administrativ-teritorial cu trei niveluri (inclusiv federal sau regional), exemple fiind Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit. În scopul realizării acestui studiu, am analizat mai aprofundat cinci țări (nu doar din UE), care au o oarecare experiență în implementarea reformelor administrativ-teritoriale în ultimii 20 de ani.

În **Republica Cehă** autoritățile locale sunt organizate în două niveluri. **Estonia** se bazează pe modelul cu un nivel, la care a trecut în anul 1993, cele 15 regiuni ale sale constituind mai degrabă un nivel inferior al guvernului central decât un nivel al administrației publice locale. **Georgia** este un exemplu tipic în care geografia și geopolitica creează constrângeri considerabile pentru divizarea administrativ-teritorială a țării și menține un sistem administrativ-teritorial extrem de centralizat, cu mai multe niveluri. În anul 2009 **Letonia** a trecut de la sistemul administrativ-teritorial cu două niveluri la cel cu un singur nivel. **Macedonia** a trecut mai întâi printr-o fragmentare teritorială după care, în anul 2005, prin consolidarea teritorială și are în prezent un sistem de administrație publică locală cu un singur nivel.

În comparație cu alte țări, similare ca teritoriu și populație, Moldova nu reprezintă un caz extrem de fragmentare teritorială. Totuși, analiza efectuată a scos în evidență multe posibilități de a reduce costurile operaționale la ambele niveluri ale sistemului administrativ-teritorial actual - cel al primărilor și cel raional. O anumită îmbunătățire este posibilă chiar și fără reforme importante, prin simpla aplicare a prevederilor legale privind limita numerică pe care trebuie s-o atingă populația unei comunități rurale pentru a deveni primărie (1500 de locuitori). În prezent media costurilor operaționale generale ale administrației publice locale exprimate în lei moldovenești pe cap de locuitor sunt de 2,5 ori mai mari în comunități rurale cu mai puțin de 1500 de locuitori decât în cele cu mai mult de 5000 de locuitori. Diferențele de eficiență la nivel raional sunt la fel de remarcabile: datele arată că în trei cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor operaționale pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hâncești, Cahul, Orhei).

Pentru a spori eficiența administrației publice locale, în acest studiu au fost propuse trei modele de reorganizare a teritoriului țării: modelul cu un singur nivel, modelul cu două niveluri și modelul bazat pe cooperare intercomunală. Ultimul nu reprezintă un model propriu-zis de organizare administrativ-teritorială, ci mai degrabă o alternativă (pe termen scurt) a consolidării teritoriale.

Modelul cu un singur nivel presupune desființarea nivelului raional și împuternicirea administrațiilor locale să ofere un volum considerabil de servicii publice, precum și oferirea unui grad mai mare de autonomie fiscală. Aceasta presupune fuzionarea comunităților mici în unități administrativ-teritoriale mai mari, numărul

acestora ajungând de la 900 în prezent la 111. Harta 11 reprezintă divizarea administrativ-teritorială propusă, mai multe detalii fiind incluse în Anexa 1. Simulările economice făcute pe baza modelului cu un singur nivel propus sugerează o reducere de aproape trei ori a costurilor administrative. Totuși, acest model solicită de la autoritățile centrale voință și fermitate politică ieșită din comun, precum și abilități de comunicare publică excepționale, deoarece reducerea considerabilă a numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi va provoca insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale administrației publice.

În cadrul modelului cu două niveluri propunem desființarea sistemului actual de raioane și transformarea regiunilor de dezvoltare în regiuni administrative, numindu-le “raioane” pentru a respecta prevederile constituționale. Aceasta va reduce costurile administrative la nivelul al doilea de aproximativ 5-6 ori, fără a afecta considerabil calitatea serviciilor, cu condiția că administrațiile locale vor primi competențe mai importante. Dimensiunile mai mari sunt importante pentru ca regiunile să se implice eficient în cooperarea internațională și să producă un impact real asupra dezvoltării economice regionale. Existența administrațiilor publice la nivel de regiuni va permite reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi de la 900 în prezent la 289, ceea ce va aduce primului nivel al administrației publice economii de 40-45% la capitolul cheltuieli operaționale. Harta 14 ilustrează modelul propus, mai multe detalii fiind expuse în Anexa 2. Modelul cu două niveluri va întâmpina mai puțină rezistență din partea autorităților publice locale vizate, dar mai multă rezistență din partea autorităților raionale, care își vor pierde locurile de muncă dacă un astfel de model va fi implementat.

Ambele modele pot include cooperarea intercomunală ca activitate implicită, care, indiferent de model, trebuie încurajată. Totodată, cooperarea intercomunală poate fi aplicată și ca opțiune separată, dacă autoritățile centrale consideră că nu sunt întrunite condițiile politice pentru o reorganizare administrativ-teritorială ambițioasă a țării. Totuși, trebuie de subliniat că cooperarea intercomunală nu poate reprezenta o alternativă permanentă fuzionării, deoarece ultima este un imperativ economic. De asemenea, cooperarea intercomunală implică și ea multe aspecte complexe ce țin de coordonarea și ajustarea bugetelor.

Totodată, datele statistice și cercetările economice existente sugerează că, dacă sistemul actual al finanțelor publice locale va rămâne neschimbat, fuzionarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și doi nu va duce la majorarea considerabilă a veniturilor proprii. Vor fi necesare schimbări esențiale în sistemul finanțelor locale, inclusiv alocații mai mari și mai previzibile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile de stat.

Scenariul cel mai fezabil al implementării, atât a modelului cu un singur nivel, cât și a celui cu două niveluri, ar consta în aplicarea, înaintea alegerilor din 2011, a cerinței legale obligatorii de 1500 de locuitori pentru ca o localitate să devină primărie rurală, urmată de o etapă de fuzionări voluntare între alegerile locale generale în anii 2011 și 2015 (eventual însoțite de stimulente financiare), după care să urmeze fuzionarea obligatorie după alegerile din anul 2015.

Trebuie de menționat că indiferent de modelul reorganizării administrativ-teritoriale ales, există un set de **măsuri neregrabile** ce trebuie implementate pentru a spori eficiența autorităților publice locale. Aceste măsuri includ: proceduri optimizate de petiționare civilă, utilizarea pe scară mai largă a serviciilor electronice la nivel regional și local, utilizarea mai largă a tehnologiilor electronice pentru a îmbunătăți comunicarea între diferite niveluri ale autorităților publice și proceduri avansate de elaborarea bugetului la nivel local.

INTRODUCERE

ARGUMENTAREA NECESITĂȚII ACESTUI STUDIU

Amplasată într-o regiune în care se intersectează mari interese geopolitice, supusă multor influențe culturale și ideologice, Republica Moldova are o istorie foarte tumultuoasă, care s-a reflectat și în organizarea sa administrativ-teritorială fluidă.

Evident, chiar și în țări cu sisteme democratice mature și stabile, organizarea administrativ-teritorială nu rămâne neschimbată în timp, ci este ajustată adesea în funcție de noile priorități, necesități și resurse disponibile¹. Totuși, schimbările în structura administrativ-teritorială a acestor țări sunt dictate mai frecvent de logica economică și principiile regionalizării geografice, și nu doar de aranjamente politice sau considerente electorale. În țări ca Moldova, care nu au o tradiție lungă de autoadministrare, schimbările administrativ-teritoriale și politicile regionale cel mai des nu sunt bazate pe necesități, ci reprezintă o consecință a schimbărilor geopolitice sau a unor procese politice interne.

Dat fiind că istoric administrația publică locală în Moldova a fost într-o stare de "revoluție continuă", în prezent acest nivel administrativ este slab și nu exercită vreo influență palpabilă asupra eficienței prestării serviciilor publice, calității vieții și dezvoltării economice a teritoriilor administrate. În prezent administrația publică locală în Moldova este influențată atât de modelele și principiile europene, cât și de vestigiile sovietice, ultimele aparent având o influență mai mare. Unul din efectele negative ale acestor reforme prelungite a fost diminuarea încrederii populației în administrația publică locală și, prin extensie, și în statul propriu-zis. Prin urmare, este imperios necesar să se analizeze cu obiectivitate sistemul administrativ-teritorial actual, în special pe baza principiilor economice și geografice, și să se evalueze în ce măsură acesta corespunde necesităților cetățenilor la nivel local sau regional și intereselor naționale mai ample de dezvoltare economică, consolidării democrației și respectării drepturilor omului.

CUM ARATĂ O ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ „OPTIMALĂ”?

Experiența europeană arată că nu există o dimensiune “optimală” a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau doi, la fel cum nu există nici “cea mai bună” structură administrativă, care ar avea o aplicare universală². Demarând elaborarea prezentului studiu, autorii nu au avut nici o preconcepție precum că modelul administrativ-teritorial românesc sau francez sau scandinav sau oricare alt model este cel mai potrivit pentru Moldova, chiar dacă în scopuri de comparație a fost analizată experiența țărilor relativ similare Moldovei sub aspect geografic și demografic, precum și experiența țărilor care au trecut recent printr-o reformă administrativ-teritorială. În același timp, abordarea analitică nu s-a bazat pe careva preferințe politice sau ideologice.

Am pornit de la supoziția că scopul oricărei reforme administrativ-teritoriale ar consta în crearea unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală. În această privință am încercat să formulăm condițiile cărora trebuie să corespundă sistemul și am estimat în ce mod diferite modele vor întruni aceste condiții în cazul Moldovei. Totodată, nu am abordat această sarcină ca pe o problemă de optimizare matematică, deoarece sunt implicate nu doar resurse economice, ci și considerente ce țin de economie politică, bazate pe interesele și preferințele părților interesate, pe valori universale cum ar fi drepturile omului, egalitatea genurilor și incluziunea socială,

¹ Consiliul Comunelor și Regiunilor din Europa, 2009.

² Swianiewicz (ed.), 2010.

care nu sunt întotdeauna ușor de cuantificat. Nu mai puțin important este faptul că, deoarece Moldova este o societate complexă din punct de vedere etnic, divizarea administrativ-teritorială trebuie să țină cont și de acest factor.

SCOPUL STUDIULUI

Studiul răspunde la câteva întrebări principale:

- Satisface oare structura administrativ-teritorială actuală prioritățile dezvoltării locale, regionale și naționale ale Republicii Moldova? Este fragmentarea într-adevăr o problemă pentru Moldova? Ar fi consolidarea teritorială o soluție?
- Care sunt principalele neajunsuri ale structurii administrativ-teritoriale actuale? Aici unitățile administrativ-teritoriale de primul și al doilea nivel sunt analizate conform unui set de criterii (dimensiunea teritoriului administrat, numărul populației, finanțele publice locale, veniturile pe cap de locuitor) și este evaluată cost-eficiența lor.
- Cum pot fi amalgamate cel mai bine unitățile teritoriale (orașe, orășele, sate), în câte unități administrative și în câte niveluri? Ce modele pot fi aplicate aici?
- Care ar fi interacțiunile administrative și financiare între aceste unități teritoriale? Ce alte mecanisme și instrumente pot fi necesare pentru prestarea eficientă a serviciilor publice (modele de cooperare intercomunală, asociații și rețele de servicii publice)?
- În baza evaluării amănunțite a riscurilor, cum poate fi reformat sistemul actual: prin modificarea treptată sau prin introducerea unui sistem totalmente diferit?

Pentru a răspunde la aceste întrebări, studiul este structurat în trei capitole principale.

În primul capitol am prezentat cea mai relevantă experiență europeană privind reformă administrativ-teritorială. Pentru aceasta, am analizat cinci țări, care au anumite similitudini cu Moldova: Cehia, Estonia, Letonia, Georgia și Macedonia.

În capitolul al doilea analizăm evoluția și situația actuală a structurii administrativ-teritoriale a Moldovei. Am examinat în special eficiența economică a sistemului, efectuând analiza cost-beneficiu a unităților administrativ-teritoriale de primul și al doilea nivel. În continuare am analizat în ce mod dimensiunea unităților administrativ-teritoriale afectează participarea democratică (prin prezența la urne a alegătorilor la alegerile locale) și satisfacția cetățenilor față de serviciile prestate de către administrația publică locală.

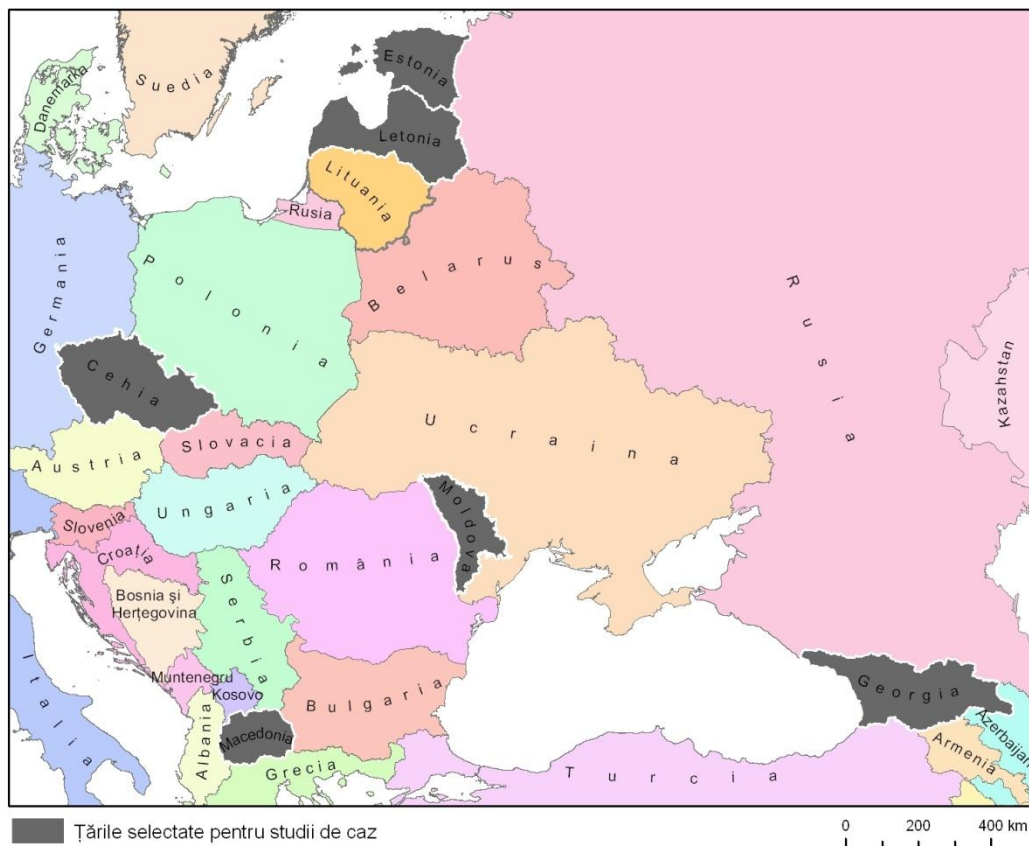
În cel de-al treilea capitol propunem trei modele de eficientizare a organizării administrativ-teritoriale a țării. Primul este modelul cu un singur nivel, care oferă niște avantaje economice semnificative, însă are șanse mari să fie respins de actorii locali, fiindcă numărul primăriilor va fi micșorat de aproape opt ori. Al doilea model este unul cu două niveluri, care este mai lejer din punct de vedere al reducerii numărului unităților administrative de primul nivel, dar propune schimbări considerabile în unitățile administrative de nivelul al doilea. A treia opțiune nu este un model propriu-zis, ci mai degrabă o alternativă de scurtă durată, bazată pe cooperarea intercomunală.

1. ABORDAREA COMPARATIVĂ A FRAGMENTĂRII TERITORIALE

CONSIDERENȚELE GENERALE PENTRU O PERSPECTIVĂ COMPARATIVĂ

Scopul analizei efectuate în acest capitol este dublu. În primul rând, vor fi trase anumite concluzii generale din soluțiile la problemele fragmentării teritoriale aplicate de diferite țări europene. În al doilea rând, vor fi analizate câteva studii de caz, și anume cele ale Cehiei, Estoniei, Georgiei, Letoniei și Macedoniei (Harta 1).

HARTA 1. REPUBLICA MOLDOVA ȘI ȚĂRILE SELECTATE CA STUDII DE CAZ



Sursă: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”

Pentru studierea țărilor relevante s-a utilizat metodologia analitică și comparativă. Studiile de caz presupun identificarea similitudinilor și diferențelor, a factorilor care influențează succesul sau eșecul reformelor teritoriale și provocările/barierele potențiale ce ar putea întârzia procesul reformei. Analiza are ca scop elucidarea următoarelor aspecte ce țin de toate etapele unui proces de politici: formularea politicii, consultarea și atingerea unui consens, luarea deciziilor, etapele implementării politicii și evaluarea rezultatelor. Analiza va încerca să clarifice dacă obiectivele reformelor teritoriale în aceste cinci țări au fost atinse, care au fost efectele secundare negative și ce fel de abordări au fost aplicate pentru a le remedia.

PRINCIPALELE TENDINȚE ÎN ADMINISTRAȚIA TERITORIALĂ ÎN ȚĂRILE EUROPENE

Din anii '60, tendința generală în țările europene este de fuzionare a localităților mici în unități administrativ-teritoriale mai mari. Aproape toate țările din Europa de vest și de nord și-au redus numărul municipalităților în a doua jumătate a secolului al XX-lea.³ După cum se observă în Tabelul 1, multe țări europene dezvoltate au optat pentru regruparea orașelor și satelor în municipalități mai mari. În majoritatea cazurilor, acest proces nu

³ Fox și Gurley, 2006.

a luat forma unor episoade singulare, numărul unităților administrativ-teritoriale micșorându-se treptat în ultimii 50 de ani.⁴ În unele țări acest proces a fost ghidat de obiective economice de sporire a eficienței serviciilor publice prin direcționarea resurselor în investiții publice, contrapus subsidizării municipalităților minuscule. În altele, amalgamarea teritorială a fost rezultatul reformelor promovate de autoritățile centrale. Din diverse motive, un alt grup de țări a păstrat *status quo*-ul și nu a implementat nici o reformă teritorială semnificativă. Cele mai puține țări, unele dintre care se află în partea de jos a tabelului⁵, deși au încurajat fragmentarea, de obicei au favorizat cooperarea intercomunală pentru prestarea serviciilor pe arii mai vaste.

TABELUL 1. MODIFICAREA NUMĂRULUI MUNICIPALITĂȚILOR ÎN UNELE ȚĂRI EUROPENE

Țara	Numărul municipalităților în trecut (anul indicat în paranteze)	Numărul municipalităților în prezent, 2009	Modificarea, %
Danemarca	(1950) 1387	98	-93
Lituania	(1990) 581	60	-90
Suedia	(1950) 2281	290	-87
Grecia	(1950) 5774	1034	-82
Marea Britanie	(1950) 2028	435	-79
Letonia	(1990) 570	118	-79
Belgia	(1950) 2669	589	-78
Olanda	(1950) 1015	443	-56
Germania	(1950) 25930	12229	-53
Norvegia	(1950) 744	431	-42
Austria	(1950) 3999	2357	-41
Finlanda	(1950) 547	348	-36
Spania	(1950) 9214	8111	-12
Elveția	(1950) 3097	2758	-11
Estonia	(1990) 254	227	-11
Franța	(1945) 38814	36682	-5
Polonia	(1988) 2399	2418	1
Ungaria	(1980) 3122	3153	1
Portugalia	(1974) 304	308	1
Italia	(1950) 7781	8100	4
România	(1998) 2948	3176	8
Moldova (inclusiv Transnistria)	(1988) 881	980	11
Cehia	(1990) 4104	6248	52

Notă: Guvernul Moldovei nu a fost în stare să influențeze numărul unităților administrativ-teritoriale în regiunea separatistă Transnistria;

Surse: Banca Mondială, 2003; Dexia, ediția din 2009/2010.

Majoritatea studiilor asupra problemelor ce țin de dimensiunea și eficiența autorităților publice locale utilizează populația unităților administrativ-teritoriale în calitate de unitate primară pentru analiză.⁶ Acest lucru se datorează în principal legăturii inevitabile care există între nivelul de venituri ale autorităților locale (și, astfel, numărul rezidenților impozabili) și costurile prestării serviciilor pe cap de locuitor. Suprafața unității administrativ-teritoriale și densitatea populației și așezărilor rezidențiale, de asemenea, influențează eficiența autorităților locale (costurile prestării serviciilor cresc odată cu distanța), dar nu în aceeași măsură ca și populația. În funcție de tradiții, condiții geografice, interese politice și alți factori importanți, dimensiunea medie a populației din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel în țările UE-27 variază între 1510

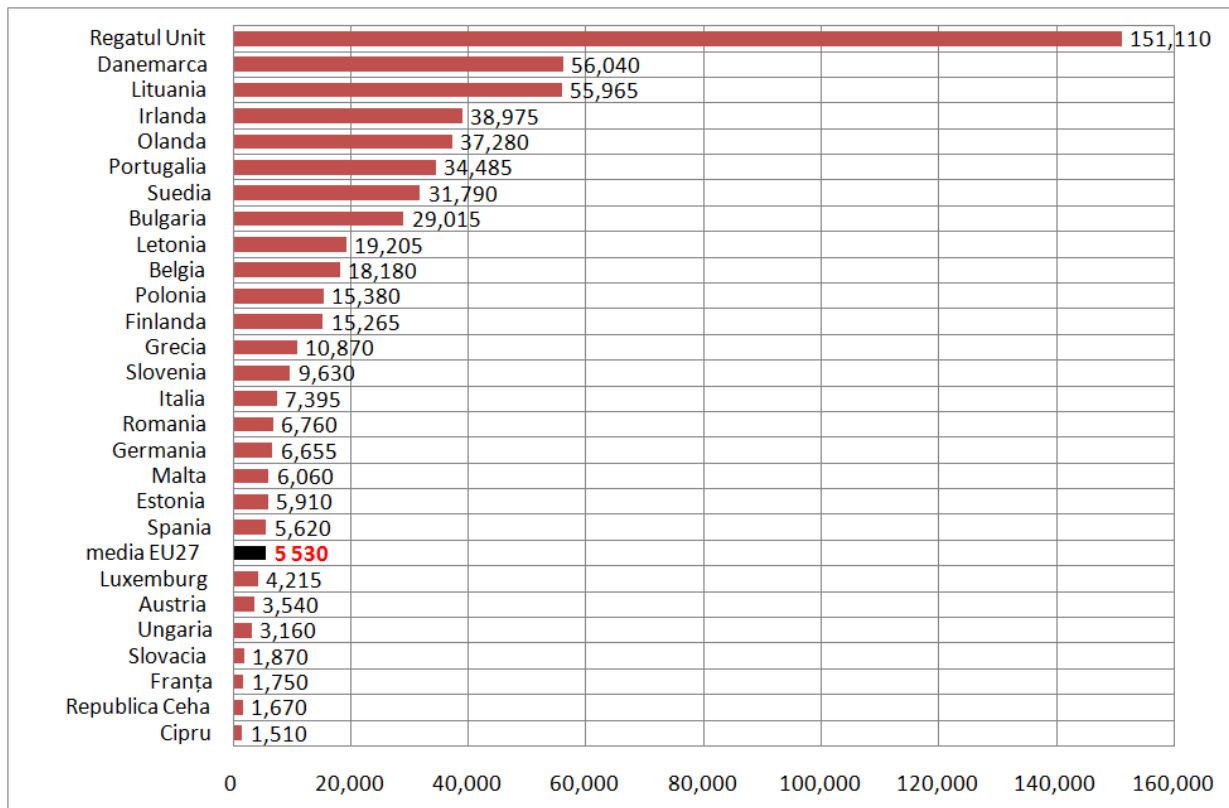
⁴ De obicei, pentru democrațiile emergente, anul 1990 este considerat a fi anul de referință.

⁵ În esență, cazurile extreme de fragmentare teritorială sunt Franța, Cehia, Slovacia și Ungaria.

⁶ Pentru o analiză teoretică a acestui subiect, a se vedea: Swianiewicz, 2002, în Swianiewicz (ed.), 2002.

(Cipru) și 150 mii de locuitori în Marea Britanie (a se vedea Figura 1). Suprafața medie a acestor unități administrativ-teritoriale, de asemenea, variază între 5 km² în Malta și 1552 km² în Suedia (Figura 2). Populația medie a unei unități administrativ-teritoriale din UE-27 este de 5530 locuitori,⁷ ceea ce depășește puțin dimensiunea optimă, menționată deseori (5000 de locuitori), care permite atingerea eficienței maxime în prestarea serviciilor.

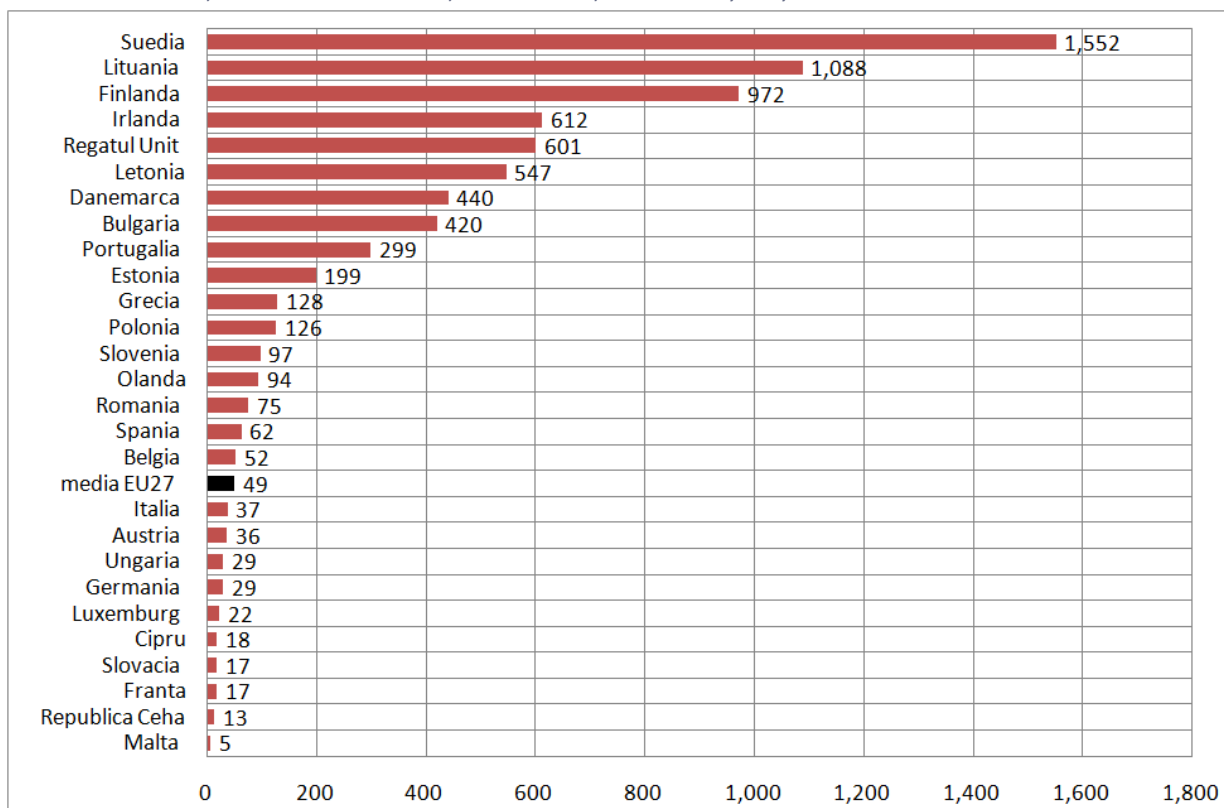
FIGURA 1. DIMENSIUNEA DEMOGRAFICĂ MEDIE A MUNICIPALITĂȚILOR ÎN UNELE ȚĂRI DIN UE-27, OAMENI, ANUL 2009



Sursa: Dexia, "Administrația publică locală în UE: anul 2008 în cifre" (EU sub-national governments: 2008 key figures), ediția 2009/2010.

⁷ În calcul au fost incluse toate cele 91316 unități administrativ-teritoriale ale țărilor UE-27.

FIGURA 2. SUPRAFAȚA MEDIE A MUNICIPALITĂȚILOR ÎN UNELE ȚĂRI ÎN UE-27, KM², 2009



Sursa: Dexia, "Administrația publică locală în UE: anul 2008 în cifre" (EU sub-national governments: 2008 key figures), ediția 2009/2010.

În țările unde administrațiile locale sunt împuternicite să presteze un volum mare de servicii publice (de obicei, în țările mai mici, o excepție notabilă fiind Finlanda - a se vedea Tabelul 2) a fost constituit un sistem administrativ-teritorial cu un singur nivel. Dar majoritatea țărilor UE-27 au recunoscut necesitatea de a avea niveluri superioare ale autorității publice locale, care, de obicei, prestează serviciile ce altfel ar fi indisponibile la nivel municipal. Astfel, unsprezece țări din UE-27 au adoptat sisteme ale administrației publice locale cu două niveluri, în timp ce în țări mai mari, unele cu o structură federală sau quasi-federală, mai există și un al treilea nivel, regional, care în unele cazuri corespunde statelor federale. În ultimii douăzeci de ani, în țările UE a existat tendința generală de a consolida, reorganiza sau re-crea nivelul regional, lărgind, în același timp, competențele autorităților regionale.

TABELUL 2. MODELELE DE ORGANIZARE A AUTORITĂȚILOR SUBNAȚIONALE ÎN ȚĂRILE DIN UE-27, SITUAȚIA DIN ANUL 2009

Model	Țări
Un nivel	Bulgaria, Cipru, Estonia, Finlanda, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia
Două niveluri	Austria, Cehia, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Suedia
Trei niveluri	Belgia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit

Sursă: clasificarea autorilor;

Este lesne de înțeles că pentru a determina dacă tendințele europene generale în domeniul administrării teritoriale pot fi aplicate într-o anumită țară este necesar să se analizeze profund situația țării în cauză. Chiar în una și aceeași țară factorii care încurajează sau descurajează consolidarea în diferite regiuni pot varia foarte mult în dependență de circumstanțele specifice fiecărei regiuni. Aceasta este o altă lecție ce trebuie luată în considerare la propunerea unor modele noi de organizare administrativ-teritorială în Moldova.

STUDIILE DE CAZ SELECTATE

Soluțiile la problemele fragmentării teritoriale sunt întotdeauna specifice și adaptate la necesitățile țării, iar implementarea rețetelor din exterior, chiar și în condiții aparent similare, este dificilă. Asemenea factori geografici, economici și politici, cum ar fi dimensiunea, forma, relieful, altitudinea, structura etnică și profilul economic al țării (orientat spre agricultură, industrie sau servicii) și structura sistemului național de așezări întotdeauna au un impact asupra diviziunii sale administrativ-teritoriale. Totuși, examinarea detaliată a experiențelor de reforme teritoriale în alte țări poate cel puțin scoate în evidență probleme posibile și erori tipice care trebuie evitate. Pentru a asigura o comparabilitate cât mai bună, în cadrul acestui studiu au fost selectate cinci țări din regiunea ECE și a fostei URSS (Cehia, Estonia, Georgia, Letonia și Macedonia). Aceste țări corespund scopului acestui studiu deoarece:

- Au anumite similitudini cu Moldova (teritorii și populații de mărimi comparabile, tipare istorice comune de reformare a autorităților locale, modele similare de împărțire a puterii între autoritățile centrale și locale, culturi administrative asemănătoare etc.);
- Au trecut prin reforme teritoriale în ultimele două decenii, experiența lor fiind deci suficient de recentă pentru a fi relevantă și a oferi lecții utile pentru Moldova;
- Acoperă întregul spectru al modelelor de organizare a autorităților locale, inclusiv sistemul cu un singur nivel (Estonia, Macedonia, Letonia), sistemul cu două sau mai multe niveluri (Cehia, Georgia), precum și cooperarea intercomunală (Cehia);
- Includ multe exemple din spațiul post-sovietic (Estonia, Georgia, Letonia) căruia îi aparține și Moldova;
- Pe lângă consolidarea teritorială (adică majorarea dimensiunii unităților administrativ-teritoriale - în Estonia, Letonia și Georgia), au experimentat și modele alternative ale organizării administrativ-teritoriale, cum ar fi cooperarea intercomunală (Cehia) sau fragmentarea teritorială (Macedonia);
- Includ soluții de fuzionare teritorială a unităților subnaționale promovate atât de jos în sus, cât și de sus în jos.

În același timp, aceste țări diferă în multe privințe, după cum se observă din compararea unor indicatori prezentați în

Tabelul 3. Georgia și Macedonia au cea mai scăzută pondere a cheltuielilor autorităților locale în PIB și în totalul cheltuielilor publice (aceste ponderi servind ca indicatori pentru nivelul de descentralizare locală). Estonia și Letonia sunt mai aproape de indicatorii medii ai UE, atât în privința dimensiunii unităților administrativ-teritoriale, cât și în privința cheltuielilor autorităților locale. Cehia are cea mai fragmentată organizare teritorială și în acest sens seamănă foarte mult cu Moldova. Totuși, ar trebui să menționăm faptul că numărul unităților administrativ-teritoriale în Cehia s-a micșorat de două ori din anul 1950, în timp ce în Moldova - s-a majorat puțin. Cea mai frapantă caracteristică, este faptul că problemele ce țin de fragmentarea teritorială a Moldovei sunt amplificate de o pondere mare a populației rurale, ceea ce înseamnă că mulți cetățeni din regiunile rurale primesc servicii de calitate redusă.

TABELUL 3. CARACTERISTICILE GEOGRAFICE ȘI ECONOMICE ALE ȚĂRILOR SELECTATE, DATELE SUNT PENTRU ANUL 2009 DACĂ NU SE SPECIFICĂ ALTFEL ÎN MOD EXPRES

	Cehia	Estonia	Georgia	Letonia	Macedonia	Moldova (fără Transnistria, dacă nu se specifică altfel)	
Populația totală, milioane persoane	10,2	1,4	4,4	2,3	2,0	4,1*	
Suprafața totală, mii km ²	78,9	45,2	69,7	64,6	25,7	33,8*	
Densitatea populației, locuitori/km ²	132,2	31,1	65,1	37,1	77,8	121,9*	
Forma teritoriului	Alungită	Fragmentată	Alungită	Alungită	Rotundă	Alungită*	
Altitudinea (m)	Medie	450	57	1233	89	819	143*
	Amplitudine	1556	318	5085	312	2713	428*
Pondere naționalității dominante, %	90	69	84	59	64	76	
Nr. unităților administrativ-teritoriale	6248	227	69	118	85	901 (+79)**	
Pondere orașelor în unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel, %	9	15	100	65	40	6	
Dimensiunea medie a unităților administrativ-teritoriale, locuitori	1600	6100	45000	19000	25150	2850	
Nr. autorităților locale de nivelul doi	14	-	12	-	-	34	
Populația urbană, %	73,5	69,1	51,5	67,8	68,9	46,3	
Profilul economic	Inginerie și industria electronică	Industria energetică și chimică	Servicii și agricultură	Industria prelucrătoare	Servicii și industrie	Industria și agricultura	
PIB pe cap de locuitor, dolari SUA, PPC, anul 2008	24093	17908	4757	17110	9154	2842	
Cheltuielile publice totale, anul 2005	milioane dolari SUA	54663	4563	3216	5756	1966	1116
	% din PIB	44,1	33,2	24,9	36,0	34,0	37,0
Cheltuielile publice ale autorităților locale, anul 2005	milioane dolari SUA	14768	1136	772	1513	98	301
	% din PIB	11,9	8,3	6,0	9,5	1,7	10,0
	% din total cheltuieli publice	27,0	24,9	2,4	26,3	4,9	27,0

Notă: * - inclusiv Transnistria; ** +79 unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi și 5 raioane se referă la regiunea separatistă Transnistria

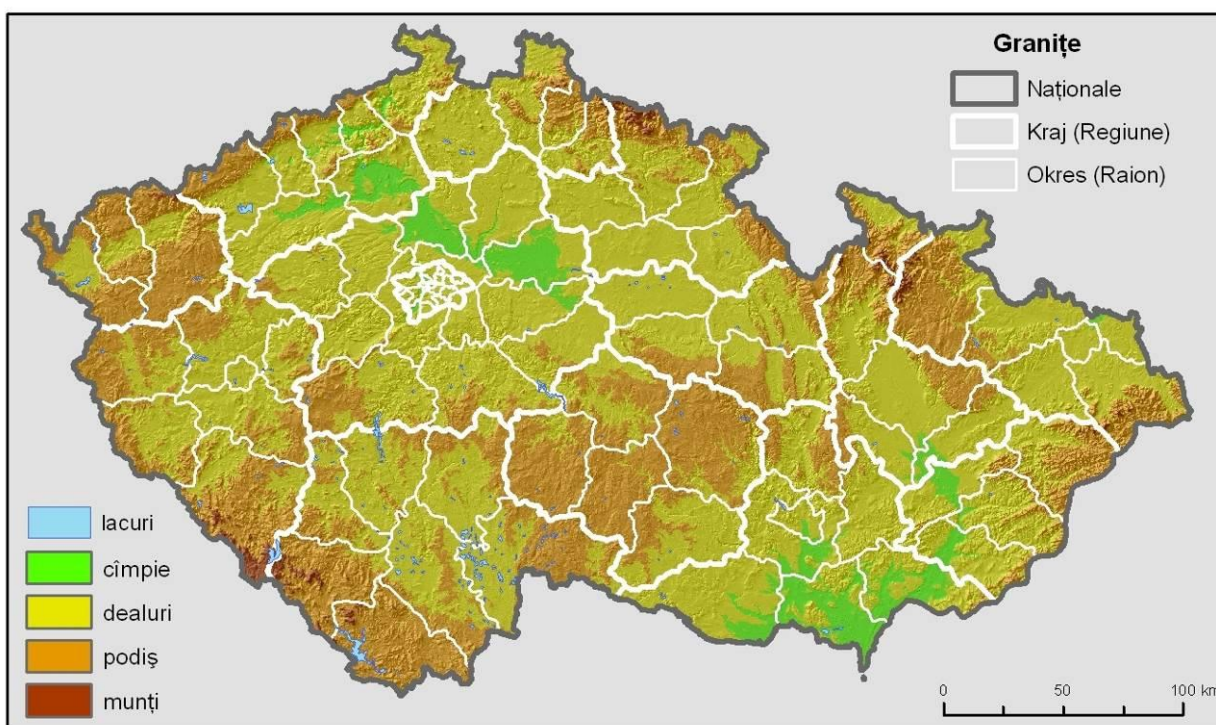
Sursa: Organizația Mondială a Orașelor și Administrațiilor Locale Unite (UCLG) 2008; Baza de date a FMI "Perspectivele economiei mondiale" (World Economic Outlook); Oficiul de Statistică al Cehiei, Oficiul de Statistică al Estoniei, Oficiul Național de Statistică al Georgiei; Biroul Central de Statistică al Letoniei, Oficiul de Stat de Statistică al Macedoniei, Biroul Național de Statistică al Moldovei și estimările autorilor;

CEHIA

PROFILUL SOCIO-ECONOMIC ȘI GEOGRAFIC AL ȚĂRII

Cehia are un relief destul de fragmentat, care a influențat într-o oarecare măsură organizarea administrativ-teritorială (Harta 2). În perioada postbelică au fost dezvoltate industria de vârf (ingineria și echipamente electronice) și serviciile, ceea ce a facilitat concentrarea populației în regiunile urbane. Cehia prezintă o rată relativ înaltă a urbanizării (71%), ceea ce a determinat-o să-și bazeze sistemul de așezări pe localitățile urbane (593 de orașe). Totuși, din cauza fragmentării pronunțate a structurii administrativ-teritoriale, doar aproximativ 9% din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul unu – municipalitățile - sunt organizate în jurul orașelor și orașelelor.

HARTA 2. ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A CEHIEI



Sursă: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

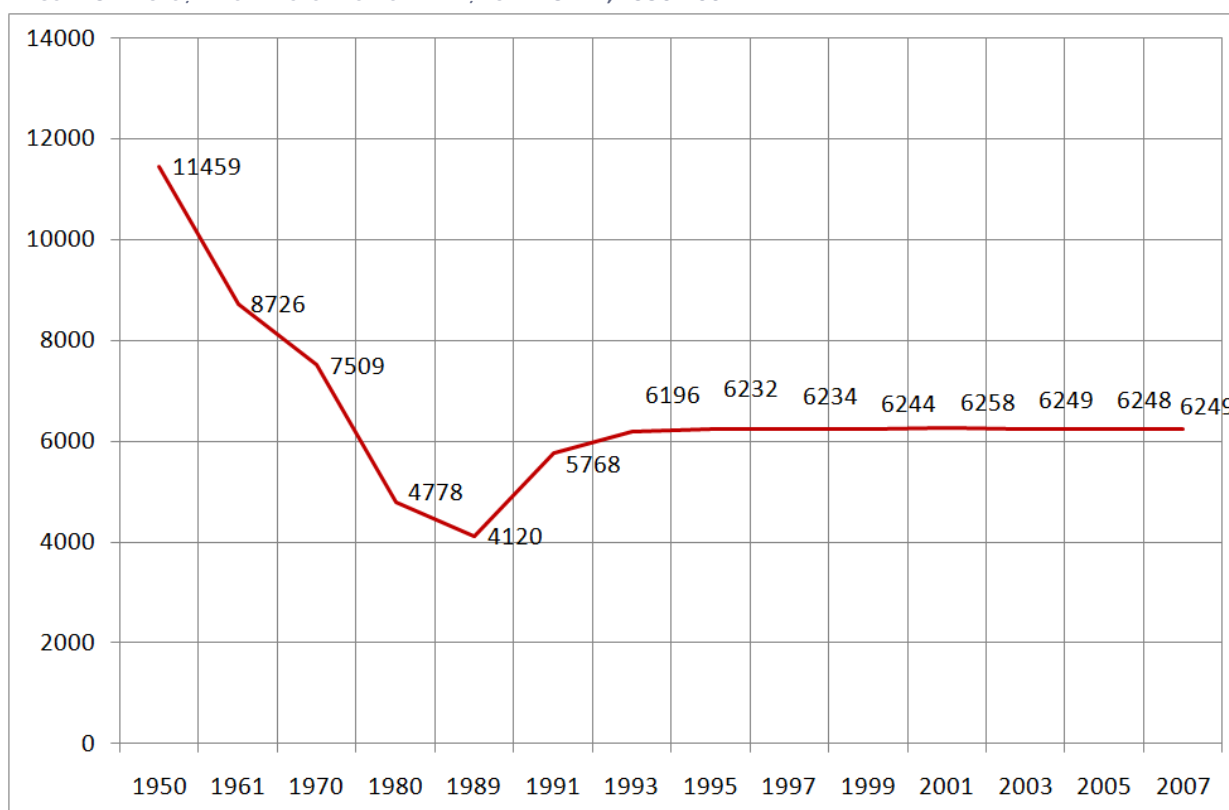
ANALIZA ORGANIZĂRII ȘI REFORMELOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Cehia are unul dintre cele mai fragmentate sisteme administrativ-teritoriale din UE. Cu o populație medie a municipalităților de aproximativ 1600 locuitori, o suprafață medie de 13 kilometri pătrați și cu aproape 80% din municipalități având mai puțin de o mie de locuitori, sistemul ceh seamănă foarte mult cu sistemul teritorial al Franței.

În perioada regimului comunist au fost realizate câteva reforme succesive de fuzionare forțată, numărul unităților administrativ-teritoriale micșorându-se de două ori, de la aproximativ 11500 în anul 1950 până la aproximativ 4120 la sfârșitul anilor 1980. Totuși, după obținerea independenței valorile democratice locale au fost înțelese ca dreptul oricărei localități, oricât de mici, de a-și avea propria administrație locală, de aceea numărul municipalităților a crescut din nou (a se vedea Figura 3), proces pe bună dreptate numit "fragmentarea spontană".⁸

⁸ Illner, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010.

FIGURA 3. EVOLUȚIA NUMĂRULUI MUNICIPALITĂȚILOR ÎN CEHIA, 1950-2007



Sursa: în baza Illner Michal, "Fuzionarea voluntară a unităților administrative: Consolidarea de jos în sus în Cehia?" (The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?) în ediția Pawel Swianiewicz "Reforme de consolidare teritorială în Europa", OSI/LGI Budapesta, 2010.

Lipsa unor criterii clare de fragmentare municipală, cum ar fi, de exemplu, numărul minim al populației, a dus la creșterea numărului municipalităților cu 50-500 de locuitori, care constituie aproximativ 60% din numărul total al acestora (a se vedea Tabelul 4). Fragmentarea sporită a rezultat în venituri limitate în bugetele locale și, ca urmare, într-o dependență mai mare de transferuri din bugetul de stat. Deoarece amalgamarea era exclusă, fiind considerat o reminiscență a regimului totalitar, autoritățile locale și centrale s-au simțit forțate să găsească soluții alternative.

TABELUL 4. DISTRIBUȚIA MUNICIPALITĂȚILOR ÎN CEHIA DUPĂ NUMĂRUL LOCUITORILOR, ANUL 2009

Numărul locuitorilor	Nr. municipalităților	% din numărul total al municipalităților	Populația, %
mai puțin de 199	1561	24,98	1,8
200-499	1991	31,86	6,2
500-999	1330	21,28	8,9
1000-1999	700	11,20	9,3
2000-4999	392	6,27	11,3
5000-9999	142	2,27	9,2
10000-19999	70	1,12	9,4
20000-49999	42	0,67	11,9
50000-99999	15	0,24	10,1
mai mult de 100 000	6	0,10	21,8
Total	6249	100,00	100,0

Sursa: calculele autorilor în baza datelor Oficiului de Statistică al Cehiei, 2009

Încercările de stopare sau cel puțin de stabilizare a procesului fragmentării s-au dovedit a fi nereușite deoarece autoritățile publice locale au invocat argumentele referitoare la autonomia locală și fuzionarea

forțată promovată anterior de regimul comunist. Doar introducerea în anul 2000 a pragului minim de 1000 de locuitori necesar pentru crearea unei municipalități noi a oprit procesul fragmentării. De asemenea, au fost aplicate mai multe măsuri menite să diminueze efectele fragmentării extreme:

- Consolidarea voluntară a municipalităților a fost încurajată prin lege, însă această măsură nu a contribuit la fuzionări importante. Un proces de fuzionare inițiat de la vârf este aproape imposibil, deoarece constituția Cehiei prevede garanții solide ale autonomiei locale. Soluția alternativă care a fost aplicată a constat în majorarea treptată a sumelor pe cap de locuitor alocate din impozite odată cu creșterea dimensiunii unității administrativ-teritoriale. Totuși, puține autorități locale au fost atrase de acest stimul, cel mai probabil deoarece municipalitățile mai mici, care ar trebui să constituie ținta principală a procesului de fuzionare, nu dispun de o bază impozabilă mare. Datele existente arată că fuzionarea nu ar duce la sporirea considerabilă a veniturilor municipalităților mici, ceea ce explică de ce acest stimul nu a produs rezultatul scontat.⁹
- A fost promovată cooperarea intercomunală, atât de jos în sus cât și de sus în jos, pentru prestarea comună a serviciilor (a se vedea secțiunea următoare);
- În cadrul unui proces impus de sus, autoritățile locale cu capacități limitate de prestare a anumitor tipuri specifice de servicii au fost impuse să delege această sarcină administrațiilor locale din municipiile mai mari.

Al doilea aspect major al reformei teritoriale la începutul anilor '90 a constat în desființarea autorităților locale de nivelul doi. Deoarece nivelul regional a fost considerat un instrument de control al fostului partid comunist, printre primele măsuri ale noii guvernări, venite la putere după anul 1989, a fost dizolvarea instituțiilor regionale.¹⁰ „Oficiile regionale” rămase erau subordonate autorităților publice centrale și au preluat și unele responsabilități regionale.

Deși în anul 1993 în constituția Cehiei a fost introdusă prevederea referitoare la înființarea unui sistem de administrație publică locală cu două niveluri, prevederile referitoare la nivelul regional au fost ignorate până în 1997, când în Constituție a fost operată o modificare privind crearea a 14 regiuni (*kraje*), inclusiv orașul Praga în calitate de capitală. Presiunile exercitate pentru crearea unui nivel superior al autorităților locale au fost de două tipuri. Primul, de natură funcțională, accentua necesitatea unui nivel regional, care să susțină autoritățile locale slabe, să sporească descentralizarea preluând unele sarcini de la birourile desconcentrate ale autorităților publice centrale și, astfel, să ajute autoritățile publice centrale să fuzioneze municipalitățile mai mici. A doua presiune a fost de natură externă și provenea de la UE, care utiliza pârghiile condiționalității pentru a influența reorganizarea nivelului regional în conformitate cu politica regională europeană. Totuși, modificarea a intrat în vigoare abia la sfârșitul anului 2000, când au fost desfășurate primele alegeri pentru consiliile regionale.

ANALIZA STRUCTURII FUNCȚIONALE A APL

Legea din 1990 cu privire la autoritățile locale a introdus un sistem al administrației publice locale cu un nivel, în care autoritățile locale trebuie să execute atât sarcini de auto-administrare, cât și responsabilitățile transferate de la autoritățile publice centrale. Acest sistem continuă să funcționeze până în prezent, suferind unele modificări în ultimele două decenii. Referitor la competențe, toate autoritățile locale exercită un set unic de responsabilități proprii, care trebuie să fie finanțate din

⁹ Hemmings, 2006.

¹⁰ O'Dwyer, paginile 219–253.

venituri proprii - întreținerea școlilor primare și grădinițelor, furnizarea gazului și energiei electrice, gestionarea deșeurilor, transportului public și întreținerea drumurilor locale, construirea locuințelor sociale, întreținerea teatrelor, bibliotecilor, muzeelor și a spațiilor de agrement, alimentarea cu apă, iluminarea străzilor, întreținerea serviciilor de pompieri și a cimitirelor etc. Referitor la responsabilitățile transferate, în funcție de anumite criterii, cum ar fi dimensiunea populației și amplasarea centrală-periferică, toate municipalitățile sunt divizate în prezent în trei categorii distincte:

- prima categorie - cuprinde aproximativ 93% din municipalități, jurisdicția cărora se limitează la propriul teritoriu administrativ și, astfel, la propriile responsabilități (a se vedea mai sus) și ocazional la responsabilitățile de bază transferate (de ex., gestiunea situațiilor excepționale);
- a doua categorie – include 388 de municipalități cu oficii administrative autorizate (la situația din 1 ianuarie 2010)¹¹; și
- a treia categorie - 205 de municipalități cu împuterniciri extinse.¹²

Trebuie să menționăm că municipalitățile din categoria a doua și a treia ar trebui să fie considerate mai degrabă niște unități de prestare a serviciilor pentru regiunile adiacente, decât autorități publice propriu-zise de un nivel mai înalt. O imagine generală a distribuției propriilor responsabilități și a celor transferate (termenii utilizați în legislația Cehiei sunt *jurisdicția independentă* și *jurisdicția delegată*) ale municipalităților este prezentată în Tabelul 5. Clasificarea în cele trei categorii menționate mai sus nu este rigidă și nu presupune o ierarhie strictă, adică nu există o listă exclusivă a competențelor de bază delegate, care ar fi aplicabilă absolut tuturor municipalităților. Aceeași funcție în unele regiuni ar putea fi executată de unități administrative din *a doua categorie*, în timp ce în altele - de unități din *categoria a treia*, cu împuterniciri extinse. Funcțiile tradițional atribuite ultimelor două categorii sunt: gestionarea bugetelor școlilor, plata indemnizațiilor sociale, protecția socială, emiterea licențelor de întreprinzător, autorizațiilor de construcție și amenajare a teritoriului, înregistrarea populației, emiterea buletinelor de identitate și permiselor de conducere, înregistrarea autovehiculelor, sancționarea pentru încălcarea regulilor circulației rutiere, administrarea fondului forestier, gestionarea deșeurilor și soluționarea problemelor ecologice.

Modificarea constituțională din 1997 privind crearea autorităților publice de nivelul regional nu a conținut nici o prevedere privind funcțiile viitoarelor regiuni. Deși autoritățile locale și regionale noi existau din anul 2000, competențele regionale au intrat în vigoare pe deplin după anul 2002, când oficiile regionale subordonate autorităților publice centrale au fost desființate, iar competențele lor au fost transferate fie regiunilor, fie celor 205 de municipalități din *categoria a treia* cu împuterniciri extinse. După cum se observă în Tabelul 5, care prezintă doar cele mai importante competențe (sub aspectul cheltuielilor autorităților publice locale), regiunile au preluat un număr limitat de funcții. Majoritatea competențelor delegate anterior de către stat au devenit competențele proprii ale municipalităților. Ideea conform căreia reorganizarea nivelului regional se datorează presiunilor exercitate de UE este adevărată doar parțial, deoarece regiunile actuale nu au aceleași limite ca și regiunile statistice proiectate în cadrul sistemului NUTS.

¹¹ Ministerul Afacerilor Interne al Cehiei, Organizarea administrativ-teritorială a Cehiei, www.mvcr.cz accesat: 03.09.2010.

¹² Oficiul de Statistică al Cehiei, 2009

TABELUL 5. ATRIBUIREA COMPETENȚELOR PROPRII ȘI ÎMPUTERNICIRILOR DELEGATE AUTORITĂȚILOR LOCALE ÎN CEHIA, ANUL 2006

	Înainte de reforma din anul 2000		După reforma din anul 2000	
	municipiu	district	municipiu	regiune
Sănătatea				
Spitalele generale		D		I
Asistență medicală primară	I		I	
Învățământul				
Învățământul liceal		D		I
Învățământul primar și gimnazial	I		I	
Serviciile de asistență socială, politici și de urgență				
Indemnizațiile sociale		D	D	
Serviciile de îngrijire socială, îngrijirea persoanelor în etate și a celor cu dezabilități			I	
Locuințele sociale, arendarea locuințelor sociale și apartamentelor întreținute pentru persoanele dezavantajate		I		I
Serviciile organelor de drept și de urgență	I		I	
Drumurile				
Drumurile secundare		D		I
Drumurile locale	I		I	
Transportul rutier public, nivel regional		D	I	I
Transportul rutier public, nivel local		D	I	
Apă și energie				
Alimentarea cu apă și canalizarea		D	I	
Furnizarea gazelor naturale și energiei termice		D	I	

Notă: I - competențe independente; D - împuterniciri delegate;

Sursa: adaptat din Hemmings, 2006;

Se poate spune cu certitudine că reforma din anul 2000 a sporit considerabil nivelul de descentralizare și a conferit mai multă autonomie, atât la nivel local, cât și la cel regional, în măsura în care majoritatea funcțiilor ce anterior fuseseră desconcentrate au devenit competențe independente ale autorităților publice locale și regionale. Întrucât cooperarea intercomunală a fost legal permisă din anul 1990, această alternativă la consolidarea teritorială a devenit foarte populară și a fost utilizată pe larg, deoarece, în majoritatea cazurilor, municipalitățile mici nu dispuneau de capacități economice și organizatorice suficiente pentru a presta serviciile publice de sine stătător în mod eficient. Și densitatea mare a rețelei de sate și orașele mici a fost un factor ce a favorizat acest proces, deoarece distanța mai mică diminuează costurile de prestare a serviciilor. În esență, conform legii, *uniunile voluntare ale municipalităților* puteau fi înființate practic în orice domeniu al responsabilităților proprii. Ultima versiune a legii menționează, printre altele, învățământul, sănătatea, alimentarea cu apă și canalizarea, colectarea și stocarea deșeurilor și turismul ca domenii posibile pentru cooperare. Câteva municipalități pot să se asocieze și să creeze o uniune nouă, să adere sau să părăsească o uniune existentă, semnând acordul de constituire a acesteia. Uniunile sunt persoane juridice cu propriile regulamente, proprietăți și bugete. Unei municipalități i se permite să adere la diferite tipuri de uniuni. De exemplu, o municipalitate poate face parte dintr-o mică uniune înființată în domeniul turismului și dintr-o altă uniune în domeniul alimentării cu apă. Unele date aproximative arată că circa 70% din autoritățile locale sunt implicate în uniuni voluntare.¹³ Deși cooperarea intercomunală oferă o alternativă la fuzionarea teritorială, în Cehia aceasta pare a fi doar o soluție temporară viabilă (pentru unele regiuni) la problema

¹³ Illner, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010, pagina 231.

fragmentării. Prin urmare, se așteaptă că uniunile municipalităților (categoria a doua și a treia) vor juca un rol mai mare în viitor.

ANALIZA RELAȚIILOR FINANCIARE A APL

Cea mai mare parte a veniturilor municipalităților în Cehia vine din veniturile defalcate din impozitele naționale. În regiuni ponderea acestora constituie aproximativ 20%, deși această medie variază considerabil în cazurile concrete ale orașelor pe parcursul unui an, în funcție de alte surse de venituri locale, cum ar fi veniturile din capital.¹⁴

Municipalitățile dispun de puțină libertate în stabilirea veniturilor locale. Singura lor posibilitate directă constă în schimbarea coeficientului ce definește rata de bază pentru anumite clădiri și terenuri, care servește drept bază pentru impozitul pe bunuri imobiliare. Acest impozit face parte din veniturile proprii și constituie mai puțin de 5% din veniturile fiscale ale autorităților publice locale, aproximativ 2,5% din veniturile totale.

Taxele locale pentru prestarea serviciilor, de asemenea, pot fi controlate de autoritățile locale. Însă, la fel ca și impozitul menționat anterior, ponderea lor în veniturile locale este foarte mică.

Criteriul decisiv pentru distribuirea veniturilor regularizatorii este numărul locuitorilor. Cota veniturilor regularizatorii în veniturile fiscale constituie 80%. Dintr-un anumit punct de vedere, acest fapt servește drept factor stabilizator, care asigură un nivel mai mult sau mai puțin comparabil al veniturilor pentru municipalități în toată Cehia. Din alt punct de vedere, acesta nu ține cont de eficiența economică locală și cheltuielile aferente.

Clasificarea municipalităților în funcție de dimensiuni, cu coeficienți care variază semnificativ, ridică semne de întrebare privind echitatea între autoritățile locale. Acești coeficienți afectează nivelul veniturilor fiscale odată cu variația numărului locuitorilor, o populație mai numeroasă „aducând” mai multe venituri. Pentru a monitoriza modul de atribuire a coeficienților sistemul este în permanență monitorizat de către toate părțile implicate.

Majoritatea veniturilor fiscale sunt colectate prin intermediul alocării impozitului pe venit persoanelor fizice, a impozitului pe venit corporativ și a taxei pe valoarea adăugată în baza unei formule. După cum este descris mai sus, alocațiile municipalităților se calculează pe cap de locuitor în funcție de numărul populației. Alocațiile constituie 20,59% din venitul de bază. Când au fost înființate regiunile, alocațiile din impozite au constituit inițial 3,1% din baza impozabilă, aceasta fiind majorată până la 8,92% în anul 2005 (fiind reduse proporțional alocațiile din bugetul de stat). Formula de finanțare regională combină numărul populației cu câteva alte criterii, inclusiv cu suprafața terenului, dimensiunea rețelei de drumuri și numărul elevilor. În municipalități, doar o parte mică din totalul impozitelor alocate se bazează pe veniturile locale ale lucrătorilor pe cont propriu și angajaților. De asemenea, impozitele și taxele pe bunurile imobiliare oferă o oarecare libertate de acțiune în privința veniturilor locale (deși în limite statutare). Spre deosebire de municipalități, regiunile nu au venituri ce depind de baza impozabilă și nici venituri din taxele locale.¹⁵

Autoritățile locale ale Cehiei inițiază și aprobă o mulțime de investiții publice. Unele provin din obligația de a realiza propriile responsabilități, în special întreținerea drumurilor locale, alimentarea cu apă și

¹⁴ La pregătirea studiului de caz privind bugetele locale ale Cehiei au fost utilizate lucrările lui Bryson și Cornia, 2002 și Hemmings, 2006.

¹⁵ Hemmings, 2006.

furnizarea energiei electrice. Alte activități investiționale au un caracter mai voluntar (deci, cele ce nu țin de responsabilitățile atribuite prin lege). Proiectele de dezvoltare - de genul parcurilor tehnologice sau industriale - sunt răspândite în regiuni și municipalitățile mai mari. Aceste proiecte investiționale sunt inițiate de autoritățile locale iar acest proces descentralizat este important când, de exemplu, se evaluează politica de cercetare și dezvoltare. Proiectele implică deseori cooperarea și legături strânse între autoritățile locale, comunitățile de afaceri și instituțiile locale, cum ar fi universitățile. De exemplu, o municipalitate ar putea înființa o companie subvenționată pentru a construi un parc tehnologic, obține acoperirea financiară suplimentară de la investitori și implica universitatea locală pentru a spori atractivitatea parcului în rândul companiilor din domeniul tehnologiilor de vârf. Acesta este un exemplu de cooperare între municipalități pentru prestarea serviciilor.

Mecanismele de nivelare bugetară utilizate în Cehia reprezintă o combinație între echilibrarea veniturilor și echilibrarea cheltuielilor.

La partea veniturilor, schema de echilibrare se bazează pe alocațiile pe cap de locuitor. Noul sistem de alocare a impozitelor pentru municipalități a utilizat distribuția veniturilor în anul 1999 (care s-a bazat pe formula multidimensională anterioară).

Schimbările în formula de calcul a impozitelor municipalităților în anul 2001 au creat câteva stimulente pentru fuzionarea municipalităților, deși mai mult prin consecință, decât ca scop inițial asumat. Formula revizuită se baza pe alocațiile din impozitele existente, iar acest lucru a implicat majorarea plăților pe cap de locuitor odată cu majorarea dimensiunilor municipalităților.

Autoritățile locale primesc de asemenea transferuri cu destinație specială, care reprezintă în general transferurile care compensează diferența dintre cheltuielile planificate și veniturile estimate. Transferurile pentru cheltuielile curente se calculează în baza unei formule, în timp ce transferurile pentru investițiile capitale sunt calculate pentru fiecare caz în parte. Transferurile sunt făcute pentru a acoperi costurile prestării serviciilor din numele autorităților centrale (inclusiv cele care au fost transferate autorităților locale și regionale după dizolvarea districtelor), dar, spre deosebire de majoritatea altor transferuri, ele nu sunt cu destinație specială. Începând cu anul 2005, transferurile din bugetul de stat pentru salariile profesorilor și câteva alte transferuri pentru învățământ nu mai sunt reflectate în registrele contabile ale municipalităților. Drept rezultat, cele mai mari transferuri oferite municipalităților sunt cele pentru prestarea diferitor forme de asistență socială.

Municipalitățile din Cehia au toată libertatea de a împrumuta, dar în conformitate cu reguli bine stabilite și cu sancțiuni clare pentru încălcarea obligațiilor. Bugetele anuale trebuie să fie echilibrate. Nu întotdeauna deficitul bugetar poate fi acoperit cu propriile venituri. Din această cauză municipalitatea ar putea utiliza credite oferite de băncile private. Creditul bancar este folosit de multe municipalități; unele municipalități mari emit obligațiuni și/sau iau împrumuturi instituționale, în special de la Banca Europeană de Investiții, practică ce devine mai răspândită (în special pentru autoritățile regionale). Oportunitățile de finanțare prin intermediul proiectelor UE promise de asemenea să devină o practică și mai răspândită. Bani sunt obținuți, de asemenea, din vânzarea activelor precum și utilizarea fluxurilor din conturile extrabugetare¹⁶.

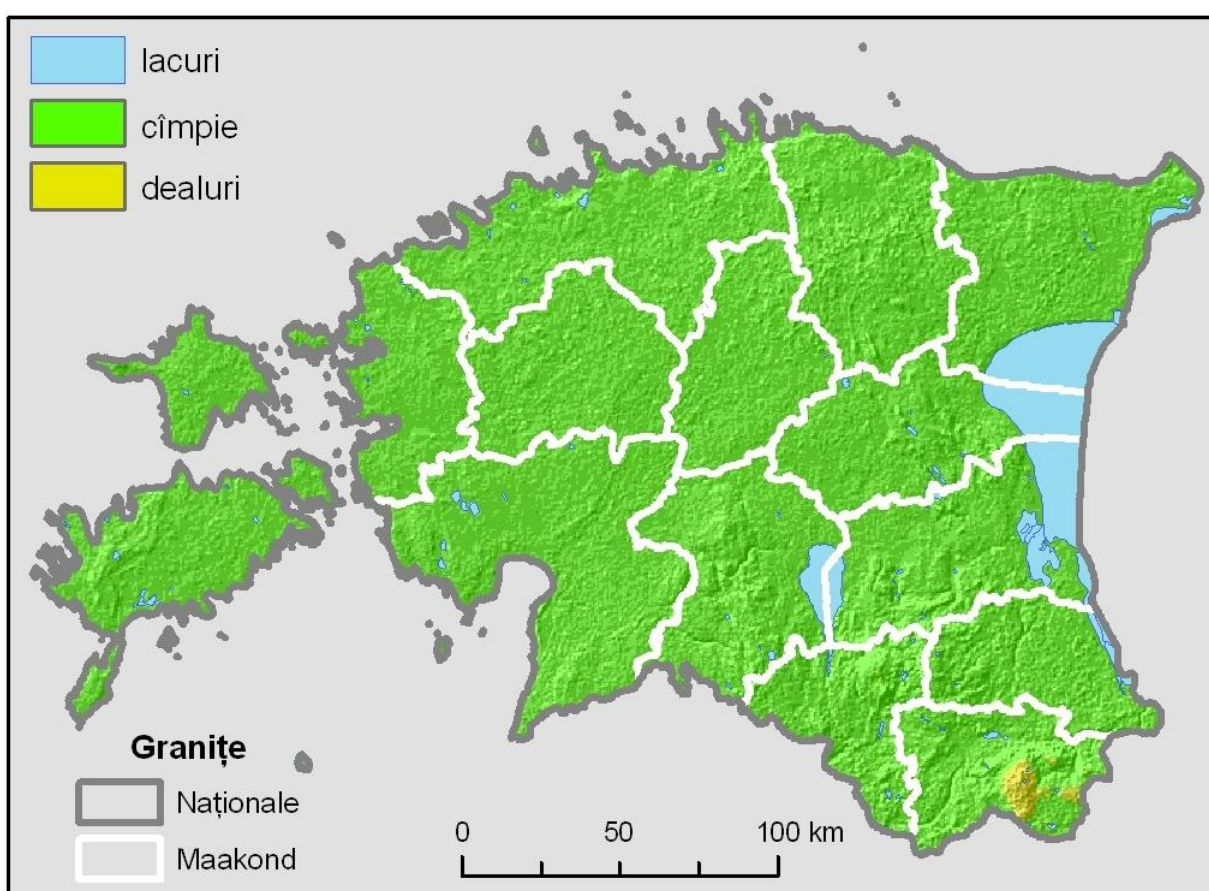
¹⁶ Hemmings, 2006.

ESTONIA

PROFILUL SOCIO-ECONOMIC ȘI GEOGRAFIC AL ȚĂRII

În Estonia, impactul condițiilor fizico-geografice asupra organizării teritoriale a țării este dublu: pe de o parte, relieful nu prezintă bariere majore; pe de altă parte, există două insule mari și multe insule mici, ceea ce creează două regiuni „naturale” (Harta 3). Estonia nu are condiții adecvate pentru dezvoltarea agriculturii. În perioada Uniunii Sovietice, în această țară a fost dezvoltat în principal sectorul industrial (energetic și chimic). Sistemul de planificare sovietică a necesitat crearea și menținerea unităților administrative relativ mici, care erau mai ușor de controlat, pe de o parte, și mai aproape de oameni, pe de altă. Rata relativ înaltă a urbanizării (aproximativ 70%), a determinat Estonia să-și bazeze sistemul de așezări pe orașe (47 orașe). În prezent, aproximativ 15% din unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel din Estonia sunt organizate în jurul orașelor.

HARTA 3. ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A ESTONIEI



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”

ANALIZA ORGANIZĂRII ȘI REFORMELOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Estonia a fost prima țară din fostul bloc estic care a adoptat o lege privind autoadministrarea locală în anul 1989. Până în 1993 Estonia a avut un sistem tranzitoriu al autorităților publice locale cu două niveluri, dar legea menționată conține primele semne ale preferinței politice pentru un sistem cu un singur nivel. Anii '90 nu au fost foarte reușiți sub aspectul consolidării teritoriale. Tipică pentru acele timpuri, aspirația cetățenilor la o autonomie locală mai mare împiedica înființarea municipalităților mai mari. O altă barieră pentru fuzionările potențiale a fost cadrul legislativ. Până în anul 1995, când a fost adoptată legea privind organizarea administrativ-teritorială, orice fuzionare a municipalităților trebuia să fie aprobată de către Parlamentul Estoniei (*Riigikogu*). Chiar și când au fost introduse prevederile noi,

până în anul 1998, fuzionările eventuale puteau fi efectuate doar când aveau loc alegerile locale. Problema care apărea consta în faptul că dacă două localități doreau să formeze o unitate administrativ-teritorială mai mare, mandatul consiliului local trebuia să fie întrerupt. Acest fapt era considerat încălcarea a prevederii constituționale care stabilea un termen fix de trei ani pentru consiliile locale alese.

Pentru a susține și a încuraja puținele inițiative de consolidare teritorială, în anul 2003 a fost aprobată o modificare la Constituție, ce prevedea prelungirea mandatului consiliilor până la patru ani, precum și faptul că „*Perioada autorității unui consiliu poate fi scurtată printr-o lege ca urmare a fuzionării sau divizării autorităților locale sau incapacității de lucru a consiliului*”. (para. 156). Acest lucru a încurajat mai multe fuzionări decât în anii '90, deși, numărul total al municipalităților nu a scăzut mult - de la 255 în anul 1993 până la 227¹⁷ în anul 2010. Din această cauză deseori se spune că Estonia s-a întors mai degrabă la sistemul administrativ-teritorial din perioada pre-sovietică decât a implementat o reformă teritorială amplă și veritabilă. Cu toate acestea, trecerea la un sistem cu un nivel în anul 1993 este încă considerată cea mai importantă reformă a autorităților locale în Estonia în ultimii douăzeci de ani.¹⁸ Constituția numește localitățile rurale și orașele drept principalele unități locale (para. 155), dar admite și alte forme posibile. Ipotetic, această prevedere permite existența unui nivel intermediar al autorităților locale, dacă elitele Estoniei l-ar considera necesar.

Conform situației din 1 ianuarie 2010 structura administrativă a Estoniei era formată din 15 regiuni, 227 de municipalități, inclusiv 33 orașe, 193 localități rurale și 14 orașe fără statut de municipalitate.¹⁹ Sistemul Estoniei nu prezintă trăsăturile specifice unei fragmentări extreme. Populația medie a municipalităților Estoniei constituie aproximativ 5904 de locuitori, ceea ce este destul de aproape de media generală a Europei. Totuși, după cum se observă în Tabelul 6, există mai multe unități administrativ-teritoriale (aproximativ 80%) cu mai puțin de 5000 de locuitori, iar 37% din unități administrativ-teritoriale au sub 1500 de locuitori. Un sfert din populația totală a Estoniei locuiește în aceste unități administrative locale cu mai puțin de 5000 de locuitori. Cele 15 regiuni nu reprezintă autorități locale de nivelul doi, ci mai degrabă un nivel mai inferior al autorităților centrale care asigură legătura dintre autoritățile locale și centrale.

TABELUL 6. DISTRIBUȚIA MUNICIPALITĂȚILOR ÎN ESTONIA DUPĂ NUMĂRUL LOCUITORILOR, ANUL 2009

Numărul locuitorilor	Numărul municipalităților	% din totalul populației
<500	7	0,15
501-1500	77	6,16
1501-3000	69	10,45
3001-5000	29	8,45
5001-10000	30	14,75
10001-20000	9	9,57
20001-50000	3	8,12
50001-100000	1	4,94
100001-200000	1	7,67
>200 001	1	29,74
Total	227	100%

Sursa: calculele autorilor în baza datelor Eurostat referitoare la unitățile administrativ-teritoriale la situația din 1 ianuarie 2009

¹⁷ Inclusiv capitala Tallinn.

¹⁸ Mäeltsees, 2000 în Horváth (ed.), 2000.

¹⁹ Oficiul de Statistică al Estoniei, 2010.

Fragmentarea este mai evidentă pentru localitățile rurale, care au în medie 2500 locuitori. Având în vedere lipsa autorităților locale de nivelul doi, municipalitățile beneficiază de o autonomie lărgită. Astfel, lor li s-au încredințat mai multe competențe decât autorităților locale în alte țări din spațiul post-sovietic. Deoarece multe autorități locale sunt destul de puternice, iar densitatea populației este destul de mică, este relativ greu de încurajat fuzionarea de mai departe a municipalităților existente invocând argumentul economiilor de scară.

ANALIZA RELAȚIILOR FUNCȚIONALE A APL

Deoarece localitățile rurale și orașele erau destul de slabe pentru a-și asuma responsabilități mari, s-a acceptat un sistem temporar cu două niveluri pentru perioada anilor 1989-1993. Al doilea nivel a fost format din 15 raioane și șase orașe, inclusiv Tallinn, care avea atât responsabilitățile primului, cât și ale celui de-al doilea nivel. Pe parcursul anilor 1989-1993 toate fostele *soviete* sătești și orășenești au primit statutul de unități administrative locale din partea Consiliului Suprem. Pentru a obține acest statut, localitățile trebuiau să pregătească un plan de dezvoltare socio-economică precum și statutele locale și să le prezinte unei comisii parlamentare pentru reformă administrativă, care a evaluat conformitatea acestora cu cerințele stabilite anterior.

O explicație a succesului relativ al autonomiei locale în Estonia constă în prevederile timpurii, bine gândite, ale Constituției din 1992, privind auto-administrarea. Astfel, capitolul XIV, „Autoritățile locale” prevede garanții privind: (i) bugetul local independent și dreptul la perceperea impozitelor și impunerea taxelor (para. 157); (ii) responsabilitățile delegate de stat, care trebuie să fie finanțate din bugetul de stat (para. 154); (iii) fuzionare (para. 156) și organizarea de referendumuri locale pentru schimbarea hotarelor unității administrativ-teritoriale (para. 158); (iv) dreptul la formarea uniunilor și agențiilor comune cu alte autorități locale (para. 159); (v) consilii locale alese (para. 156). De asemenea, Estonia a fost printre primele țări ale fostei URSS care a ratificat Carta europeană a autonomiei locale în anul 1994.

Referitor la responsabilități, principiul de bază este că municipalitățile dispun de competențe largi în chestiuni locale, dacă legea nu le atribuie în mod expres altor autorități. Acest fapt înseamnă că chiar dacă legea nu atribuie în mod expres o anumită competență autorităților locale, dar nici nu o atribuie autorităților publice centrale, această chestiune se consideră a fi locală. Alte funcții suplimentare pot fi delegate în baza unor înțelegeri reciproce și în acest caz, conform Legii privind autoritățile locale, între organul de stat autorizat și consiliul local vizat trebuie să fie semnat un contract.

Conform Legii privind administrația publică locală, acestea au responsabilitatea de a asigura în localitățile rurale sau urbane serviciile de asistență socială și îngrijire a bătrânilor, activități pentru tineret, locuințe și servicii comunale, alimentarea cu apă și canalizarea, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transport public în localitățile rurale sau urbane și întreținerea drumurilor din localitățile rurale și a străzilor din localitățile urbane, dacă aceste funcții nu sunt atribuite de lege altor entități.

Autoritățile locale mai sunt responsabile de organizarea și întreținerea următoarelor instituții, dacă acestea fac parte din activele gestionate de municipalitate: instituțiile de învățământ preșcolar, școlile primare, secundare și profesionale, bibliotecile, centrele comunitare, muzeele, complexe sportive, centrele de cazare temporară, casele de îngrijire socială, instituțiile medicale și alte instituții locale.

Administrația celor 15 regiuni constituie, după cum a fost menționat mai sus, o extensie teritorială a autorităților centrale. În general, ele reprezintă interesele statului la nivel regional și supraveghează activitatea autorităților locale. Pot fi identificate cinci funcții specifice ale acestor autorități regionale:

- coordonarea activității subdiviziunilor teritoriale ale ministerelor și a altor agenții ale autorităților publice centrale;
- dezvoltarea regională și amenajarea teritoriului;
- supravegherea acțiunilor autorităților locale;
- coordonarea acțiunilor în cazul situațiilor excepționale;
- coordonarea activităților turistice, sportive și de agrement între localitățile învecinate.

Proiectele mari ce vizează infrastructura, drumurile publice, menținerea ordinii publice și serviciile de salvatori, politica generală a statului în domeniul învățământului, industriei, comerțului și ocupării forței de muncă sunt responsabilitatea statului.

Atât Constituția, cât și legislația permite autorităților locale să formeze uniuni și agenții pentru prestarea comună a serviciilor. Deși în acest domeniu există o serie de practici bune, cooperarea intercomunală nu a luat o amploare mare, un motiv fiind obstacolele juridice care împiedică autoritățile locale să devină acționari la o persoană juridică comună. Alternativa ar putea consta în faptul că unele servicii cu arii mai mari de acoperire ar putea fi încredințate unei singure autorități locale care să acționeze din numele altora. Avantajul raționalizării în acest caz ar putea fi foarte ușor eclipsat de efectele negative ale monopolului asupra unui serviciu pe care îl deține proprietarul legal.

ANALIZA RELAȚIILOR FINANCIARE A APL

În Estonia veniturile fiscale au constituit mai mult de 45% și cele din transferuri doar 35% din veniturile totale colectate la nivel local în anul 2004.²⁰ În comparație cu anul 1999, autonomia fiscală a autorităților locale în Estonia s-a micșorat. Cu toate acestea, autonomia fiscală a autorităților locale în Estonia este mai largă decât în multe țări ale UE. Veniturile fiscale colectate la nivel local în Estonia sunt divizate în trei părți:

- impozitele împărțite între autoritățile centrale și locale în cazurile stabilite de legislație, pentru care autoritățile centrale prevăd atât valoarea impozitului, cât și baza de calcul (impozitul pe venit persoanelor fizice);
- impozitele împărțite cu autoritățile centrale în cazurile în care legislația stabilește divizarea între autoritățile centrale și cele locale și valoarea impozitului este stabilită de către autoritățile locale în limitele stabilite (impozitul funciar);
- impozitele locale stabilite de consiliile locale în conformitate cu legislația.

În Estonia rata defalcărilor de la impozitul pe venitul persoanelor fizice a fost determinată, ținând cont în principal de cheltuielile orașului Tallinn, pentru a evita transferuri masive de resurse. Respectiv, dacă municipalităților le sunt delegate funcții noi, rata defalcării impozitului sau valoarea fondului de susținere ar trebui să fie majorată. Această regulă este descrisă în teorie și este bine aplicată în Estonia.

Legea privind impozitele locale permite consiliilor locale să impună următoarele impozite locale:

²⁰ Timpmann, Reiljan, și Olenko, 2005.

- impozit pe vânzări,
- impozit pe ambarcațiuni navale,
- impozit pe publicitate,
- impozit pe autovehicule,
- impozit pe animale,
- impozit pe activități distractive,
- impozit pentru blocarea drumurilor și străzilor, și
- impozit pentru parcare.

Totuși, unele din aceste impozite nu au fost niciodată aplicate de autoritățile locale, iar cota impozitelor locale în veniturile totale colectate la nivel local este minoră (0,7% în anul 2004).

Autoritățile rurale și urbane reprezintă autoritatea fiscală, care organizează colectarea impozitelor locale impuse în teritoriile lor administrative. Un consiliu local și un oficiu teritorial al serviciului fiscal pot încheia un acord privind colectarea impozitelor pe vânzări în conformitate cu care oficiul teritorial al serviciului fiscal se angajează să colecteze aceste impozite. Aceste acorduri trebuie coordonate cu organul central al serviciului fiscal. Toate costurile administrative de executare a prevederilor acordului sunt acoperite din bugetul localității rurale sau urbane.

Autoritățile locale sunt independente în ceea ce privește elaborarea propriilor bugete. În prezent, doar comisiile de audit ale consiliilor locale efectuează controale ale bugetelor locale în fiecare unitate administrativ-teritorială. Monitorizarea acțiunilor autorităților locale de către autoritățile publice centrale este practic inexistentă²¹. Autoritățile centrale planifică să intensifice monitorizarea de stat a nivelului administrativ local prin auditarea independentă a bugetelor locale și extinderea domeniului de control pe care îl au guvernatorii asupra localităților din raioanele administrate.

Nivelul scăzut al taxelor locale este determinat de câteva motive. Administrarea impozitelor locale este un proces complicat și costisitor, iar evaziunea fiscală este greu de ținut sub control. Inițiativa autorităților locale de a percepe impozitele locale mai este împiedicată mult și de faptul că majorarea propriilor venituri reduce suma alocațiilor plătite autorităților locale din fondul de susținere al statului.

În Estonia autoritățile locale obțin suport din partea Fondului de Suport de Stat. Acest fond este creat în cadrul bugetului de stat și are drept scop echilibrarea diferențelor excesive existente în veniturile bugetelor autorităților locale. Resursele lui sunt utilizate pentru acordarea ajutorului prin transferuri cu destinație specială. Ca și în cazul Cehiei aceste transferuri sunt acordate pentru scopuri specifice.

Dimensiunea Fondului de Suport de Stat depinde de acordurile semnate între reprezentanții autorizați ai localităților și autoritățile centrale.

Mecanismul de echilibrare a bugetelor este linear. Transferul general acordat municipalităților este calculat cu ajutorul următoarei formule²²:

$$T_n = (m \times a_k - a_n) 0.9 \times c_n, \text{ în care}$$

T_n - transferul total general acordat localității;

m - coeficientul de echilibrare;

²¹ OCDE, 2001.

²² Idem.

ak - veniturile medii (impozitele și taxele de stat pe resursele naturale) pe cap de locuitor pentru fiecare municipalitate, în *coroane estoniene*;

an - veniturile (impozitele și taxele de stat pe resursele naturale) pe cap de locuitor primite de localitate în anul curent în *coroane estoniene*;

cn - numărul locuitorilor municipalității.

Coeficientul de echilibrare "*m*" este derivat din dimensiunea Fondului de Suport de Stat și indică suma venitului pe cap de locuitor din impozitele și taxele de stat pe resurse naturale, care pot fi redirecționate unui buget local în comparație cu media de prezentare a resurselor din fondul de subvenții.

Aproape 95% din localitățile rurale și urbane primesc alocații din bugetul de stat. Tallinn și localitățile rurale care îl înconjoară și municipalitățile din regiunea Ida Viru, nu au nevoie de ajutor din partea Fondului de Suport de Stat. Veniturile lor sunt obținute în mare parte din impozitul pe venit persoanelor fizice, taxele pentru utilizarea specială a apei și taxele pentru extragerea resurselor naturale.

Din Fondul de Suport de Stat se fac două tipuri de transferuri: cu destinație specială și generale. În anul 2004 din Fondul de Suport²³ s-au făcut 73% din toate transferurile către autoritățile locale. Ponderea transferurilor cu destinație specială a constituit 26%. Remarcăm astfel că ponderea transferurilor cu destinație specială a scăzut.

Fortificarea autonomiei locale oferită municipalităților a dus la creșterea importanței Fondului de Suport. Totuși, aceasta a creat situația în care autoritățile locale care nu au dreptul să obțină ajutor din Fondul de Suport de Stat trebuie să acopere tot mai multe cheltuieli din propriile venituri. În această situație s-au aflat 17 autorități în anul 2003, adică 7% din toate autorităților subnaționale.

Regulile de eligibilitate pentru ca autoritățile locale să poată beneficia de asistență din Fondul de Suport de Stat au făcut ca localitățile urbane mai mici să fie mai dependente de resursele financiare din această sursă. Localitățile rurale mai mari (cu mai mult de 3000 de locuitori) au mai multă autonomie fiscală și nu depind atât de mult de alocațiile din Fondul de Suport de Stat.

Autoritățile locale pot utiliza mecanismele de împrumut pentru a obține venituri suplimentare sau pentru a acoperi deficitul bugetar temporar. De asemenea, împrumutul este deseori utilizat pentru a implementa programele de investiții. Toate aceste acțiuni ar trebui să facă parte din planul de dezvoltare al localității sau orașului și să fie aprobat de municipalitate. Autoritățile locale pot decide liber de unde să obțină împrumutul. Autoritățile publice centrale nu au stabilit condiții speciale în această privință. În unele cazuri autoritățile publice centrale au dreptul să ajute autoritățile locale prin acordarea împrumuturilor suplimentare.

Cele mai utilizate instrumente de împrumut sunt împrumuturile pentru finanțarea cheltuielilor curente și pentru proiecte investiționale.

Aranjamentele pentru împrumuturi sunt stabilite de Legea privind bugetele localităților rurale și urbane. Acest document prevede că toate datoriile create în urma împrumuturilor nerambursate, instrumentelor de împrumut emise și altor obligații create de acestea nu trebuie să depășească 75% din suma totală a veniturilor bugetare propuse pentru o anumită perioadă bugetară aprobată. În conformitate cu aceeași lege, valoarea totală a împrumuturilor rambursabile, a dobânzii împrumutului și

²³ Timpmann, Reiljan, și Olenko, 2005.

a cheltuielilor de restituire a instrumentelor de datorie nu trebuie să depășească în orice an bugetar viitor 20% din veniturile bugetare propuse pentru anul bugetar în care sunt obținute împrumuturile și emise instrumentele financiare.

Restricțiile menționate nu se aplică pentru împrumuturile pentru care a fost emisă o garanție de stat. În astfel de cazuri procesul este monitorizat de către autoritățile publice centrale. De obicei garanția pentru un împrumut luat de o municipalitate rurală sau urbană este un imobil sau o clădire aflată în proprietatea localității. Această procedură începe cu aprobarea unei rezoluții a consiliului oficial al municipalității rurale sau urbane, care trebuie să fie prezentată guvernatorului regiunii în trei zile de la intrarea în vigoare. O copie a acordului de împrumut trebuie să fie prezentată obligatoriu Ministerului Finanțelor în trei zile de la data la care contractul intrată în vigoare.

În Estonia capacitatea de împrumut a municipalităților mici este mai mică decât a celor mai mari, ceea ce, diminuează, de asemenea, autonomia lor. Valoarea medie a datoriei autorităților locale nu s-a schimbat mult în ultimii ani²⁴, dar variațiile în grupurile autorităților locale sunt destul de mari. Trebuie să menționăm că în medie datoria municipalităților rurale este mult mai mică decât cea a municipalităților urbane.

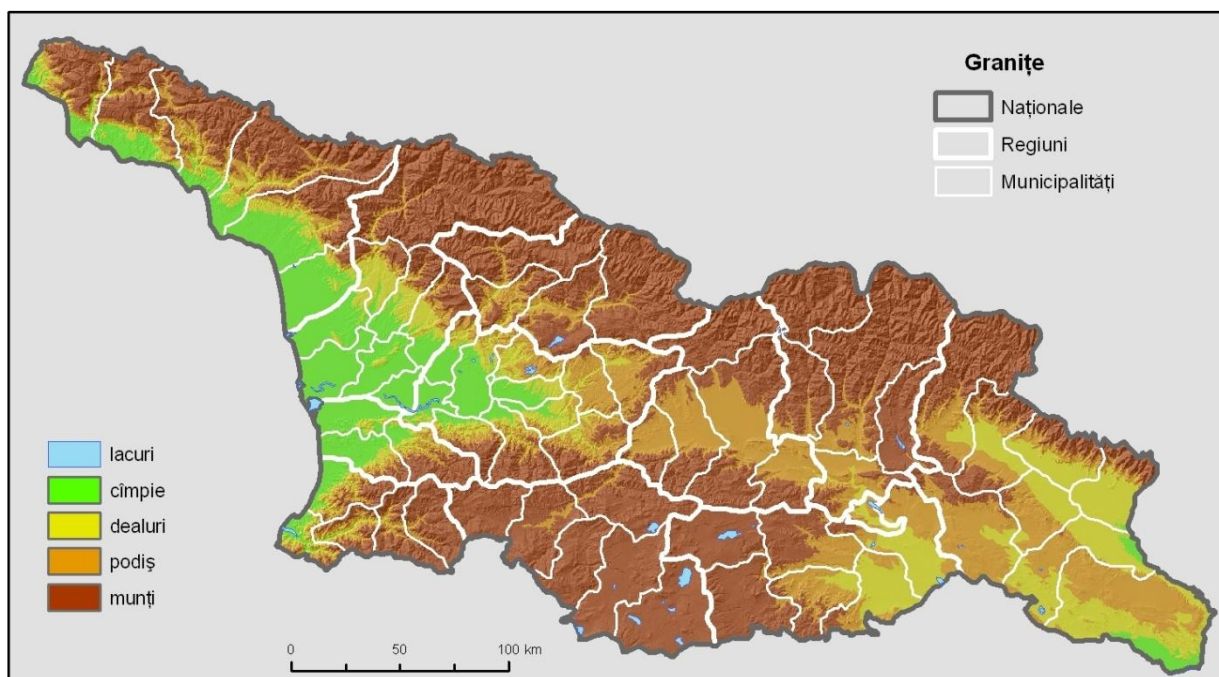
GEORGIA

PROFILUL SOCIO-ECONOMIC ȘI GEOGRAFIC AL ȚĂRII

Relieful extrem de fragmentat al Georgiei creează obstacole considerabile, care limitează posibilitățile organizării administrativ-teritoriale (Harta 4). Structura etnică și problemele politice, complică și mai mult organizarea administrativ-teritorială a țării. Din cauza limitelor impuse de factorii naturali, este greu de schimbat structurile formate pe parcursul istoriei. De aceea unitățile administrativ-teritoriale din perioada pre-sovietică, sovietică și post-sovietică nu diferă foarte mult. În perioada sovietică în Georgia au fost dezvoltate serviciile și agricultura, însă din cauza ratei modeste de urbanizare (53%) și a reliefului fragmentat, sistemul național de așezări a fost mai puțin urbanizat și mai slab controlat de orașe (în total au existat 55 de orașe și 48 de așezări de tip urban (în limba rusă - *поселок городского типа*)). Toate unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel par să fie controlate de o localitate urbană (oraș sau așezare de tip urban). Totuși, din cauza caracteristicilor specifice ale ultimei reforme administrativ-teritoriale, majoritatea au avut o pondere mare a populației rurale și, în esență, reprezintă municipalitățile rurale. Astfel ponderea populației urbane în aceste municipalități rurale variază între 0% în defileul Kodori din Abhazia și 3% în municipalitatea Khulo, pe de o parte, și 63% în municipalitatea Borjomi, pe de altă parte²⁵.

²⁴ Idem.

²⁵ Datele recensământului populației Georgiei din anul 2002 (geostat.ge).



Sursa: a se vedea secţiunea „Sursele de informaţii pentru hărţi”;

ANALIZA ORGANIZĂRII ŞI REFORMELOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

În anii '90 Georgia a trecut prin experienţa unui sistem extrem de centralizat, cu mai multe niveluri ale autorităţilor locale. Din cauza conflictelor interne, centralizarea era considerată drept singurul instrument de prevenire a dezintegrării statului. Deşi prima lege privind administraţia publică locală a fost adoptată la începutul anului 1991, sistemul administrativ-teritorial oarecum stabil datează încă din anul 1994, inclusiv nouă regiuni cu guvernatori desemnaţi de la centru, 65 de districte, 48 de oraşe şi oraşele şi aproximativ o mie de localităţi rurale.

Spre deosebire de alte ţări, Constituţia Georgiei din anul 1995 nu defineşte în mod expres organizarea administrativ-teritorială a ţării. Conform articolului 2, alin. (3), *"Structura teritorială a statului Georgia va fi determinată de o lege constituţională în baza principiului circumscripţiei autorităţii, după restabilirea completă a jurisdicţiei Georgiei asupra întregului teritoriu al ţării."* Acest lucru permite evitarea situaţiei când reformele necesare sunt amânate de prevederile constituţionale, dar nu a împiedicat alegerea unui sistem mai puţin reuşit de organizare a autorităţilor locale.

Legea din 1997 privind administraţia publică locală, a stabilit două niveluri ale autorităţii locale, primul numărând 1033 de sate, sate comasate, oraşele şi oraşe şi 65 districte de nivel superior (raioane). Chiar înainte "Revoluţiei trandafirilor" din anul 2003 Georgia a avut un sistem cu patru niveluri²⁶, dacă se iau în considerare republicile autonome, care în unele cazuri dispun de propria organizare teritorială internă.

Prima reformă teritorială de proporţii a început în anul 2005, când parlamentul a adoptat o nouă lege privind autorităţile publice locale. La nivelul inferior s-a autorizat fuzionarea celor 1033 administraţii locale în 64 autorităţi publice locale mai mari (fuzionări ale localităţilor rurale şi urbane) în special în baza fostelor raioane. De asemenea, cinci oraşe mai mari, inclusiv Tbilisi, au primit un statut special. Se pare că decizia privind înfiinţarea localităţilor în baza raioanelor s-a sprijinit pe presupunerea că reforma

²⁶ Melua, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010.

va lua mai puțin timp și nu va genera dezbateri aprinse.²⁷ De asemenea, opțiunea dată nu pretindea căutarea criteriilor sofisticate de fuzionare.

La nivelul superior, cele 12 regiuni din perioada de după reforma din anul 2005 nu pot fi considerate un nivel intermediar al autorităților locale, deoarece nu dispun de un consiliu ales, iar guvernatorii regionali sunt numiți de către președintele țării. Cele două regiuni autonome ar putea fi considerate un nivel separat al autorităților locale. Însă acest nivel este specific doar în limitele teritoriale ale respectivelor regiuni și nu se aplică întregii țări. După cum se poate vedea din Tabelul 7, există doar două unități teritorial-administrative de nivelul întâi care au mai puțin de 5000 de locuitori. Dacă se ignoră Tbilisi și orașele mai mari cu statutul special, populația medie a municipalităților numără aproximativ 44000 de locuitori. Această valoare este destul de aproape de situația din Danemarca, Lituania și Irlanda, care se numără printre cele cinci țări ale UE cu cea mai numeroasă medie a populației din localități. Totuși realitățile geografice în Georgia (relieful muntos și conexiunile rutiere deficitare) creează probleme pentru prestarea calitativă și eficientă a serviciilor publice în unitățile administrativ-teritoriale atât de mari.

TABELUL 7. DISTRIBUȚIA MUNICIPALITĂȚILOR ÎN GEORGIA DUPĂ NUMĂRUL LOCUITORILOR, ANUL 2009*

Numărul locuitorilor	Numărul municipalităților	% din totalul populației
<5000	2	0,15
5001-10000	5	0,87
10001-20000	5	1,61
20001-50000	32	25,1
50001-100000	17	26,74
100001-200000	6	19,6
>200 001	1	25,93
Total	68	100,00

Notă: * - pentru municipalitatea Java nu există date. Unitățile administrativ-teritoriale ale republicilor autonome Adjaria și Abhazia nu sunt incluse în calcul.

Sursa: calculele autorilor în baza datelor Oficiul Național de Statistici al Georgiei, conform situației din 1 ianuarie 2009

ANALIZA STRUCTURII FUNCȚIONALE A APL

Deși este prematur să se formuleze concluzii despre reforma teritorială în baza datelor existente, ne putem aștepta ca municipalitățile georgiene mai mari să dispună de capacități mai mari de prestare a serviciilor publice. Cu toate acestea, în pofida schimbării radicale a numărului și a hotarelor localităților, reforma nu a fost urmată de o descentralizare mai mare a funcțiilor și finanțelor statului. Tendințele de centralizare începute în anul 1990, generate de conflictele interne și războiul din anul 2008, continuă să existe. Faptul că ratificarea de către Parlamentul Georgiei a Cartei Europene a autonomiei locale s-a produs abia la sfârșitul anului 2004 de asemenea a influențat structura funcțională și divizarea competențelor între autoritățile publice locale și cele centrale.

Reforma din anul 2005 a stabilit trei categorii de responsabilități pentru autoritățile locale: competențele exclusive, delegate și voluntare. Totuși, acest fapt nu a produs multe schimbări în domeniul de aplicare al funcțiilor autorităților locale. Trebuie să menționăm că unele competențe nu sunt cu adevărat exclusive, deoarece denotă o implicare foarte mare a autorităților centrale. Abordarea centralizată a elaborării bugetelor locale și colectării impozitelor locale reprezintă exemple relevante. Competențele exclusive menționate în art. 16 al legii organice a Georgiei din anul 2005 privind administrația publică locală ar putea fi divizate în competențele ce țin de servicii și cele funcționale (ca în

²⁷ Clubul de cercetare al studenților "Spatium", 2010 în Swianiewicz (ed.), 2010.

Tabelul 8), ultimele cerând mai multă implicare din partea autorităților centrale, fie prin intermediul ministerelor, fie prin autoritățile sale regionale.

TABELUL 8. COMPETENȚELE EXCLUSIVE ALE UNITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN GEORGIA

Competențele ce țin de serviciile publice	Competențele funcționale
<ul style="list-style-type: none"> • crearea instituțiilor de învățământ preșcolar, aprobarea statutului lor; • întreținerea, construirea și extinderea drumurilor locale; • crearea loturilor de parcare, planificarea curățirii și iluminării străzilor, alimentarea cu apă, sistemele de canalizare și drenare, planificarea și colectarea deșeurilor solide, întreținerea cimitirelor; • desfășurarea activităților socio-culturale și susținerea activităților instituțiilor relevante (ale arhivelor, bibliotecilor, muzeelor, instituțiilor de învățământ și pentru copii etc.) de importanță locală; • emiterea autorizațiilor de construcție, supravegherea construcțiilor în curs de desfășurare; • reglementarea transportului local de pasageri; • reglementarea comerțului stradal; • reglementarea amplasării panourilor publicitare stradale; • stabilirea tarifelor la chirie și serviciile comunale și a regulilor de deservire; • gestionarea resurselor forestiere și acvatice de importanță locală; • amenajarea teritorială a unității administrativ-teritoriale; • asigurarea protecției împotriva incendiilor; • planificarea traficului pe teritoriul localității cu excepția drumurilor internaționale și naționale. 	<ul style="list-style-type: none"> • gestionarea și lichidarea bunurilor aflate în proprietatea municipalității; • gestionarea și lichidarea resurselor funciare aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale; • examinarea și aprobarea bugetului local; • introducerea impozitelor și taxelor locale, stabilirea tarifelor în limitele prevăzute de lege; • colectarea taxelor locale; • amenajarea teritoriului și delimitarea zonelor (verzi, de agrement, industriale, comerciale și de alt tip); • aprobarea priorităților dezvoltării socio-economice locale; • informarea populației despre posibilele riscuri de sănătate; • mobilizarea resurselor în domeniul sănătății și a protecției sociale/asistenței sociale; • reglementarea aspectelor ce țin de organizarea mitingurilor, adunărilor, demonstrațiilor; • achizițiile publice locale; • atribuirea numerelor și denumirilor străzilor și parcurilor.

Sursă: adaptat din legea organică a Georgiei privind administrarea publică locală, 16 decembrie 2005

Conform aceleași legi, delegarea responsabilităților este permisă în baza acordului care trebuie să fie însoțit de transferul materialului corespunzător și al resurselor financiare. Exercițarea competențelor delegate este supravegheată de o autoritate de stat împuternicită prin lege sau un acord.

Responsabilitățile din categoria competențelor voluntare se referă la eventualele inițiative proprii pentru crearea și dezvoltarea infrastructurii sociale, culturale și educaționale care nu aparțin categoriei de competențe exclusive.

ANALIZA RELAȚIILOR FINANCIARE ALE APL

Autoritățile locale în Georgia au câteva surse de venituri ce sunt garantate prin lege. Codul fiscal al Georgiei stipulează baza de impozitare și plafonul tarifelor impozitelor. Autoritățile locale le pot stabili individual în limitele legii. De asemenea, legea privind impozitele locale definește plafonul impozitelor

locale. Decizia privind numărul impozitelor și valoarea lor ar trebui să fie luată în baza deciziei consiliului local al raionului respectiv.²⁸

Nivelul raional servește în calitate de centru de distribuție al veniturilor regularizatorii. Toate impozitele regularizatorii sunt mai întâi acumulate la nivel raional și după aceea sunt distribuite bugetelor conform actelor normative aprobate de consiliul local al raionului. Organul executiv raional prezintă propunerea privind defalcările de la impozitele regularizatorii organelor administrative locale subordonate (aprobată de organul reprezentativ), care trebuie să fie aprobată de consiliul local.

Alte surse de venituri ale autorităților locale sunt:

- transferurile,
- veniturile din privatizarea proprietății de stat,
- veniturile din vânzarea terenurilor nearabile ale statului - din care 40% rămân la autoritățile locale, 50% revin statului, 7% Ministerului Gestionării Terenurilor și 3% Ministerului Urbanizării și Construcțiilor,
- împrumuturile.

Marea majoritate a unităților administrativ-teritoriale mici nu dețin venituri proprii și singurele lor surse de venit sunt subvențiile din bugetele raionale. Cea mai mare parte a cheltuielilor bugetelor locale provin din Tbilisi și celelalte patru orașe mari (până la 78%), iar altor 993 de unități le revin doar 22% din valoarea totală a cheltuielilor autorităților locale²⁹.

Ponderea veniturilor din propriile surse este de obicei foarte mică. Impozitele pe proprietate și cele pe veniturile din jocuri de noroc, impozite ce reprezintă venituri proprii, au constituit cea mai mare parte a bugetului doar în orașul Tbilisi.

Nivelul mic al veniturilor din impozitele pe salariu în bugetele locale este explicat de existența lacunelor în legislație. Acest impozit este plătit în bugetul autorităților locale pe teritoriul cărora este desfășurată activitatea respectivă și nu la localitatea de reședință a contribuabilului. Reglementarea favorizează orașele mari cu mulți navetiști din localitățile învecinate.

Valoarea scăzută a veniturilor din propriile surse este, de asemenea, legată de numeroase scutiri fiscale acordate de autoritățile centrale³⁰. Datorită acestui fapt, persoanele fizice sunt complet scutite de achitarea acestui impozit, iar impozitul pe proprietate colectat este aproape în întregime format din impozitul pe proprietatea companiilor. Aceste prevederi legale creează discrepanțe fiscale regionale (sume importante din impozitele pe afacere pot fi percepute în principal în orașele mari, dar nu și în orașele mai mici sau sate) și slăbesc responsabilitatea locală a autorităților alese (deoarece majoritatea alegătorilor nu sunt contribuabilii locali).

Transferurile primite de către autoritățile locale în Georgia ar putea fi următoarele:

- **Transferurile de echilibrare bugetară**, care sunt distribuite în baza unei formule. Acest tip de transferuri oferă anumite priorități autorităților mici și celor rurale precum și regiunilor

²⁸ Balashvili, 2002.

²⁹ Melua, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010.

³⁰ De exemplu, proprietățile care sunt scutite de impozit includ: locuințele cu o suprafață mai mică de 400 de metri pătrați, terenuri agricole și fermele care au mai puțin de cinci hectare și proprietățile care aparțin familiilor cu un venit anual mai mic de 40 000 GEL (în jur de 25 000 USD). Sursa: Melua, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010.

montane. Volumul transferurilor este foarte mic și nu poate juca un rol mare în echilibrarea veniturilor.

- **Transferurile cu destinație specială** - care sunt prevăzute pentru proiectele investiționale.

Schimbările în defalcările de la impozitul pe salariu, aprobate în anul 2008 au centralizat și mai mult sistemul fiscal din Georgia. Acest impozit a devenit sursa principală a veniturilor bugetare ale statului. Pentru a compensa pierderile bugetelor locale a fost aprobat un transfer suplimentar. Cu toate acestea, pierderile au fost mai mari decât compensațiile promise. În același timp, trei cincimi din transferurile suplimentare au fost făcute sub forma transferurilor cu destinație specială pentru investiții.

Drept urmare, reforma fiscală din anul 2008 a înrăutățit situația financiară a autorităților locale prin micșorarea veniturilor și imixiunea în deciziile privind cheltuielile bugetelor locale.

În anul 2008 Ministerul Finanțelor a elaborat o formulă nouă de echilibrare, în baza acoperirii deficitului bugetar, suma fiind actualizată cu un coeficient stabilit în baza datelor statistice obiective.

Această formulă are totuși câteva neajunsuri:

- Nu ține cont de diferențele între autoritățile publice locale mici și mari.
- Valoarea transferului depinde de tendințele istorice de efectuare a cheltuielilor și nu este orientată pe dezvoltarea teritoriului.
- Formula limitează autoritatea publică locală la cheltuielile stabilite sau la politica elaborată de către autoritățile centrale.

Transferurile cu destinație specială sunt alocate în baza deciziei autorităților centrale care promovează mai mult sau puțin propriile interese fără a ține cont de necesitățile reale ale autorităților publice locale.

Autoritățile locale au la dispoziție trei opțiuni de împrumut:

- de la o bancă comercială,
- de la bugetul de stat sau raional, sau
- de la Fondul de Dezvoltare Locală.

Președintele Georgiei aprobă accesul la *împrumuturile din băncile comerciale*. Departamentul bugetelor teritoriale al Ministerului Finanțelor examinează justificarea împrumutului și capacitatea de plată a raionului. Perioada împrumutului este între trei și șase luni. Termenul mic al împrumutului se explică prin regulile de management al fluxului de numerar. Împrumutul ar putea fi accesat doar la nivel raional. Aceste condiții dure sunt dictate de necesitatea de a evita devalorizarea monedei naționale.

Împrumuturile plătite din bugetul de stat sau cele raionale sunt acordate de asemenea pe termen scurt și pretind încheierea unui acord special între Ministerul Finanțelor și primar.

Majoritatea acestor împrumuturi sunt utilizate pentru a acoperi cheltuielile curente, cum ar fi salariile angajaților în sectoarele considerate prioritare.

O altă posibilitate de a-și suplini veniturile bugetare constă în obținerea suportului investițional din Fondul de dezvoltare locală, care a fost înființat în anul 1997 cu asistența financiară din partea Proiectului Băncii Mondiale de dezvoltare a municipalităților și de descentralizare. Inițial, dreptul de a utiliza banii fondului aparținea unui număr limitat de autorități raionale.

Cerințele legale³¹ ale fondului permit accesul la resursele sale tuturor organelor administrative cu următoarele condiții:

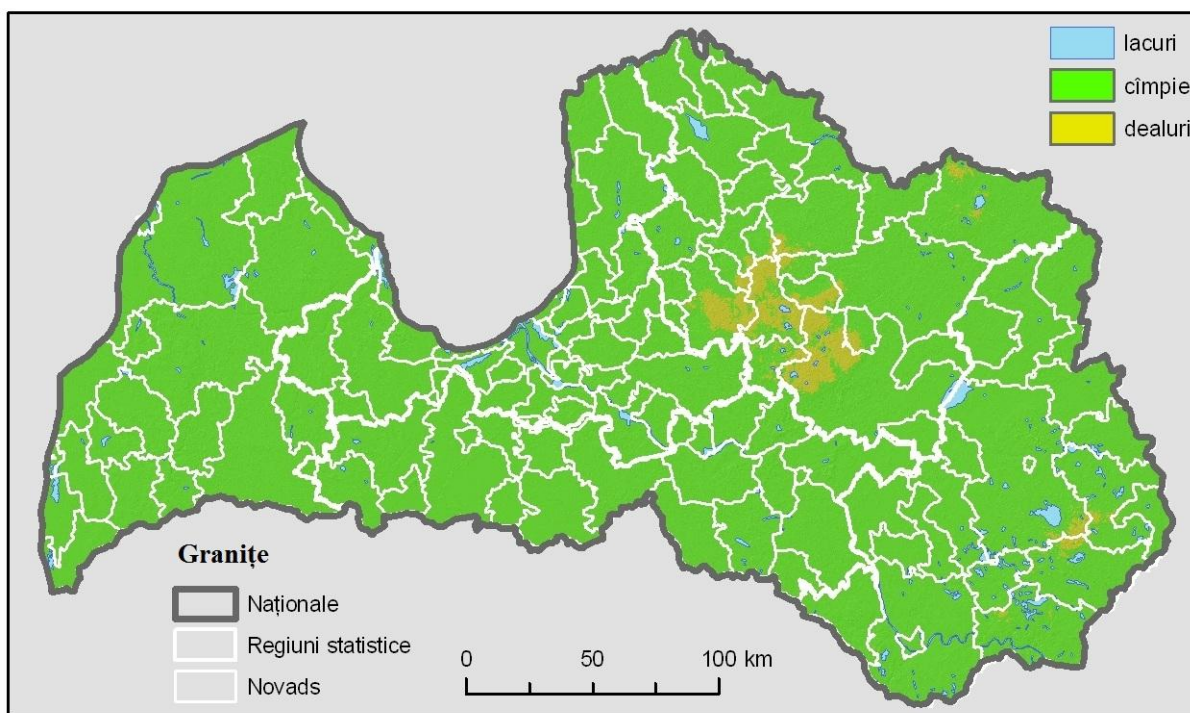
- (1) Nu se admite existența deficitului bugetar în anul bugetar precedent.
- (2) Costurile de rambursare a împrumutului, inclusiv cele de deservire a împrumutului, rambursare a împrumutului, nu trebuie să depășească 25% din veniturile câștigate din activitățile implementate în ultimul an bugetar.
- (3) Veniturile preconizate din investiția propusă pot fi utilizate la calcularea costului de recuperare a împrumutului.
- (4) Suma totală a împrumutului, inclusiv împrumutul propus și obligațiile (inclusiv salariile și alte împrumuturi), nu ar trebui să depășească 40% din veniturile obținute din activitățile curente (cu excepția transferurilor).

LETONIA

PROFILUL SOCIO-ECONOMIC ȘI GEOGRAFIC AL ȚĂRII

Relieful mai mult sau mai puțin plat al Letoniei, fără bariere majore nu creează obstacole pentru organizarea administrativ-teritorială a țării (Harta 5). Condițiile pentru dezvoltarea agriculturii sunt relativ proaste. În perioada Uniunii Sovietice în Letonia se dezvolta industria prelucrătoare (ingineria și industria chimică), care a facilitat urbanizarea țării. Sistemul de planificare sovietică a dus la crearea și menținerea unităților administrative relativ mici, care erau mai ușor de controlat, pe de o parte, și mai aproape de oameni, pe de altă. Rata relativ înaltă a urbanizării (aproximativ 70%), a determinat bazarea sistemului de așezări pe orașe (77 de orașe). Aproximativ 65% din unitățile de primul nivel ale Letoniei (*novadi*) sunt organizate în prezent în jurul orașelor.

HARTA 5. ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A LETONIEI



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”

³¹ Balashvili, 2002, pagina 77.

ANALIZA ORGANIZĂRII ȘI REFORMELOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Imediat după restabilirea independenței, Letonia a avut două niveluri ale autorităților locale. Unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel erau cunoscute ca orașe republicane mari, orașele (*pilsētas*), sate (*pagastas*) și diferite fuzionări ale ultimelor două categorii (*novadi*). Districtele de nivelul al doilea au fost cunoscute în trecut ca *raioane*, o reminiscență a epocii sovietice. Constituția din anul 1922 a Letoniei nu conține prevederi referitoare la principiile autorităților locale.

După câteva încercări sporadice de a încuraja consolidarea teritorială, în anul 1997 în legea privind administrația publică locală a fost operată o modificare referitor la obligațiile localităților cu infrastructură slabă de a încheia acorduri de cooperare cu alte autorități locale pentru a-și putea îndeplini obligațiile. Deși mai multe municipalități s-au încadrat în această categorie, prevederea nu a fost respectată cu strictețe. La 21 octombrie 1998 parlamentul Letoniei (Saeima) a adoptat legea privind reforma administrativ-teritorială. Documentul aborda problemele ce țin de scopul, graficul, procesul, stimularea financiară și coordonarea instituțională a reformei.

În general, procesul planificat a constat în acordarea unor premii financiare localităților implicate în fuzionarea voluntară până la 31 decembrie 2003 - transferul constituia 1-5% din bugetele totale anuale ale autorităților locale fuzionate. Localitatea nou formată putea primi 5% dacă fuzionarea a avut loc în anul 2000, 4% dacă fuzionarea a avut loc în perioada 2001-2002, 3% dacă s-a petrecut în 2003, cu condiția ca bugetele consolidate să nu depășească cinci milioane de Lats (moneda națională în Letonia). Bugetele care depășeau cinci milioane Lats urmau să primească 2% din valoarea lor. Bani puteau fi utilizați pentru investiții în infrastructură, cum ar fi drumurile rurale, telecomunicațiile și accesul la internet. A doua etapă prevedea fuzionarea administrativă (adică forțată) între 1 ianuarie și 30 noiembrie 2004, urmată de alegerile locale generale în anul 2005. De asemenea, au existat prevederi privind asocierea autorităților locale. Până la începutul anului 2005 au avut loc doar 26 fuzionări, deoarece reforma s-a confruntat cu opoziția puternică a elitelor locale și autorităților care trebuiau să fie schimbate.

În anii 2005 și 2007 în legea privind reforma administrativ-teritorială au fost operate câteva modificări. În general, s-a făcut o trecere treptată de la modelul de fuzionare voluntară la cel de fuzionare obligatorie. Principala schimbare a vizat decizia de a desființa raioanele și de a adopta modelul cu un singur nivel al autorităților locale. Desființarea raioanelor este considerată o îmbunătățire importantă, deoarece ele erau slabe din punct de vedere funcțional, economic și politic și prea mici pentru a putea juca vreun rol important în dezvoltarea regională.³²

A fost modificată, de asemenea, și schema de stimulare financiară pentru încurajarea fuzionării localităților. Conform noii reglementări, pentru dezvoltarea infrastructurii municipalităților se acorda o sumă în valoare de 200 000 Lats (aproximativ 359 000 USD) pentru:

- toate unitățile teritoriale (orașe și comune) incluse în autoritățile locale nou formate care au fost înființate până la 31 ianuarie 2009 în urma fuzionării unităților administrative locale;
- toate orașele, comunele și *novad*-ele care în anul 2007 au luat decizia de a crea o autoritate locală nouă și au început s-o realizeze după alegerile autorităților locale din anul 2009.

După cum s-a planificat, fuzionarea putea avea loc doar după un studiu amănunțit al fiecărui caz pentru a afla ce atitudine avea populația în privința reformei, ce implicări sociale și economice urmau să apară

³² Vanags și Vilka, 2006, p. 623 — 637.

În urma eventualelor fuzionări precum și formularea sarcinilor și condițiilor care trebuiau întrunite pentru a putea efectua fuzionarea. Principalele schimbări produse în structura administrativ-teritorială înainte de și după alegerile autorităților locale din iunie 2009 sunt prezentate în Tabelul 9. Numărul autorităților locale s-a micșorat de cinci ori și majoritatea absolută a localităților au în prezent mai mult de 5000 de locuitori.

TABELUL 9. PRINCIPALELE SCHIMBĂRI ÎN ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A LETONIEI

Înainte reformei din iulie 2009	După reforma din iulie 2009
Două niveluri 26 de autorități raionale (<i>raioane</i>) 525 autorități locale: - 7 orașe republicane - 50 de orașe - 424 de localități rurale (<i>pagasts</i>) - 41 de localități reformate (<i>novada</i>) 72% din autoritățile locale au mai puțin de 2 000 de locuitori	Un nivel 118 autorități locale: - 9 orașe republicane - 109 de localități (<i>novada</i>) Aproximativ 69% din localități au mai mult de 5 000 de locuitori

Sursă: adaptat din Vilka, 2009;

Conform legii, când s-a decis efectuarea fuzionării trebuia să fie luate în considerare următoarele aspecte:

- asigurarea dezvoltării echilibrate și durabile a teritoriului țării;
- existența infrastructurii pentru executarea sarcinilor autorităților locale;
- dimensiunea teritoriului;
- numărul locuitorilor permanenți;
- densitatea populației permanente;
- accesibilitatea serviciilor prestate de către autoritățile locale;
- unitatea economică, geografică și istorică a autorităților locale teritoriale;
- configurația teritoriului administrat de autoritățile locale este optimă, ținând cont de interesele autorităților locale adiacente.³³

Tabelul 10 prezintă datele privind dimensiunea municipalităților rezultante. Populația medie a unei municipalități, dacă excludem Riga, este de aproximativ 19000 de locuitori, ceea ce este similar cu populația unităților administrativ teritoriale din Polonia, Belgia și Finlanda. 37 municipalități au o populație mai mică de 5000 de locuitori, ceea ce constituie aproximativ 6% din populația totală.

TABELUL 10. DISTRIBUȚIA MUNICIPALITĂȚILOR ÎN LETONIA DUPĂ NUMĂRUL LOCUITORILOR, ANUL 2010

Numărul locuitorilor	Numărul municipalităților	% din totalul populației
<3000	11	1,16
3001-5000	26	4,62
5001-10000	40	13,44
10001-20000	17	11,08
20001-50000	19	24,55
50001-100000	3	9,11
100001-200000	1	4,62
>200 001	1	31,42
Total	118	100,00%

Sursa: calculele autorilor în baza datelor Biroului de Statistică al Letoniei, la situația din 1 ianuarie 2010

³³ Secțiunea 10 a Legii privind reforma administrativ-teritorială din 30 octombrie 1998, cu modificările din 22 septembrie 2005 și 21 iunie 2007.

Lecțiile principale ce pot fi învățate din reformele administrativ-teritoriale ale Letoniei sunt următoarele:

- fuzionările voluntare sunt bune dacă se oferă timp pentru a alege posibilitățile optime de fuzionare, însă dacă ele nu sunt însoțite de un proces obligatoriu, reformele teritoriale ar putea dura mai mult decât își poate permite o țară;
- stimulentele financiare nu sunt suficiente pentru a încuraja consolidarea teritorială; mecanismul ar trebui să fie bine descris în reglementări și durabil, astfel încât autoritățile proaspăt alese să nu abandoneze angajamentele asumate de autoritățile precedente;
- criteriile alese pentru fuzionare nu ar trebui să permită interpretarea, iar excepțiile posibile ar trebui să fie specificate explicit.

ANALIZA STRUCTURII FUNCȚIONALE APL

Bineînțeles, încă nu este clar dacă reforma va avea succes pe termen lung, deoarece încă se află în proces de desfășurare și implementarea reformelor complementare ei a fost amânată în repetate rânduri din cauza crizei financiare. La această etapă se poate spune că localitățile mari dispun de mai multe posibilități de concentrare a resurselor financiare și un număr mai mare de pârghii necesare pentru a stimula dezvoltarea economică locală, deoarece au obținut mai multe competențe în urma implementării sistemului cu un nivel al administrării locale.

În general, autoritățile locale ale Letoniei au o gamă largă de funcții. La fel ca și în cazul Estoniei, autoritățile locale pot implementa propriile inițiative în orice domeniu, dacă acestea nu intră în competențele unei alte autorități publice. Ele au funcții autonome și cele delegate de stat.

Conform legii, autoritățile locale au următoarele funcții autonome:

- alimentarea cu apă și canalizarea, furnizarea energiei termice, managementul deșeurilor, colectarea, drenarea și purificarea apei menajere;
- construirea, reconstruirea și întreținerea străzilor, drumurilor și piețelor publice, iluminarea străzilor și altor spații publice, cum ar fi parcurile, piețele publice și zonele verzi, controlarea colectării și eliminarea deșeurilor, controlul inundațiilor, cimitirele;
- utilizarea publică a pădurilor și apelor;
- învățământul primar, general, secundar și extrașcolar, instruirea continuă a personalului didactic;
- asistența organizațională și financiară pentru instituțiile și evenimentele culturale, ajutor pentru întreținerea monumentelor culturale;
- asigurarea accesului la serviciile medicale;
- asistența socială (pentru familiile sărace, persoanele social vulnerabile, orfanii, azilurile de bătrâni și persoanele fără adăpost);
- protecția drepturilor și intereselor individuale și de proprietate ale copilului;
- asistența pentru locuitori în soluționarea problemelor ce țin de asigurarea cu locuințe;
- eliberarea permiselor și licențelor pentru activitățile comerciale;
- asigurarea ordinii publice și protecției civile;
- utilizarea terenurilor și dezvoltarea teritorială, construcțiile;
- înregistrarea documentelor de stare civilă;
- colectarea și acordarea informațiilor necesare pentru statisticile de stat;
- organizarea transportului public;
- organizarea alegerilor locale.

Conform legii, instituțiile autorităților centrale nu au dreptul să delege autorităților locale executarea funcțiilor și sarcinilor fără asigurarea finanțării corespunzătoare. La executarea funcțiilor delegate de stat, autoritățile locale nu au dreptul să urmeze politici independente. În acest caz, ele implementează o politică de stat expusă în reglementările și instrucțiunile oficiale.

În ceea ce privește executarea propriilor sarcini, autoritățile locale au, printre altele, dreptul de a introduce taxe locale și de a determina aplicarea lor, de a stabili valoarea taxelor și scutiri de la plata lor, de a investi propriile resurse. Însă în general, gradul autonomiei financiare locale nu este foarte înalt.

ANALIZA RELAȚIILOR FINANCIARE ALE APL

Conform cadrului legislativ al Lituaniei, autoritățile locale dispun de următoarele surse de venit³⁴:

- o anumită pondere defalcată din impozitele de stat:
 - 71,6% din impozitul pe venitul persoanelor fizice;
 - 100% din impozitul pe bunuri imobiliare;
- defalcările din taxele de stat;
- taxele impuse de autoritățile locale;
- transferurile generale și transferurile cu destinație specială din bugetul de stat;
- transferurile din fondul de echilibrare financiară a autorităților locale;
- taxele pentru prestarea serviciilor.

Autoritățile locale au dreptul de a stabili impozitele, dar baza impozabilă și ratele pentru toate impozitele majore sunt stabilite de către autoritățile centrale. De asemenea ele au și venituri proprii. Veniturile locale proprii sunt formate din taxele și plățile pe care autoritățile locale le colectează pentru prestarea serviciilor publice.

Lista serviciilor publice ar trebui să fie aprobată prin reglementările emise de autoritatea republicană, urbană sau rurală respectivă și consiliul municipal al orașului respectiv.

Autoritățile locale pot impune taxe pentru următoarele activități:

- emiterea documentelor oficiale de către consiliul municipal urban sau rural;
- organizarea activităților de agrement în locuri publice;
- cazarea turiștilor;
- activitățile comerciale în locuri publice;
- deținerea animalelor, sălbatice sau domestice;
- șofatul prin zonele aflate sub protecția specială;
- instalarea panourilor publicitare, a afișelor sau anunțurilor cu conținut vizual comercial în locuri publice;
- posedarea ambarcațiunilor, șalupelor sau iahturilor;
- utilizarea simbolurilor municipale în scopuri comerciale.

Autoritățile locale au dreptul să colecteze taxele de stat pentru emiterea permiselor speciale (licențelor) pentru desfășurarea tipurilor specifice de activitate. Aceste taxe, sunt vărsate de asemenea în bugetele autorităților locale. Cu toate acestea, autoritățile locale nu dispun de multă libertate când vine vorba de majorarea taxelor. Taxele prezentate în lista de mai sus sunt considerate taxe de stat. Prin definiție,

³⁴ OECD, 2002, p.36.

autoritățile locale au dreptul doar de a colecta taxele de stat cu tarife stabilite și nu au dreptul de a acorda scutiri fiscale.

Alături de veniturile menționate, autoritățile locale primesc transferuri generale și transferuri cu destinație specială din bugetul de stat pentru funcțiile delegate prin Legea privind administrația publică locală și alte legi specifice ce reglementează activitatea autorităților locale.

Ultima reformă administrativă în Letonia a fost orientată de asemenea spre majorarea autonomiei fiscale. Se așteaptă că o autonomie mai mare va spori răspunderea autorităților locale, va îmbunătăți eficiența procesului decizional al cheltuielilor publice și va micșora dezechilibrul între responsabilități și fondurile disponibile.

Fondul de echilibrare joacă rolul de punte între necesitățile și capacitățile fiscale ale autorităților locale. Resursele sale provin din plățile obligatorii ale autorităților locale și din transferurile din bugetul de stat. Contribuția autorităților locale constă din veniturile din impozitul pe bunuri imobiliare și partea autorităților locale din impozitul pe venitul persoanelor fizice³⁵. Suma transferurilor din bugetul de stat reprezintă o chestiune politică negociată între Ministerul Finanțelor și Uniunea autorităților publice locale și regionale.

Formula actuală include calcularea veniturilor estimate ale autorităților locale și determinarea necesităților financiare. Legea privind echilibrarea finanțelor autorităților locale³⁶ stipulează că veniturile estimate ale autorităților locale sunt prognozate în baza colectării impozitului pe venit persoanelor fizice din anul precedent anului de elaborare a bugetului și în baza estimării impozitelor pe bunuri imobiliare, în conformitate cu datele oficiale ale serviciului cadastral al statului cu utilizarea valorii cadastrale a proprietăților situate pe teritoriul autorităților locale. Formula nu s-a schimbat din anul 1998. Fondul de echilibrare implementează două forme ale egalizării: echilibrarea veniturilor și echilibrarea cheltuielilor ceea ce reprezintă un amestec al relațiilor orizontale și verticale între agențiile de stat.

Această abordare de echilibrare a bugetului este favorabilă deoarece între autoritățile locale există prea multe diferențe în venituri disponibile, pe de o parte, și diferite cereri determinate de profilul autorităților locale, inclusiv problemele demografice, pe de altă parte.

Până în anul 1996 autoritățile locale puteau lua împrumuturi de pe piețele de capital interne și străine. Această libertate a dus la acumularea datoriilor care a afectat bugetul consolidat. Drept urmare, Ministerul Finanțelor a început să supravegheze mai îndeaproape aceste procese.

În prezent autoritățile locale pot împrumuta doar cu permisiunea Ministerului Finanțelor în limitele specificate de bugetul de stat. O altă condiționalitate importantă constă în faptul că împrumuturile puteau fi acordate doar pentru o perioadă scurtă de timp, și doar pentru acoperirea cheltuielilor bugetare curente. Prin aceste prevederi, autoritățile centrale încearcă să controleze nivelul datoriei anuale a autorităților locale.

O altă instituție responsabilă de procedurile de împrumut este Consiliul împrumuturilor și garanțiilor pentru autoritățile locale. Autoritățile locale nu au dreptul să ia împrumuturi fără permisiunea acestui

³⁵ Legea privind impozitul pe venit nr. 145, aprobată la 4 aprilie 1998, articolul 26 prevede transferarea a 71,6% în Fondul de egalizare.

³⁶ Legea nr. 72 (1133) din 18 martie 1998 cu modificările ulterioare din 7 octombrie 1999 și 22 octombrie 2009.

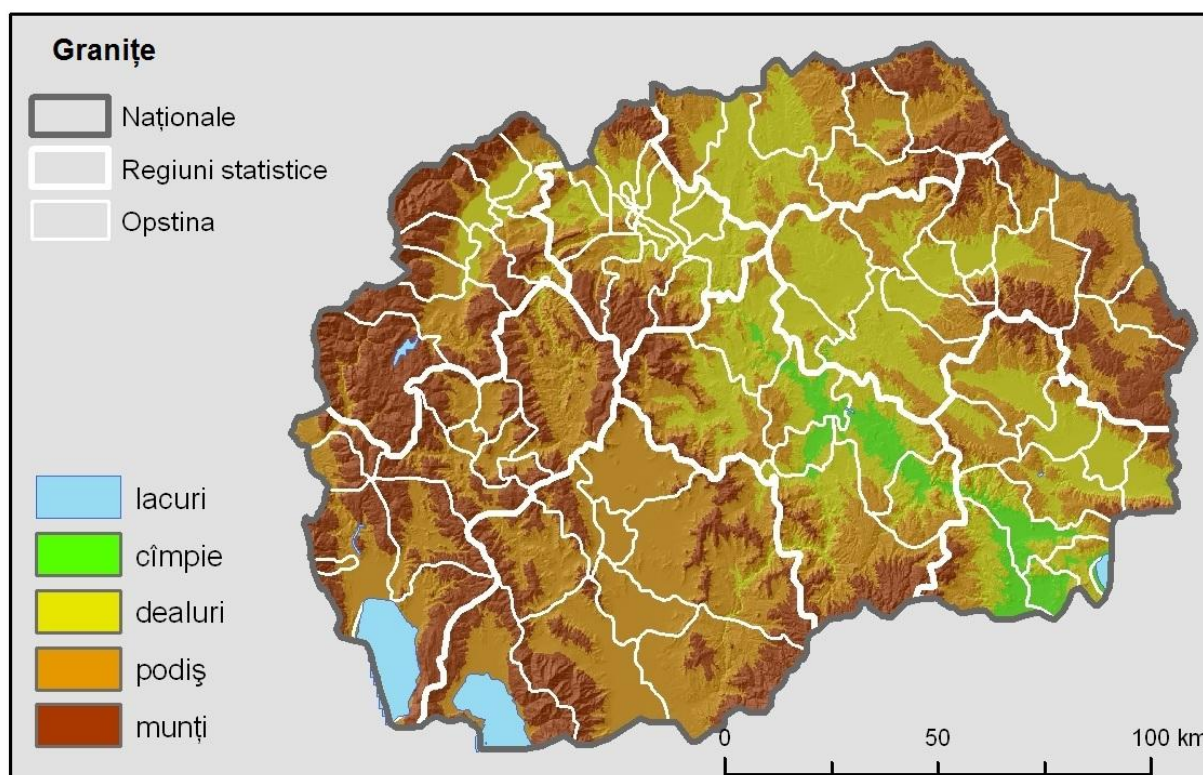
Consiliu. Dacă autoritățile locale doresc să împrumute de la o altă sursă de finanțare decât trezoreria de stat, se solicită permisiunea specială a Ministerului Finanțelor.

MACEDONIA

PROFILUL SOCIO-ECONOMIC ȘI GEOGRAFIC AL ȚĂRII

Divizarea teritorial-administrativă a Macedoniei este influențată de relieful relativ fragmentat și se sprijină pe văile montane (Harta 6). Structura etnică a populației, cu o pondere mare a albanezilor (25%), de asemenea, influențează, divizarea administrativă, deoarece acest grup este concentrat în principal în părțile de nord-vest și vest ale țării. În total, macedonenii reprezintă o minoritate în circa 17% din municipalități³⁷. În perioada postbelică în Macedonia (partea a Iugoslaviei în acea perioadă) au fost dezvoltate serviciile și industria. În pofida nivelului relativ înalt al urbanizării (67%), rolul orașelor (34 la număr) în sistemul de așezări este relativ redus, deoarece aproximativ jumătate din populația urbană este concentrată în capitală. Circa 40% din unitățile de primul nivel (*în macedoniană - општини*) sunt coordonate de orașe.

HARTA 6. ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A MACEDONIEI



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”;

ANALIZA ORGANIZĂRII ȘI REFORMELOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Constituția Macedoniei din anul 1991 conține prevederi destul de specifice privind autoritățile locale. Astfel, articolul 114 prevede că municipalitățile sunt unități administrativ-teritoriale locale, dar include și posibilitatea de a crea alte forme de auto-administrare, cum ar fi vecinătățile sau mahalalele – împărțirea unei localități în sectoare (eng. *neighborhood self-government*). Articolul stabilește de asemenea că legea privind administrația publică locală poate fi adoptată prin votul majoritar a două-treimi din numărul total al parlamentarilor. Aceste prevederi sunt determinate de reprezentarea politică

³⁷ Datele recensământului populației Macedoniei din anul 2002 (stat.gov.mk).

a două grupuri etnice principale - macedonenii și albanezii. Conform articolului 116, organizarea teritorială a țării și suprafața administrată de fiecare municipalitate sunt definite prin lege.

Macedonia și-a reformat organizarea administrativ-teritorială în anii 1995 și 2004. După adoptarea legii din 1995, privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Macedonia și determinarea suprafeței municipalităților, numărul autorităților locale a crescut de la 30 la 123. De la alegerile din anul 2005, conform noii legi privind organizarea administrativ-teritorială, 123 de municipalități au fost consolidate în 84 de autorități locale. Principala diferență între cele două reforme a constat în faptul că prima a fost bazată pe tradiții, în timp ce cea de-a doua – pe eficiența funcțională. Reforma din anul 1995 a fost concepută să apropie cetățenii de procesul de luare a deciziilor, iar cea din anul 2004 – să crească capacitatea autorităților locale.³⁸ Deși experții au recomandat ca ultima reformă să micșoreze numărul localităților în baza criteriilor de conectivitate, coeziunea teritoriului, potențialul economic și amplasarea geografică, numărul final a fost rezultatul unei înțelegeri între fracțiunile politico-etnice.³⁹

Deși nu stipulează criteriile pentru fuzionare, legea din 2003, privind organizarea teritorială, stabilește criteriile destul de clare pentru crearea unui oraș. În sensul legii, un oraș este un loc populat care: "are peste 3000 de locuitori; o structură dezvoltată a activităților și peste 51% din angajații săi lucrează în afara sectorului primar; are o organizare urbană cu zone rezidențiale, economice, de agrement și spații publice verzi, parcuri, un sistem de străzi construite, precum și agenții comunale și reprezintă un centru funcțional pentru locurile populate din vecinătate." Un sat, conform aceleiași legi, este "un loc populat cu o singură funcție, în care predomină o activitate, iar terenul are organizare și funcție agrară."⁴⁰ Totuși, unele criterii ar putea fi identificate în legea privind administrarea publică locală. Astfel, conform articolului 15 al acestei legi, „Teritoriul pentru care este înființată o unitate administrativ-teritorială reprezintă o unitate naturală și geografică indisolubilă, un spațiu integrat economic cu o rețea dezvoltată de comunicații între orașe și sate și sediul în calitate de centrul său gravitațional.”⁴¹

Macedonia nu a fost considerată niciodată un caz extrem al fragmentării teritoriale. Cu toate acestea, ultima reformă teritorială prezintă o tendință de creștere continuă a dimensiunii municipalităților. Acest lucru se explică prin faptul că după descentralizare, care a început în anul 2002, cele 123 de localități au primit mai multe responsabilități și autoritățile locale mai mici nu au avut capacități suficiente pentru a face față noilor funcții. După cum se observă în Tabelul 11, micșorarea numărului municipalităților după reforma din anul 2004 se datorează în principal unităților mici, numărul cărora s-a micșorat considerabil. Populația medie a localităților a crescut de la aproximativ 16000 de locuitori în anul 1995 la aproximativ 24000 de locuitori în anul 2004, ceea ce situează pe Macedonia aproape de Belgia și Letonia, după reforma teritorială recentă.

O caracteristică deosebit de interesantă, specifică sistemului multietnic al Macedoniei, este auto-administrarea, la nivel sub-local, sub forma vecinătăților (mahalalelor). Ele pot primi anumite competențe pe care le exercită în numele localităților și au propriile instituții de luare a deciziilor alese.

Deși structura administrativ-teritorială după anul 2004 favorizează comunitățile etnice macedonene sau albaneze (sub aspectul procentului grupurilor etnice în populația localităților situate în regiunile dens

³⁸ Kreci și Ymeri, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010.

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Legea din 11 decembrie 2003, privind organizarea teritorială a administrației locale în Republica Macedonia.

⁴¹ Legea privind administrarea publică locală, Monitorul Oficial al Republicii Serbia, nr. 9 din 26 februarie 2002.

populate de macedoneni sau albanezi), un rezultat colateral al reformei a constat în creșterea capacității administrative și financiare a autorităților locale.

TABELUL 11. DISTRIBUȚIA MUNICIPALITĂȚILOR ÎN MACEDONIA DUPĂ NUMĂRUL LOCUIȚORILOR DUPĂ DOUĂ REFORME ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Numărul populației	După reforma din anul 1995		După reforma din anul 2004	
	numărul autorităților locale	% din totalul populației	numărul autorităților locale	% din totalul populației
<3000	27	2,71	3	0,33
3001-5000	20	4,04	13	2,53
5001-10000	26	9,82	16	5,93
10001-20000	25	17,93	21	15,27
20001-50000	13	21,01	17	26,49
50001-100000	11	38,53	13	44,23
>100001	1	5,96	1	5,22
Total	123	100,00%	84	100,00%

Sursa: calculele autorilor în baza datelor recensămintelor din anii 1994 și 2002: www.statoid.com, capitala Skopje nu este inclusă

ANALIZA STRUCTURII FUNCȚIONALE A APL

Ca și în celelalte țări examinate, autoritățile locale din Macedonia posedă competențe generale în toate domeniile. De asemenea, ele pot exercita orice activitate de interes local în teritoriul lor care nu intră în competențele autorităților de stat. Destul de neobișnuit, funcțiile autorităților locale sunt descrise detaliat în Constituția din anul 1991. Conform articolului 115, *planificarea urbană, activitățile comunale, cultura, sportul, asistența socială și îngrijirea copiilor, învățământul preșcolar, primar, asistența medicală primară și alte domenii determinate de lege* sunt considerate responsabilități ale autorităților locale.

Reforma autorităților locale din anul 2002 a extins și mai mult responsabilitățile municipalităților. Printre 35 de domenii aflate sub jurisdicția primară și enumerate în legea din 2002, privind administrația publică locală, cele mai importante sunt:

- adoptarea programelor de dezvoltare și a planurilor de urbanizare;
- aprobarea bugetului și rapoartelor anuale;
- reglementarea și asigurarea funcționării și dezvoltării serviciilor comunale (epurarea și distribuirea apei, livrarea energiei termice și apei calde, transportul urban și suburban pentru navetiști, curățirea orașelor și satelor, întreținerea gropilor de gunoi, organizarea, întreținerea și utilizarea piețelor, parcurilor, zonelor verzi, de agrement și a altor zone publice, a terenurilor publice de parcare, iluminarea străzilor, administrarea și întreținerea cimitirelor și a înmormântărilor etc.), precum și a condițiilor organizatorice, financiare și de alt gen pentru implementarea lor;
- reglementarea și asigurarea utilizării imobilelor comerciale aflate în administrarea proprie, stabilirea taxelor pentru utilizarea imobilelor comerciale și supravegherea utilizării acestora.
- reglementarea și asigurarea efectuării sarcinilor ce țin de construirea, reabilitarea și reconstruirea, întreținerea, protejarea, utilizarea, dezvoltarea și managementul drumurilor locale și a celor neclasificate precum și a străzilor în orașe și sate;
- înființarea instituțiilor și organizațiilor în domeniul învățământului primar, culturii, asistenței medicale primare, educației fizice, sportului, protecției copilului și asistenței sociale, turismului; monitorizarea și asigurarea funcționării lor;

- organizarea activităților ce țin de protecția valorilor culturale de importanță semnificativă pentru localitate, încurajarea dezvoltării amatorismului cultural și artistic și crearea condițiilor pentru activitatea muzeelor, bibliotecilor și altor instituții culturale pe care le-a fondat;
- organizarea protecției împotriva dezastrelor naturale și alte calamități grave precum și protecția împotriva incendiilor și asigurarea condițiilor pentru remedierea și atenuarea consecințelor lor;
- adoptarea principiilor protecției, utilizării și cultivării terenurilor agricole și asigurarea implementării lor, identificarea ariilor supuse eroziunii, organizarea pășunilor și luarea deciziilor privind schimbarea utilizării lor;
- organizarea și încurajarea dezvoltării turismului pe teritoriul său și determinarea taxei pentru vizitatori;
- organizarea dezvoltării și promovarea serviciilor de catering, artelor și meșteșugurilor, stabilirea orelor de lucru, a locurilor unde pot fi efectuate activități specifice relaționate afacerilor și a altor cerințe față de acestea;

Localitățile sunt declarate autonome în îndeplinirea competențelor constituționale și stabilite de legislație. Autoritățile publice centrale au dreptul să supravegheze numai legalitatea, nu și oportunitatea deciziilor adoptate la nivel local. Anumite sarcini ce țin de administrare de stat pot fi delegate autorităților locale cu condiția finanțării adecvate.

Înainte reformei autorităților locale din anul 2002, municipalitățile nu dispuneau de mijloace de influențare a dezvoltării economice locale. Ele aveau venituri limitate și valoarea taxelor și impozitelor locale erau stabilite la nivel central. În noul sistem, ele pot controla proprietatea locală, se pot asocia cu alte autorități pentru prestarea serviciilor, pot mări propriile impozite și taxe și împrumuta resurse financiare pentru proiecte de dezvoltare.

ANALIZA RELAȚIILOR FINANCIARE ALE APL

În august 2004 a fost aprobată o nouă organizare teritorială, care a redus numărul autorităților locale de la 123 la 84 de municipalități și orașul Skopje (divizat în 10 unități administrative). Legea privind finanțarea administrației publice locale (LFAPL), intrată în vigoare în septembrie 2004, reglementează sursele de finanțare a municipalităților și stabilește implementarea treptată a procesului de descentralizare.

Gradul de descentralizare fiscală a început să se majoreze în anul 2005. Deoarece prima etapă a descentralizării a început în iunie 2005 procentul cheltuielilor autorităților locale în cheltuielile generale ale guvernului a crescut treptat și a ajuns la aproximativ 13% în anul 2008⁴².

Cadrul legal stabilește responsabilitățile delegate sau comune în domeniile specifice (planificarea urbană și rurală, protecția mediului, dezvoltarea economică locală, serviciile comunale, cultura, sportul și agrementul, învățământul, asistența socială, asistența medicală, pompierii și activitățile de protecție și salvare în cazul dezastrelor naturale și războaielor). Totuși, legea prevede că rolul exact al municipalităților în fiecare domeniu poate fi determinat de acte legislative ulterioare.

Conform legii privind finanțarea administrației publice locale (LFAPL), autoritățile locale au câteva surse proprii de venituri. Articolul 4 al LFAPL se referă la opt surse diferite:

⁴² FMI, 2009.

- impozitele locale,
- taxele locale,
- plățile locale,
- veniturile din proprietate.
- donațiile,
- amenzile,
- contribuțiile proprii și alte mijloace.

Veniturile din sursele proprii constituie aproximativ 4% din veniturile generale ale guvernului, procentul lor majorându-se începând cu anul 2005⁴³. Cele mai importante surse sunt impozitele pe proprietate, taxele locale pentru utilizarea spațiului public și taxele pentru autorizațiile de construcție.

Veniturile din propriile surse pe care le au localitățile sunt completate cu impozitele generale de stat colectate de autoritățile centrale. Localitățile primesc 3% din impozitul pe venit (IV) perceput din salariile persoanelor fizice în localitățile în care sunt domiciliat (100% din IV al persoanelor fizice angajate, domiciliat pe teritoriul unei localități). De asemenea, municipalitățile primesc 3% din veniturile din IV colectate în anul fiscal precedent conform unei formule de distribuire, bazată pe numărul populației (pondera în valoare de 60%), suprafața (27%) și numărul localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială (13%).

Autoritățile centrale aplică veniturile regularizatorii pentru echilibrarea bugetelor. Împreună cu această metodă de echilibrare, unitățile administrative locale mai primesc transferuri speciale. Sumele acestor transferuri - pentru educație, cultură și asistență socială - sunt stabilite prin documentele decizionale speciale pregătite de agențiile de resort și adoptate de autoritățile centrale, în principal în baza costului istoric.

Transferurile pentru investiții capitale acordate în baza programelor, care sunt definite, la fel, de autoritățile centrale, sunt utilizate pentru finanțarea proiectelor investiționale. Când unitățile administrative locale trec la cea de-a doua etapă a procesului de descentralizare, transferurile speciale trebuie să fie convertite în subvenții globale, acordând autorităților locale mai multă libertate.

Sistemul transferurilor necondiționate nu asigură echilibrarea adecvată. Autoritățile locale au puține motive pentru majorarea veniturilor defalcate din impozitele generale de stat. Veniturile din IV sunt foarte mici și, fiind calculate la o rată de defalcare de numai 3%, aceasta face dificilă corectarea dezechilibrelor verticale. Criteriile pentru alocarea fondurilor din transferurile veniturilor din IV reflectă doar cheltuielile într-un mod adecvat.

Experții internaționali⁴⁴ au propus să fie redefinită formula, incluzând criteriile care să exprime mai bine diferența dintre capacitatea de prestare a serviciilor publice la standardele stabilite și capacitatea de majorare a veniturilor.

Cadrul legal local permite municipalităților să se împrumute pe termen lung în scopuri de investire și pe termen scurt în scopuri de gestionare a fluxului de numerar⁴⁵. Cu toate acestea, legea menționează în mod explicit limitele sumei totale a datoriei neachitate și deservirii datoriei pentru împrumuturile pe termen lung, precum și pentru sumele care trebuie să fie împrumutate pe termen scurt. Alte norme cer

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Legea privind finanțarea administrației publice locale (LFAPL) introdusă în septembrie 2004, guvernul Macedoniei.

ca împrumutul să fie făcut în (1) moneda locală, (2) pe piața internă a capitalului și (3) în conformitate cu un grafic stabil sau descendent de rambursare anuală.

Autoritățile locale pot să acceseze împrumuturi străine după ce consiliul local emite o hotărâre și parlamentul aprobă o lege specială în această privință. Toate aceste proceduri îmbunătățesc controlul și transparența procesului de împrumutare. Municipalitățile pot să se împrumute doar dacă autoritățile locale raportează încontinuu Ministerului Finanțelor despre situația lor financiară în ultimele 24 de luni, iar în această perioadă nu s-au acumulat datorii restante.

2. ANALIZA STRUCTURII ADMINISTRATIV-TERITORIALE CURENTE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

EVOLUTIA STRUCTURII ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Organizarea administrativ-teritorială este o reflectare spațială a relației între cetățenii organizați în comunitățile locale și statul. Printre factorii care o influențează se numără și echilibrul între dorința cetățenilor de a se deplasa (cât de frecvent, unde și la ce distanțe) pentru ca să utilizeze serviciile prestate de administrația publică locală și dorința autorităților centrale de a controla viața cetățeanului. Această relație fundamentală determină trei tipuri de bază ale structurii statului: federal, unitar și regional⁴⁶.

Structura federală se bazează pe modelul **autonomist-etnocratic**, care presupune diferențierea regională pe criterii istorice, etnice și culturale. Un sistem federal presupune existența unităților politico-administrative care se bucură de autonomie mare, cu propriile autorități locale. Principiul de bază constă în acordarea unor funcții ale autorităților centrale către nivelul statelor federale.

Structura statului unitar urmează de obicei modelul **liberal-democrat**, care promovează organizarea regională pe criterii unitare. Regiunea joacă rolul autorității delegate în relația sa cu statul; statul nu transferă funcțiile regiunilor, ci doar autoritatea necesară pentru a exercita aceste funcții la nivel regional. În acest mod ea reprezintă un instrument de implementare a politicilor publice unitare.

Structura regională, fiind bazată pe modelul **autonomiilor regionale**, se află la mijloc între cele două modele de dezvoltare.

Modelul liberal-democrat pare să fie cel mai dificil de urmat. Entitățile create pe identități etnice și culturale se schimbă greu fără consimțământul populației. Motivul constă în faptul că ele rămân mai mult sau mai puțin neschimbate pe parcursul secolelor și reacțiile adverse pot fi ușor de anticipat. Totodată, modelul liberal-democrat (politico-economic) nu se bazează pe diferențele culturale; el reprezintă doar un instrument de implementare a politicilor publice. Dacă politica își schimbă principiile de bază, aceasta implică schimbarea tuturor instrumentelor sale, inclusiv a organizării administrativ-teritoriale.

Fiecare politică publică are o reflecție teritorială. Impactul unei politici asupra teritoriului este direct proporțional cu investițiile financiare și cu durata acesteia. Însă, dacă principiile politicii pot fi schimbate mai mult sau mai puțin ușor, structurile teritoriale reprezintă construcții foarte inerte, care nu pot fi desființate cu ușurință o dată cu plecarea de la putere a guvernelor precedente.

Din punct de vedere istoric Republica Moldova a experimentat două modalități de organizare administrativ-teritorială a țării, care pot fi caracterizate drept regională și raională⁴⁷. Principatul Moldovei din Evul Mediu a fost divizat în *ținuturi* și *ocoale*. Sub Imperiul Rus, între anii 1812 și 1917, Moldova a fost inițial o regiune autonomă (până în anul 1873), iar după aceea o *gubernie* (provincie) (1873-1917) divizată în opt *județe*. În componența României interbelice, teritoriul Moldovei a fost structurat în conformitate cu modelul românesc în zece *județe* care, la rândul lor, au fost compuse din *plase* și *comune*. După al doilea război mondial Moldova a intrat în componența URSS și, prin urmare, s-a

⁴⁶ Săgeată, 2006. paginile 81-86.

⁴⁷ Sirodoev, 2007, pagina 8.

implementat modelul sovietic de organizare teritorială: țara a fost divizată în *raioane* și *soviete sătești*. Numărul raioanelor a fluctuat, între 60 în anul 1945, 46 în anul 1950 și 35 în anul 1959 (organizate în patru circumscripții (*округ*) - Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), 18 în anul 1963, 26 în anul 1964, 31 în anul 1966, 33 în anul 1972 și 40 în anul 1981⁴⁸.

Structura regională era caracteristică perioadei pre-sovietice. Puterea sovietică a încercat să păstreze structurile regionale, dar *raionul* a fost considerat drept o unitate organizațională prioritară - mai mică decât județul, cu o populație mai puțin numeroasă și, deci, mai ușor de controlat.

În anii guvernării sovietice, deciziile politice, economice și administrative creau, modelau și modificau configurația spațiului geografic. Industrializarea și colectivizarea reprezentau principalii vectori care însoțeau aceste decizii. Unitățile administrative erau formate din comunități locale constituite în baza afinităților istorice, rezultate din complementaritatea potențialului natural și economiei tradiționale și din moștenirea culturală și spirituală. Centrele administrative ale entităților noi s-au dezvoltat hipertrofiat, în rezultatul creșterii migrației; au apărut orașe industriale (mono-industriale). În regiunile rurale, colectivizarea a subminat sistemele sociale și de producție tradiționale, facilitând migrarea în orașele mari. Consecințele – spațiale și psihologice – ale acestor fenomene sunt greu de schimbat. Într-o localitate au fost create dependențe macro-spațiale, au apărut zone noi de influență și regiuni polarizate, în multe cazuri amplificate artificial prin schimbarea statutului administrativ al anumitor localități. Aceste schimbări au fost puternic susținute de stat, în conformitate cu principiile economiei planificate la nivel central. Contrar evoluției firești a acestui spațiu, aceste procese puteau să schimbe complet configurația spațiului geografic al Moldovei. Perioada de tranziție a adus, în primul rând, un deficit de resurse financiare imperativ necesare pentru păstrarea structurilor centralizate vechi. Schimbarea ideologiei economice de la marxistă/comunistă la cea neoliberală a dus la o criză a organizării administrativ-teritoriale. Noile realități (politice, economice și administrative) nu mai corespund logicii organizării teritoriale.

În perioada tranziției, Republica Moldova a trecut prin trei reforme administrativ-teritoriale:

- **1994:** În anul 1994 au fost aprobate legal modificările în sistemul sovietic de organizare administrativă, fără schimbări esențiale în structurile teritoriale. A fost creată prima unitate teritorială autonomă (Găgăuzia); aceasta a inclus trei raioane (*dolay*) care fac încă parte din divizarea internă a acestei unități. Modelul sovietic s-a păstrat în mare parte neschimbat în celelalte unități administrativ-teritoriale. Astfel, până în anul 1998, teritoriul țării a fost divizat în 38 de *raioane*, inclusiv cinci în regiunea separatistă Transnistria.
- **1998:** Cele 30 de raioane din partea dreaptă a Nistrului au fost comasate în 9 *județe*, la care ulterior a fost adăugat al zecelea. Reorganizarea teritorială din anul 1999 a fost însoțită de o reformă administrativă importantă, care a dus la redistribuirea competențelor și resurselor, urmând îndeaproape modelul românesc.
- **2001/2003:** În decembrie 2001 comuniștii, care recent câștigaseră puterea în stat, au adoptat o reformă administrativ-teritorială nouă, care a fost implementată după alegerile locale din anul 2003. În urma ultimei reforme, țara s-a întors de fapt la modelul cvasi-sovietic al divizării teritoriale, iar autonomia locală a fost considerabil redusă.

⁴⁸ Osoian, 2005.

Apropiindu-se de standardele europene și adoptând Carta europeană a autonomiei locale, Moldova s-a întors la structurile administrativ-teritoriale pre-sovietice (în anul 1998). Se spera că județele mai mari (echivalentul NUTS III) vor aduce beneficii suplimentare și vor diminua unele probleme cauzate de dimensiunile mai mici ale raioanelor (echivalentul NUTS IV). Pentru a promova autonomia a fost majorat chiar și numărul minim al populației comunelor la 2500 de locuitori.

Dar reforma s-a confruntat cu două probleme. Prima avea la bază faptul că în majoritatea cazurilor descentralizarea funcțiilor nu a fost urmată de finanțarea adecvată. De asemenea, în locul unei descentralizări reale a funcțiilor, cu transmiterea lor administrațiilor locale, multe servicii publice au fost concentrate în "capitalele" noi ale județelor sau chiar păstrate în orașele care în trecut serviseră în calitate de centre raionale. Astfel, în loc de a beneficia de pe urma reformelor, cetățenii erau nevoiți să parcurgă distanțe mai mari pentru a obține un certificat sau a beneficia de un ajutor social.

A doua problemă a constat în discrepanța între sistemul de așezări, creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor și logica noului model al județelor. Principala cauză a eșecului ultimei reforme administrativ-teritoriale constă în faptul că spațiul geografic este mult mai inert decât deciziile politico-administrative. Guvernul nu a avut suficientă voință politică pentru finalizarea procesului început, iar contextul reformei a fost compromis, deoarece schimbările care au urmat au fost mai degrabă formale decât esențiale⁴⁹.

Luând în considerare problemele menționate, Partidul Comuniștilor a început și a promovat o reformă nouă, utilizând ca pretext două motive principale: autoritățile ar trebui să fie mai aproape de cetățean și numărul funcționarilor autorităților locale ar trebui să fie redus. Abuzul de putere al autorităților locale și distanțele mari care trebuie să fie parcurse pentru a ajunge la ele au fost menționate de asemenea în calitate de argumente ce justifică această reformă⁵⁰. Aceste argumente par să fie extrem de fragile: proximitatea autorităților și distanțele mari până la ele nu erau printre cele mai urgente probleme menționate de persoanele chestionate în anul precedent⁵¹; instrumentele legale sunt mai potrivite pentru rezolvarea problemei ce ține de abuzul de putere. De asemenea, este greu de crezut că numărul mai mare al unităților de primul și al doilea nivel ar fi dus la scăderea numărului funcționarilor. Cu toate acestea, guvernul nou instalat în anul 2001, a reușit destul de ușor să convingă cetățenii de necesitatea reintroducerii, în anul 2003, a sistemului administrativ-teritorial vechi bazat pe raioane.

Regionalizarea geografică nu a produs un impact perceptibil asupra schimbărilor recente în divizarea administrativ-teritorială a țării, deoarece nu s-au luat în considerare factorii economici, geografici, culturali, istorici și de altă natură. Într-o oarecare măsură, divizarea administrativ-teritorială a ținut cont de aspectele nodal-funcționale esențiale, însă într-un mod destul de superficial. Drept urmare, în prezent dezvoltarea regională în Moldova suferă foarte mult din cauza polarizării economice și politice excesive, fragmentării excesive a teritoriului țării și lipsei puterii economice reale și a pârgurilor administrative la nivel local. Este evident că sistemul de organizare administrativ-teritorială, creat în contextul economiei planificate la nivel central, este în contradicție cu noile realități. Menținerea acestuia va accentua disfuncțiile politicii economice și ale sistemului de așezări. Pentru a răspunde adecvat provocărilor prezente, ar trebui să fie create unități mai mari. Acestea vor spori capacitatea

⁴⁹ Gudîm, 2003.

⁵⁰ Boțan, 2003.

⁵¹ Idem.

comunităților locale și unităților administrative de a atrage fonduri suplimentare și le va face mai puțin dependente de subvențiile de stat.

ESTE TERITORIUL REPUBLICII MOLDOVA PEA FRAGMENTAT?

Fragmentarea teritorială este de obicei invocată ca una dintre barierele principale pentru descentralizarea adecvată în prestarea serviciilor publice. Totuși, există puține studii comparative care ar putea fi utilizate pentru a demonstra necesitatea consolidării teritoriale la nivelurile inferior și superior ale autorităților locale, în principal din cauza datelor foarte limitate și a comparabilității mici între diferite țări.

În pofida tendinței persistente de amalgamare a municipalităților în majoritatea țărilor (cu câteva excepții examinate în capitolul precedent), generate în mod evident de imperativul modernizării economice, structura administrativ-teritorială actuală a Moldovei (2010) încă comportă unele asemănări cu modelul cvasi-sovietic.⁵² După cum chiar Moldova a putut să învețe din procesul de fuzionare din anii 1999-2003, reformele de consolidare implică costuri politice considerabile și alegerea *status quo*-ului actual în divizarea administrativ-teritorială este mai degrabă un rezultat al presiunilor sociale, decât al raționalității economice.

În comparație cu alte țări, similare ca teritoriu, mărime și situație inițială (a se vedea capitolul precedent), Moldova nu reprezintă un caz extrem al fragmentării teritoriale. Cu toate acestea, modelul moldovenesc prezintă două neajunsuri foarte des menționate. Primul ar putea fi numit „excepția ce devine regulă”. Stabilirea unui număr minim de locuitori pentru ca o anumită localitate să poată deveni primărie este o practică răspândită în lume, deoarece pe buna dreptate se presupune că primăriile trebuie să fie suficient de mari pentru a minimaliza costurile administrative medii. Deseori se invocă un număr minim de 1000 de locuitori, în Moldova pragul stipulat de legea privind organizarea administrativ-teritorială fiind de 1500 de locuitori. De asemenea, legea stipulează existența surselor financiare pentru acoperirea costurilor administrative ca o altă condiție. Astfel, o primărie „se formează dacă **are o populație**, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale.”⁵³ Totuși, următorul alineat admite excepții de la regula generală, stipulând: „În cazuri excepționale, Parlamentul poate stabili, prin lege organică, formarea unei unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare cu un număr de locuitori mai mic decât cel prevăzut la alin.(2)...”⁵⁴ După cum se observă în Tabelul 12, 237 din 902 primării (adică aproximativ 27% din total) intră în categoria „cazurilor excepționale”, majoritatea cărora sunt rezultatul rezistenței politice la consolidarea teritorială. Din perspectiva comparativă, aceste excepții există în multe țări, fiind determinate de circumstanțe specifice (de ex., factorii etnici, tradițiile istorice și culturale, amplasarea geografică (distanță mare până la alte localități, insule) etc.), însă, teoretic, ele ar trebui să se limiteze la un anumit număr acceptabil, astfel încât deviația să nu implice un procent mare al cheltuielilor sectorului public. După cum se prezintă în Harta 7, o parte considerabilă a

⁵² Asemănarea cea mai izbitoare constă în cifre. În anul 1988 în RSSM existau 827 de sate, iar în prezent în Republica Moldova există 845 de administrații locale rurale (primării) (fără Transnistria). De asemenea, în anul 1988 existau 40 de raioane și în prezent există 40 de raioane (dacă se iau în calcul trei districte interne ale Găgăuziei și cinci districte ale Transnistriei). Responsabilitățile primăriilor contemporane diferă foarte mult de cele ale sovietelor satești, însă conform ideologiei din spatele organizării administrativ-teritoriale actuale, sovietele rurale, care în multe cazuri corespund întreprinderilor agricole colective defuncte (kolhozuri), precum și șefii raioanelor reprezintă autoritatea publică centrală în comunitățile locale.

⁵³ Articolul 17 al Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764-XV din 27 decembrie 2001.

⁵⁴ Ibidem

„cazurilor excepționale“ din Moldova sunt foarte apropiate sau chiar adiacente din punct de vedere geografic și ar putea fi comasate chiar în prezent fără vreo modificare în lege.

TABELUL 12. DISTRIBUȚIA PRIMĂRIILOR ÎN MOLDOVA DUPĂ NUMĂRUL LOCUITORILOR, ANUL 2008*

Numărul locuitorilor	Numărul primăriilor		
	localități urbane/orașe	rural	total
<1500	1	236	237
1501-3000	3	358	361
3001-5000	6	182	194
5001-10000	11	62	73
10001-20000	22	4	26
20001-50000	9	-	9
50001-100000	-	-	-
100001-200000	1	-	1
>200001	1	-	1
total	54	842	902

Notă: *- cu excepția primăriilor din Transnistria:

Sursă: calculele autorilor în baza datelor din Baza de date a indicelui de deprivare a arilor mici, 2008

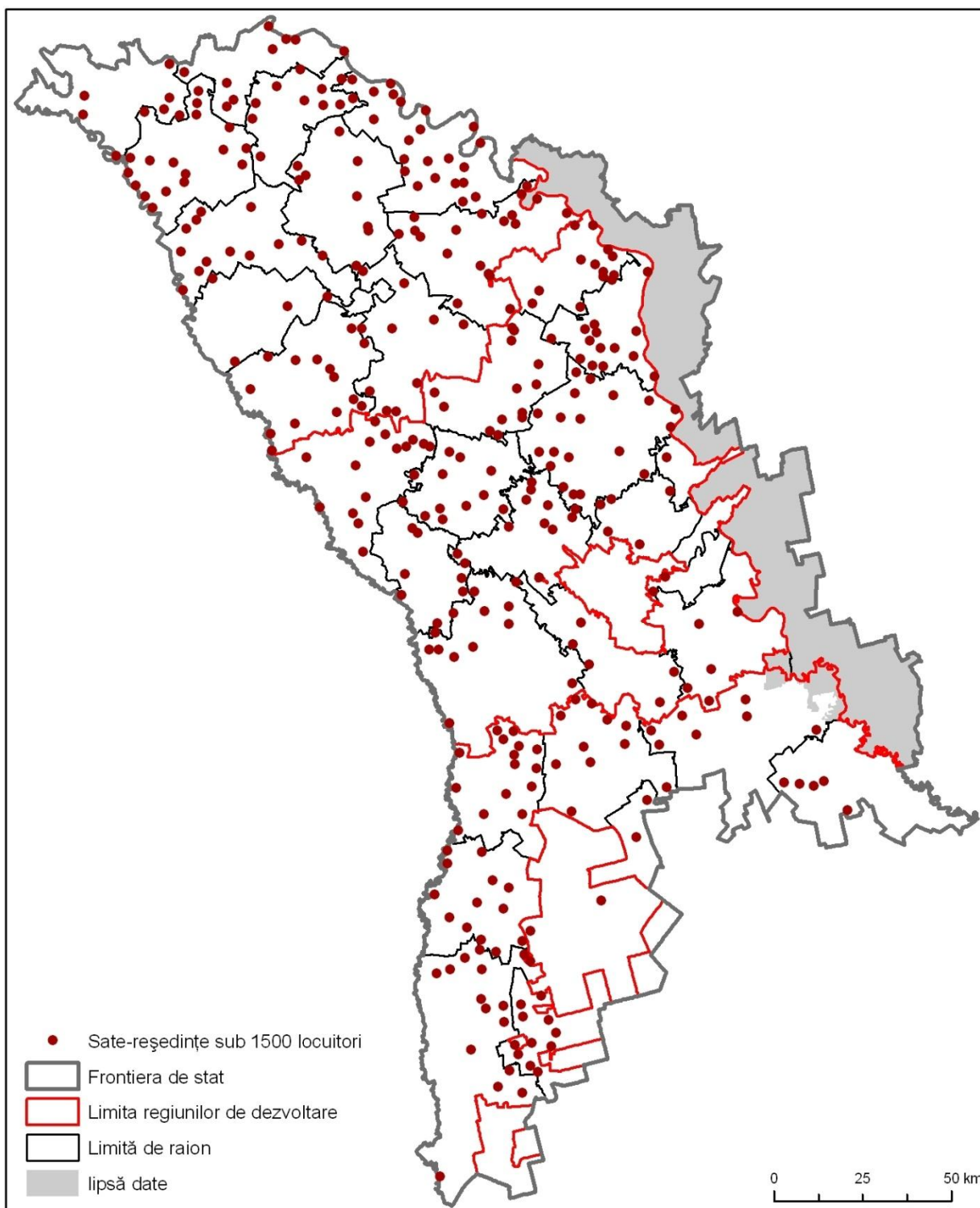
Al doilea aspect este numărul predominant al primăriilor mici, cu până la 5000 de locuitori. Deși nu există un număr optimal „magic“, la fel cum nu există o mărime optimă a primăriilor, acest prag este adesea menționat în multe studii privind fragmentarea teritorială ca fiind cel care asigură perspective mai bune de creștere/dezvoltare a unei unități administrativ-teritoriale⁵⁵.

În mod normal noțiunea de dimensiune optimă a unei primării ar trebui să implice un echilibru între oportunitățile dezvoltării democratice și participării publice precum și o dimensiune eficientă din punct de vedere al costurilor. Astfel, la luarea deciziei dacă fuzionarea reprezintă o soluție pentru problema fragmentării teritoriale în Moldova, analiza privind șansele apariției beneficiilor economice pozitive în urma ei ar trebui să fie însoțită de măsurarea calității participării democratice și verificarea dacă indicatorii democrației locale nu scad dramatic pe măsură ce dimensiunea unității administrativ-teritoriale locale crește. Cu alte cuvinte, analiza trebuie să stabilească dacă menținerea unei unități administrativ-teritoriale mici implică costuri mari și dacă merită cheltuielile, prin evaluarea dimensiunii *economiiilor de scară* (din prestarea serviciilor publice) și a *participării* democratice. Această analiză este efectuată în secțiunile următoare.

Analiza este concentrată în principal pe localitățile rurale. În afara de numărul predominant (primăriile rurale constituie aproximativ 93% din numărul total) deciziile posibile privind fuzionarea unităților administrativ-teritoriale, urmate de extinderea competențelor lor, ar putea avea un impact crucial asupra necesității și amplitudinii intervențiilor la nivelul intermediar al autorităților locale (raioanelor).

⁵⁵ Swianiewicz, (ed.), 2002; Sharpe, 1995.

HARTA 7. DISTRIBUȚIA PRIMĂRIILOR CU NUMĂRUL POPULAȚIEI MAI MIC DE 1 500 DE LOCUITORI



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

Cu excepția câtorva orașe care au mai puțin de 5000 de locuitori, unele dintre care au primit statutul de oraș datorită faptului că au fost fondate în jurul uzinelor sau fabricilor (a se vedea tabelul 13), populația majorității orașelor numără între 5000 și 20000 de locuitori. Acestea în majoritatea cazurilor sunt centrele raionale care operează în calitate de poli de prestare a serviciilor pentru locuitorii localităților învecinate (în principal piețe agricole de desfacere cu amănuntul și servicii care altfel ar fi indisponibile în localitățile rurale). Anumite orașe ar putea fi consolidate teritorial doar dacă în vecinătatea lor se află alte localități rurale (la distanță de 1-2 km). Se prezumă că costurile distribuției serviciilor publice consumatoare de capital (de ex., alimentarea cu apă, sisteme de canalizare și managementul

deșeurilor), care se dezvoltă mai bine în orașe, decât în localități rurale, depind în mare măsură de densitatea populației și cresc odată cu creșterea distanței de la sursă.⁵⁶

Determinarea faptului dacă dimensiunea nivelului al doilea este prea mică sau prea mare sau dacă acesta este necesar în general, depinde foarte mult de deciziile privind alte aspecte ale reformei autorităților locale, de ex., numărul funcțiilor atribuite primului nivel. Principalul raționament aflat la baza analizei structurii optime al celui de-al doilea nivel (sau dacă el este necesar) se bazează pe principiul subsidiarității, adică, „responsabilitățile ce țin de cheltuieli ar trebui să fie atribuite unui nivel superior al autorităților numai dacă se demonstrează că el poate exercita funcțiile mai eficient decât nivelul inferior”.⁵⁷

Pe de altă parte, dimensiunea optimă a autorităților publice de nivel intermediar depinde de măsura în care sunt comasate unitățile de primul nivel. De exemplu, o reducere drastică a numărului unităților administrativ-teritoriale de nivelul unu din cadrul unui raion de la 24 la 8 (presupunând că autoritățile locale de primul nivel vor păstra aceleași împuterniciri și că unitățile administrative de nivelul al doilea au în prezent dimensiunea optimă) ar trebui să rezulte într-un volum de lucru mai redus pentru administrația raională și, în mod normal, dimensiunea raionului respectiv ar trebui să fie mărită. Din aceste motive, în al treilea capitol se va examina îndeaproape al doilea nivel, precum și avantajele și dezavantajele diferitelor modele administrativ-teritoriale.

CE SERVICII PRESTEAZĂ AUTORITĂȚILE PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA?

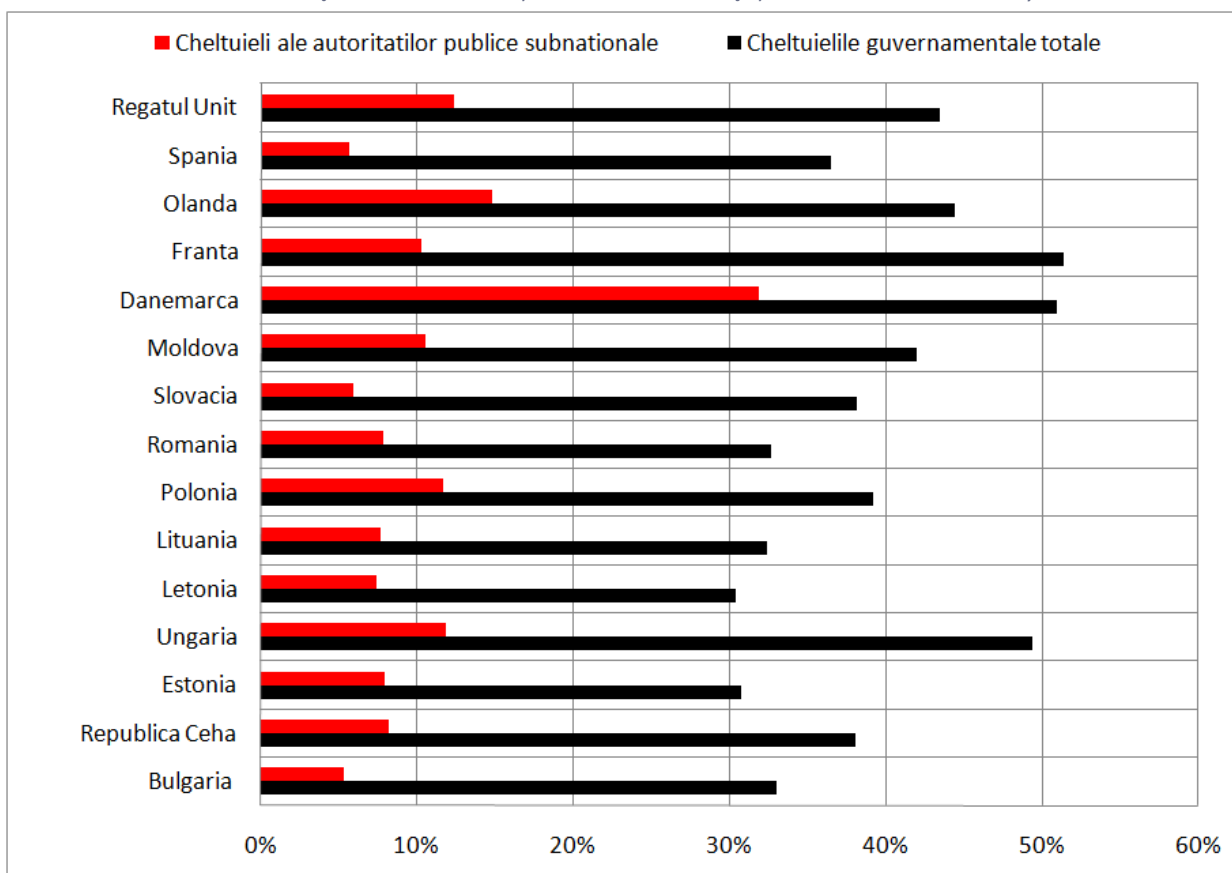
Constituția recunoaște principiul autonomiei locale și stipulează că toate problemele locale trebuie să fie soluționate și tratate de către autoritățile locale, care funcționează independent în conformitate cu legea. În cadrul legislativ al Republicii Moldova există două legi care stipulează responsabilitățile autorităților locale ce țin de prestarea serviciilor: Legea privind descentralizarea administrativă și Legea privind finanțele publice locale. Ambele documente împart responsabilitățile între subiecții administrației locale. Fiecare nivel al administrației publice are competențe proprii și delegate.

Competențele de bază ale autorităților publice locale includ organizarea serviciilor sociale, protecția socială a persoanelor în vârstă, asigurarea cu locuințe și serviciile comunale, alimentarea cu apă și canalizare, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transportul public și întreținerea drumurilor locale și a străzilor. În comparație cu alte țări, gradul de descentralizare administrativă în Moldova este destul de bun, dacă utilizăm procentul cheltuielilor autorităților locale în PIB în calitate de indicator al nivelului de descentralizare (Figura 4).

⁵⁶ Fox și Gurley, 2006.

⁵⁷ Slack, 2003.

FIGURA 4. CHELTUIELILE TOTALE ȘI CELE ALE AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN ECE ȘI ȚĂRILE SELECTATE ALE UE-15, ÎN % DIN PIB



Sursa: Baza de date a FMI și calculele autorilor

Totuși, ponderea mare a cheltuielilor autorităților locale în PIB se explică în esență prin faptul că principalul domeniu de cheltuieli al autorităților publice locale este educația și, în comparație cu alte țări, Moldova cheltuiește neobișnuit de mult pentru educație (9% din PIB în anul 2009, comparativ cu media OCDE de 4-5%). Toate celelalte servicii publice care intră în responsabilitatea autorităților publice locale din Moldova sunt cofinanțate și tradițional sunt prost gestionate. Acest lucru se explică prin controlul strict de către autoritățile centrale a cheltuielilor publice necesare pentru prestarea anumitor servicii publice. Acest fapt reduce capacitatea autorităților locale de a funcționa ca un organ independent și autonom. În pofida prevederilor legislative și constituționale, care recunosc autonomia autorităților publice locale, strategia reformei va rămâne în continuare la nivel de declarație a principiilor dacă instituțiile autorităților publice locale nu vor fi fortificate și structurate corespunzător.

Sistemul fiscal al Moldovei a devenit relativ stabil începând cu anul 1998. Ponderea veniturilor autorităților locale în veniturile publice generale a constituit sub 30% în ultimii ani. Impozitul pe venitul persoanelor fizice constituie 24% din veniturile totale ale autorităților locale. Printre impozite, impozitul pe bunuri imobiliare formează o pondere destul de mică - 3%. Veniturile din taxele locale constituie doar 3% din bugetul local. În total, ponderea taxelor locale, veniturilor proprii și veniturilor defalcate de la impozitele generale de stat este foarte mică în majoritatea bugetelor administrației publice locale, cu excepția primăriilor mari, cum ar fi Chișinău și Bălți. Primăriile depind foarte mult de transferurile din bugetul de stat (58% împreună cu Chișinău și Bălți și 70% fără aceste două municipii), ceea ce le face slabe din punct de vedere financiar în exercitarea responsabilităților.

Cheltuielile autorităților locale au constituit aproximativ 24% din cheltuielile generale consolidate ale autorităților în ultimii ani. Majoritatea cheltuielilor autorităților locale au fost destinate educației -

aproximativ 60% din cheltuielile totale ale bugetelor locale. Următoarele cele mai mari cheltuieli ale bugetelor locale sunt cheltuielile administrative (7% din totalul bugetelor locale) și protecția socială (10%).

TABELUL 13. EVOLUȚIA CHELTUIELILOR DIN BUGETELE LOCALE CONSOLIDATE PE FUNCȚII, ÎN % DIN PIB ȘI DIN CHELTUIELILE TOTALE ALE BUGETELOR LOCALE, ANII 2006-2009, BUGETUL EXECUTAT

Funcțiile	2006		2007		2008		2009	
	% în PIB	% în cheltuielile totale	% în PIB	% în cheltuielile totale	% în PIB	% în cheltuielile totale	% în PIB	% în cheltuielile totale
Cheltuielile totale	11,31	100,0	10,53	100,0	10,22	100,0	10,88	100,0
1. Serviciile generale de stat	0,75	6,6	0,71	6,8	0,74	7,3	0,74	6,8
2. Apărarea națională	0,01	0,1	0,01	0,1	0,01	0,1	0,01	0,1
3. Ordinea publică	0,35	3,1	0,38	3,6	0,32	3,2	0,40	3,7
4. Învățământul	5,23	46,2	5,24	49,7	5,43	53,1	6,51	59,9
5. Activitățile culturale, artistice, sportive și pentru tineret	0,59	5,2	0,50	4,8	0,53	5,2	0,52	4,8
6. Ocrotirea sănătății	0,19	1,7	0,17	1,6	0,24	2,3	0,12	1,1
7. Protecția socială	0,46	4,1	0,88	8,3	1,03	10,1	0,88	8,1
8. Agricultură, silvicultură, piscicultură și gospodăria apelor	0,14	1,2	0,15	1,4	0,15	1,5	0,02	0,2
9. Protecția mediului		0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
10. Industria și construcțiile	0,02	0,2	0,02	0,2	0,02	0,2	0,02	0,2
11. Transportul și comunicațiile	0,32	2,8	0,41	3,9	0,42	4,1	0,36	3,3
12. Gospodăria comunala și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe	2,01	17,8	1,20	11,4	0,89	8,7	0,81	7,4
13. Complexul pentru combustibil și energie	0,62	5,5	0,53	5,0	0,15	1,4	0,16	1,4
14. Alte activități economice	0,01	0,1	0,01	0,1	0,01	0,1	0,01	0,1
15. Cheltuielile care nu au fost atribuite la alte categorii	0,64	5,7	0,32	3,1	0,28	2,8	0,30	2,8

Sursa: Rapoartele Ministerului Finanțelor și propriile calcule;

Evident, există diferențe între costurile exercitării acestor funcții, din motive mai mult sau mai puțin obiective, dar ele nu sunt foarte mari. O excepție notabilă ar fi serviciile comunale. Cheltuielile acestor servicii reprezintă o pondere mai mare în cheltuielile totale curente ale primăriilor și orașelor unde există această infrastructură. Bineînțeles dimensiunea autorităților joacă un rol crucial și în alte domenii de cheltuieli, însă ea nu este atât de evidentă precum în serviciile publice generale de stat. Pentru a avea dovezi mai bune în acest sens am analizat funcțiile autorităților locale pentru anii 2005-2009.

Analiza a arătat că cheltuielile curente ale bugetelor locale, în special pentru primul nivel al APL, se compun în principal din cheltuielile pentru ⁵⁸:

- Administrarea locală generală de stat
- Apărarea națională (recrutarea în armată)
- Educația
- Activitățile culturale, artistice, sportive și pentru tineret
- Protecția socială (în principal prestarea serviciilor sociale)
- Agricultură, pescuitul, silvicultura și gospodăria apelor
- Gospodăria comunala și gospodăria de exploatare a fondului de locuințe
- Complexul pentru combustibil și energie

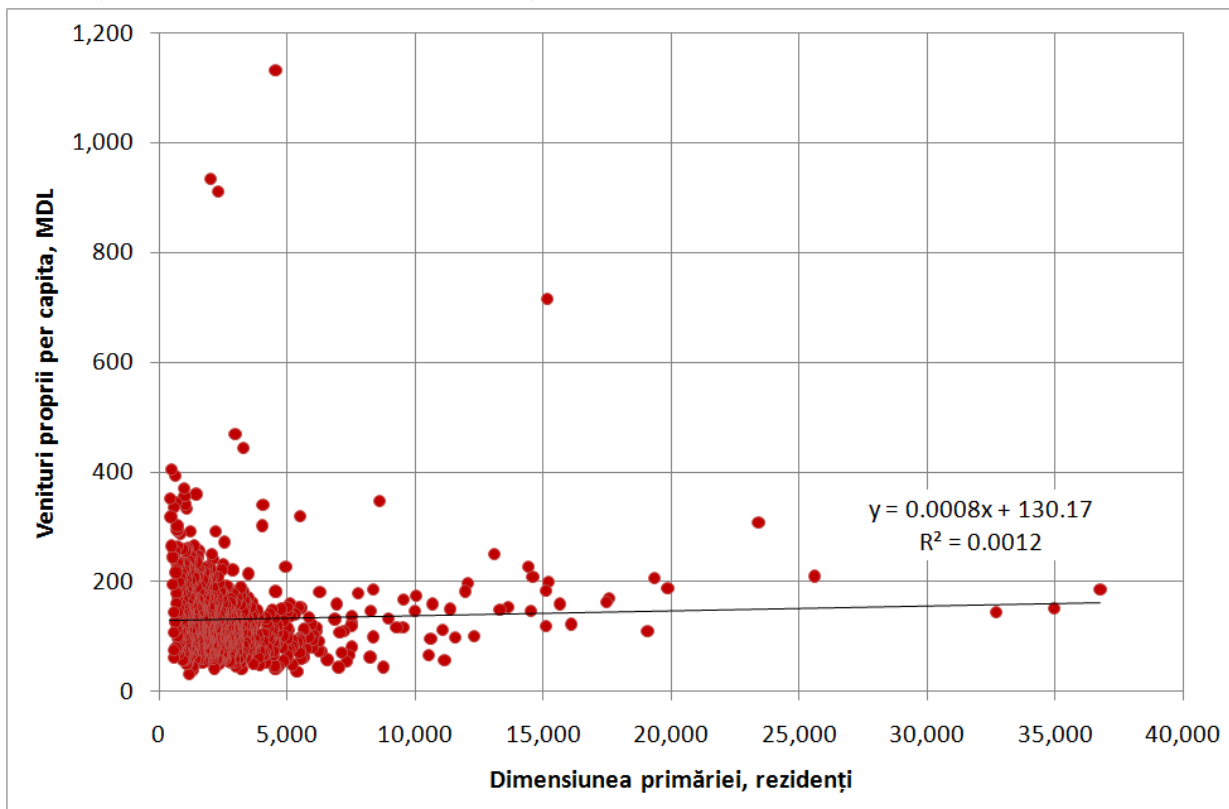
Funcția recrutării în armată nu apare în toate APL de primul nivel. Satele foarte mici nu au această funcție din cauza numărului mic al populației.

ANALIZA COST-EFICIENTEI LA NIVELUL PRIMĂRIILOR

Autoritățile locale din Moldova au o influență directă foarte limitată asupra dezvoltării economice locale. Unicele instrumente pe care le au la îndemână pentru stimularea investițiilor și crearea unui mediu competitiv sunt stabilirea impozitelor și taxelor locale (cu un prag maxim stabilit de Parlament), oferirea unor facilități, terenuri sau edificii, promovarea strategiilor sau instrumentele de planificare și amenajare a teritoriului. Din moment ce ponderea veniturilor locale în buget este mică (10%), descentralizarea fiscală și financiară este limitată, iar transferurile din partea autorităților centrale sunt condiționate, adică trebuie cheltuite numai pentru prestarea unor anumite servicii publice (educație, asistență socială, etc.). Aceasta explică parțial raportul relativ slab dintre nivelul veniturilor locale și dimensiunea unităților administrative (a se vedea Figura 5 și Figura 5).

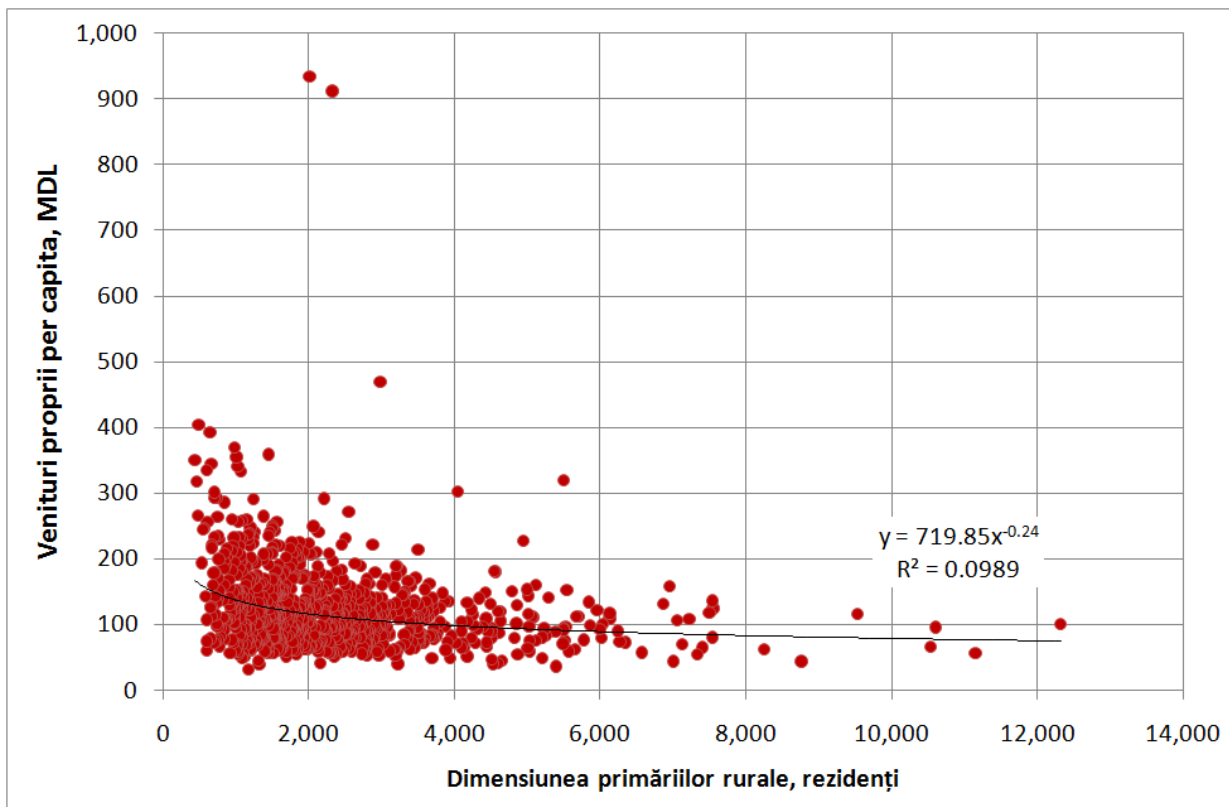
⁵⁸ Funcția de ocrotire a sănătății intră în categoria asigurării obligatorii de asistență medicală. Autoritățile locale sunt fondatorii instituțiilor medicale. Bugetele locale susțin această funcție doar prin finanțarea renovărilor curente și capitale. Prestarea serviciilor se efectuează în baza contractului încheiat cu oficiul teritorial al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină.

FIGURA 5. CORELAȚIA DINTRE VENITURILE PROPRII ȘI DIMENSIUNEA UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE, LOCALITĂȚI RURALE ȘI URBANE (MUNICIPIILE CHIȘINĂU ȘI BĂLȚI SUNT EXCLUSE), ANUL 2009



Sursa: calculele autorilor în baza Indicelui de deprivare a ariilor mici pentru anul 2008 și datele Ministerului Finanțelor.

FIGURA 6. CORELAȚIA DINTRE VENITURILE PROPRII ȘI DIMENSIUNEA UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE, PRIMĂRIILE RURALE, ANUL 2009



Sursa: calculele autorilor în baza Indicelui de deprivare a ariilor mici pentru anul 2008 și datele Ministerului Finanțelor.

Cu toate acestea, conceptul economiilor de scară, așa cum este utilizat în analiza economică, nu este direct aplicabil la evaluarea performanței autorităților publice locale, deoarece prețul serviciilor publice

nu este determinat de regulile pieței. În Moldova, precum în multe alte țări, unele servicii publice sunt oferite gratuit (de exemplu educația, parcurile, drumurile, bibliotecile, centrele culturale, etc.) sau contra unui preț subvenționat (de exemplu grădinițele și școlile profesionale, alimentarea cu apă și canalizarea, transportul public, iluminarea străzilor, colectarea deșeurilor). Anumite servicii publice prestate de autoritățile publice locale nu ar putea fi prestate de sectorul privat în mod corespunzător (asistența socială, parcurile, drumurile, securitatea publică, etc.), deoarece prestarea lor implică o rentabilitate mai mult socială decât economică. Spre deosebire de întreprinderile private, autoritățile publice locale pot fi ineficiente, dar oricum ele supraviețuiesc fără a lupta pentru a deveni competitive. În unele cazuri rezultatele serviciilor prestate în localități nu pot fi măsurate sau nu se raportează la măsurarea dimensiunii / performanței primăriilor, deoarece nu sunt limitate la jurisdicția unei singure primării, adică aria de deservire (de exemplu drumurile locale, școlile) este mai mare decât dimensiunea teritoriului autorității locale.

Date fiind constrângerile de scară menționate mai sus, se argumentează uneori că economiile de scară (size economies) reprezintă un indicator mai adecvat al performanței autorităților publice locale⁵⁹, deoarece permit să fie calculat costul mediu unitar al unui serviciu public în raport cu dimensiunea unității administrativ-teritoriale. În timp ce unele țări europene consideră autoritățile publice locale drept instituții de prestare a serviciilor, pentru altele autoritățile publice locale sunt instituții preponderent politice și reprezentative⁶⁰. Un sondaj sociologic desfășurat în scopurile acestui studiu a demonstrat că în Moldova este predominant rolul de reprezentare al autorităților locale. Aceasta are loc din cauza mandatului / domeniului limitat de aplicare a funcțiilor pe care le posedă autoritățile locale și faptului că serviciile pe care le prestează sunt mai puțin intensive în capital. Din moment ce multe autorități publice locale sunt dependente de transferurile din partea administrației publice centrale, pentru multe servicii publice ele activează mai degrabă în calitate de agenți / reprezentanți ai administrației centrale. În majoritatea cazurilor, serviciile publice intensive în capital (alimentarea cu apă, gestiunea deșeurilor) sunt gestionate direct de unități sau întreprinderi specializate, autoritățile publice locale având doar rol de supraveghere și reglementare (precum este cazul unor monopoluri naturale). Un alt serviciu public care deține o pondere semnificativă în bugetele autorităților locale este educația (circa 70% în medie pe unitate administrativă rurală). Cu toate acestea, primăriile nu pot influența semnificativ calitatea educației, deoarece *de facto* școlile beneficiază de finanțare de la administrația publică centrală, autoritățile locale având numai un rol de curea de transmisie pentru fluxul fondurilor. Ținem să menționăm, în acest context, actualul proces de fuzionare a școlilor rurale promovat în mod centralizat de către Ministerul Finanțelor și Ministerul Educației⁶¹, deși un anumit rol în proces îl au și autoritățile publice locale.

Acest fapt ne duce spre ideea că în Moldova autoritățile locale sunt organizații de prestare a serviciilor care necesită preponderent un volum mare de muncă (fiind intensive în muncă, nu în capital). Cu alte cuvinte, costurile prestării serviciilor publice sunt determinate, în special, de salariile pentru personal și cheltuielile administrative ale primăriilor. Din moment ce nu există diferențe enorme în termeni de populație a unităților administrative rurale (a se vedea Tabelul 12), se poate presupune că există un coș unic al serviciilor publice de bază care au un cost de operare standard. Într-adevăr, în majoritatea cazurilor, serviciile autorităților publice locale se referă la eliberarea unor acte, certificate, autorizații,

⁵⁹ Fox și Gurley, 2006.

⁶⁰ Consiliul Europei, 2001.

⁶¹ A se vedea Proiectul Educație de calitate în regiunile rurale pe pagina web www.edu.md (accesată la 25.08.2010).

permisiuni pentru construcții către persoane fizice / juridice. Deseori acestea sunt operațiuni de tip "o dată pe an", sau chiar "o dată în viață" (de exemplu certificatele de naștere), fapt care a fost confirmat de sondajul nostru sociologic. Deoarece majoritatea unităților administrative de nivelul întâi au o populație de 500-5000 persoane (a se vedea Tabelul 12), iar asigurarea standardelor de calitate în prestarea acestor servicii este destul de simplă, putem presupune că nivelul de calitate în prestarea serviciilor de bază de la o localitate la alta este în linii mari același.

TABELUL 14. COSTURILE ADMINISTRATIVE GENERALE ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN ANII 2005 ȘI 2009

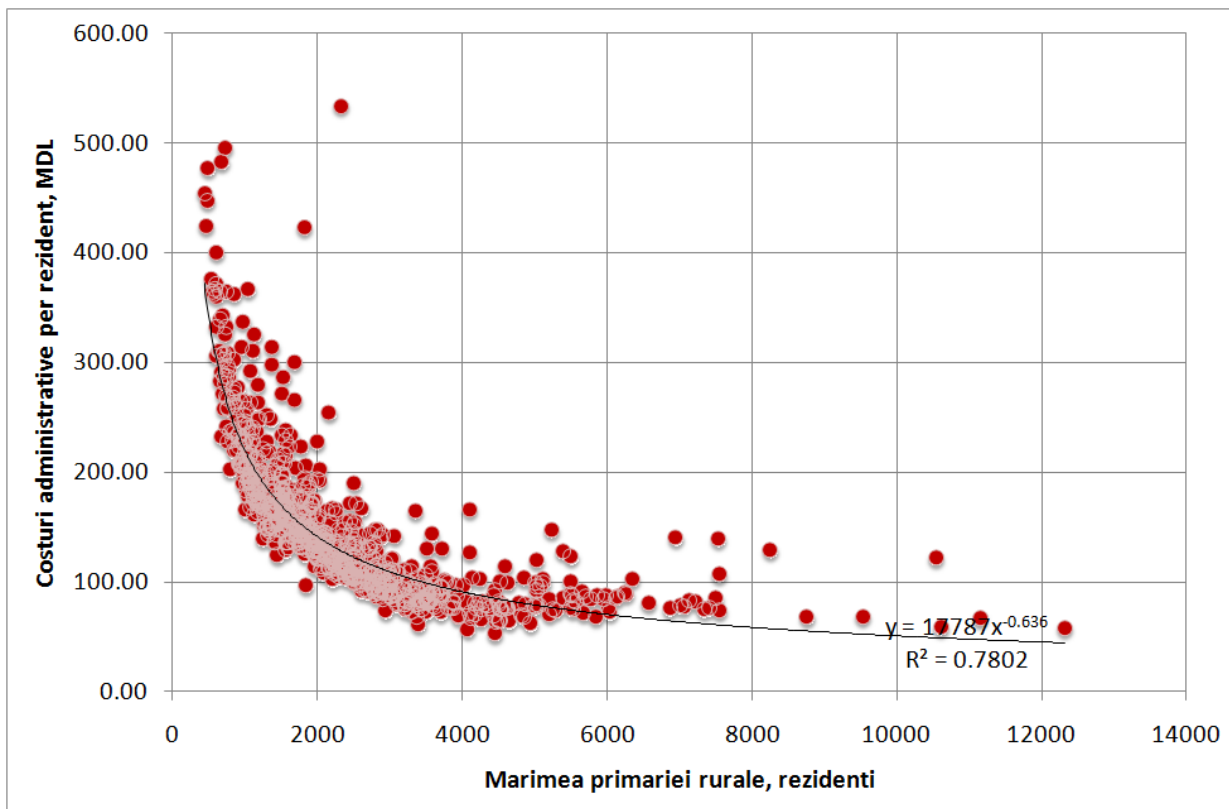
Numărul locuitorilor	2005		2009	
	Lei / persoană rezidentă	% din totalul cheltuielilor	Lei / persoană rezidentă	% din totalul cheltuielilor
<1500	122,3	17,4	227,8	15,4
1501-3000	74,9	13,9	142,1	11,3
3001-5000	50,5	11,3	88,9	8,6
5001-10000	46,1	10,1	89,4	7,7
>10000	42,2	9,4	76,3	6,4

Sursa: calculele autorilor în baza Bazei de date a indicelui de deprivare a arilor mici, pentru anul 2008, datele Ministerului Finanțelor.

Situația prezentată permite determinarea obiectivă a măsurii în care autoritățile publice mai mari ar putea presta servicii publice cu costuri mai mici. Tabelul 14 prezintă sumele medii pe cap de locuitor cheltuite pentru administrare (preponderent salarii și costuri operaționale) în 844 de primării rurale și ponderea lor în cheltuielile bugetare totale pentru anii 2005 și 2009. Este ușor de constatat că povară fiscală legată de întreținerea administrațiilor în unitățile administrative cu o populație de până la 1500 locuitori este de trei ori mai mare decât în cazul primăriilor cu peste 5000 de persoane rezidente și că această diferență persistă în timp.

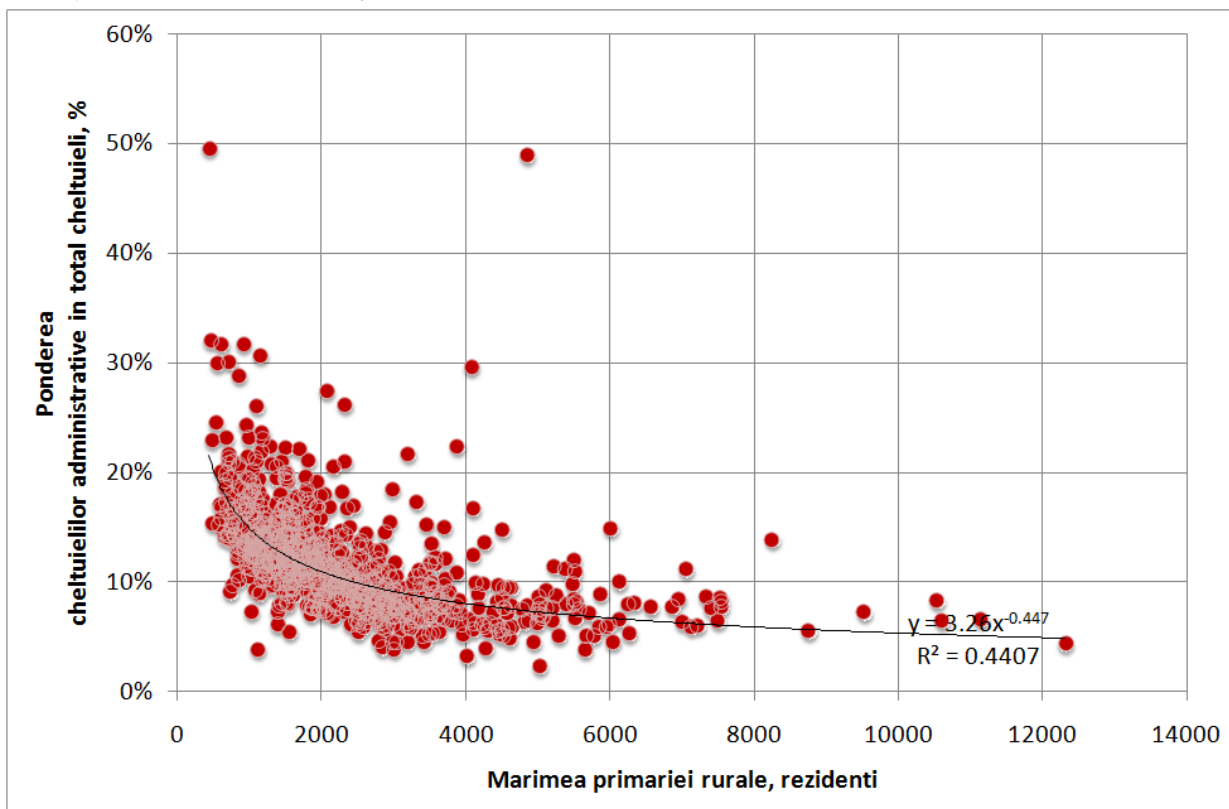
În mod similar, după cum prezintă Figura 7, există o corelare evidentă între eficiența autorităților locale, exprimată în cheltuielile administrative per capita și dimensiunea unităților administrativ-teritoriale. Costurile administrative scad exponențial odată cu creșterea dimensiunii unității administrativ-teritoriale. Mai mult decât atât, dimensiunea unității administrativ-teritoriale este un factor semnificativ din punct de vedere statistic, care explică volumul costurilor administrative. Concluzia că bugetele autorităților locale mai mici sunt dominate de costuri administrative mai mari este confirmată de calcularea ponderii costurilor administrative în bugetele locale ale primăriilor rurale (Figura 8 și Tabelul 14). În 65 din 236 primării mici (sub 1.500 locuitori) cheltuielile administrative reprezintă peste 20% din bugetele lor locale. Din moment ce cheltuielile pentru învățământ reprezintă o altă parte importantă a bugetului, nu rămân multe resurse pentru alte scopuri. Aici merită să menționăm faptul că, în rezultatul fuzionării unităților administrative nu ar trebui să ne așteptăm la creșterea eficienței economice a cheltuielilor pentru învățământ, deoarece acestea probabil depind mai mult de dimensiunea școlii (și numărul de școli în cadrul primăriei date), decât de dimensiunea propriu zisă a unității administrativ-teritoriale (Figura 9). O concluzie similară este relevantă în cazul unui alt serviciu important, protecția socială, care probabil nu va deveni mai eficientă doar în rezultatul fuzionării unităților administrative.

FIGURA 7. CORELAȚIA DINTRE COSTURILE ADMINISTRATIVE PER REZIDENT ȘI DIMENSIUNEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIVE RURALE, ANUL 2009



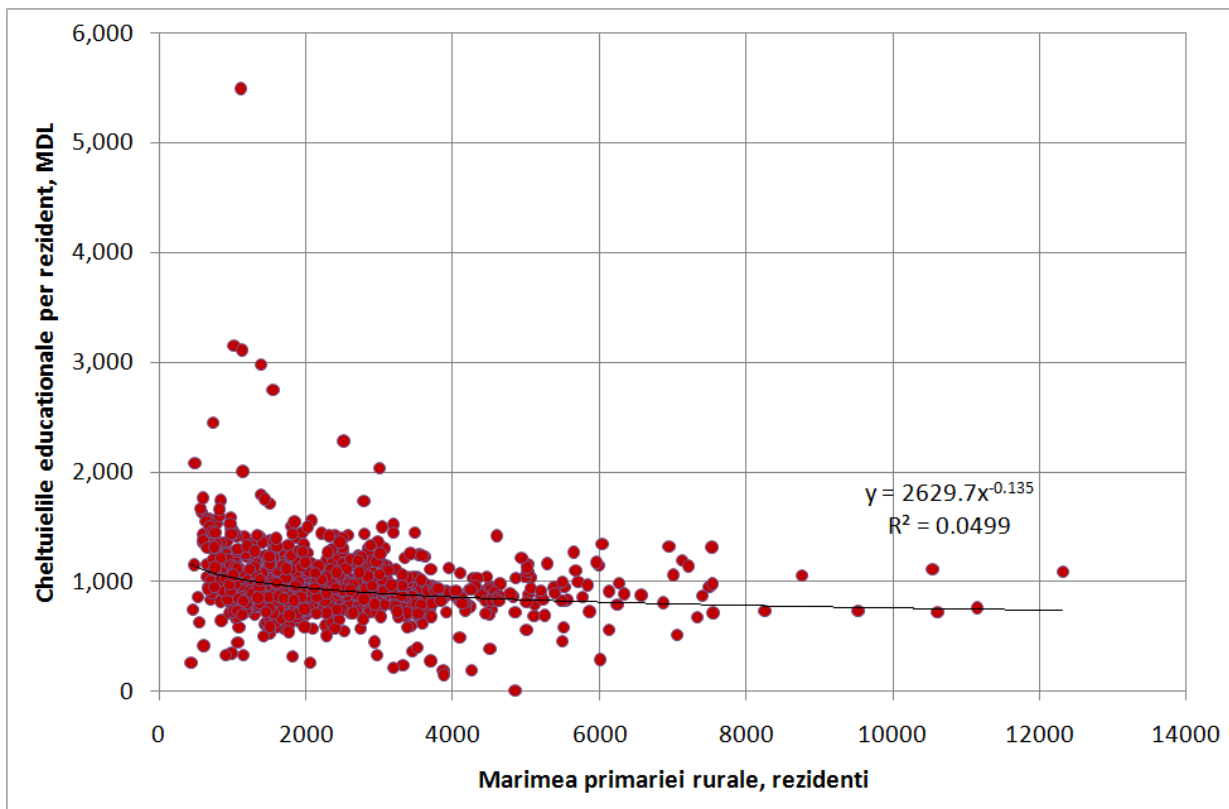
Sursa: calculele autorilor în baza Bazei de date a indicelui de deprivare a ariilor mici, pentru anul 2008, datele Ministerului Finanțelor.

FIGURA 8. CORELAȚIA DINTRE PONDEREA COSTURILOR ADMINISTRATIVE ÎN CHELTUIELILE BUGETARE TOTALE ȘI DIMENSIUNEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIVE RURALE, ANUL 2009



Sursa: calculele autorilor în baza Bazei de date a indicelui de deprivare a ariilor mici, pentru anul 2008, datele Ministerului Finanțelor.

FIGURA 9. CORELAȚIA DINTRE CHELTUIELILE PENTRU ÎNVĂȚĂMÂNT PER REZIDENT ȘI DIMENSIUNEA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIVE RURALE, ANUL 2009



Sursa: calculele autorilor în baza Bazei de date a indicelui de depravare a ariilor mici, pentru anul 2008, datele Ministerului Finanțelor.

Imaginea nu este cu mult diferită în cazul unităților administrative care includ mai mult de o localitate (376 la număr). Concluzia generală este că cu cât sunt primăriile sunt mai mari, cu atât mai multe servicii pot fi prestate de aceeași autoritate publică locală la un cost marginal mai mic.

În afară de acest fapt, există multe alte argumente economice în favoarea fuzionării primăriilor:

- Resursele umane: se argumentează adeseori că specializarea personalului este mai înaltă în autoritățile publice locale mari;
- Resursele financiare: autoritățile publice locale mai mari pot mobiliza (și concentra) volume mai mari de resurse financiare, care ar putea servi pentru dezvoltarea pe termen lung a unității administrativ-teritoriale (în particular, dimensiunea mai mare va permite unităților administrative să răspundă mai bine cerințelor de eligibilitate înaintate de Programul de Vecinătate al UE și altor programe similare finanțate de UE);
- Costurile administrative latente: un număr mare de autorități locale mici generează costuri administrative mari pentru administrația centrală.

ANALIZA COST-EFICIENȚEI LA NIVELUL RAIIOANELOR

Fragmentarea teritorială a Moldovei este destul de evidentă și la nivelul doi. Există diferențe mari între raioanele existente, fără vreun motiv economic clar ce ar explica de ce limitele administrative au fost tratate într-un mod atât de arbitrar.

Mai jos urmează cifre care dovedesc această fragmentare și structura teritorială haotică, mai multe detalii fiind incluse în Tabelul 16.

- La o populație medie de 77,3 mii de locuitori pe raion (UTA Găgăuzia și cele trei dolay-uri ale ei nu sunt incluse), raionul cel mai mare ca populație (Orhei, 125,7 mii de locuitori) are o populație de 4,2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca, doar 29,6 mii).
- La o suprafață medie a raioanelor de 890 km², cel mai mare raion (Cahul, 1545 km²) este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion (Basarabeasca, 290 km²).
- În termeni de localități rezidențiale, cel mai mare raion este Fălești, cu 76 localități, iar cel mai mic este Basarabeasca, cu doar 10 localități.

Această fragmentare a condiționat irosirea resurselor publice pentru unitățile teritorial-administrative de nivelul doi. Datele statistice disponibile demonstrează că, cu cât mai mic este raionul, cu atât mai mari sunt cheltuielile pe cap de locuitor, după cum este arătat și în Figura 10. Calculele arată că în trei cele mai mici raioane ale Moldovei (Basarabeasca, Șoldănești, Dubăsari) media cheltuielilor administrative pe cap de locuitor este de 2,6 ori mai mare decât în trei cele mai mari raioane (Hâncești, Cahul, Orhei). Aceleași proporții sunt adevărate și pentru administrarea unor servicii publice specifice, cum ar fi educația (Figura 11) și protecția socială (Figura 12).

O simulare economică simplă, bazată pe ecuațiile ilustrate în Figura 10 demonstrează că dacă Moldova ar fi fost mai omogenă din punct de vedere teritorial, astfel încât numărul mediu al populației raioanelor ar fi stabilit la 260-270 mii oameni (dimensiunea medie a unităților administrativ-teritoriale create în rezultatul reformei din 1999), costul actual al administrației publice locale de nivelul doi ar fi de doar 35 mln lei, comparativ cu 84 mln lei care sunt cheltuiți în realitate. În cazul unui alt scenariu, mai apropiat de situația actuală, dacă Moldova ar fi fost împărțită în 22 raioane a câte 110 mii locuitori în fiecare, decât în 32 de raioane de dimensiuni diferite, costurile administrative ale acestei scheme ar fi fost 64 mln lei, ceea ce este cu 31% mai puțin decât cheltuielile implicate de situația curentă.

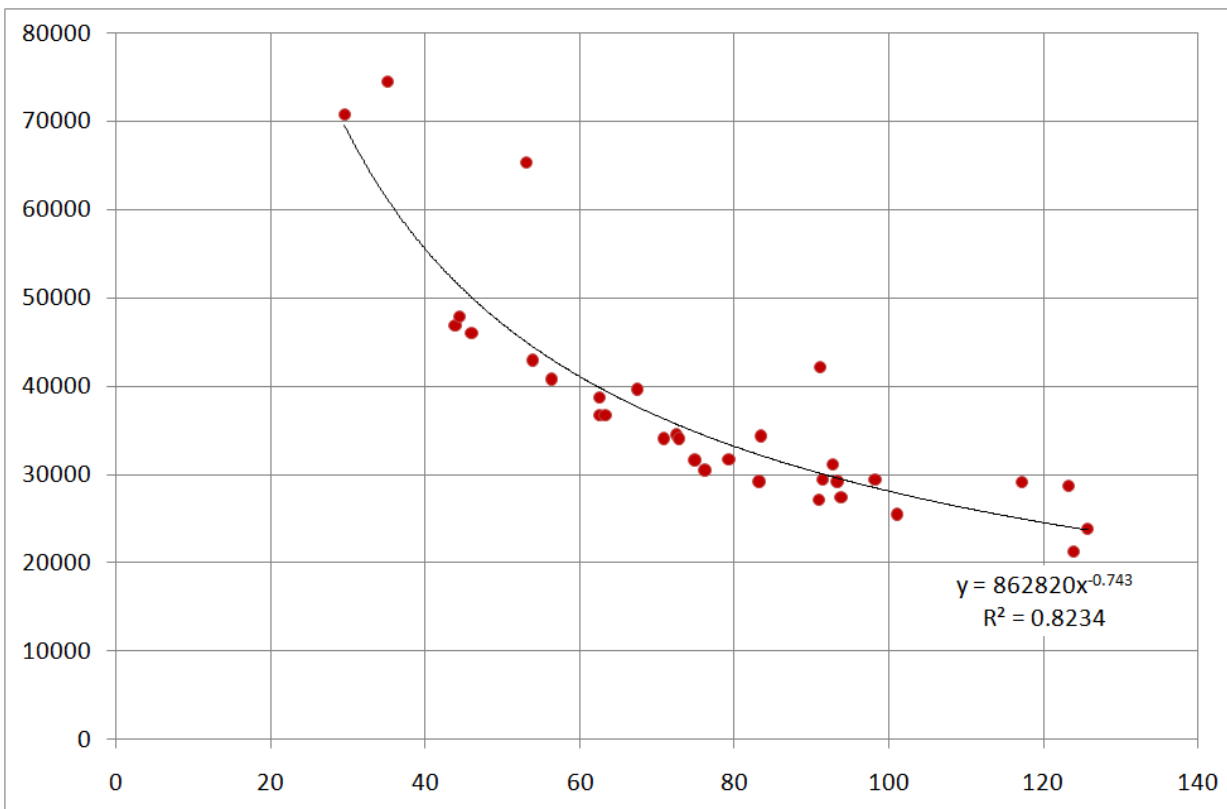
În același timp, structura cheltuielilor bugetelor autorităților raionale este dominată clar de costurile administrative (numite "servicii de stat cu destinație generală"), care reprezintă tipic mai mult de 1/3 din cheltuielile totale ale bugetelor agregate ale raioanelor (Tabelul 15). Menținerea unei administrări raionale atât de scumpe care oferă o gamă limitată de servicii publice este un exemplu de ineficiență economică extremă.

TABELUL 15. STRUCTURA BUGETULUI AGREGAT AL RAIOANELOR, % DIN TOTAL *

	2005	2006	2007	2008	2009	ian-iun 2010
Servicii de stat cu destinație generală	35,4	35,5	35,5	35,9	35,5	35,9
Învățământul	24,1	23,7	24,0	23,1	22,8	22,6
Activități culturale, artistice, sportive și pentru tineret	6,1	6,3	5,8	5,7	6,1	6,9
Protecția și asistența socială	11,3	11,0	11,5	12,0	12,7	13,5
Agricultură, silvicultură, piscicultură și gospodăria apelor	12,3	12,6	11,9	12,1	12,4	12,0
Industrie și construcții	7,1	7,2	8,1	8,0	7,5	6,2
Alte servicii referitoare la activitatea economică	3,9	3,7	3,3	3,1	2,9	2,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

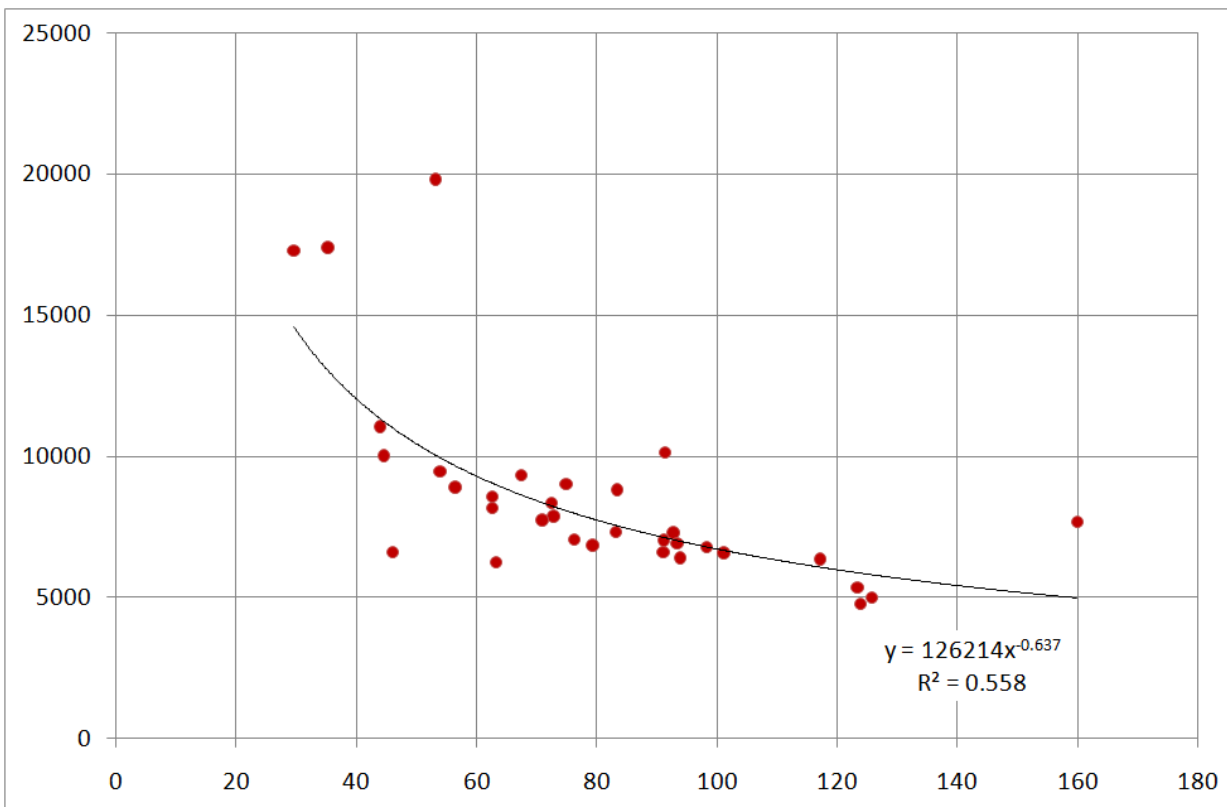
Notă: * - nu sunt incluse municipiile Chișinău și Bălți și dolay-urile din UTA Găgăuzia;
Sursa: calculele autorilor în baza datelor Ministerului Finanțelor.

FIGURA 10. CORELAȚIA CHELTUIELILOR ADMINISTRATIVE BUGETARE TOTALE PE REZIDENT ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE RAIONALE ȘI POPULAȚIA RAIONULUI, ANUL 2009



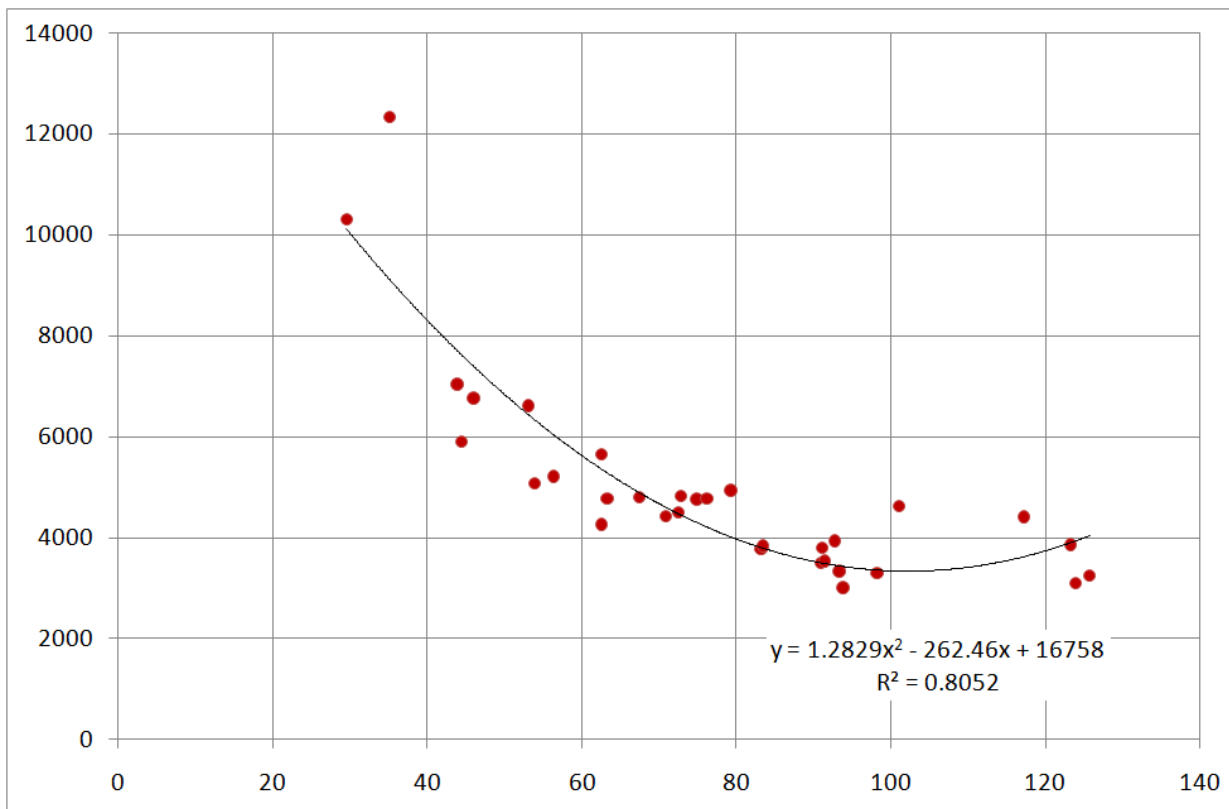
Sursa: Ministerul Finanțelor și calculele autorilor.

FIGURA 11. CORELAȚIA CHELTUIELILOR ADMINISTRATIVE PE CAP DE LOCUIȚOR RAPORTATE LA PRESTAREA SERVICIILOR EDUCAȚIONALE LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE RAIONALE ȘI POPULAȚIA RAIONULUI, ANUL 2009



Sursa: Ministerul Finanțelor și calculele autorilor.

FIGURA 12. CORELAȚIA CHELTUIELILOR ADMINISTRATIVE PE CAP DE LOCUITOR RAPORTATE LA PRESTAREA SERVICIILOR DE PROTECȚIE ȘI ASIGURARE SOCIALĂ LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE RAIONALE ȘI POPULAȚIA RAIONULUI, ANUL 2009



Sursa: Ministerul Finanțelor și calculele autorilor.

TABELUL 16. INDICATORII GEOGRAFICI AI UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

	Municipii / orașe	Localități ce fac parte din orașe / municipii	Sate	Localități ce fac parte din comune rurale	Total localități	Populația totală, mii	Suprafața totală, km ²
Republica Moldova	65	40	917	659	1681	4050,3	33800
Municipiul Chișinău	7	2	12	14	35	785,4	571,6
Municipiul Bălți	1	–	2	–	3	148	72
Municipiul Bender	1	–	1	–	2	43,4	92,3
Raioane:							
Anenii-Noi	1	5	25	14	45	83,2	892
Basarabeasca	1	–	6	3	10	29,6	294,5
Briceni	2	–	26	11	39	76,2	814
Cahul	1	1	36	17	55	123,9	1545
Cantemir	1	–	26	24	51	63,3	753,5
Călărași	1	1	27	15	44	79,3	870
Căușeni	2	1	28	17	48	92,7	1163
Cimișlia	1	3	22	13	39	62,6	922,8
Criuleni	1	2	24	16	43	72,8	688
Dondușeni	1	–	21	8	30	46	645
Drochia	1	–	27	12	40	91,1	999,9
Dubăsari	–	–	11	4	15	35,2	302
Edineț	2	4	30	13	49	83,4	932,9
Fălești	1	1	32	42	76	93,3	1072,6
Florești	3	–	37	34	74	91	1108,2
Glodeni	1	1	18	15	35	62,6	754,1
Hîncești	1	–	38	24	63	123,3	1483,4
Ialoveni	1	–	24	9	34	98,2	783
Leova	2	1	23	13	39	53,9	775
Nisporeni	1	–	22	16	39	67,4	629
Ochița	3	–	18	12	33	56,4	597
Orhei	1	–	37	37	75	125,7	1228
Rezina	1	3	24	13	41	53,1	621,8
Rîșcani	2	6	26	21	55	70,9	936,1
Singerei	2	1	24	43	70	93,8	1000
Soroca	1	–	34	33	68	101,1	598,4
Strășeni	2	2	25	10	39	91,4	1043
Șoldănești	1	–	22	10	33	43,9	998
Ștefan Vodă	1	–	22	3	26	72,5	729
Taraclia	1	–	14	11	26	44,5	674
Telenești	1	2	30	21	54	74,9	848,6
Ungheni	2	1	31	40	74	117,2	2913
UTA Găgăuzia	3	1	23	5	32	159,9	1083
Unități administrativ-teritoriale din stânga Nistrului	10	2	69	66	147	439,2	2366,3

Sursa: Biroul Național de Statistică din Republica Moldova.

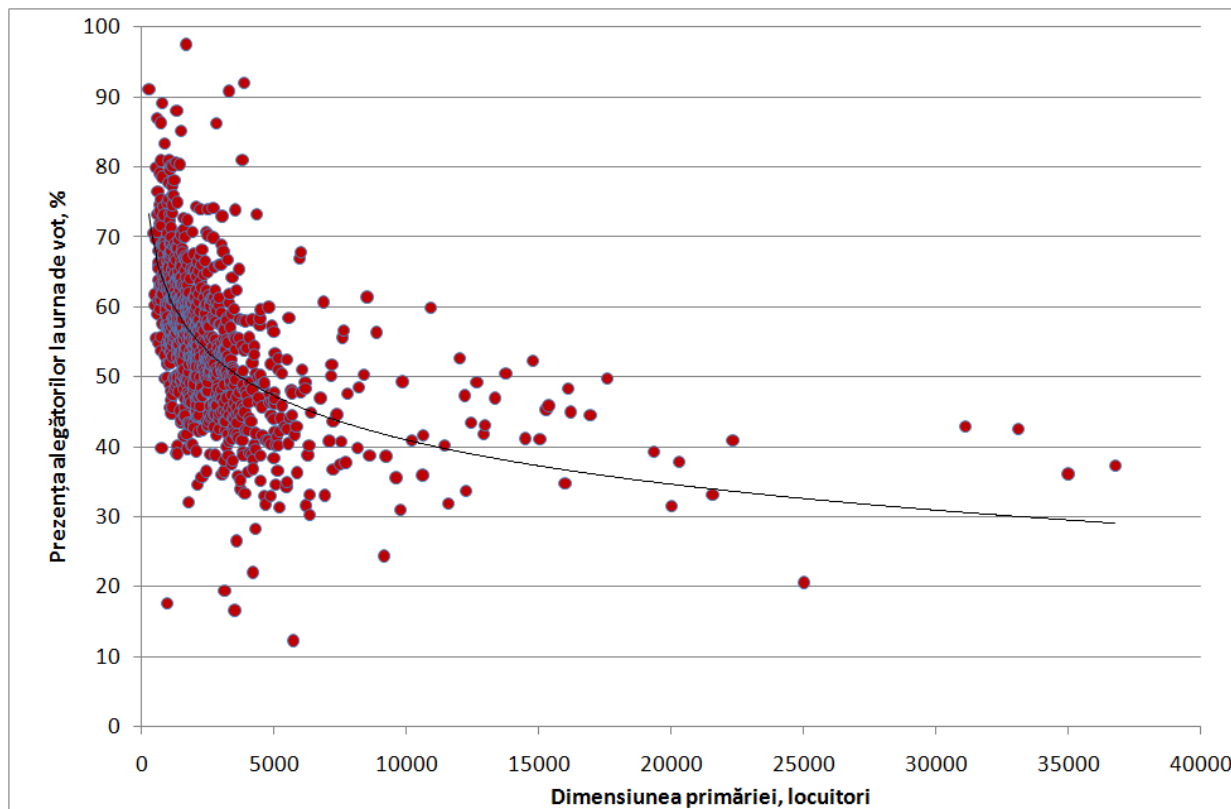
PARTICIPAREA DEMOCRATICĂ

Suținătorii fragmentării teritoriale invocă adesea ca argument faptul că unitățile administrativ-teritoriale mici ar stimula participarea mai activă a locuitorilor la soluționarea problemelor locale, contribuind astfel la dezvoltarea democrației locale. După cum a fost descris anterior, acest fapt se află în strânsă legătură cu percepția sarcinii autorităților publice locale ca fiind mai degrabă asigurarea prezenței autorităților publice, decât asigurarea eficienței economice în prestarea serviciilor publice. Dovezile comparative sunt triviale, unii cercetători găsind o legătură directă între dimensiunea unităților administrativ-teritoriale și calitatea democrației locale. Alții, din contra, prezintă dovezi ale faptului că cu cât este mai mare o unitate teritorială a administrației publice locale, cu atât mai dinamică și participativă este viața democratică (adică o localitate mai mare înseamnă mai mult control social, mai multe ONG-uri, ziare locale etc.).⁶²

Tradițional, unul dintre cei mai disponibili indicatori pentru a aprecia cum se raportează calitatea democrației locale la dimensiunea unității administrativ-teritoriale este prezența alegătorilor la urnele de vot. În majoritatea statelor Consiliului Europei, participarea este cu atât mai mică cu cât este mai mare localitatea. Moldova nu este o excepție, ceea ce este dovedit de Tabelul 13, măsurarea prezenței alegătorilor la urnele de vot în cazul alegerilor locale din 2007. După cum se poate vedea, prezența alegătorilor scade odată cu creșterea dimensiunii localităților, în special în cele cu populația cuprinsă între 500-5000 locuitori, interval care cuprinde majoritatea localităților. Cu toate acestea, când analizăm unitățile administrativ-teritoriale, formate din 4 și mai multe localități, care sunt mai reprezentative din perspectiva unei reforme prin fuzionarea primăriilor, prezența alegătorilor la urnele de vot este chiar puțin mai mare decât prezența generală a alegătorilor pe țară (în jur de 52% la alegerile locale din 2007). Aceasta înseamnă că prezența alegătorilor la urnele de vot în unitățile administrative formate din mai multe localități este mai mare decât în multe unități administrativ-teritoriale formate dintr-o singură localitate. Acesta poate fi un argument care dovedește faptul că fuzionarea unităților administrativ-teritoriale nu ar diminua semnificativ nivelul actual de participare democratică.

⁶² Consiliul Europei, 2001; Swianiewicz, 2002.

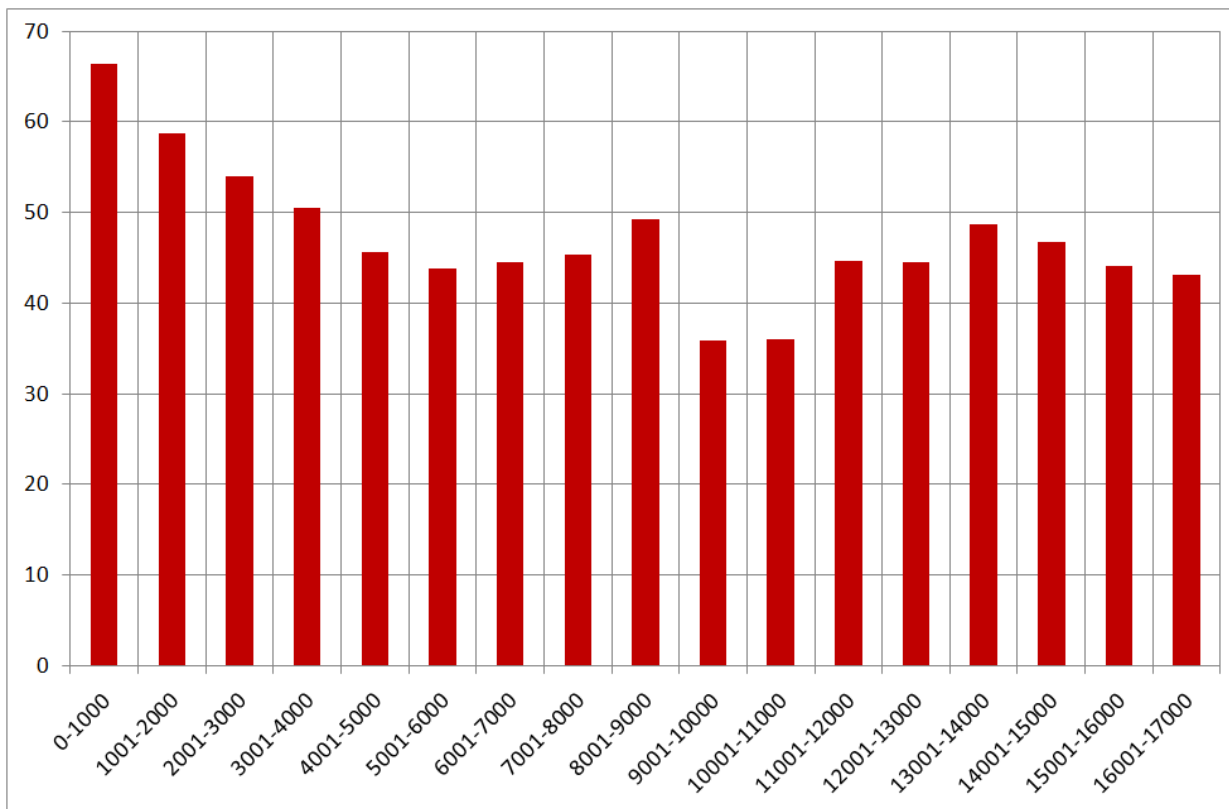
FIGURA 13. CORELAȚIA DINTRE PREZENȚA ALEGĂTORILOR LA URNA DE VOT ȘI DIMENSIUNEA UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE, ANUL 2007



Sursa: calculele autorilor în baza Bazei de date a indicelui de deprivare a ariilor mici și datele Comisiei Electorale Centrale.

Pentru a compara acest indicator de participare democratică cu datele de eficiență economică, au fost calculate mediile prezenței alegătorilor la urna de vot pentru grupuri de unități administrative, clasificate după dimensiuni, după cum este reprezentat în Figura 14. Participarea cetățenilor la alegerile locale în unitățile administrativ-teritoriale cu o populație mai mare de 9000 locuitori s-a redus dramatic. La prima vedere, s-ar putea presupune că fuzionarea unităților administrativ-teritoriale peste această cifră ar putea dăuna participării democratice. Cu toate acestea, în prezent majoritatea unităților administrative cu o populație ce depășește cifra menționată, sunt localități urbane unitare (a se vedea Tabelul 12), care nu fac parte din cele care contribuie cel mai mult la fragmentarea teritorială. De asemenea, după cum este prezentat anterior, unitățile administrativ-teritoriale, formate din mai multe localități, demonstrează o mai mare prezență a alegătorilor la urnele de vot, decât multe primării cu o singură localitate. Astfel, un prag maxim de 9000 locuitori ar putea fi aplicat în mod normal pentru fuzionarea localităților rurale (cu anumite excepții impuse de circumstanțele geografice) fără a ne aștepta ca aceasta să dăuneze mult participării democratice.

FIGURA 14. VALOARE MEDIE A PREZENȚEI ALEGĂTORILOR LA URNA DE VOT PE GRUPURILE DE PRIMĂRII DUPĂ MĂRIMEA POPULAȚIEI, 2007



Sursa: calculele autorilor în baza Bazei de date a indicelui de deprivare a ariilor mici și datele Comisiei Electorale Centrale.

Argumentul precum că nivelul democrației nu depinde doar de actul votării este de asemenea adevărat, deoarece cetățenii pot influența politica în multe modalități. O posibilă explicație a rezultatelor din Figura 13 este faptul că în unitățile administrativ-teritoriale mai mici, în special, în primăriile formate dintr-o singură localitate, funcționarii locali aleși (consilierii și primarii) sunt cunoscuți mai bine de cetățeni și de aceea există o legătură mai bună între ei. Numărul de consilieri locali aleși în fiecare unitate administrativă depinde de numărul populației și este determinat de Legea privind administrația publică locală (a se vedea Tabelul 17).

Totuși, o altă explicație ar putea fi sistemul electoral aplicat la alegerile locale din Republica Moldova. Sistemul de reprezentare proporțională utilizat este mai simplu și mai ieftin și prezintă rezultate bune în cazurile când densitatea populației este înaltă. Cu toate acestea, în cadrul acestui sistem, unitățile teritoriale mai mici (satele) din aceeași unitate administrativ-teritorială ar putea să nu fie reprezentate deloc în consiliul local. Astfel, în unele localități ale unității administrativ-teritoriale nivelul de reprezentare ar putea fi de fapt zero locuitori pe consilier. Această lacună trebuie examinată și eliminată, indiferent de modelul de reorganizare administrativ-teritorială. Schimbarea sistemului electoral ar îmbunătăți reprezentarea democratică în viitoarele comunități fuzionate.

TABELUL 17. NUMĂRUL DE CONSILIERI LOCALI PE UNITATE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ȘI REPREZENTAREA CETĂȚENILOR ÎN CONSILIILE LOCALE

Populația unității administrativ-teritoriale	Consilieri	Locuitori / consilier		
		min	max	mediu
<1500	9	32*	167	106
1501 - 2500	11	136	227	182
2501 - 5000	13	192	385	288
5001 - 7000	15	333	467	400
7001 - 10000	17	412	588	500
10001 - 20000	23	435	870	652
20001 - 50000	27	741	1852	1296
50001 - 100000	33	1515	3030	2273
100001 - 200000	35	2857	5714	4286

Notă: * - Calculat în baza populației minime a unei unități administrativ-teritoriale în Moldova;

Sursa: calculele autorilor în baza art. 11 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006;

În termeni de reprezentare indirectă, numărul locuitorilor pe o organizație neguvernamentală locală ar putea fi un indicator relevant. Există o părere destul de bine argumentată că ONG-urile locale ar consolida influența cetățenilor asupra autorităților publice locale.⁶³ Există anumite probleme în colectarea datelor cu privire la ONG-urile locale, deoarece ele sunt înregistrate în unitățile administrativ-teritoriale și registrul centralizat nu oferă date actualizate. Tabelul 18 de mai jos prezintă date rezumate privind un eșantion de 170 unități administrative din regiunea de dezvoltare Sud (care include opt raioane). Conform acestui indicator, nivelul de reprezentare scade odată cu dimensiunea unității administrativ-teritoriale, dar este cel mai vizibil în cazul numărului populației încadrate în intervalul 1500-5000 locuitori, ceea ce include majoritatea unităților administrativ-teritoriale existente. Cu toate acestea, în localitățile în care populația e mai mare de 5000 locuitori se remarcă o creștere bruscă. Indicatorul este sub 900 locuitori pentru fiecare ONG local, chiar dacă excludem din sub-eșantion orașele mai mari.

TABELUL 18. REPREZENTAREA INDIRECTĂ A CETĂȚENILOR DE CĂTRE ONG-URILE LOCALE ÎN REGIUNEA DE DEZVOLTARE SUD.

Populația primăriei	Nr. de locuitori pe o ONG
sub 1500	966
1501-3000	999
3001-5000	1326
mai mult de 5000	655

Sursa: calculele autorilor în baza: "Catalogul Organizațiilor neguvernamentale din Regiunea de dezvoltare Sud a Republicii Moldova", Chișinău, 2008.

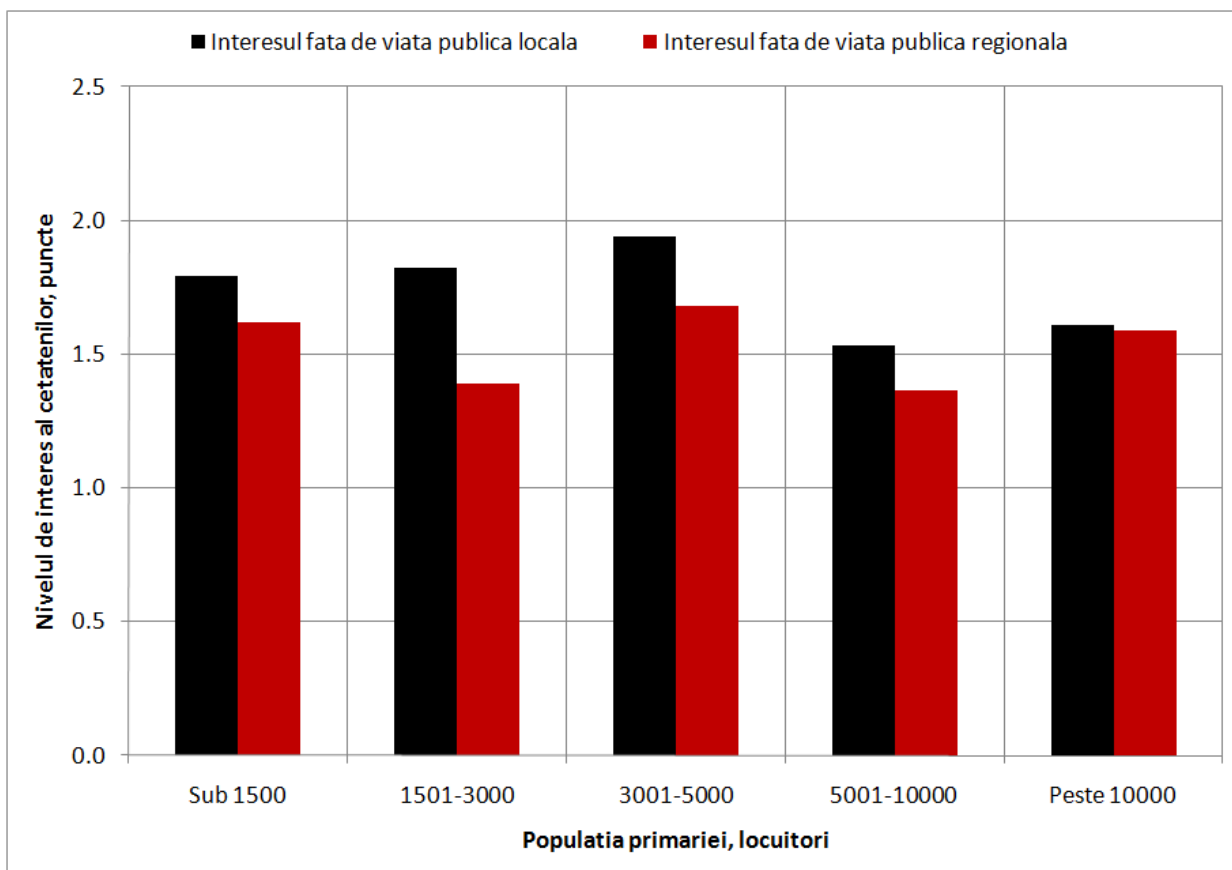
Rezultatele studiului național confirmă într-o oarecare măsură regula comună că indicatorii de reprezentare democratică scad odată cu creșterea populației unității administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, la general, cel mai mic interes se află în intervalul de populație 5000-10000 locuitori - care include majoritatea orașelelor – multe aflate în declin demografic și economic - și localităților rurale mai mari (Figura 15). Una din cauze poate fi sus-menționatul sistem electoral aplicat la alegerile locale. Or, cetățenii nu se simt foarte implicați în viața publică dacă ei locuiesc în vecinătatea unui orașel sau într-un sat din cadrul unei unități administrative alcătuite din mai multe localități și localitatea lor nu este reprezentată de vreun consilier local. Este interesant că în categoria de peste 10000 locuitori, care

⁶³ Swianiewicz, și Herbst, 2002.

include, în cea mai mare parte, orașe, preponderent centrele raionale, interesul față de viața publică locală este aproape egal cu cel pentru viața publică regională. Aceasta poate avea loc din cauza că locuitorii acestor unități administrative percep orașul lor drept un pol de creștere pentru o arie mai mare. Ar mai putea semnifica și faptul că ei nu s-ar împotrivi unei eventuale uniri a autorităților locale și raionale pentru a presta servicii publice localităților rurale din împrejurime.

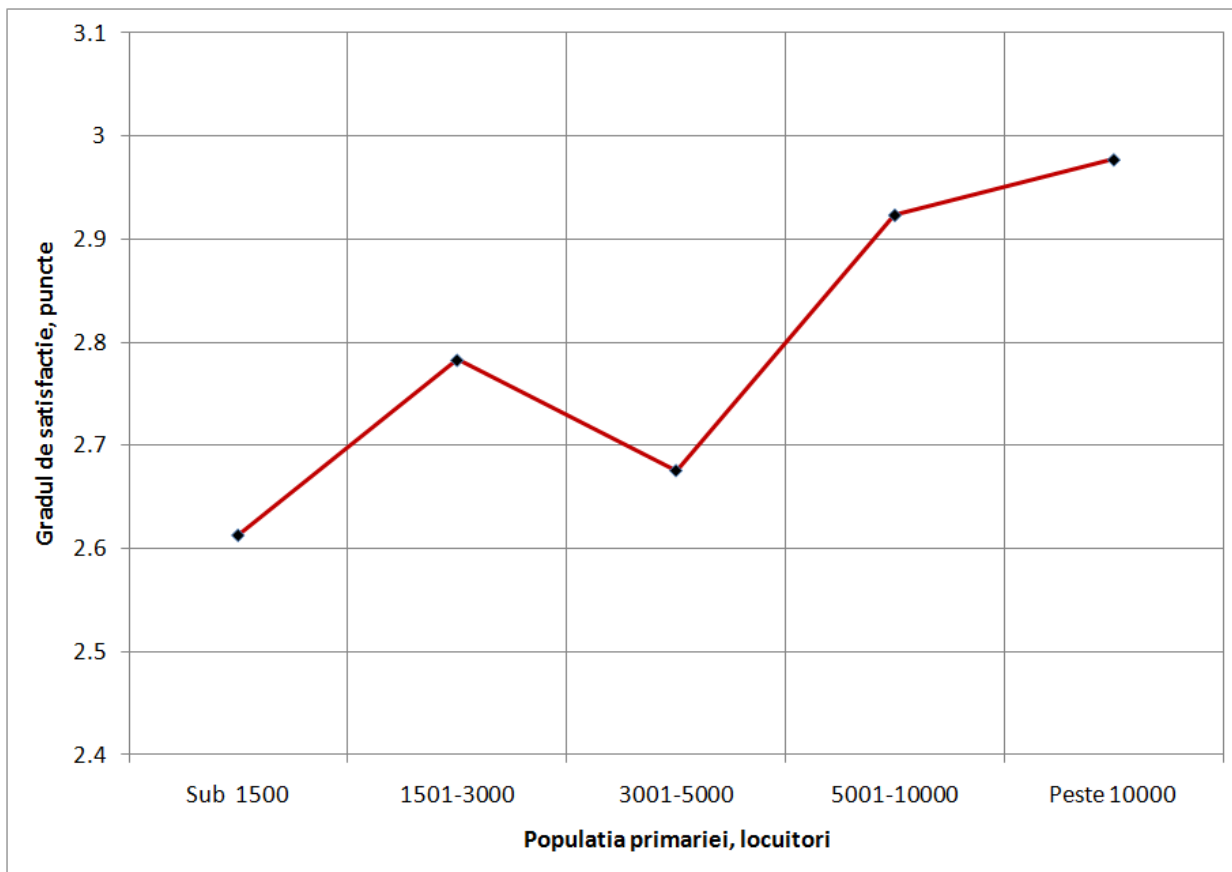
Una din axiomele principale ale autonomiei locale este faptul că nivelurile administrației locale care sunt cele mai apropiate de cetățeni sunt cele mai potrivite pentru a le încredința prestarea serviciilor publice de bază, deoarece ele sunt situate mai bine ca să cunoască în detaliu problemele locuitorilor. Cu toate acestea democrația locală este percepută mai bine dacă este măsurată prin nivelul de satisfacție al cetățenilor în ceea ce privește calitatea prestării serviciilor publice în unități administrative mai mari și mai mici. După cum se vede din Figura 16, care prezintă nivelul de satisfacție privind serviciile publice locale (grădinițe, școli, asistența medicală, asistența socială, alimentare cu apă și canalizare, managementul deșeurilor, drumurile și transportul local, iluminarea străzilor, spațiile verzi și mediul, activitățile locale culturale și sportive, și altele), tendința generală este că satisfacția cetățenilor în legătură cu calitatea serviciilor crește odată cu dimensiunea unității administrativ-teritoriale. O explicație rațională este faptul că localitățile mai mari au în mod normal o bază de venit mai mare și, astfel, mai multe resurse (și economii de scară) pentru a le investi eficient în bunăstarea cetățenilor.

FIGURA 15. NIVELUL DE INTERES AL CETĂȚENILOR FAȚĂ DE VIAȚA PUBLICĂ LOCALĂ ȘI REGIONALĂ ÎN FUNCȚIE DE TIPUL UNITĂȚII ADMINISTRATIV-TERITORIALE.



Notă: reacții medii, 2,5 - înalt, 0 - niciun interes, municipiile Chișinău și Bălți sunt excluse;
Sursa: calculele autorilor în baza sondajului național.

FIGURA 16. SATISFACTIA CETĂŢENILOR ÎN CEEA CE PRIVEŞTE CALITATEA SERVICIILOR PUBLICE ÎN RAPORT CU DIMENSIUNEA LOCALITĂŢII



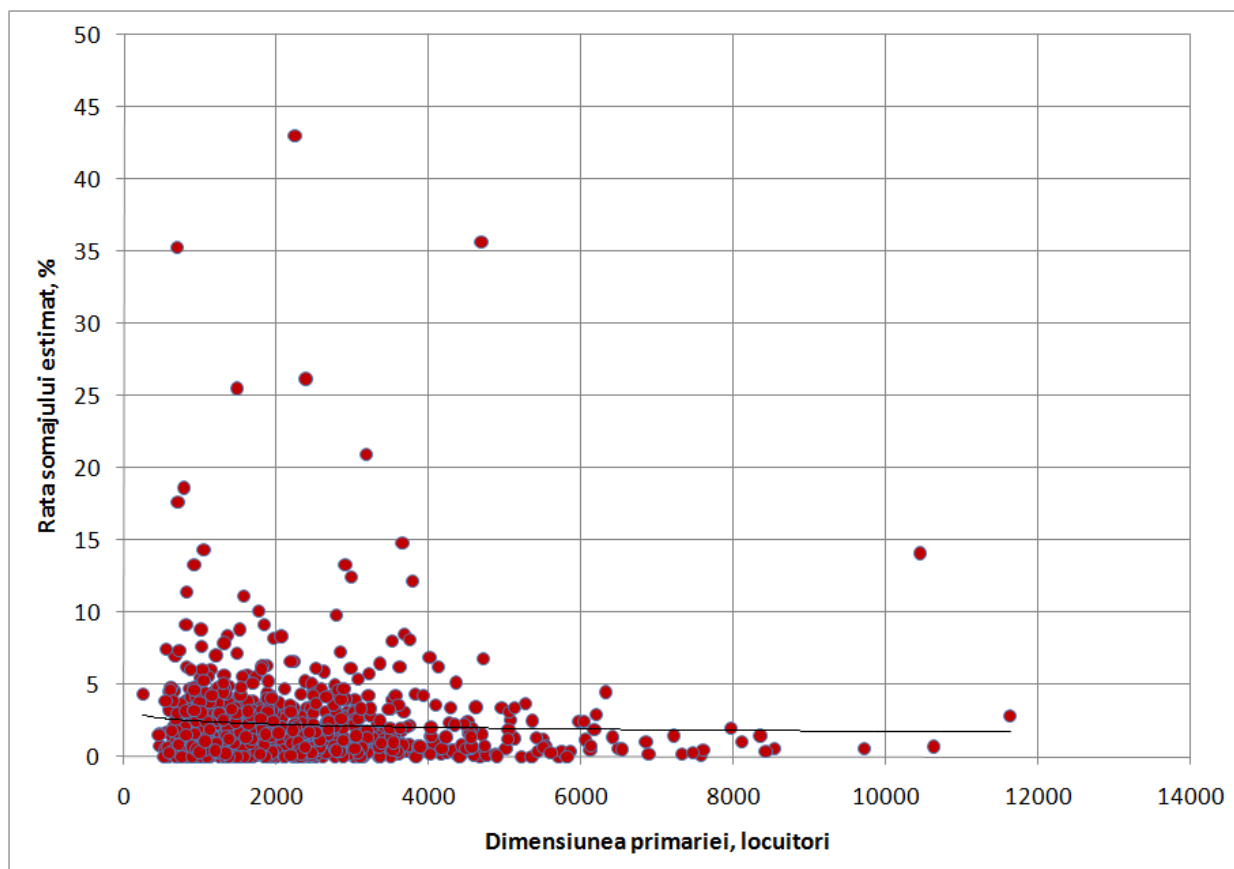
Notă: reacții medii, 3,1 - înalt, 2,4 - scăzut, municipiile Chișinău și Bălți sunt excluse;
Sursa: calculele autorilor în baza sondajului național.

DIVIZIUNEA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ȘI DEZVOLTAREA LOCALĂ

La nivel internațional nu există dovezi concludente privind legătura dintre organizarea administrativ-teritorială / dimensiunea unităților administrativ-teritoriale și dezvoltarea acestor unități. Cu toate acestea, presupusa legătură pozitivă între dimensiunea localității / raionului / regiunii și activitatea economică în acea unitate administrativă a fost un argument constant folosit de susținătorii localităților / raioanelor / regiunilor mari în Moldova. Datele existente privind situația unităților administrativ-teritoriale moldovenești nu confirmă această ipoteză.

De exemplu, nu există nici o legătură între dimensiunea unităților administrativ-teritoriale și rata șomajului (estimată la nivel de unitate teritorial-administrativă prin numărul de șomeri înregistrați raportat la numărul populației active, Figura 17). La fel, nu este nici o legătură între dimensiunea localității și activitatea antreprenorială în cadrul acesteia (acest aspect nu a fost prezentat în grafic). Acești doi indicatori demonstrează că eficiența utilizării resurselor umane nu depinde de dimensiunea localității. Este important să menționăm că aceste legături nu se evidențiază nici pe medii de reședință în parte (rural/urban).

FIGURA 17. RATA ESTIMATĂ A ȘOMAJULUI* CORELATĂ CU DIMENSIUNEA LOCALITĂȚII (MUNICIPIILE CHIȘINĂU ȘI BĂLȚI SUNT EXCLUSE), ANUL 2008

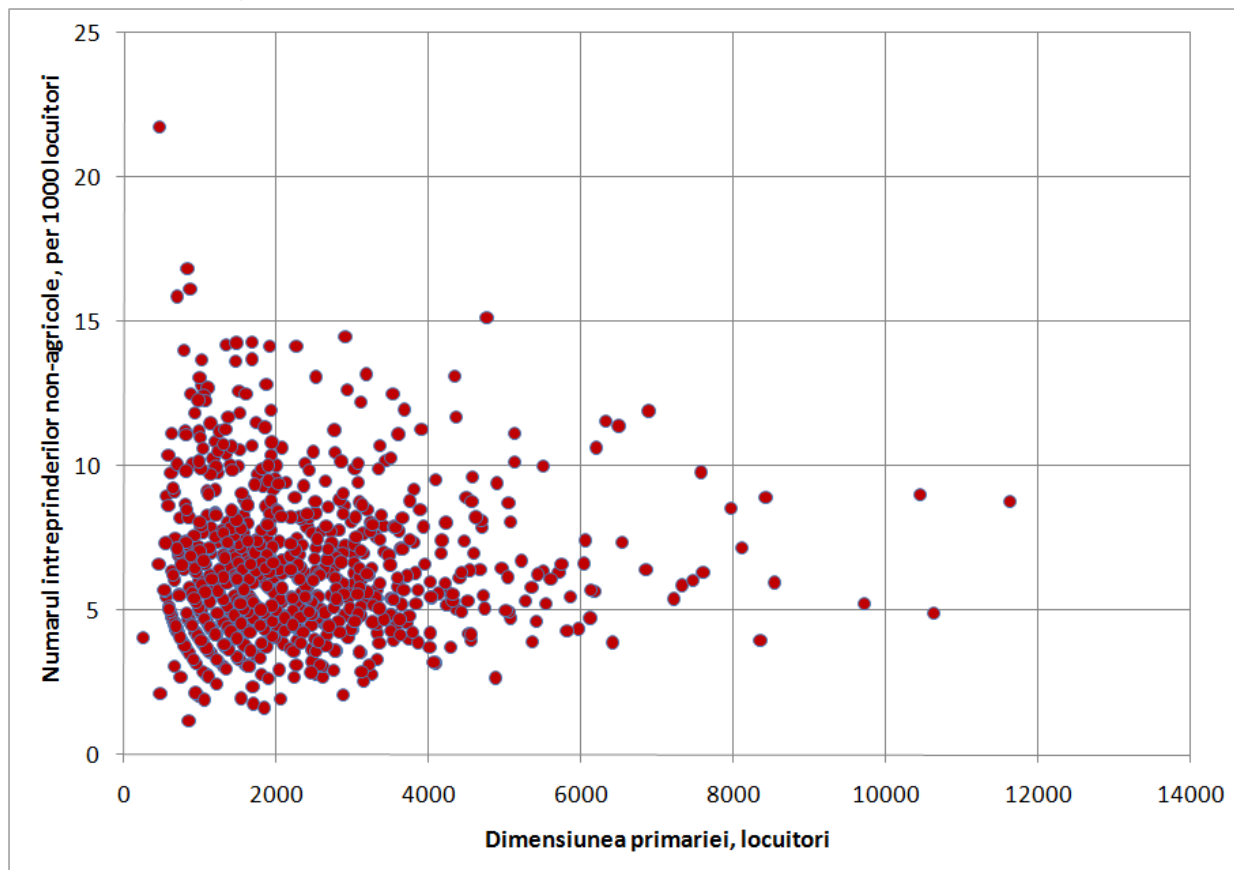


Notă: * - rata șomajului a fost estimată drept raportul dintre numărul de șomeri înregistrați la Oficiul de ocupare a forței de muncă și numărul populației active;

Sursa: estimările autorilor în baza Bazei de date a deprivării ariilor mici, 2008.

De asemenea, când excludem municipiile Chișinău și Bălți, dimensiunea localității nu are niciun impact asupra densității întreprinderilor non-agricole în localitatea respectivă (Figura 18). Cu toate acestea, datele existente nu au permis o analiză mai profundă a indicatorilor de performanță ai întreprinderilor și a performanțelor în utilizarea resurselor umane. Dimensiunea localității (deci și dimensiunea pieței) trebuie să aibă careva influență pozitivă asupra creșterii / volumului de vânzări și întreprinderi, pe când existența instituțiilor de învățământ ar trebui să aibă impact pozitiv asupra productivității muncii.

FIGURA 18. CORELAȚIA ÎNTRE DIMENSIUNEA LOCALITĂȚII ȘI DENSITATEA ÎNTREPRINDERILOR NON-AGRICOLE (MUNICIPIILE CHIȘINĂU ȘI BĂLȚI NU SUNT INCLUSE), ANUL 2008



Sursa: estimările autorilor în baza Bazei de date a deprinderii ariilor mici, 2008.

O ipoteză ar fi că legătura pozitivă lipsește din cauza că autoritățile publice locale nu sunt actorii principali în formularea politicilor de dezvoltare locală și regională. Nu ne putem aștepta ca o primărie, indiferent dacă localitatea este mică sau mare, să exercite influență asupra dezvoltării economice locale, deoarece din cauza unui nivel scăzut de descentralizare aceasta nu poate, de exemplu, să ofere scutiri semnificative la plata impozitelor pentru a deveni mai atractivă pentru investitori, sau, din cauza dimensiunii sale (și bugetului mic) nu poate oferi co-finanțare pentru un proiect major de dezvoltare a infrastructurii.

În același timp, cercetările existente sugerează faptul că statutul administrativ al unei localități (urbane) a avut un rol important în promovarea dezvoltării industriale a teritoriilor pe timpurile sovietice, în special în cazul orașelor "create" mai timpuriu⁶⁴. Din cauza că în perioada sovietică industria era cheia dezvoltării locale, statutul administrativ al localității ajuta la activarea acestui factor. Cercetarea citată arată că în prezent funcția administrativă continuă să aibă același rol, dar de data aceasta folosește un alt motor de dezvoltare - serviciile.

Legătura strânsă între nivelul de dezvoltare și funcțiile administrative (centrele de reședință ale raioanelor în raport cu de orașele fără această funcție) ne face să presupunem că cu cât este mai mare unitatea teritorială subordonată, cu atât este mai mare și nivelul de dezvoltare. Ipoteza este confirmată de experiența majorității covârșitoare a țărilor din Europa de Est, unde cel mai mare potențial economic este concentrat în capitale și alte orașe cu putere administrativă. Astfel, scopul principal în elaborarea modelelor de reorganizare administrativ-teritorială este crearea unor unități spațiale de mărimi

⁶⁴ Sirodov, 2009.

corespunzătoare funcțiilor ce le vor fi atribuite și rolului lor în sistemul național de așezări și în dezvoltarea economică.

În plus, în Moldova funcțiile administrative au fost tradițional concentrate în orașe / orășele, dar sistemul național de așezări include multe localități rurale - inclusiv unele foarte mari și cu funcții centrale - ce facilitează difuzia potențialului de dezvoltare în regiunile profund rurale⁶⁵. Dacă acestor localități le vor fi atribuite competențe administrative, în timp ele vor putea oferi stimulul necesar pentru propria lor dezvoltare, precum și pentru dezvoltarea regiunilor adiacente. În acest fel, va apărea sinergia de dezvoltare necesară între centrele de reședință ale unităților administrativ-teritoriale și localitățile rurale adiacente.

⁶⁵ Idem.

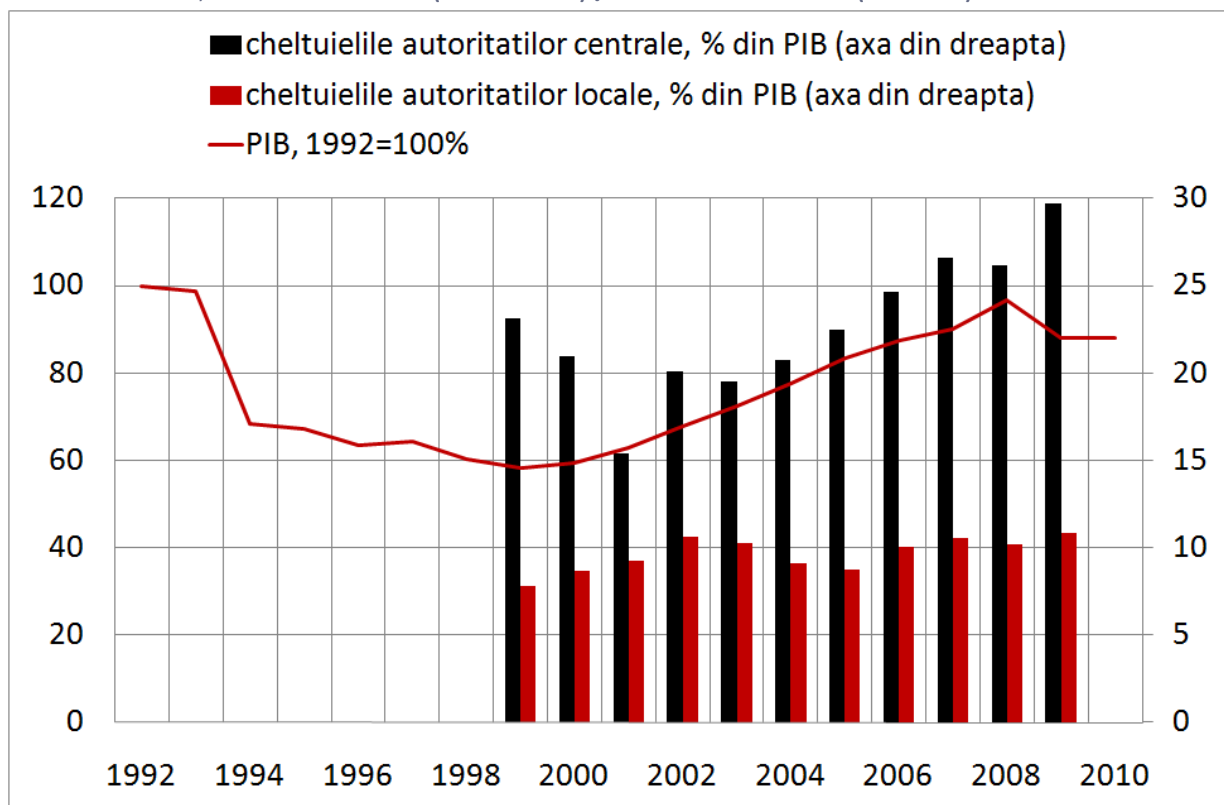
3. MODELE ȘI CRITERII DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ OPTIMALĂ

CONTEXTUL GENERAL ȘI IMPLICAȚIILE ACESTUIA ASUPRA ORGANIZĂRII ADMINISTRATIV-TERITORIALE

CONTEXTUL ECONOMIC ȘI FINANCIAR

Moldova este o țară puțin dezvoltată din punct de vedere economic, cu unul dintre cele mai mici PIB pe cap de locuitor în Europa. În 2009, PIB/cap de locuitor exprimat prin Paritatea puterii de cumpărare a fost doar 2842 USD, comparativ cu 4757 USD în Georgia, 9154 USD în Macedonia, 17110 USD în Letonia, 17908 USD în Estonia și 24093 USD în Cehia. Starea economică actuală a Moldovei este rezultatul combinat al dezavantajelor structurale moștenite de la sistemul sovietic și reformelor economice ineficiente implementate după ce Moldova a devenit independentă în 1991. Evoluția PIB-ului țării pe parcursul ultimelor două decenii și reluarea tardivă a creșterii economice sunt atât o reflectare, cât și un rezultat al reformelor economice prost implementate (Figura 19). Creșterea economică a reînceput abia în 2000, ceea ce a permis o majorare ulterioară accelerată a cheltuielilor autorităților publice locale exprimate ca pondere în PIB. Partea principală a cheltuielilor de stat majorate este reprezentată de creșterea angajamentelor sociale, care au putut fi îndeplinite în mare parte ca urmare a creșterii economice bazate pe consumul privat, impozitele indirecte asupra consumului (TVA și accizele) asigurând mai mult de 82% din veniturile autorităților publice centrale și locale.

FIGURA 19. EVOLUȚIA PIB-ULUI MOLDOVEI (1992 = 100%) ȘI CHELTUIELILOR BUGETARE (% DIN PIB)

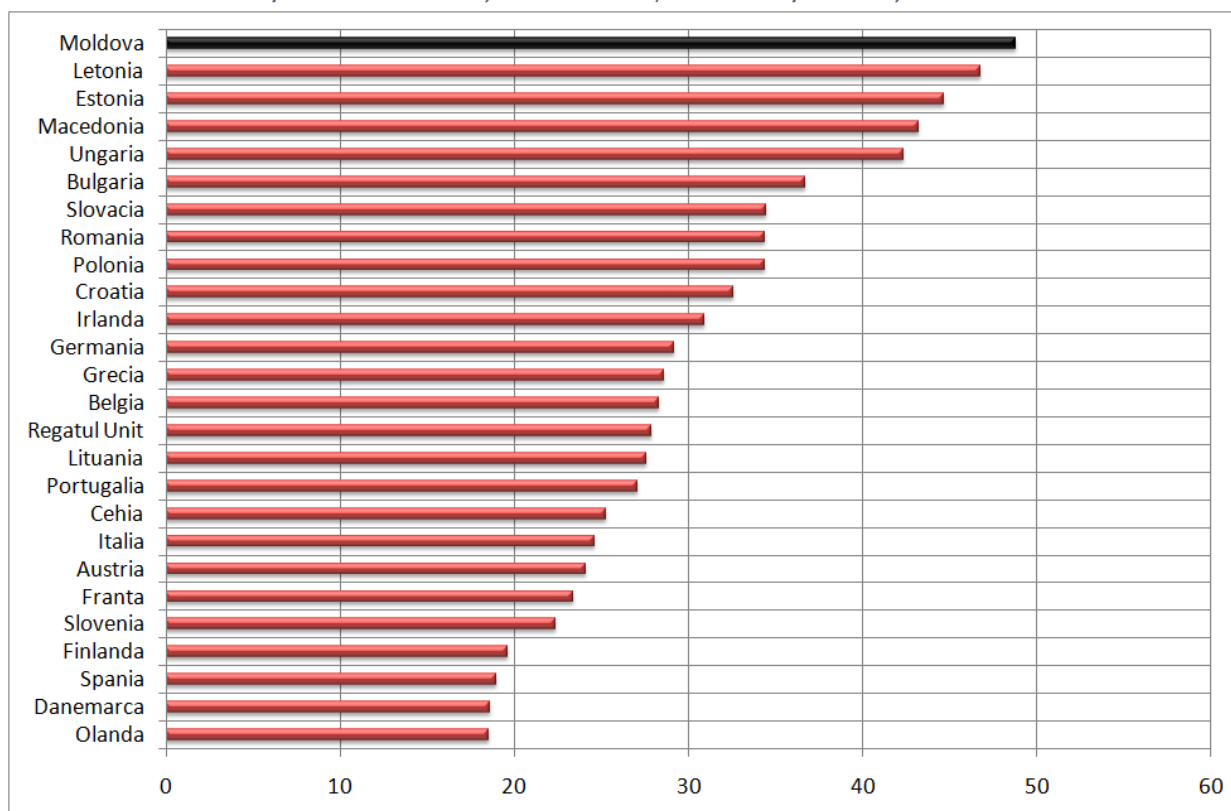


Sursa: Ministerul Finanțelor, Biroul Național de Statistică și calculele autorilor.

În același timp, creșterea economică din ultimul deceniu a fost foarte polarizată în termeni geografici, estimându-se că municipiul Chișinău produce mai mult de jumătate din PIB-ul țării. De fapt, Moldova prezintă cel mai mare indicator de concentrare al activității economice în comparație cu toate celelalte țări europene pentru care au fost disponibile date statistice (Figura 20). Este destul de interesant de

menționat faptul că Moldova este urmată de alte trei state comparabile ca dimensiune și analizate în primul capitol (Letonia, Estonia și Macedonia), și care dau dovadă de niveluri înalte de concentrare economică. Oricum, polarizarea economică înaltă nu a fost un obstacol pentru introducerea sistemelor administrativ-teritoriale cu un singur nivel în toate trei țări.

FIGURA 20. DISPERSIA PIB/LOCUIITOR* REGIONAL, % DIN MEDIA NAȚIONALĂ A PIB/LOCUIITOR, 2006**



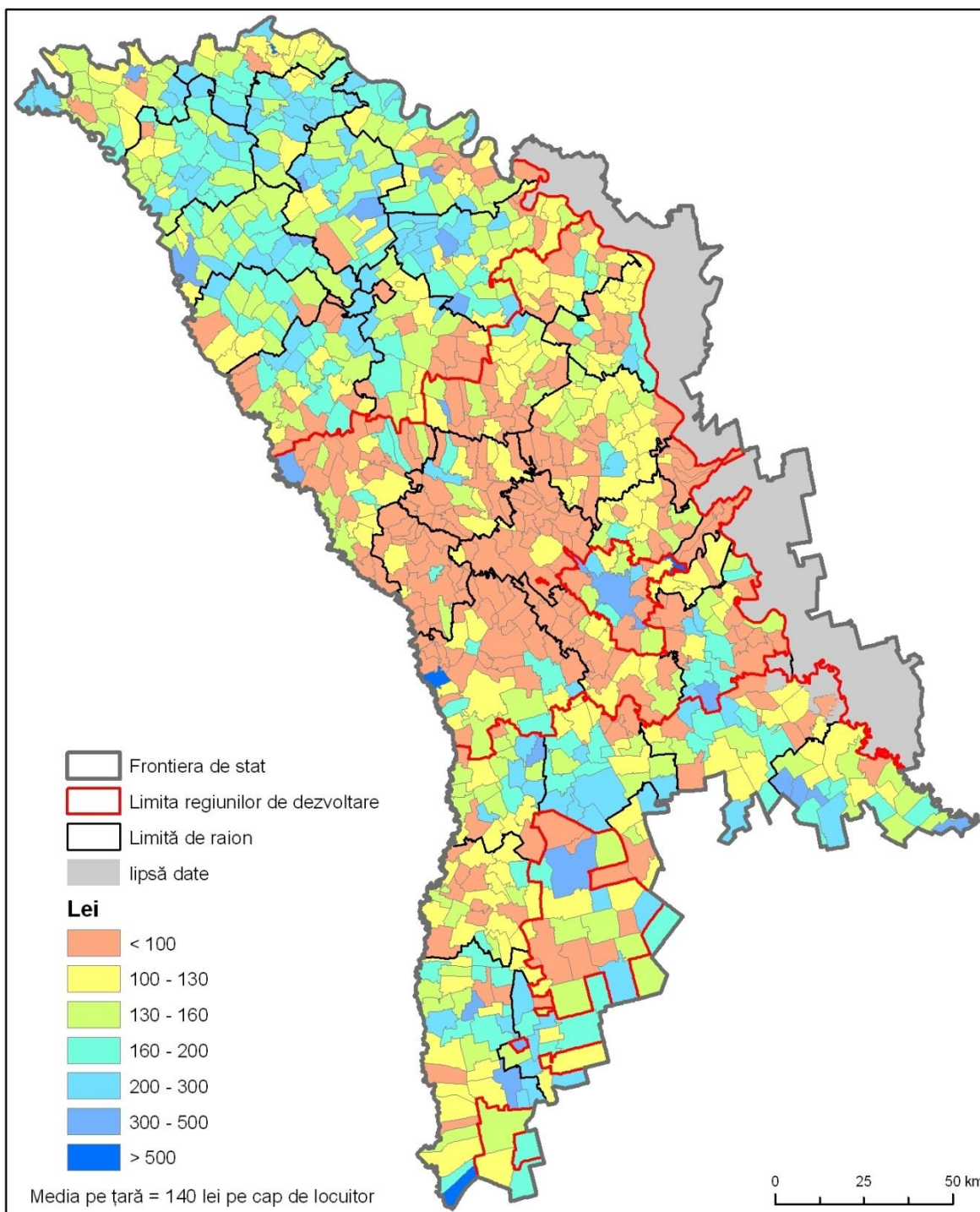
Sursa: Expert-Grup, 2010.

Un alt aspect al polarizării economice în Moldova este densitatea foarte mică a întreprinderilor în regiunile periferice ale țării: conform datelor statistice, în anul 2008 în capitală erau în jur de 47 entități economice la 1000 locuitori de vârstă economică activă, pe când în restul Moldovei acest indicator varia între 6,2 entități la sud, 8,5 la nord și 10,5 în Găgăuzia. Ca urmare a acestei distribuții a entităților economice, investițiile private de capital (inclusiv investițiile străine) sunt concentrate în Chișinău, situație care s-a consolidat de-a lungul anilor: în 2003 capitala primea 52% din investițiile private de capital, pe când în 2008 această pondere a crescut până la 67%.

În aspect structural, baza economiei locale în majoritatea regiunilor, cu excepția Chișinăului, este reprezentată de agricultura de valoare adăugată mică și de industria produselor alimentare și băuturilor. Deși în prezent sectorul agrar asigură ocuparea pentru 28% din forța de muncă totală, acesta contribuie doar cu 10% la PIB-ul țării. O productivitate a muncii atât de mică practic elimină forța de muncă din regiunile rurale: în 2009 forța de muncă ocupată în agricultură consta din 334 mii persoane, comparativ cu 770 mii în anul 2000. Fluxurile intersectoriale de forță de muncă fiind foarte limitate, cea mai mare parte a forței de muncă de care nu era nevoie în agricultură a găsit un loc de muncă peste hotare. Conform Anchetei Forței de Muncă efectuate de Biroul Național de Statistică, rezidenții din regiunile rurale reprezintă 70% din cei aproape 300 mii de oameni ce lucrează peste hotare, iar 56% din emigranții rurali au mai puțin de 34 ani. Aceasta reprezintă o pierdere semnificativă de resurse umane pentru comunitățile rurale, cu impact negativ asupra dezvoltării locale pe termen lung.

Nu este de mirare deci că din cauza structurii economice nediversificate și pierderii forței de muncă, ponderea veniturilor proprii în veniturile totale ale autorităților publice locale a scăzut dramatic în numai jumătate de deceniu. În 2004 ponderea veniturilor proprii reprezenta mai mult de 52% din veniturile totale ale bugetelor locale, pe când în 2009 - doar 24%. Chiar dacă reducerea veniturilor proprii a fost și rezultatul unor reforme fiscale neinspirate (precum introducerea ratei zero a impozitului pe venit pentru venitul corporativ reinvestit), este clar că baza economică slabă lasă puțin spațiu pentru îmbunătățirea autonomiei bugetelor autorităților publice locale, dacă nu vor fi implementate schimbări semnificative în sistemul finanțelor publice locale.

HARTA 8. VENITURILE PROPRII ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DE NIVELUL ÎNTĂI, LEI PE CAP DE LOCUIȚOR, ANUL 2008



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

Harta 8 ilustrează clar situația dificilă cu care se confruntă majoritatea comunităților locale moldovenești în termeni de venituri locale proprii. Este interesant că, comunitățile locale din regiunea centrală par să sufere cele mai multe constrângeri bugetare, veniturile proprii reprezentând mai puțin de 100 lei pe cap de locuitor în majoritatea acestor comunități. Aceasta sugerează faptul că amplasarea geografică în apropierea Chișinăului nu constituie neapărat un avantaj economic, ci poate chiar din contra, deoarece capitala mai degrabă aspiră resursele economice decât difuzează dezvoltarea economică.

CONTEXTUL GEOGRAFIC

După media europeană, Moldova este o țară mică din punct de vedere geografic, având o suprafață de doar 33,8 mii km² și o populație de circa 4,1 mln oameni (inclusiv regiunea transnistreană). Deși are o densitate a populației relativ înaltă (121,9 locuitori/km²), Moldova este în același timp o țară preponderent rurală, aparent, cu cea mai mare rată a populației rurale în populația totală (53,7%) în Europa. Pentru comparație, ponderea medie a populației rurale în cele cinci țări comparative este 33,8%, cazul Georgiei, cu 49,5% din populație locuind în regiunile rurale, este cel mai apropiat de Moldova.

Din totalul de 1681 de localități din Moldova, doar 65 sunt calificate ca orașele / orașe (inclusiv regiunea transnistreană). Baza de date din anul 2008 cu privire la Indicele deprivării ariilor mici (care cuprinde doar partea Moldovei situată în dreapta Nistrului) arată că 118 localități (6,7%) au mai puțin de 100 de locuitori, pe când alte 321 de localități (19,1%) au între 101 și 500 locuitori. O altă cifră remarcabilă este că în jur de 50% din populația de pe malul drept al Nistrului locuiește în 1446 de localități cu mai puțin de 5000 de locuitori în fiecare din ele. Există și câteva localități rurale (sate) care au mai mult de 10 mii de locuitori, o cifră care este specifică mai degrabă țărilor asiatice decât celor europene.

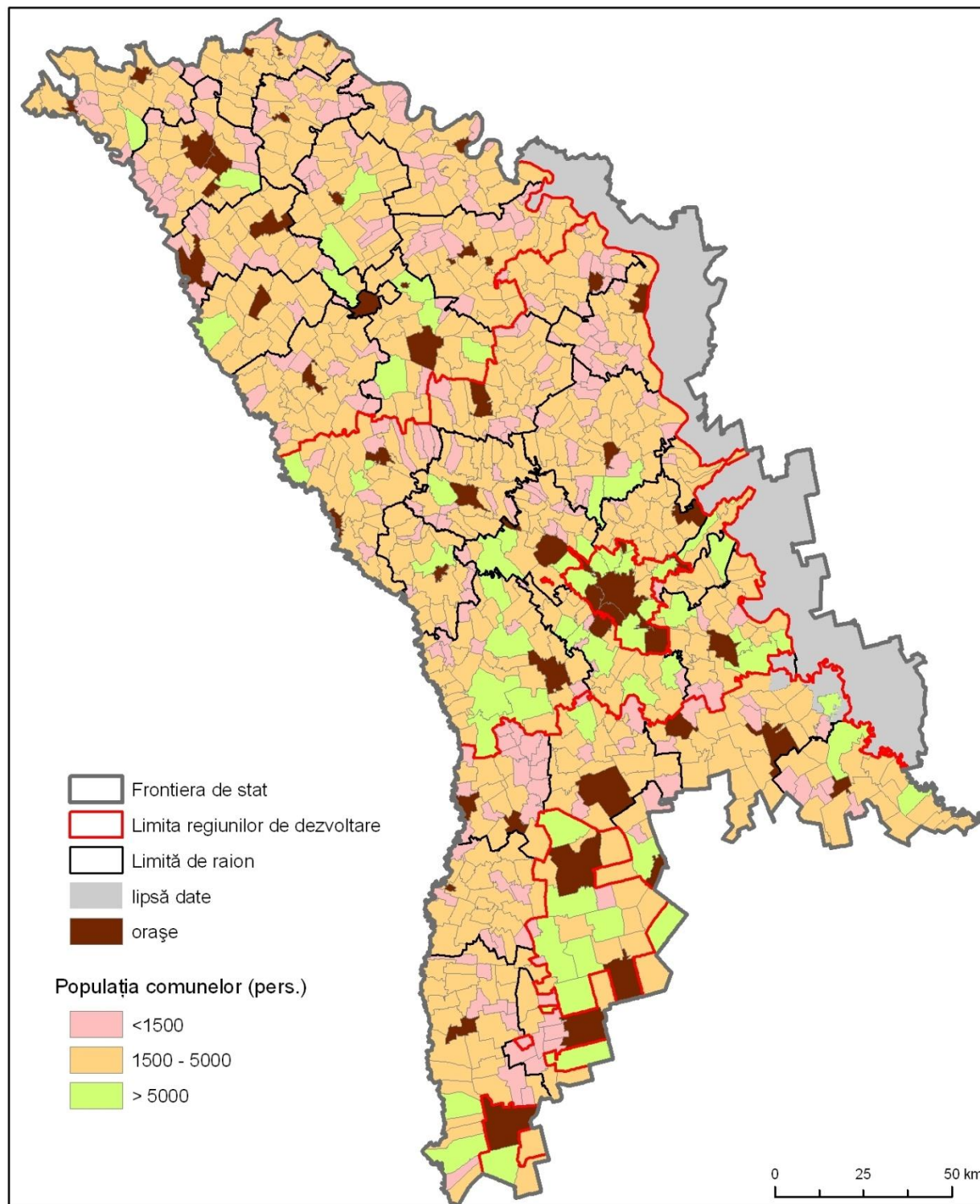
Acest fapt se reflectă în diviziunea administrativ-teritorială curentă a țării, după cum este prezentat pe Harta 9, care ilustrează unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Dimensiunea medie a unei unități teritorial-administrative este de 2850 persoane, ceea ce este mai mult decât în Cehia (1600 locuitori), dar mult mai puțin decât în Estonia (6100), Georgia (45.000), Letonia (19.000) și Macedonia (25.150). În afară de aceasta, sistemul actual este departe de a fi perfect din punct de vedere al distanțelor. După cum este arătat în Harta 10, în prezent 214 sate din 621 care nu au statut administrativ (adică peste 35% din total) sunt calificate drept sate îndepărtate, ceea ce înseamnă că ele sunt o parte a unei anumite unități administrativ-teritoriale, chiar dacă din punct de vedere geografic sunt mai aproape de o altă unitate administrativ-teritorială rurală.

Moldova este relativ compactă, cu distanțe foarte mici între localități și cu un relief mai mult sau mai puțin plat, de aceea există puține bariere naturale care impun constrângeri pentru dimensiunea maximă a unităților administrativ-teritoriale. În pofida unor altitudini destul de mici, teritoriul Moldovei are o fragmentare verticală pronunțată, care, conform unor autori, este similară formelor regiunilor de la poalele munților⁶⁶. Astfel de suprafețe sunt caracteristice pentru partea centrală a țării (Podișul Codrilor), unde forma comunelor se mulează pe văile râurilor, iar limitele administrative urmează cu fidelitate liniile trasate de cumpenele de ape. Acestea nu reprezintă niște obstacole inevitabile, dar totuși este nevoie de un nivel înalt de investiții pentru a crea o infrastructură care să depășească aceste bariere.

⁶⁶ Леваднюк А.Т., Мицул Е.З., Сыродоев Г.Н. и др., 1990.

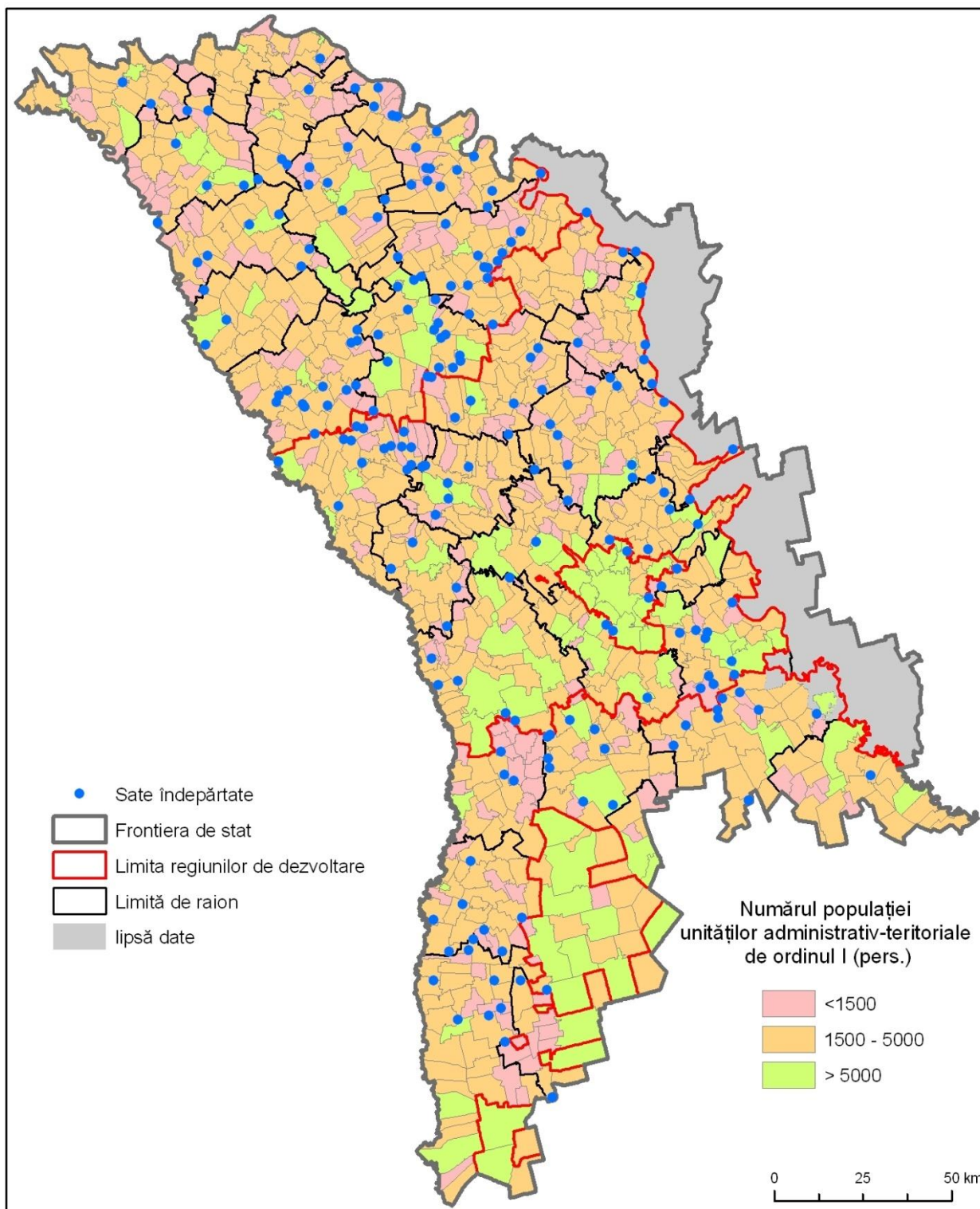
Cel mai important factor care limitează posibilele comasări ale localităților este cel etnic. Într-adevăr, unele comunități rurale au un grup etnic dominant diferit de grupul etnic dominant dintr-o comunitate adiacentă. Acest factor este mai puternic la sudul țării, unde reprezentanții grupurilor etnice de găgăuzi și bulgari locuiesc compact.

HARTA 9. DISTRIBUȚIA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERRITORIALE DUPĂ NUMĂRUL DE LOCUITORI, 2008



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

HARTA 10. AMPLASAREA SATELOR ÎNDEPĂRTATE



Notă: Satele îndepărtate sunt considerate cele situate în afara poligonului Thiessen-Voronoi, creat în jurul satului de reședință al comunei în care este inclus satul îndepărtat.

Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

DEZVOLTAREA INFRASTRUCTURII FIZICE ȘI DIGITALE

Dezvoltarea economică a Moldovei, în special la nivel local și regional, este restrânsă semnificativ de starea proastă a infrastructurii, atât fizice, cât și digitale.

Drumurile sunt considerate deseori prima problemă atunci când se discută infrastructura fizică din Moldova. În prezent, evaluările oficiale menționează că densitatea rețelei de drumuri în Moldova este

satisfăcătoare pentru realizarea necesităților economice actuale în țară⁶⁷ (deși în perspectivă Moldova va avea nevoie de construcția a mai multe drumuri noi pentru a fi la nivel cu celelalte state din Europa centrală și de est). Datele disponibile mai prezintă și o densitate relativ înaltă a drumurilor locale în Moldova (Tabelul 19). Totuși este îngrijorătoare calitatea proastă a acestora. Conform aceluiași estimări oficiale, în 2006 (date mai recente nu sunt disponibile) doar 7% din totalul rețelei de drumuri publice și 2% din rețeaua de drumuri locale erau în stare "satisfăcătoare". Pe de altă parte, mai mult de jumătate din drumurile locale sunt sub standardele de calitate, deoarece sunt pavate cu pietriș, sau nu sunt pavate deloc.

Dezvoltarea infrastructurii digitale tot nu este satisfăcătoare. Utilizarea internetului de către autoritățile locale este destul de limitată și doar un număr mic de funcționari publici la nivel de localitate folosesc tehnologiile digitale (Tabelul 19). Acest fapt este complicat de penetrarea superficială a internetului în sectorul privat la nivel regional și local.

TABELUL 19. UNII INDICATORI AI DEZVOLTĂRII INFRASTRUCTURII FIZICE ȘI DIGITALE PE RAIOANE

	Densitatea drumurilor naționale, km/100 km ²	Densitatea drumurilor locale km/100 km ²	Ponderea autorităților publice locale cu acces la internet	Ponderea angajaților autorităților publice locale cu acces la internet la locul lor de muncă
Mun. Chișinău	12,4	5,6	23,5	4,7
Mun. Bălți	33,5	Nu sunt date	50,0	10,0
Anenii Noi	15,1	16,5	0,0	0,0
Basarabeasca	12,6	13,7	16,7	2,9
Briceni	8,7	30,5	21,4	3,9
Cahul	11,6	13,4	13,5	3,7
Călărași	16,4	17,6	21,0	13,1
Cantemir	11,4	19,3	Nu sunt date	Nu sunt date
Căușeni	14,2	18,9	7,7	1,5
Cimișlia	10,0	21,6	13,0	2,2
Criuleni	14,9	19,4	4,2	0,9
Dondușeni	9,0	23,6	9,1	2,0
Drochia	10,4	16,4	10,7	8,2
Dubăsari	7,6	27,7	Nu sunt date	Nu sunt date
Edineț	6,7	28,3	16,7	3,57
Fălești	10,7	23,0	6,1	1,9
Florești	11,8	21,0	21,4	5,2
Glodeni	9,6	21,6	33,3	2,6
Hîncești	9,4	14,4	20,5	9,8
Ialoveni	15,0	20,6	9,1	8,5
Leova	10,0	17,2	66,7	20
Nisporeni	9,9	22,3	59,1	14,6
Ocnița	15,1	20,3	21,1	6,2
Orhei	9,5	17,6	5,3	1,0
Rezina	6,4	27,1	4,4	0,8
Rîșcani	14,4	20,1	0,0	0,0

⁶⁷ Guvernul Republicii Moldova, Strategia de dezvoltare a infrastructurii de transport rutier pentru anii 2007-2015

	Densitatea drumurilor naționale, km/100 km ²	Densitatea drumurilor locale km/100 km ²	Ponderea autorităților publice locale cu acces la internet	Ponderea angajaților autorităților publice locale cu acces la internet la locul lor de muncă
Sîngerei	9,9	24,7	12,0	2,1
Șoldănești	7,7	25,7	0,0	0,0
Soroca	9,2	28,2	17,1	4,6
Ștefan Vodă	7,1	19,4	26,1	8,9
Strășeni	17,3	19,4	11,1	1,9
Taraclia	10,2	20,9	20,0	3,1
Telenești	9,0	20,8	7,4	2,0
Ungheni	9,7	24,7	11,8	10,2
UTA Găgăuzia	10,8	11,7	25,0	4,0
Total	11,0	19,9	Nu sunt date	Nu sunt date

Sursa: BNS, Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor și estimările autorilor pentru indicatorii de densitate ai drumurilor.

Evident, infrastructura fizică și digitală sub-dezvoltată este un argument esențial împotriva fuzionării unităților administrativ-teritoriale. Dacă reforma de descentralizare va rezulta într-un sistem ineficient care va necesita interacțiuni frecvente între autoritățile locale și cetățeni, atunci nu va obține susținerea necesară din partea părților locale interesate. Aceasta se poate întâmpla din cauza că drumurile de calitate proastă vor majora costurile financiare și timpul necesar pentru ca cetățenii să interacționeze cu autoritățile publice locale, întrucât acestea vor deveni mai îndepărtate din punct de vedere geografic. Un set mai eficient de proceduri de comunicare și petiționare (care ar permite utilizarea mai intensă a poștei obișnuite și electronice) și o utilizare mai frecventă a tehnologiilor moderne de către cetățeni și funcționarii publici ar substitui necesitatea întâlnirii personale a cetățenilor cu autoritățile publice.

TRADIȚIILE ȘI CULTURA

Tradițional, chiar și comunitățile mici din Moldova au o autoritate publică locală, aleasă sau numită. În prezent doar 3 din 5 localități sunt conduse de o primărie situată în aceeași localitate. Pe parcursul ultimelor două decenii, realitățile sociale și culturale s-au schimbat în mare măsură. Oamenii pleacă din Moldova în căutarea unor oportunități economice peste hotare și de aceea "patriotismul local" devine mai slab. Din moment ce populația dorește servicii publice mai bune, nu doar o simplă reprezentare, ne așteptăm ca o fuzionare a unităților administrativ-teritoriale, însoțită de măsuri compensatorii / tranzitorii nu va genera consecințe sociale negative. În același timp, pentru a atenua riscul, comunitățile îndepărtate / mici trebuie să fie reprezentate în mod echitabil în organele alese și executive ale autorităților publice.

SCOPURILE REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE

Analiza a demonstrat că actuala diviziune administrativ-teritorială este ineficientă din punct de vedere economic, în special din cauza ponderii și volumului mare de cheltuieli administrative. În localitățile rurale cu până la 1500 locuitori, costurile administrative medii pe cap de locuitor sunt de trei ori mai mari decât în localitățile care au peste 5000 locuitori. În același timp, calitatea și cantitatea celui mai important serviciu public prestat de administrația publică locală (învățământul) nu depinde direct de administrația publică locală, ci mai degrabă de autoritățile centrale.

Un alt punct vulnerabil al organizării administrativ-teritoriale curente (care este în legătură cu cel anterior) este reprezentat de lipsa stimulentei pentru forța de muncă calificată de a accepta funcții

publice locale. Găsirea și angajarea specialiștilor bine pregătiți în localitățile mici este foarte dificilă. Salariile plătite sunt foarte mici iar condițiile de lucru proaste. Mijloacele financiare economisite în urma reorganizării sistemului ar permite mărirea atractivității acestui sector pentru specialiștii buni.

Mai "puțină" administrație publică va permite și dezvoltarea sectorului privat, așa cum multe servicii vor trebui externalizate. De exemplu, furnizarea de alimente către școli poate fi externalizată cu ușurință către companii specializate de catering, care deservesc localitățile mai mari.

În același timp, organizarea administrativ-teritorială nu trebuie să rezulte în diminuarea nivelului de democrație locală. Chiar și cele mai mici și îndepărtate localități din unități administrativ-teritoriale mai mari trebuie să fie reprezentate corespunzător la nivel de unitate administrativ-teritorială, pe când eficiență și calitatea mai mare a serviciilor publice prestate trebuie să compenseze eventualele pierderi în reprezentarea democratică.

MODELUL DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ CU UN SINGUR NIVEL

ELEMENTE DE BAZĂ

Existența unui nivel de administrație locală este determinată de faptul dacă are sau nu un consiliu ales și un organ executiv. Alte niveluri care există, după cum am văzut și în cazul Georgiei, sunt mai degrabă extensiuni teritoriale ale administrației centrale, cu funcții de supraveghere și funcționari numiți în mod centralizat.

Este destul de dificil de realizat un sistem de administrație locală cu un singur nivel. Aceasta pare mai potrivit pentru țări mici, unde localitățile sunt conectate cu un pol urban de creștere, de obicei, cu capitala, care atenuază necesitatea unui nivel adițional de planificare la nivel regional. După cum este prezentat în capitolul comparativ, acesta este cazul în cele trei state baltice, Bulgaria, Cipru, Luxemburg, Malta și Slovenia. Este clar că teritoriile mai mari au nevoie de niveluri suplimentare pentru o coordonare mai bună. Trăsătura principală a sistemului cu un singur nivel este faptul că unităților administrative le este încredințat un volum semnificativ de servicii publice. Din acest motiv, ele trebuie să fie suficient de mari pentru a produce economii de scară și o capacitate suficientă pentru a gestiona eficient serviciile descentralizate.

DESCRIEREA MODELULUI

Procesul de elaborare a noii organizări administrativ-teritoriale cu un singur nivel a urmat o abordare din trei pași:

- La **primul pas** au fost elaborate criteriile cărora trebuie să corespundă noile municipalități:
 - Localitatea reședință 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 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 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 ⁶⁸;
- 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.

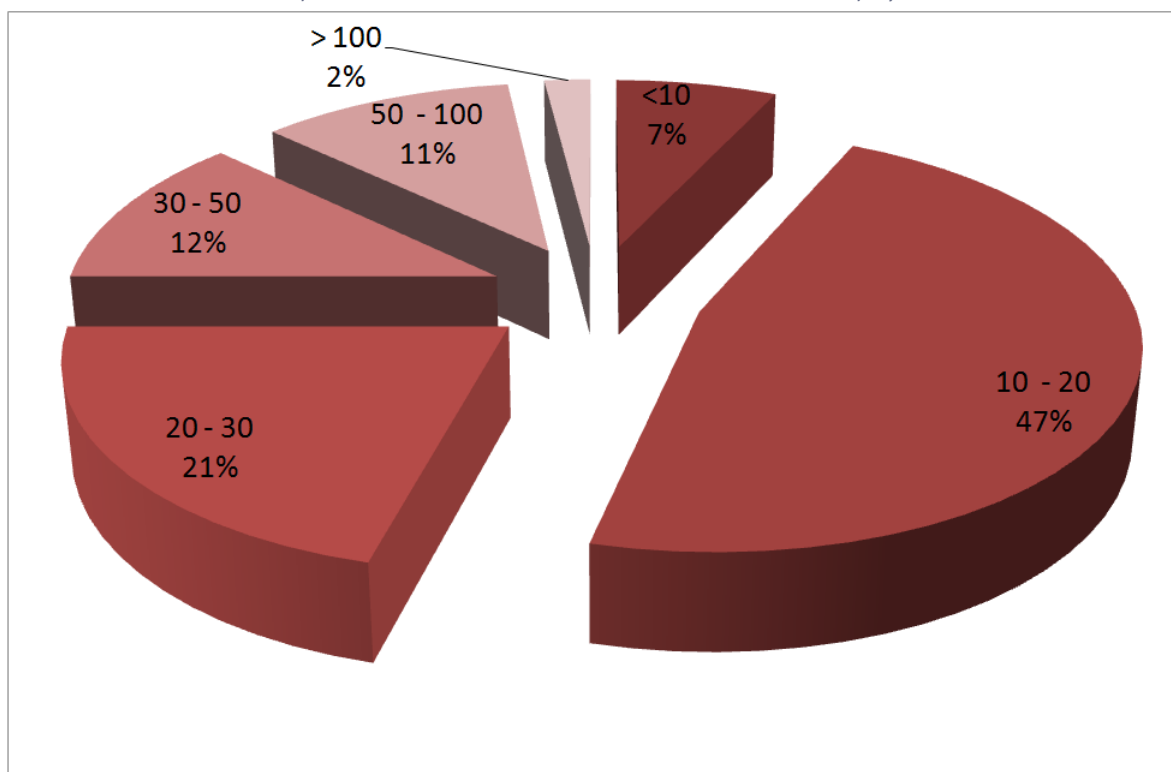
Trasarea hotarelor a fost efectuată „de jos în sus”, agregând actualele unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Faptul că hotarele nou propuse coincid cu raioanele actuale este explicat de influența puternică a condițiilor naturale (prin fragmentarea verticală a reliefului, lacuri și râuri), 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 113, incluzând aici și 113, incluzând aici și Transnistria și municipiul Bender. Modelul de diviziune administrativ-teritorială a Republicii Moldova într-Republicii Moldova într-un nivel este prezentat în Harta 11. 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% (Figura 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 (Harta 12). Unele unități administrative noi vor intersecta hotarele actualelor regiuni de dezvoltare și vor implica modificări la Legea privind dezvoltarea regională. 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 (Sursele de informații pentru hărți“.

Harta 13).

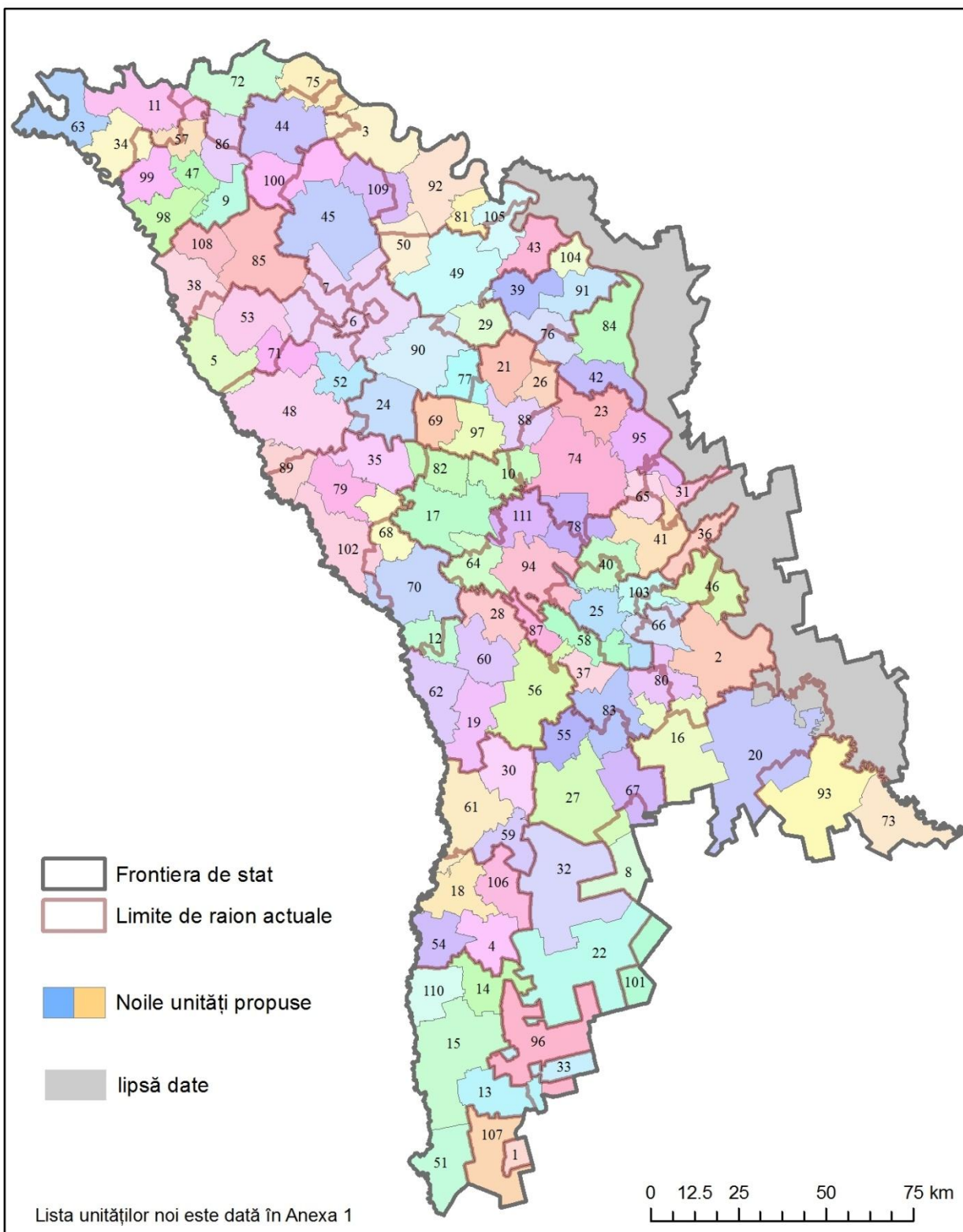
⁶⁸ Acest criteriu a fost luat în considerație în partea sudică a țării pentru a menține hotarele administrative ale UTA Găgăuzia; posibilele tensiuni în bază de etnie sunt prezentate pe hărțile "tensiunilor etnice".

FIGURA 21. DISTRIBUIREA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE DUPĂ NUMĂRUL POPULAȚIEI, MII PERSOANE



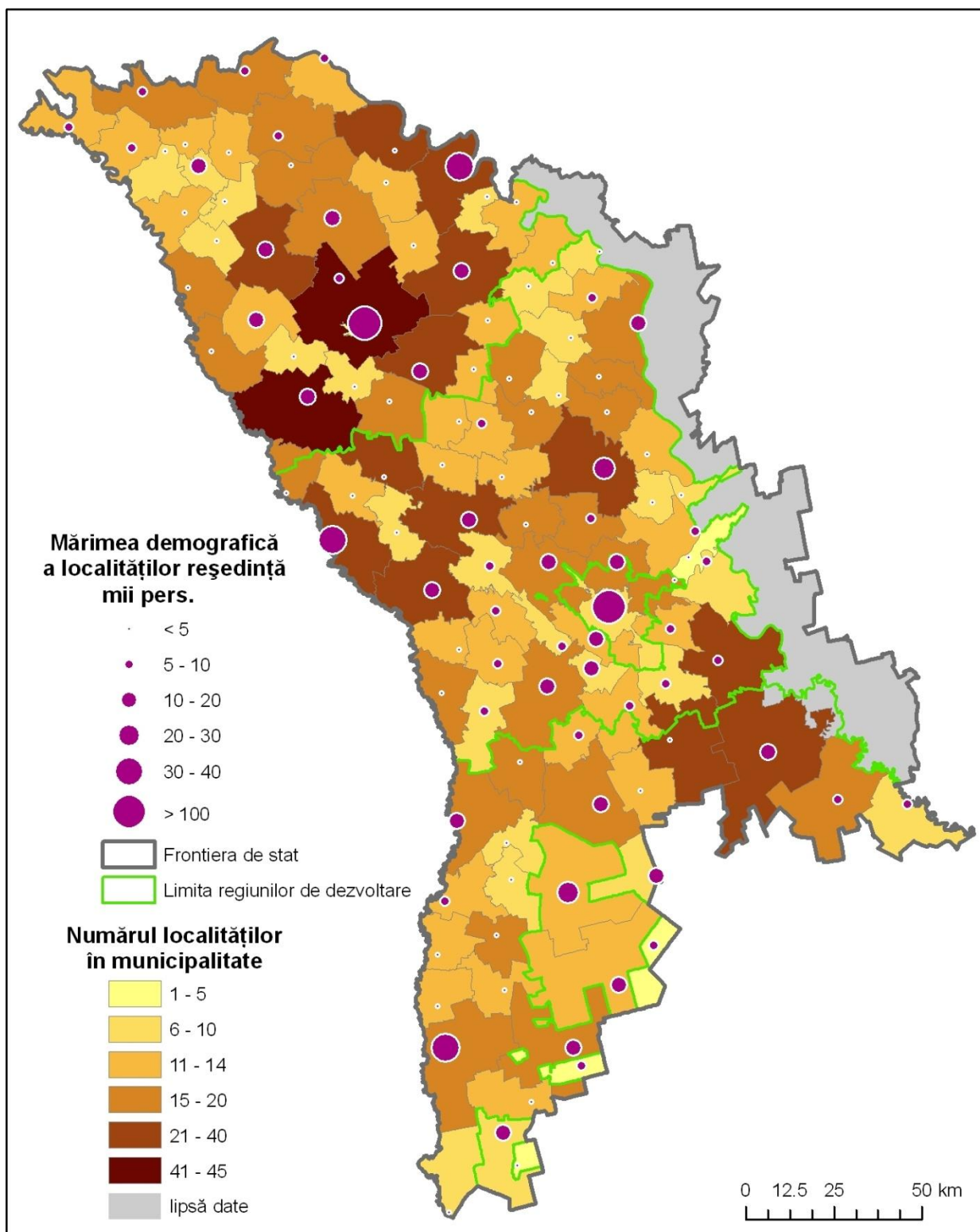
Sursă: calculele autorilor.

HARTA 11. MODELUL PROPUȘ DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERRITORIALĂ CU UN SINGUR NIVEL ÎN REPUBLICA MOLDOVA



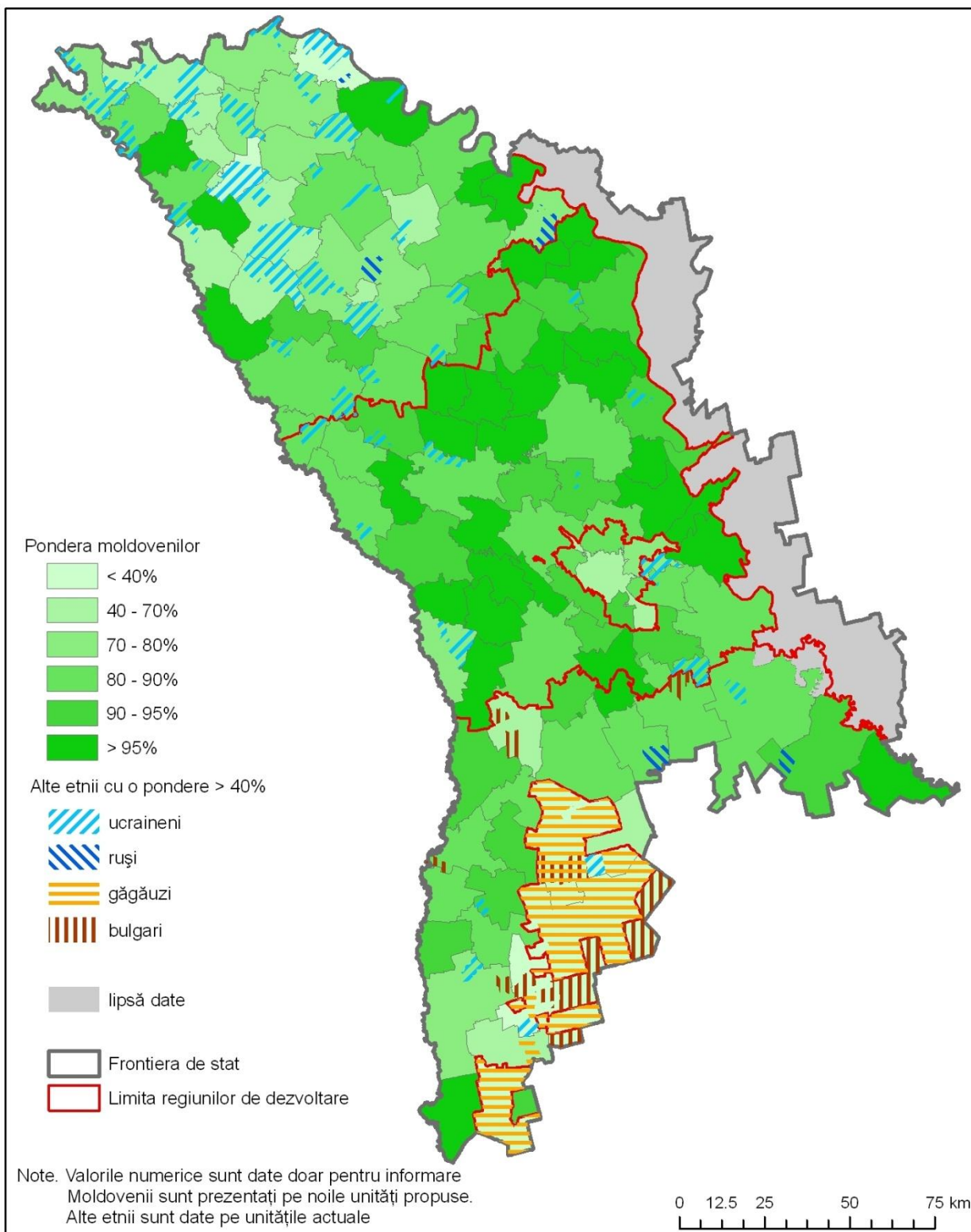
Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți“.

HARTA 12. DISTRIBUIREA LOCALITĂȚILOR PE MUNICIPALITĂȚI ÎN CADRUL MODELULUI PROPUȘ DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ CU UN SINGUR NIVEL



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

HARTA 13. REGIUNILE CU POTENȚIALE TENSIUNI ETNICE ÎN REZULTATUL REORGANIZĂRII ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN CADRUL MODELULUI CU UN SINGUR NIVEL PROPUȘ



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

DESIGNUL FUNCȚIONAL PROPUȘ

Un sistem cu un singur nivel 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. De asemenea, 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, în jur de 45% din populație a mers la primărie pe parcursul ultimelor 12 luni, media vizitelor fiind 3,3 ori. În mod ideal, ei chiar ar trebui să se deplaseze mai puțin, pentru a menține neschimbate costurile private de interacțiune cu administrația publică.

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 (tipul II). Aceasta nu înseamnă neapărat dispariția raioanelor. Ele ar putea continua să existe, mai puține la număr, drept districte pentru serviciile desconcentrate centralizat. Această opțiune permite să fie respectate prevederile constituționale.

Funcții proprii pentru toate autoritățile locale - tipul I

- Planificarea urbană și gestiunea spațiilor verzi locale
- Construirea și întreținerea grădinițelor, școlilor generale și profesionale
- Protecție socială
- Alimentarea cu apă și canalizarea
- Colectarea / managementul deșeurilor
- Transportul public local
- Străzile, drumurile locale
- Iluminarea străzilor
- Dezvoltarea rețelelor locale de încălzire și alimentare cu gaz
- Întreținerea și gestiunea pieței agrare 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
- Învățământul liceal (studii preuniversitare)
- 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.

DESIGNUL FINANCIAR PROPUȘ

Sistemul local de impozite și taxe

Modelul cu un nivel ar putea utiliza structura actuală a *taxelor locale*. Codul Fiscal, Titlu VII, permite autorităților locale să folosească fiecare taxă locală conform listei aprobate la rata prevăzută, nu mai mult. De asemenea, consiliile locale ar putea adăuga scutiri de impozite la cele prevăzute în Cod. Cea mai mare problemă aici ține de lista taxelor locale pe care nu le pot influența autoritățile locale, chiar și în situațiile când este evidentă și necesară introducerea unei noi taxe. De aceea, ar fi corect ca legislația națională să accepte autoritățile publice locale drept subiecți cu drept de înaintare a inițiativelor legislative în domeniile lor de interes.

În ceea ce privește **plățile locale**, administrația publică locală trebuie să fie împuternicită să aprobe plățile pentru prestarea serviciilor locale, nivelurile lor fiind bazate pe analiza cost-eficiență și condițiile de colectare.

Capitolul **Alte venituri proprii** (impozitul pe bunuri imobiliare, impozite pe venit) este decis în prezent de administrația centrală. Reforma trebuie să permită autorităților locale să influențeze mai mult aceste impozite, în special, când este vorba de scutiri de impozite, care se întâmplă să fie aprobate în mod unilateral de către guvern fără a consulta autoritățile locale (un exemplu relevant este introducerea ratei zero la impozitul pe venit corporativ reinvestit în ianuarie 2008, o decizie care a slăbit semnificativ baza impozabilă a autorităților publice locale).

Veniturile regularizatorii

Trebuie actualizată lista veniturilor regularizatorii. Acum doar impozitul pe venit și taxele rutiere sunt venituri regularizatorii. Dacă guvernul va include în această listă TVA sau accizele, ne putem aștepta la scăderea valorii transferurilor de la nivel de stat și majorarea ponderii acestor venituri în bugetele locale.

Echilibrarea bugetară

Pașii de descentralizare implementați pe parcursul ultimilor ani în diferite țări (și experiența Moldovei) accentuează importanța unei echilibrări bugetare adecvate în cadrul reformei administrative. Seturile de reguli bugetare mai stricte tind să disciplineze politicile fiscale și să limiteze rolul discreționar al administrației publice centrale atunci când reacționează la necesitățile autorităților publice locale care întâmpină dificultăți financiare.

Reforma trebuie să fie orientată către două domenii de relații fiscale în cadrul administrației publice – echilibrarea verticală și cea orizontală.

Echilibrarea verticală

Echilibrarea este necesară pentru gestionarea dezechilibrelor verticale între cheltuieli și venituri între diferite niveluri ale administrației publice. Prin intermediul acestei echilibrări bugetare, autoritățile locale de primul nivel sunt asigurate cu suficiente resurse pentru prestarea serviciilor, care sunt comensurabile cu responsabilitățile aprobate și cele delegate. Suma generală a veniturilor locale trebuie să corespundă funcțiilor realizate la nivel local. Mai specific, autoritățile locale cu funcții diferite (de exemplu gestionarea unor unități administrative urbane mari versus unitățile administrative rurale) trebuie să aibă acces la resurse diferite.

Aceste condiții ar putea fi satisfăcute prin **echilibrarea veniturilor**. Aceasta înseamnă că schema de echilibrare trebuie să țintească diferențele între capacitatea (baza) de venituri ale diferitor autorități publice locale. Partea complicată aici se referă la identificarea tipului de venituri care trebuie inclus în schema de echilibrare. Există câteva cerințe care trebuie satisfăcute în stabilirea unui astfel de sistem:

- Includerea a cât mai multe venituri posibil în schemă; astfel modelul va deveni foarte cuprinzător;
- Toate veniturile trebuie să reprezinte proporțional veniturile locale proprii, care determină venitul standard sau mediu;
- Dacă autoritatea locală se află sub nivelul standard de venituri (pragul național), acest fapt trebuie să fie compensat. Problema este măsura în care el trebuie compensat – fie pentru întreaga diferență, fie doar o parte din ea (ar putea fi stabilit un procent din nivelul mediu al veniturilor). Altfel, autoritatea locală va fi forțată să impună impozite, cel puțin la nivelul mediu, pentru a compensa diferența;
- Efectul va fi vizibil dacă ratele impozitelor pentru veniturile proprii vor rămâne la discreția autorităților locale.

Practica internațională demonstrează că TVA este cel mai bun candidat pentru echilibrare, în pofida faptului că rata impozitului nu este la discreția autorităților publice locale. În unele state balcanice, impozitul pe afaceri mici, impozitul simplificat pe profit, impozitul pe vehicul, impozitele pe proprietate fac parte din mecanismul de echilibrare.

Echilibrarea orizontală

Dezechilibrele orizontale apar când variază necesitățile de cheltuieli și capacitatea de obținere a venitului în cadrul acelorași tipuri de autorități publice locale. De obicei acest fapt formează subiectul unei **echilibrări a cheltuielilor**.

În acest caz de asemenea trebuie satisfăcute o serie de cerințe:

- Necesitatea prestării unui nivel minim de servicii publice obligatorii;
- Necesitatea de a identifica corect diferențele în ceea ce privește funcțiile; și
- Necesitatea de a determina corect costul unitar.

Într-adevăr, autoritățile publice locale funcționează în condiții diferite, așa ca trăsăturile geografice specifice, într-o regiune mai puțin populată, în comunități mai îndepărtate etc. Condițiile specifice trebuie compensate pentru necesități de cheltuieli mai mari. Sunt necesare mai multe resurse pentru servicii suplimentare sau factori specifici care nu sunt obișnuiți pentru fiecare autoritate publică locală. Acest lucru este important în special pentru o țară ca Moldova, unde majoritatea autorităților publice locale sunt instituții rurale și sunt caracterizate de diferențe mari în costurile unitare reale. Poate fi necesară o compensare specifică și pentru orașele mari, care prestează servicii pentru autoritățile publice locale din vecinătate.

În același timp, există și factori care nu trebuie luați în considerație la proiectarea schemelor de echilibrare. Ineficiența managerială nu trebuie să fie compensată (un exemplu relevant este învățământul liceal în Moldova, unele localități având un raport profesor/elev de aproape 1:1). Diferențele în preferințele locale și capacitățile divergente de gestionare a serviciilor locale nu trebuie compensate prin transferuri de echilibrare bugetară. Variațiile costurilor administrative ar putea influența fuzionarea unităților administrativ-teritoriale mai mici. Aceasta ar putea genera îmbunătățirea

prestării serviciilor la un preț mai mic. Cu cât este mai mică ponderea costurilor administrative, cu atât este mai mare volumul rămas pentru realizarea celorlalte funcții ale autorităților publice locale, inclusiv investirea în dezvoltarea comunităților.

Prin urmare, echilibrarea bugetelor într-o țară cu multe autorități publice locale, care suferă de capacități economice scăzute ar putea fi realizată prin echilibrarea veniturilor în combinație cu echilibrarea cheltuielilor. Formula de echilibrare a veniturilor trebuie să susțină dezvoltarea economică locală (probabil va include schimbările în impunerea impozitului pe venit). De cealaltă parte, formula de echilibrare a cheltuielilor trebuie să prevadă cheltuielile pentru funcțiile delegate și noua abordare față de costurile pe cap de locuitor.

Accesul la piata de capital

Rolul principal în dezvoltarea comunității continuă să aparțină investițiilor. Noul cadru legislativ trebuie să permită autorităților publice locale să ia împrumuturi de la sistemul bancar conform unor proceduri foarte clare. Prevederile actuale trebuie extinse până la cel mai jos nivel al administrației publice, în special când este vorba de emiterea unor obligațiuni municipale.

ANALIZA SWOT A MODELULUI DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ CU UN SINGUR NIVEL

Avantajele modelului propus	Dezavantajele modelului propus
<ul style="list-style-type: none"> • O diviziune mai clară între autoritățile publice centrale și locale; • La nivel local va fi posibil să se implementeze un proces mai amplu de luare a deciziilor pe verticală, deoarece toate deciziile vor fi luate de o singură autoritate (unitatea administrativ-teritorială) și nu de două autorități (raion și primărie), cum se întâmplă deseori în prezent; • Modelul cu un singur nivel pe care l-am propus are un impact fiscal pozitiv, deoarece reduce de trei ori costurile administrative ale administrației publice locale: de la 320 mln lei (real în 2008) la 100 mln lei (simulat) pentru anul 2008; • Vor fi obținute economii directe suplimentare (estimarea lor este dificilă) prin "reconversia" raioanelor actuale în raioane de servicii desconcentrate; • Vor fi obținute economii indirecte prin reducerea costurilor interacțiunii dintre autoritățile publice centrale relevante (de genul Ministerului Finanțelor) și autoritățile locale; • Municipalitățile mai mari, înzestrate cu resurse umane și tehnice mai bune, vor avea mai multe capacități de planificare și de promovare a dezvoltării locale, precum și de atragere și gestionare a fondurilor 	<ul style="list-style-type: none"> • Distanțele mai mari până la centrul unității administrativ-teritoriale vor mări (de 4 ori, estimativ) costurile private de interacționare cu administrația publică locală; • Vor apărea negocieri politice orizontale mai dificile în cadrul unității administrativ-teritoriale; • Noul model poate să șubrezească democrația locală, cu o participare mai redusă la alegerile locale și nivel mic de interes al persoanelor față de politica locală și regională; • Femeile vor fi afectate de schimbări mai mult decât bărbații, deoarece femeile reprezintă o parte mai mare a funcționarilor publici locali; • Reducerea numărului de oficii publice locale va rezulta și în reducerea locurilor de muncă în sectorul public, iar persoanele ar putea să nu-și găsească imediat un loc de muncă în sectorul privat; • Noul model poate rezulta într-o calitate mai proastă a serviciilor în comunitățile îndepărtate / mici, în special în cazul serviciilor care necesită un volum mare de muncă (poliția, cadastrul); • Din moment ce modelul propus "îndepărtează" primăria de la cetățeni, la început va fi o opoziție socială față de

Avantajele modelului propus	Dezavantajele modelului propus
externe (care provin de la donatorii naționali și internaționali);	noua reformă administrativ-teritorială, mai ales în localitățile care vor pierde statutul administrativ de centru-reședință;
Oportunitățile	Riscurile
<ul style="list-style-type: none"> Economiile acumulate în rezultatul implementării noului model (aproape 1 mld lei în timpul unui mandat de patru ani al aleșilor locali) pot fi folosite pentru a majora salariile funcționarilor publici locali, măbind astfel atractivitatea funcției publice; O altă oportunitate de utilizare a economiilor acumulate este de a oferi granturi comunităților care vor fuziona voluntar, pentru a investi în proiecte locale, prioritatea fiind oferită proiectelor de îmbunătățire a infrastructurii locale (drumurile locale, autobuze, telecomunicații, internet); Bugetele mai mari vor majora capacitatea de împrumut a municipalităților, precum și capacitatea lor de a oferi co-finanțare pentru proiectele mari de dezvoltare a infrastructurii din comunitate; Modelul va facilita mult dezvoltarea spiritului de independență în rândul autorităților locale și societății civile; 	<ul style="list-style-type: none"> Aleșii sau funcționarii locali, care vor pierde locurile de muncă, ar putea opune rezistență corporativă, cu consecințe politice majore; Dacă nu va fi dezvoltată cooperarea intercomunală, se vor obține mai puține beneficii, sau chiar nici unul, din economiile de scară, externalități și veniturile redistribuite; Dacă nu vor fi introduse modificări în Codul Electoral, modelul cu un nivel propus poate rezulta în sub-reprezentarea politică a comunităților mici și îndepărtate în organele municipale; Distanțele mai mari și sentimentul mai mic de afinitate politică pot rezulta în scăderea responsabilității publice a primarilor și a consilierilor; Succesul modelului depinde foarte mult de nivelul de dezvoltare al guvernării electronice (ponderea serviciilor oferite la distanță); Diferențierea neclară a funcțiilor de tipul I și II fără finanțare corespunzătoare poate mări semnificativ inegalitățile în nivelul de dezvoltare al unităților noi create; Calitatea proastă a infrastructurii drumurilor și organizarea necorespunzătoare a transportului public poate duce la eșecul reformei;

MODELUL DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ CU DOUĂ NIVELURI

ELEMENTELE DE BAZĂ

Al doilea nivel al oricărui sistem administrativ-teritorial îndeplinește funcții care necesită o arie de aplicabilitate mai mare (de exemplu asistența medicală, drumurile și infrastructura regională), deci serviciile care sunt caracterizate de economii de scară și externalități⁶⁹, pe când unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi au responsabilități de natură locală. Majoritatea statelor membre ale UE au optat pentru un sistem cu două sau mai multe niveluri.

Avantajul frecvent menționat al sistemelor cu două niveluri este faptul că ele pot ajuta la obținerea unui echilibru mai bun între economiile de scară și externalități, pe de o parte, și redistribuirea veniturilor și

⁶⁹ Când rezidenții unei jurisdicții beneficiază de un serviciu al altei jurisdicții.

responsabilitatea publică, pe de altă parte.⁷⁰ Dezavantajul este că în sistemul cu un singur nivel există doar un organ politic care ia decizii cu privire la impozite și cheltuieli. De aceea într-un sistem cu două niveluri ar putea fi mai puțină responsabilitate publică și acest fapt ar putea încetini procesul de luare a deciziilor, ceea ce cauzează întâzieri în implementarea proiectelor de dezvoltare. O altă critică menționată deseori provine din dublarea funcțiilor între diferite niveluri de conducere locală.

În afară de țările mai mari care, în majoritatea cazurilor, aplică un sistem cu mai multe niveluri pentru o coordonare mai bună, acest sistem este potrivit pentru situația în care unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi sunt prea slabe pentru a prelua imediat o multitudine de responsabilități și consolidarea lor teritorială nu este o soluție viabilă pentru moment. Iarăși, la fel ca în modelul cu un singur nivel, arile de aplicabilitate teritorială pentru serviciile desconcentrate ale administrației publice centrale pot fi sau nu similare unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi.

DESCRIEREA MODELULUI CU DOUĂ NIVELURI

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 a primăriei - 1500 locuitori;
- Pragul de distanță
 - Distanța maximă între localitatea de reședință 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 diferite⁷¹;

Diviziunea țării conform modelului cu două niveluri este prezentată pe Harta 14. O corespondență detaliată dintre unitățile administrativ-teritoriale comunale actuale de nivelul întâi și cele noi create conform modelului propus este prezentată în Anexa 2.

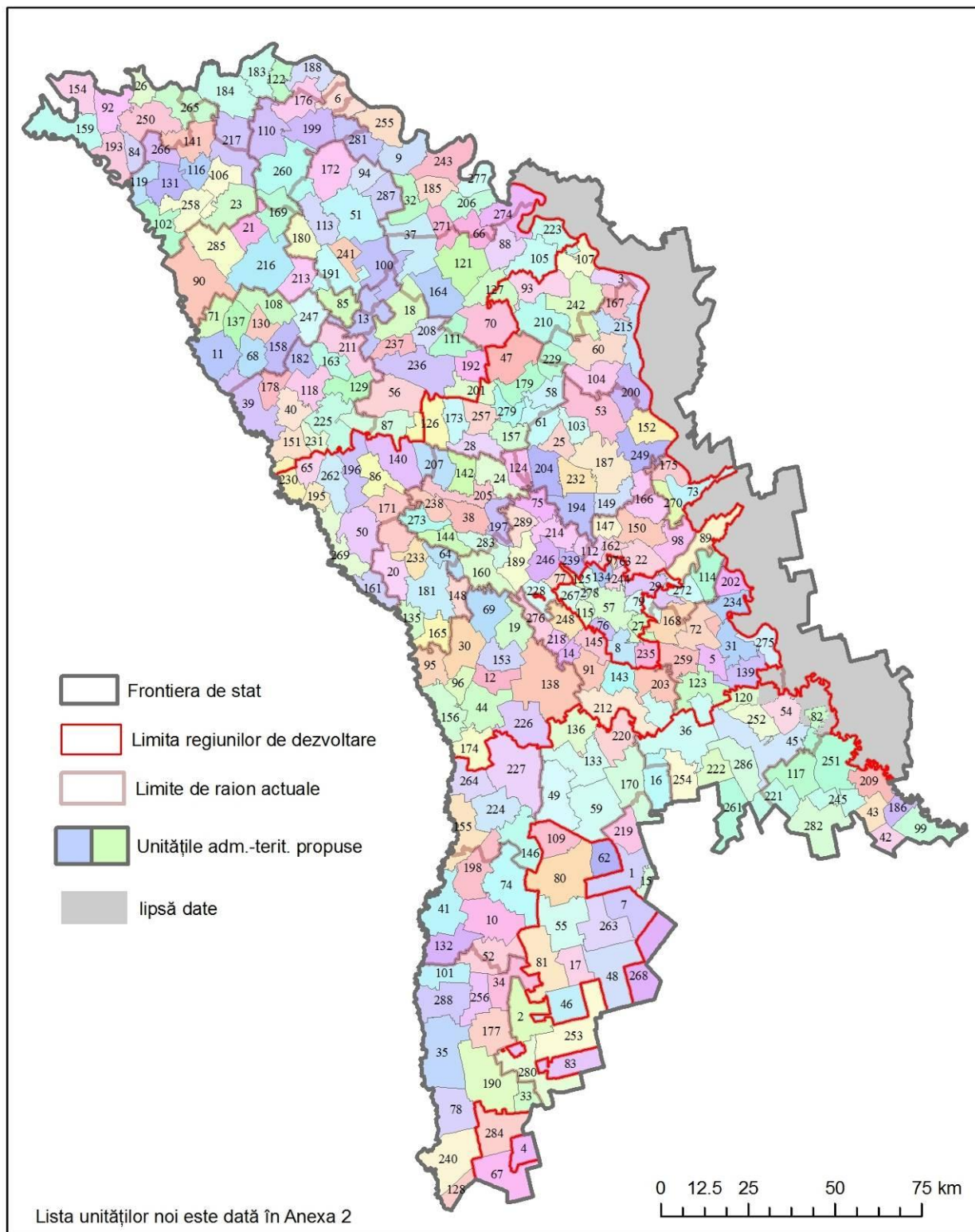
Din motive etnice, geografice și de comunicare, nu a fost posibilă aplicarea uniformă a criteriilor demografice, dar ponderea excepțiilor a fost redusă până la 11% din totalul unităților administrativ-teritoriale. De asemenea, criteriile etnice au fost aplicate doar în cazurile care sunt stipulate expres în 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. În orice caz, ne așteptăm ca diviziunea finală - dacă acest model va fi acceptat - va fi un rezultat al negocierilor politice între administrația publică centrală și părțile interesate de la nivel local. Harta 15 evidențiază potențialele regiuni de tensiune între reprezentanții unor grupuri etnice diferite.

⁷⁰ Acest fapt este posibil dacă nivelul superior este împuternicit să transfere impozitele de la unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi; a se vedea Slack, 2003.

⁷¹ 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".

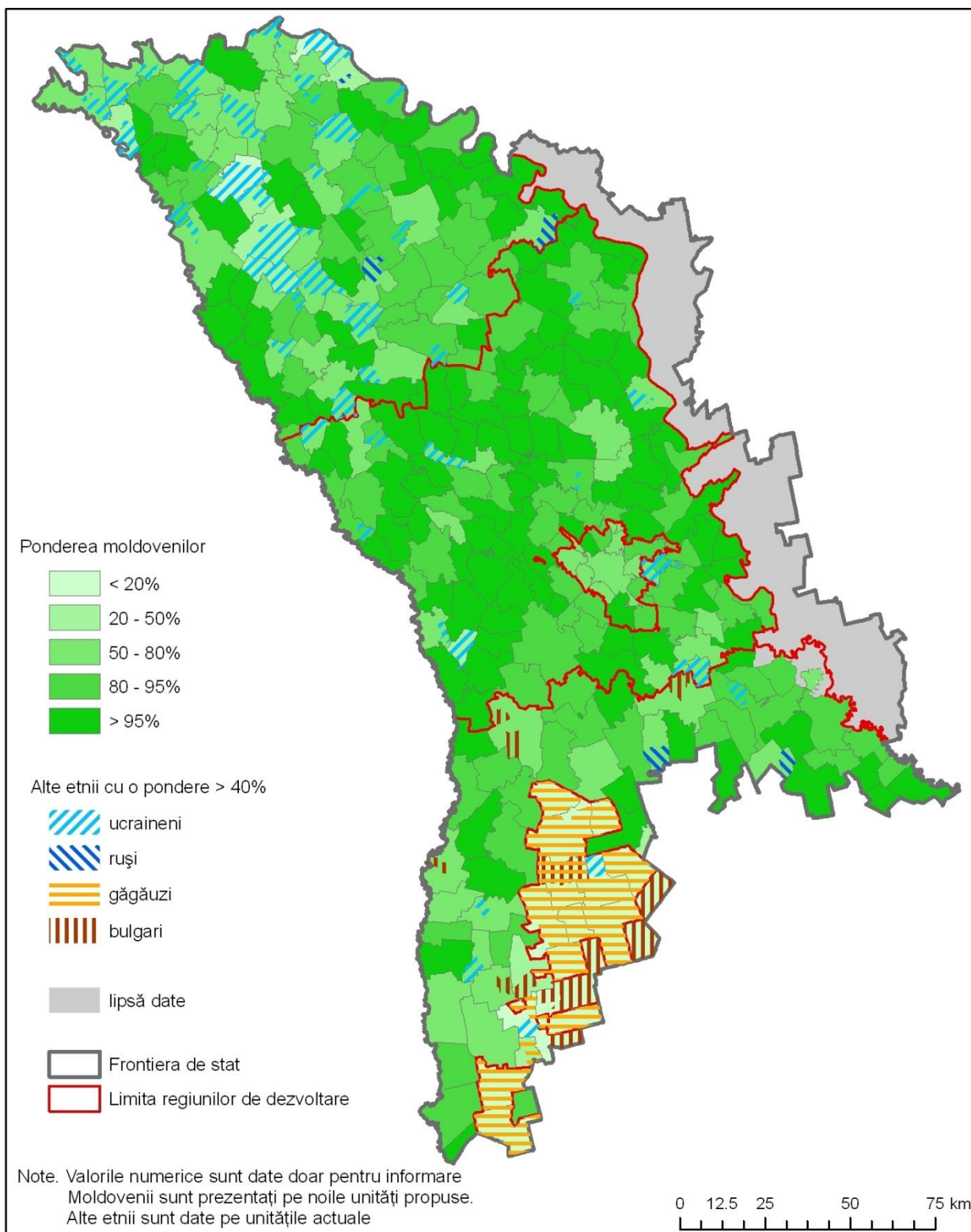
În ceea ce privește cel de-al doilea nivel, nu au fost luate în considerație criteriile specifice, dar se propune ca actualele regiuni de dezvoltare să devină regiuni administrative. (În același timp, va fi necesar să se revizuiască hotarele administrative ale regiunilor pentru a reflecta schimbările apărute în rezultatul fuzionării localităților care aparțin unor regiuni de dezvoltare diferite într-o unitate administrativ-teritorială nouă).

HARTA 14. MODELUL PROPUȘ DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ CU DOUĂ NIVELURI ÎN REPUBLICA MOLDOVA



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

HARTA 15. REGIUNILE CU POTENȚIALE TENSIUNI ETNICE ÎN REZULTATUL REORGANIZĂRII ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN CADRUL MODELULUI PROPUȘ CU DOUĂ NIVELURI



Sursa: a se vedea secțiunea „Sursele de informații pentru hărți”.

În rezultatul modelării acestei organizări administrativ-teritoriale (care nu cuprinde Transnistria și municipiul Tighina), au apărut 289 unități administrativ-teritoriale având o medie de 11.850 locuitori (Tabelul 20). Dimensiunea medie a unei unități administrative rurale este de aproximativ 7300 locuitori. După cum este prezentat în Tabelul 21, majoritatea unităților administrativ-teritoriale se vor încadra în categoria cu 6-8 mii locuitori.

TABELUL 20. DIMENSIUNEA MEDIE A MUNICIPALITĂȚILOR ÎN CADRUL MODELULUI CU DOUĂ NIVELURI

Numărul mediu de locuitori într-o primărie	Locuitori
Populația totală (municipiile Bălți și Chișinău sunt incluse)	11849
Populația totală (municipiile Bălți și Chișinău sunt excluse)	9281
Populația rurală	7298

Sursa: calculele autorilor.

TABELUL 21. NUMĂRUL MEDIU AL POPULAȚIEI PE GRUPURI DE MUNICIPALITĂȚI ÎN CADRUL MODELULUI CU DOUĂ NIVELURI

Grupuri de populație, mii locuitori	Nr. unităților administrative	populația medie totală, locuitori	media populației rurale, locuitori
< 4	12	3437	3451
4 - 5	21	4565	4493
5 - 6	47	5533	5533
6 - 8	74	6852	6834
8 - 10	44	8785	8584
10 - 12	45	10781	9949
12 - 20	28	15303	8300
20 - 50	16	28712	8619
> 100	2	380314	8158

Sursa: calculele autorilor.

TABELUL 22. DISTRIBUIREA MUNICIPALITĂȚILOR DUPĂ NUMĂRUL DE LOCALITĂȚI ÎN CADRUL MODELULUI CU DOUĂ NIVELURI

Nr. de localități în cadrul primăriei	Nr. primării
1	21
2-3	77
4-5	73
6-7	60
8-9	27
10-14	27
15 și mai mult	4
total	289

Sursa: calculele autorilor.

TABELUL 23. DISTRIBUIREA MUNICIPALITĂȚILOR DUPĂ SUPRAFAȚĂ ÎN CADRUL MODELULUI CU DOUĂ NIVELURI

suprafața, km ²	Nr. primării	numărul mediu de populație totală, locuitori	numărul mediu de populație rurală, locuitori
< 50	22	7516	6060
50 - 70	48	6863	5473
70 - 90	57	6962	6172
90 - 110	48	8503	7030
110 - 130	39	24791	7500
130 - 150	26	16151	9273
150 - 200	37	13265	9732
> 200	12	20590	10357

Sursa: calculele autorilor.

În medie, fiecare unitate administrativ-teritorială nouă ar include 5,4 unități administrative existente (a se vedea mai multe detalii în Tabelul 22). Suprafața medie a teritoriului noilor unități administrative va fi în jur de 104 km², doar 22 unități administrativ-teritoriale având o suprafață mai mică de 50 km² (Tabelul 23).

DESIGNUL FUNCȚIONAL PROPUȘ

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. Se recomandă insistent ca sistemul electoral să fie modificat într-un mod care să asigure reprezentarea tuturor unităților de nivelul întâi în consiliul regional și a tuturor localităților în consiliul local.

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 distribuția 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.⁷² 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

Modelul cu două niveluri se potrivește mai bine stării actuale de dezvoltare a administrației publice locale în Moldova. Deoarece crearea municipalităților suficient de mari într-o perioadă scurtă este dificilă, este necesar cel de-al doilea nivel. După cum a fost menționat anterior, este propus ca responsabilitățile nivelului doi să fie atribuite regiunilor de dezvoltare prevăzute de Legea privind dezvoltarea regională din decembrie 2006 (Centru, Nord, Sud, Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria). 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

⁷² Slack, 2003.

constituționale. La decizia administrației publice centrale, ariile teritoriale de prestare a serviciilor deconcentrate ar putea fi lărgite și ar ajunge chiar la dimensiunea celor șase regiuni de dezvoltare.

DESIGNUL FINANCIAR PROPUȘ

Modelul cu două niveluri prevede împărțirea responsabilităților între ambele niveluri de administrație publică locală. În acest model este foarte importantă delegarea adecvată a funcțiilor care trebuie acoperite financiar. De asemenea, este foarte importantă stabilirea unei liste clare a veniturilor și cheltuielilor bugetare generate/cheltuite la fiecare nivel de administrație publică locală.

Sistemul local de impozite și taxe

Modelul cu două niveluri ar putea utiliza structura actuală a **taxelor locale**. Aici problema este că cel de-al doilea nivel de administrație publică locală nu generează venituri. Această situație este soluționată de obicei prin mecanisme de echilibrare între nivelul unu și doi (a se vedea mai jos) și între nivelul doi și administrația centrală.

În ceea ce privește **plățile locale**, legislația trebuie să stipuleze în ce buget este plătită fiecare taxă. Legea trebuie să permită ambelor niveluri să aprobe tarife pentru prestarea serviciilor locale/regionale.

Baza impozabilă pentru **alte venituri proprii** (impozit pe bunuri imobiliare, impozit pe venit) trebuie să rămână doar primului nivel. Legea trebuie să permită autorităților locale să influențeze mai mult aceste impozite, în special prin scutirile de impozite.

Venituri regularizatorii

Trebuie actualizată lista veniturilor regularizatorii. În prezent doar impozitul pe venit și taxele rutiere sunt venituri defalcate. Aceste impozite trebuie împărțite între primul și al doilea nivel de administrație publică locală. TVA sau accizele trebuie împărțite între al doilea nivel de administrație publică locală și administrația publică centrală. În acest caz, toate veniturile proprii generate la primul nivel acolo și trebuie să rămână.

Echilibrarea bugetară

Serviciile desconcentrate de la nivelul central trebuie finanțate din fondurile obținute prin intermediul egalizării. Administrația publică centrală trebuie să prevadă **transferuri direcționate pentru suplinirea lacunelor**, dacă veniturile defalcate nu vor fi suficiente. Aceste transferuri sunt doar pentru *al doilea nivel de administrație publică locală*. Cheltuielile vor fi calculate în baza hotărârii particulare pentru fiecare articol de alocare. Pe de altă parte, veniturile vor fi pronosticate separat, în baza cadrului legislativ curent. În rezultat formula va fi practic aceeași care este astăzi:

$$\text{Transfer} = \text{Cheltuieli} - \text{Venituri}$$

Pentru primul nivel de administrație publică locală echilibrarea va avea un design diferit. Calculele vor trebui efectuate în același mod ca și pentru modelul cu un nivel - transferuri generale și echilibrarea veniturilor.

Transferurile generale trebuie să prevadă:

- Deciziile locale privind nivelurile de cheltuieli. Trebuie acceptate toate cheltuielile, astfel încât $\text{Venituri} + \text{Transferuri} = \text{Cheltuieli}$
- Autonomia APL în generarea și reținerea veniturilor

Acest tip de transferuri oferă o autonomie mai mare în planificarea devizului de cheltuieli local și crearea inițiativelor pentru majorarea propriilor venituri locale. Conform acestui model, transferurile sunt alocate de la nivelul central prin indicatori de servicii și nu există limite pentru cheltuielile locale.

Indicatorii folosiți pentru calcularea transferurilor trebuie să includă: numărul populației, grupurile de vârstă, beneficiarii sau utilizatorii serviciilor locale, etc.

Accesul la piața de capital

Prevederile din Legea privind finanțele publice locale⁷³ permit ambelor niveluri de administrație publică locală să împrumute fonduri de la nivelul bugetar de mai sus și de la sectorul bancar privat și să emită hârtii de valoare. Problema este asigurarea părții de venit a bugetului. Ele nu dispun de fonduri suficiente pentru garantarea obligațiilor sale. Dacă noul cadru legislativ va permite autorităților locale să-și mărească baza de venituri, problemele cu accesul la piața de capital vor fi mai puțin stringente sau vor dispărea.

ANALIZA SWOT A MODELULUI DE ORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ CU DOUĂ NIVELURI

Avantajele	Dezavantajele
<ul style="list-style-type: none"> • Modelul propus de fuzionare a localităților va rezulta în economii de practic 50 la sută din costurile administrative la nivelul întâi de administrație publică locală: de la 320 mln lei (suma reală efectivă pentru 2008) la 170 mln lei (simulat pentru anul 2008); • Substituirea actualului sistem de raioane cu regiuni de dezvoltare (propușe să fie numite raioane pentru a respecta prevederile constituționale) cu competențe administrative va rezulta în reducerea de 5-6 ori a costurilor administrative la nivelul al doilea: de la 83 mln lei (suma reală) la 17 mln lei (simulat pentru anul 2008); • Sistemul propus cu două niveluri este mai potrivit decât cel cu un nivel pentru obținerea unui echilibru mai bun între economiile de scară și externalități pe de o parte și redistribuirea veniturilor și responsabilităților pe de altă parte. • Modelul cu două niveluri este mai potrivit pentru coordonarea dezvoltării regionale, deoarece unitățile de nivelul întâi din Moldova sunt prea slabe din punct de vedere administrativ și financiar pentru a prelua mai multe responsabilități; • Capacitatea financiară sporită a nivelului regional și local va atrage resurse umane 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemul va fi mai greu și de aceea va încetini luarea și implementarea deciziilor; • Nivelul de responsabilitate publică a organelor alese și executive la nivel regional va fi mai mic decât în cazul raioanelor; • Autoritățile locale vor depinde mai mult de subvențiile de stat și vor obține mai puțin succes în atragerea și administrarea fondurilor externe; • Autoritățile locale nu vor avea capacitate suficientă pentru negocierea cu actorii economici regionali;

⁷³ Art.13-17 din Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 cu modificările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial nr. 248-253/996 din 19 decembrie 2003.

Avantajele	Dezavantajele
<p>mai calificate iar absolvenții universităților regionale ar putea alege să rămână în regiune;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Triplarea dimensiunii unităților de nivelul întâi reprezintă un echilibru între eficiența economică și apropierea autorităților locale față de cetățeni. Acest model mai este aproape de valorile optime pentru analiza noastră econometrică; 	
Oportunitățile	Riscurile
<ul style="list-style-type: none"> • O reducere mai mică a numărului de primării (triplă) decât în cazul modelului cu un nivel și distanțele mai mici dintre localitățile de reședință a unităților administrative și celelalte localități va genera o rezistență socială și politică mai mică; • Unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi mai mari vor face din Moldova un stat eligibil pentru participarea în mai multe programe regionale ale Uniunii Europene și va face ca regiunile Moldovei să fie parteneri de același nivel pentru inițiativa trans-frontiere cu România și Ucraina; • Beneficierea de economiile de scară generate în rezultatul regionalizării serviciilor publice care au fost anterior realizate la nivel de unitate administrativ-teritorială mică sau de raion vor încuraja investițiile private în sectorul serviciilor publice și vor dezvolta parteneriate public-privat; • Împărțirea teritoriului țării în câteva entități administrativ-teritoriale de nivelul doi va permite crearea poliilor de dezvoltare care să contra-echilibreze capitala. În acest mod, modelul va contribui la diminuarea discrepanțelor dintre capitală și restul țării; 	<ul style="list-style-type: none"> • Va fi dificil de evitat dublarea funcțiilor între cele trei niveluri de administrație publică (centrală, regională și locală); • Dacă nu vor fi prevăzute criteriile clare, redistribuirea veniturilor între unitățile de nivelul întâi ale raionului mai mare poate deveni un exercițiu foarte politizat. Dacă prea multă putere este concentrată la nivelul superior de administrație publică locală, ar putea să apară tendința de recentralizare la nivel regional și o scădere a autonomiei locale la nivel de unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi; • Dacă reforma teritorială nu este însoțită de o descentralizare funcțională a funcțiilor publice către primul nivel, va crește presiunea socială, deoarece noul sistem va genera mai multe costuri private pentru deplasarea la centrul regional; • Rezistența elitei locale față de fuzionare, în anumite cazuri poate fi mai reușită dată fiind diferența destul de mică între unitățile vechi și cele noi; • Schimbările mai puțin radicale în diviziunea administrativ-teritorială pot rezulta în redistribuirea necorespunzătoare a funcțiilor; • Din cauza dimensiunii relativ mici a unităților administrative de nivelul întâi, ideea de creare a unor comunități locale cu capacitatea de auto-finanțare este în pericol, ceea ce poate genera insatisfacție cu privire la reformă;

COOPERAREA INTERCOMUNALĂ

ELEMENTELE DE BAZĂ

Cooperarea intercomunală (CIC) înseamnă asocierea a două și mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi pentru prestarea serviciilor publice în comun. Acesta este un remediu pentru soluționarea problemei fragmentării teritoriale în țările unde se opune multă rezistență reformelor de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale. Necesitatea unei astfel de inițiative ar putea fi generată de constrângerile financiare și capacitatea limitată a unităților administrative mici de a presta în mod eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalități (învățământ, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deșeurilor, cultură, servicii de urgență, ordinea publică, protecția mediului, turism și multe altele). Avantajul CIC este faptul că aceasta permite păstrarea autonomiei locale, în special în raport cu cheltuielile și impozitarea. Cele mai fragmentate sisteme administrativ-teritoriale din Europa menționate în primul capitol (Cehia, Franța, Ungaria, Slovacia) au simțit necesitatea de a încerca diverse modele de CIC. Într-o anumită măsură CIC este o formă ascunsă și incompletă de fuzionare. Ea poate fi percepută ca un model special de administrație publică locală doar în țările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment.

FORME POTENȚIALE DE COOPERARE INTERCOMUNALĂ

Faptul că CIC este deseori percepută ca o soluție pentru fragmentarea teritorială nu înseamnă neapărat că această cooperare are loc doar între unități administrativ-teritoriale mici. Destul de frecvent, unitățile administrativ-teritoriale mari de nivelul întâi pot avea beneficii importante dintr-o astfel de cooperare. Fuzionarea și cooperarea intercomunală nu se exclud reciproc. Pentru Moldova, în oricare din cele două situații posibile: implementarea unuia dintre modelele descrise mai sus (un sistem de administrație publică locală cu unul sau două niveluri) sau păstrarea *status quo*-ului CIC trebuie încurajată din plin. Totuși, aceasta s-ar putea dovedi o sarcină dificilă. Deși este recomandată și promovată de donatori, CIC voluntară nu a fost niciodată un fenomen răspândit pe larg. În special, spațiul post-sovietic nu abundă de exemple foarte reușite de CIC. Printre alți factori, o premisă indispensabilă pentru CIC este încrederea reciprocă între unitățile implicate, ceea ce pare să fie o problemă pentru majoritatea statelor din Europa centrală și de est.⁷⁴

Inițiativele de CIC ar putea fi voluntare și stimulate fie de jos în sus, fie de sus în jos. Dat fiind faptul că Moldova nu are tradiții de CIC, hotărârea de a lăsa inițiativa de cooperare la discreția totală a unităților administrativ-teritoriale poate fi nu tocmai înțeleaptă. De exemplu, în mod tradițional se consideră și este permis legal ca fiecare unitate administrativ-teritorială să aibă propria întreprindere locală de alimentare cu apă. Evident, acest fapt nu permite beneficierea de economii de scară dacă la o distanță foarte mică există alte unități administrative, care au propriile întreprinderi de alimentare cu apă, fiecare având unități proprii de management și personal, și fiind insolubile din punct de vedere financiar.

Fără îndoială, trebuie să existe un cadru legislativ care să încurajeze CIC și să stimuleze crearea unor uniuni intercomunale. Totuși, trebuie să menționăm că deși regulile clare și instrucțiunile pot ajuta la evitarea conflictelor și încuraja modelele de succes în baza celor mai bune practici, reglementarea excesivă și cadrul legal restrictiv ar putea dăuna libertății unităților administrative de a face parte din

⁷⁴ Swianiewicz, 2010, în Swianiewicz (ed.), 2010.

acorduri de prestare a serviciilor în comun. De aceea se recomandă ca orice prevedere legislativă care ar putea fi esențială pentru succesul CIC să fie testată preliminar prin intermediul unor proiecte pilot.

Multitudinea formelor de CIC ar putea fi clasificată în două grupuri mari care captează esența acestei cooperări:

- *Acorduri de prestare a serviciilor* - când o unitate administrativ-teritorială prestează servicii publice pentru o arie teritorială mai mare, inclusiv unităților administrativ-teritoriale adiacente din punct de vedere geografic (acest model este descris în secțiunea cu privire la modelul cu un singur nivel). De exemplu, o unitate administrativ-teritorială poate să-și extindă serviciul de gestiune a deșeurilor în unitățile administrativ-teritoriale din vecinătate în schimbul unei taxe per utilizator;
- *Întreprindere comună* - când mai multe unități administrativ-teritoriale formează o întreprindere - persoană juridică - care să presteze un anumit tip de servicii pentru fondatorii săi. În mod normal, fiecare administrație locală fondatoare trebuie să posede o parte din acțiunile întreprinderii.

În cadrul acestor grupuri, CIC poate avea unul sau mai multe scopuri și poate fi o inițiativă unică în bază de proiect sau un acord pe termen lung între unitățile administrative adiacente. Alte forme de CIC sunt de obicei neoficiale și pot fi create, de exemplu, pentru schimb de experiență și bune practici. În unele cazuri, când legislația este restrictivă, poate fi logică crearea unui ONG care să presteze un serviciu specific (de exemplu o instituție de asistență socială) pentru mai multe autorități publice locale.

DIVIZIUNEA POTENȚIALĂ A COMPETENȚELOR ADMINISTRATIVE

După cum au menționat cercetătorii, interesul politicianilor locali față de implicarea în inițiative de CIC depinde adesea de nivelul de descentralizare.⁷⁵ Cu alte cuvinte, când sistemul de administrație publică locală este centralizat, chiar și unitățile administrativ-teritoriale mici ar putea să nu aibă motive convingătoare pentru a iniția o cooperare cu comunitățile din vecinătate din simplul motiv că volumul competențelor atribuite autorității publice locale nu permit acest fapt. Dacă este implementată o reformă de descentralizare și sporește nivelul autonomiei locale, autoritățile publice locale pot începe să simtă presiunea necesității de investiții capitale mai mari în infrastructura serviciilor, care anterior au fost prestate de nivelurile superioare de administrație locală, sau chiar de administrația centrală. Această presiune determină autoritățile publice locale să caute o mai bună rentabilitate a investițiilor și, astfel, să analizeze modalitățile alternative de utilizare mai eficientă a resurselor bugetare limitate, cum ar fi împărțirea costurilor și utilizarea în comun a echipamentului (de exemplu, autobuzele școlare, vehiculele de colectare a deșeurilor, țevile de alimentare cu apă, etc.) sau beneficierea de economii de scară în rezultatul colaborării. Serviciile tipic caracteristice economiilor de scară sunt enumerate la competențele ce trebuie realizate de nivelul superior de administrație publică locală în modelul cu două niveluri prezentat mai sus.

Dat fiind faptul că autoritățile publice locale din Moldova îndeplinesc preponderent funcții de reprezentare, modelele de CIC care se bazează pe servicii administrative comune trebuie să fie analizate atent. Acestea permit unităților administrative participante să păstreze identitatea și autonomia când își unesc personalul și resursele administrative pentru a presta servicii într-o regiune mai mare (de exemplu servicii de eliberare a documentelor administrative, notariat, achizițiile publice, contabilitate,

⁷⁵ Idem.

managementul resurselor umane, eliberarea de licențe și autorizări, etc.). Astfel de inițiative de colaborare ar putea să aibă consilii de conducere mixte sau consilii cu participarea unităților administrative și comisii de supraveghere comune. Este clar că competențele acestor mecanisme de cooperare nu pot depăși funcțiile atribuite autorității locale fondatoare, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege.

Există trei aspecte importante care trebuie analizate la determinarea modelului funcțional al CIC. Mai întâi de toate, multiplele modelele de CIC nu se exclud reciproc.⁷⁶ Autoritățile publice locale nu trebuie să fie limitate în alegerea din această multitudine, permițând astfel identificarea timpurie a celor mai potrivite modele organizaționale pentru unitățile administrativ-teritoriale din Moldova. Într-al doilea rând, autoritățile locale trebuie să fie flexibile în alegerea partenerilor și numărului de inițiative de CIC la care pot participa. Participarea unei autorități publice locale în CIC trebuie să se bazeze pe necesitățile reale. De exemplu, aceeași autoritate publică locală poate avea un acord de prestare a serviciilor cu orașul de alături în domeniul alimentării cu apă, poate participa într-o întreprindere mixtă cu alte opt unități administrativ-teritoriale pentru managementul deșeurilor menajere și poate face parte dintr-un proiect turistic comun împreună cu alte două-trei comunități (nu neapărat învecinate). În al treilea rând, posibilele neajunsuri ale modelelor de CIC, cum ar fi dublarea funcțiilor și răspunderea limitată trebuie abordate astfel încât inițiativele de colaborare să nu înrăutățească lucrurile, sporind presiunea asupra autorităților locale vulnerabile și favorizând corupția.

ASPECTE FINANCIARE ALE COOPERĂRII INTERCOMUNALE

Din punct de vedere al managementului financiar, procesul de asociere între unitățile administrative trebuie să se bazeze pe următorii piloni:

Tipul de parteneriat:

Asociația poate fi creată: (a) la un nivel administrativ și (b) între două niveluri administrative (de exemplu primăria orașului Ungheni și consiliul raional Ungheni). Experiența internațională demonstrează⁷⁷ că administrația publică centrală este mai dispusă să aloce resurse financiare direct asociațiilor, când membrii acestora sunt parteneri de tipuri diferite (de la niveluri diferite de administrație publică).

Dacă în țară există un singur nivel de administrație publică, atunci asociația poate fi creată între cooperare privată și publică. În acest caz, unele funcții sunt transmise asociației. Un exemplu de gestiune a deșeurilor: asociația este responsabilă de reciclarea, compostarea și prelucrarea deșeurilor, iar unitatea administrativ-teritorială este responsabilă de colectarea deșeurilor și colectarea taxelor pentru acest serviciu.

Acoperirea funcțională a asociației

Asociațiile pot fi universale, polivalente sau create cu un singur scop. Fiecare tip are avantajele și dezavantajele sale. Fiecare din ele are diferite trăsături geografice. Tipul de asociație va depinde de serviciul care trebuie prestat în asociere din punct de vedere economic. Ar trebui să se țină cont de trăsăturile socio-demografice și capacitatea de monitorizare a asociației. De aceea, indiferent de tipul ales, trebuie asigurată consecvența între scopurile asociației și teritoriul pe care trebuie să-l acopere serviciul public.

⁷⁶ PNUD, 2006, p.26

⁷⁷ Parrado Diez, 2006.

Abilitatea de gestionare și controlul

De obicei rentabilitatea determină constituirea unor organizații polivalente sau integrarea unor servicii noi în organizațiile existente. Alți cercetători⁷⁸ propun ca pe parcursul unei astfel de reforme să se țină cont de faptul că odată ce organizațiile funcționează, vor apărea aspecte referitoare la management și control. Întâi de toate, cu cât mai multe servicii sunt integrate într-o organizație, cu atât este mai dificilă gestionarea, coordonarea și crearea sinergiei între diferite servicii, precum și gestionarea eficientă a serviciilor luate în parte. Într-al doilea rând, organizațiile polivalente mari se dovedesc a fi o amenințare pentru unitățile administrativ-teritoriale care le-au creat. În concluzie, procesul trebuie să fie foarte bine descris în cadrul legislativ și trebuie prevăzută răspunderea fiecărei părți implicate.

Responsabilitatea

Aspectul financiar este important nu doar pentru determinarea capacității de prestare a serviciului, dar și pentru demonstrarea responsabilităților membrilor asociației. Un rol special îl va avea procesul de audit. Auditul va fi orientat spre identificarea responsabilităților juridice și financiare: performanța serviciilor locale prestate în cadrul cooperării între unități administrative și rezultatele serviciilor prestate.

Cadrul legislativ privind reglementarea resurselor

Cadrul legislativ pentru acest tip de activitate, care implică administrația publică locală, trebuie să fie reglementat de legi care se referă la administrația publică, precum și la finanțele publice locale. Legea privind descentralizarea administrativă trebuie să permită expres autorităților publice locale să se asocieze, iar, pe de altă parte, Legea privind finanțele publice locale trebuie să prevadă un flux de fonduri pentru astfel de activități.

Fluxul de fonduri poate fi asigurat prin:

- Contribuțiile din partea bugetelor participante prin granturi directe;
- Granturi din partea nivelului bugetar superior;
- Taxă pentru prestarea serviciului; și
- Granturile internaționale (în special cele din UE).

S-ar putea dovedi a fi necesară elaborarea unei legi privind CIC, pentru a permite asociațiilor să perceapă taxe pentru serviciile prestate. Dacă o asociație a unităților administrativ-teritoriale este aleasă ca opțiune de prestare a serviciilor, stimulentele financiare par să lucreze mult mai bine decât legislația obligatorie fără compensare sau stimulente financiare.

În fine, la elaborarea statutului sau documentului de constituire a asociației, în afară de definirea ariei de aplicabilitate a asociației, părțile trebuie să identifice clar funcțiile și responsabilitățile partenerilor, să determine performanțele scontate, să circule informații de încredere între parteneri și să stabilească structuri manageriale și reguli de responsabilizare financiară - inclusiv mecanisme de evaluare comună a rezultatelor. De asemenea, trebuie să determine structura și să gestioneze în mod eficient procedurile de raportare către parteneri, donatori și cetățeni.

⁷⁸ EGPA, 2007.

ANALIZA SWOT A MODELULUI DE COOPERARE INTERCOMUNALĂ

Avantajele	Dezavantajele
<ul style="list-style-type: none"> • Fiind percepută ca o alternativă (temporară) a fuzionării unităților administrativ-teritoriale, CIC are avantajul important de a nu genera rezistență socială și politică; • CIC păstrează autonomia locală și nu afectează direct calitatea democrației locale; • Odată începută, CIC consolidează încrederea reciprocă intercomunală și poate contribui astfel la pregătirea elitei politice locale și societății civile pentru o posibilă fuzionare; • CIC este posibilă în cadrul diferitor tipuri de acorduri și pentru diferite categorii de proiecte; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa de încredere între comunități poate fi o barieră semnificativă pentru promovarea CIC; • Un alt dezavantaj semnificativ este procesul dificil de luare a deciziilor în cadrul aranjamentelor de CIC pentru protejarea interesului local; • Legitimitatea noilor unități neoficiale și controlul lor civil se pot dovedi a fi defectuoase; • Implementarea acestui model va necesita alocarea unor resurse semnificative pentru instruire și schimb de experiență între autoritățile publice locale; • CIC nu soluționează cea mai mare problemă a structurii administrativ-teritoriale actuale - fragmentarea excesivă, care este confirmată de experiența altor țări;
Oportunitățile	Riscurile
<ul style="list-style-type: none"> • Acest model poate fi parte a unuia din cele două modele de organizare administrativ-teritorială propuse anterior (cu unul sau două niveluri), dar poate fi implementat și separat; • Dacă cadrul legislativ este avantajos pentru CIC și se realizează un exercițiu de consolidare a capacităților, multe comunități locale pot să încerce diversitatea tipurilor de CIC iar astfel pot fi identificate în scurt timp modelele potrivite pentru Moldova. Atunci cele mai bune practici vor putea fi aplicate în alte unități administrativ-teritoriale; • Modelul va crea un spirit de cooperare voluntară între localități și va facilita comunicarea pentru soluționarea problemelor lor, ceea ce se urmărește în practicile UE; 	<ul style="list-style-type: none"> • CIC este un model foarte complex de prestare locală a serviciilor publice, foarte puține istorii de succes înregistrându-se până acum în spațiul post-sovietic; • Promovarea CIC va necesita eforturi semnificative de comunicare și promovare din partea administrației publice centrale, fără garanții că CIC se va transforma într-un model durabil; • Odată cu trecerea timpului, CIC poate să devină mai puțin responsabilă față de autoritățile publice fondatoare și, în special, față de cetățeni, favorizând astfel corupția; • Acest model necesită schimbarea legislației actuale într-un mod nou pentru autoritățile publice, care crește riscurile;

4. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În ultima jumătate de secol, tendința europeană generală a fost de a reduce numărul autorităților administrației publice locale prin fuzionarea localităților învecinate în unități administrativ-teritoriale mai mari. De cele mai multe ori, această fuzionare nu a fost un eveniment unic, ci mai curând un proces îndelungat, implementat gradual. Totuși, în multe state fuzionarea localităților în unități administrativ-teritoriale mai mari a fost realizată relativ rapid, autoritățile centrale încercând să majoreze eficiența prestării serviciilor publice și să optimizeze costurile administrative ale sistemului. În prezent, dimensiunea medie a unităților administrativ-teritoriale variază semnificativ în cadrul UE, de la 1510 locuitori în Cipru până la peste 150 mii în Marea Britanie, dimensiunea medie a unei unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi în UE era 5530 locuitori în anul 2009.

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

În UE-27 există trei modele de bază de organizare a administrației sub-naționale: modelul cu un nivel, răspândit în special în țările mici (Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, dar și Bulgaria și Finlanda); modelul cu două niveluri predomină numeric în UE-27 și este răspândit în țările cu suprafață medie (Austria, Cehia, Danemarca, Grecia, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Suedia); iar în ceea ce privește modelul cu trei niveluri, el este mai răspândit în țările mari sau divizate din punct de vedere cultural/etnic (Belgia, Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit). Pentru a studia experiența referitoare la organizarea administrativ-teritorială, au fost selectate cinci studii de caz relevante: Cehia, Estonia, Georgia, Letonia și Macedonia.

Experiența celor cinci țări în implementarea și impactul reformelor administrativ-teritoriale este diversă. În **Republica Cehă** autoritățile locale sunt organizate în două niveluri. Contrar tendinței prevalente în Europa, după ce țara a devenit independentă, a avut loc un proces spontan de fragmentare teritorială, mărinnd numărul de unități administrative locale cu mai mult de 50% în mai puțin de cinci ani. Acest fapt a fost însoțit de un proces prosper de cooperare între unitățile administrative. Cea mai mare parte a veniturilor unităților administrative în Cehia provine din ponderea alocată a impozitelor naționale iar autoritățile publice locale pot influența în măsură mică veniturile fiscale locale. Pe de o parte, sistemul este foarte centralizat, pe de altă parte el permite o autonomie semnificativă în utilizarea mijloacelor financiare. O altă trăsătură pozitivă sunt competențele importante pe care le au autoritățile locale în gestionarea patrimoniului local. În rezultat, există multe proiecte de dezvoltare, de tipul parcurilor tehnologice, inițiate de administrația publică locală. Proiectele implică deseori cooperarea și legături strânse între autoritățile locale, comunitățile de afaceri și instituțiile locale, cum ar fi universitățile.

Administrația publică locală din **Estonia** se bazează pe modelul cu un nivel, la care a trecut în anul 1993, cele 15 regiuni ale ei nu sunt un nivel al administrației publice locale, ci mai degrabă un nivel mai inferior al autorităților centrale. Chiar dacă Estonia a eliminat nivelul intermediar de administrație publică locală și a oferit competențe mai mari municipalităților, numărul lor nu a scăzut semnificativ în ultimele două decenii. Deoarece multe autorități locale sunt destul de puternice și densitatea populației este destul de mică, este relativ dificil de adus argumente convingătoare ale economiilor de scară care ar încuraja administrațiile locale existente să fuzioneze. De asemenea, cooperarea între unitățile administrative nu a devenit un fenomen răspândit pe larg în Estonia. Unul dintre motivele acestei cooperări reduse între

autoritățile locale se referă la obstacolele legislative - autoritățile publice locale nu pot deveni acționari ai unor societăți comerciale mixte. Totuși, în ceea ce privește finanțele publice locale, autoritățile locale din Estonia au o autonomie mare, de exemplu le este permis să stabilească impozite locale în limita cadrului legislativ și să ia cu împrumut resurse financiare. Un alt aspect interesant este faptul că impozitul pe vânzări (similar cu TVA) este considerat impozit local. Echilibrarea este realizată mai mult în baza veniturilor decât a cheltuielilor.

Georgia este un exemplu tipic unde aspectele geografice și geopolitice dau naștere unor constrângeri ce afectează diviziunea administrativ-teritorială a țării. Din cauza conflictelor interne, Georgia a menținut un sistem de administrație publică locală cu mai multe niveluri, foarte centralizat, pentru a preveni dezintegrarea în continuare a țării. Înainte de Revoluția trandafirilor din 2003, Georgia avea un sistem de administrație publică locală în patru niveluri, inclusiv republicile autonome. Prima reforma teritorială de proporții a început în anul 2005, când parlamentul a adoptat o nouă lege privind autoritățile locale. La nivelul inferior s-a autorizat fuzionarea celor 1033 autorități locale în 64 autorități publice locale mai mari (fuzionări ale localităților rurale și urbane) în special în baza fostelor raioane. În medie, unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi din Georgia au câte 44.000 de locuitori, dar relieful fragmentat și infrastructura proastă face foarte dificilă prestarea eficientă și calitativă a serviciilor publice. Această problemă este complicată de nivelul relativ scăzut de descentralizare și autonomie a autorităților publice locale. Sistemul financiar al autorităților publice locale din Georgia este foarte centralizat. Transferurile depind mult de deciziile politice. Toate veniturile defalcate de la impozitele generale de stat merg mai întâi la nivel de raion iar apoi sunt distribuite bugetelor, conform actelor normative aprobate de consiliul raional, ceea ce implică de asemenea foarte multe negocieri politice. Marea majoritate a unităților administrativ-teritoriale mici nu aveau venituri proprii iar unica lor sursă de venit era constituită din subvențiile venite din bugetele raioanelor. Pondere locală a impozitul pe venitul persoanelor fizice este minimă, deoarece este plătită autorității publice locale conform locului de muncă, nu reședinței. Această reglementare favorizează orașele mari, cu mulți lucrători care fac naveta din unitățile administrativ-teritoriale din vecinătate. Un nivel scăzut al veniturilor din surse proprii este rezultatul numeroaselor scutiri de impozite oferite de administrația publică centrală.

Letonia este binecuvântată cu un relief plat și un nivel înalt de urbanizare, ceea ce face posibil ca două treimi din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi să fie organizate în jurul unor orașe. În anul 2009 Letonia a trecut de la sistemul de administrație publică locală cu două niveluri la cel cu un nivel. Au fost eliminate cele 26 autorități publice la nivel de district, deoarece nu jucau un rol important în dezvoltarea țării. Numărul unităților administrative a scăzut drastic de la 525 la 118, în jur de 70% având mai mult de 5000 locuitori. Au fost luate în considerație mai multe criterii la desfășurare a acestei comasări, precum: existența unei strategii de dezvoltare echilibrate pe termen lung, existența infrastructurii necesare pentru exercitarea sarcinilor unei autorități publice locale, numărul de rezidenți permanenți pe teritoriul respectiv, menținând accesibilitatea serviciilor prestate de administrația publică locală. În general, autoritățile locale ale Letoniei exercită o gamă largă de funcții. Autoritățile locale mai pot să realizeze voluntar inițiativele sale cu privire la orice subiect, cu excepția faptului când acesta face parte din competența exclusivă a unei alte autorități publice.

Macedonia este cazul interesant al unei țări ce trece mai întâi printr-o fragmentare teritorială și apoi printr-o consolidare teritorială: numărul autorităților publice locale a crescut de la 30 la 123 în 1995, dar a fost redus până la 84 după noua reformă administrativ - teritorială din 2005. Un motiv al acestui fapt a fost că autoritățile locale mici nu aveau suficiente capacități pentru a face față noilor funcții ca parte a

procesului de descentralizare început în 2002. Un aspect destul de interesant, înrădăcinat în structura etnică complicată a țării, este faptul că legea prevede niște forme de auto-administrare sub nivelul unităților administrativ-teritoriale, de genul mahalalelor. Autoritățile locale macedonene au competență generală în toate materiile de nivel local, dar pot să desfășoare și orice alte activități de interes local în cadrul teritoriului lor, care nu se află în competența administrației centrale. Un alt aspect uimitor este faptul că competențele autorităților publice locale sunt prevăzute explicit în Constituția țării. În rezultatul reformei guvernamentale din 2002, autoritățile locale din Macedonia au mai multe instrumente de politici pentru influențarea dezvoltării economice locale. *Printre altele*, aceste unități administrative gestionează liber patrimoniul local, se pot asocia cu alte autorități publice pentru a presta servicii, sunt împuternicite să majoreze propriile impozite și taxe și le este permis să ia cu împrumut resurse financiare pentru proiectele de dezvoltare.

Ce lecții poate învăța Moldova din experiența europeană generală și a celor cinci țări în domeniul organizării administrativ-teritoriale?

- În majoritatea țărilor europene, reformele administrativ-teritoriale au fost rezultatul negocierilor politice. Totuși, un rol important l-au avut circumstanțele economice și geografice. Chiar dacă ne așteptăm ca aceleași negocieri politice să aibă loc și în Moldova, modelele alternative propuse mai jos se bazează pe examinarea amănunțită a factorilor economici și geografici la nivel local. Alegerea unui sau altui model va fi o hotărâre politică, dar, odată ales modelul, ar fi rațional de aplicat criteriile și excepțiile pe care le-am folosit în acest document.
- Țările europene mai mici tind să adopte modele mai simple de organizare administrativ-teritorială, cel mai răspândit fiind modelul cu un singur nivel (ales de state precum Bulgaria, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania și Malta). Prin urmare, dacă Moldova adoptă un model de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel, atunci s-ar alinia tendinței ce predomină în rândul țărilor europene mici. În același timp, după cum ne arată cazul Macedoniei și Georgiei, un astfel de model va trebui să ia în considerație factorul etnic în procesul de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale și să asigure autonomia regiunilor Găgăuzia și Transnistria. Modelul cu un singur nivel ar mai necesita ca administrațiile locale să fie împuternicite pentru prestarea unui volum semnificativ de servicii publice și un nivel mult mai înalt de autonomie fiscală. Din moment ce modelul administrativ cu un nivel implică mai multe competențe și capacități instituționale / administrative din partea autorităților publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în Moldova ar trebui comasate comunitățile mici în unități administrativ-teritoriale mai mari. Modelul cu un nivel propus solicită reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi de la prezentele 900 la 111. Acest fapt va rezulta în reducerea enormă - de trei ori - a costurilor administrative. Analizele demonstrează că nu sunt preconizate pierderi semnificative în calitatea serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale. Totuși, acest model pretinde de la autoritățile centrale o voință și o fermitate politică precum și abilități de comunicare publică excepționale, deoarece reducerea considerabilă a numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi va provoca insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale autorităților publice. În același timp, dovezile existente sugerează că dacă sistemul actual de finanțe publice locale va continua să existe, comasările însăși nu vor rezulta în creșteri semnificative, cel puțin pe termen scurt, ale veniturilor proprii ale celor mai mici unități administrative care se vor uni. Din această cauză vor fi necesare schimbări importante în sistemul finanțelor locale, inclusiv alocarea unor mijloace

financiare mai mari și mai stabile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile generale de stat.

- În ultimii douăzeci de ani, tendința generală privind nivelurile superioare de administrare publică în țările UE cu organizare administrativ-teritorială în două niveluri a fost de a consolida, reorganiza nivelul regional, lărgind, în același timp, competențele autorităților regionale. Dacă conducerea Moldovei va opta pentru revizuirea organizării administrativ-teritoriale cu două niveluri, după cum se propune în acest studiu, va trebui să revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative ale nivelului superior. Moldova este relativ uniformă în termeni de relief, ceea ce permite diviziunea administrativ-teritorială relativ uniformă a țării (ceea ce nu există în prezent). Aceste unități administrativ-teritoriale vor trebui să fie suficient de mari și să exercite mai multe competențe decât cele oficiale, pentru a avea un impact real asupra dezvoltării regionale și locale. Modelul cu două niveluri pe care îl propunem desființează sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative, numindu-le “raioane” pentru a respecta prevederile constituționale. Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională eficientă și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale Uniunii Europene. Existența administrației publice de nivel regional permite o reducere mai mică a numărului de unități administrativ-teritoriale, de la 900 la 289. În Moldova, modelul cu două niveluri va întâmpina mai puțină rezistență din partea autorităților publice municipale vizate, dar mai multă rezistență din partea autorităților raionale, care își vor pierde locuri de muncă dacă propunerea va fi implementată. În același timp, modelul cu două niveluri va genera mai puține economii financiare (estimate la 40-45% mai puțin decât în prezent) decât modelul cu un nivel.
- În orice caz, atât modelul de organizare administrativ-teritorială cu un nivel, cât și cel cu două niveluri va necesita careva modificări în legislația electorală, pentru a garanta că vor fi pierderi minime în calitatea democrației locale și a participării și că fiecare localitate este reprezentată în organele locale ale noii unități administrativ-teritoriale și (pentru modelul cu două niveluri) fiecare unitate administrativ-teritoriale de nivelul întâi este reprezentată în organele alese la nivel de raion. În același timp, ambele modele pot să încorporeze cooperarea intercomunală ca trăsătură intrinsecă. Chiar dacă, în acest studiu cooperarea intercomunală este propusă ca un model separat, este clar că această opțiune este doar o alternativă temporară a fuzionării unităților administrative pentru o mai bună prestare a diferitor servicii publice. Acest model implică multe aspecte complexe referitoare la coordonarea, protecția intereselor locale și ajustările bugetare.
- Cel mai fiabil scenariu de implementare fie a modelului cu un nivel fie a celui cu două niveluri include următoarele opțiuni:
 - Înainte de alegerile locale din 2011:
 - Opțiunea 1. Implementarea cerinței legislative obligatorii de 1500 locuitori într-o localitate ca ea să devină primărie rurală, ceea ce va rezulta în reducerea numărului de primării până la circa 660.
 - Opțiunea 2. Implementarea unei prime etape a modelului cu două niveluri prin reducerea numărului de primării și pregătirea substituirii celor 32 de raioane mici cu cele trei raioane de nivel de regiune (plus Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria ca regiuni separate).
 - După alegerile locale din 2011:

- Etapa fuzionărilor voluntare: stimulente financiare pentru fuzionarea voluntară, încurajarea cooperării intercomunale;
 - Etapa fuzionării obligatorii: sfârșitul mandatului în 2015.
- Trebuie să menționăm că indiferent de modelul reorganizării administrativ-teritoriale ales, există un set de măsuri cu rezultate sigure care trebuie implementate în orice caz pentru a spori eficiența autorităților publice locale. Acestea trebuie să includă:
 - Proceduri eficientizate de petiționare civilă, inclusiv prin telefon, poștă și email;
 - Utilizarea mai vastă a serviciilor electronice la nivel regional și local,
 - Utilizarea mai largă a tehnologiilor electronice pentru a îmbunătăți comunicarea între diferite niveluri ale administrației publice;
 - Soluții pentru a aduce serviciile mai aproape de cetățeni decât sunt ele astăzi (zile săptămânale de muncă ale funcționarilor publici în satele îndepărtate, angajați detașați permanent, soluții IT)
 - Proceduri avansate de elaborare a bugetului la nivel local.

5. LISTA REFERINȚELOR

Balashvili Paata, "Probleme de autonomie fiscală ale autorităților publice locale în Georgia" (Fiscal Autonomy Problems of Local Governments in Georgia), LGI, 2002.

Boțan Igor, "Revizuirea organizării administrative a teritoriului Republicii Moldova". ADEPT *E-journal*, an. I, nr. 4 (8 aprilie 2003). <http://www.e-democracy.md/comments/political/200304081/> (accesat ultima dată la 21.10.2010).

Bryson Philip J. și Cornia Gary C., "Descentralizarea fiscală în Cehia" (Fiscal Decentralization in Czech Republic), 2002.

"Catalogul Organizațiilor neguvernamentale din Regiunea de dezvoltare Sud a Republicii Moldova", Chișinău, 2008.

Consiliul Europei, "Echilibrarea democrației, identității și eficienței: schimbări în structurile locale și regionale din Europa" (Balancing Democracy, Identity and Efficiency: Changes in local and regional structures in Europe), 2009.

Consiliul Europei, "Raportul între dimensiunea autorităților locale și regionale și eficacitatea și economia activității lor" (Relationship Between the Size of Local and Regional Authorities and Their Effectiveness and Economy of Their Action), raport al Consiliului consultativ privind democrația locală și regională, decembrie 2001.

Oficiul de Statistică al Cehiei, "Mic vocabular al unităților administrative din Cehia" (Small Lexicon of Municipalities of the Czech Republic), 2009.

Dexia, "Administrație publică locală în UE: anul 2008 în cifre" (EU sub-national governments: 2008 key figures), ediția 2009/2010.

EGPA, "Schimbări instituționale în prestarea serviciilor în comun de către unitățile administrative. Analiză a dezvoltării în țările Europei Occidentale" (Institutional shifts in inter-municipal service delivery. An analysis of developments in Western European countries), un grup de autori, 19-22 septembrie 2007.

Expert-Grup, "Atractivitatea investițională a regiunilor din Republica Moldova", Chișinău, 2010.

Fox William F. și Gurley Tami, "Oare consolidarea va îmbunătăți administrația publică locală?" (Will Consolidation Improve Sub-National Governments?), Document de lucru nr.3913 al cercetării de politici al Băncii Mondiale, mai 2006.

Guvernul Republicii Moldova, Strategia de dezvoltare a infrastructurii de transport rutier pentru anii 2007-2015

Guvernul Republicii Moldova, Strategia de dezvoltare a infrastructurii de transport rutier pentru anii 2007-2015

Gudîm Anatol, "Raioanele și economia", ADEPT *E-journal*, an. I, nr. 9 (18 iunie 2003). <http://www.e-democracy.md/e-journal/20030618/#32> (accesat ultima dată la 21.10.2010).

Hemmings Philip, "Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice în regiunile și unitățile administrative ale Cehiei" (Improving Public-spending Efficiency in Czech Regions and Municipalities), Documentul de lucru nr. 499 al Departamentului de economie al OCDE, 2006, OECD Publishing.

Horváth Tamás M. (ed.), "Descentralizarea: experiențe și reforme" (Decentralization: Experiments and Reforms), OSI/LGI, Budapesta, 2000.

Illner Michal, "Fuzionarea voluntară a unităților administrative: Consolidarea de jos în sus în Cehia?" (The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic?) în ediția Paweł Swianiewicz "Reforme de consolidare teritorială în Europa", OSI/LGI Budapesta, 2010.

FMI, "Leții de de macro-politici pentru o bună proiectare a descentralizării fiscale - studii de context" (Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization—Background Studies), FMI, Departamentul afaceri fiscale, iulie 2009.

Legea privind finanțarea autorităților publice locale din Macedonia din 13 septembrie 2004.

Legea privind administrația publică locală din Georgia din 16 decembrie 2005.

Legea privind administrația publică locală din Letonia, nr. 436 din 28.12.2006.

Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003

Legea privind administrația publică locală din Serbia din 26 februarie 2002.

Legea privind organizarea teritorială a administrației publice locale în Macedonia, din 11 decembrie 2003.

Lege privind structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27 decembrie 2001.

Mäeltsemees Sulev, "Administrația publică locală în Estonia" (Local Government in Estonia), în (ed.) Tamás M. Horváth "Descentralizarea: experiențe și reforme" (Decentralization: Experiments and Reforms), OSI/LGI, Budapesta, 2000.

Melua David, "Reforma administrației publice locale în Georgia" (Local Government Reform in Georgia) în Paweł Swianiewicz (ed.), "Reforme de consolidare teritorială în Europa", OSI, 2010.

Ministerul Economiei din Republica Moldova, Baza de date a indicelui de deprivare a ariilor mici, 2008

Ministerul Afacerilor Interne al Cehiei, Organizarea administrativ-teritorială a Cehiei, www.mvcr.cz accesat: 03.09.2010.

O'Dwyer Conor, "Reformarea administrației publice regionale în Europa Centrală și de Est: Europeanizare sau politică internă ca de obicei? (Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?) Politici și societăți din Europa de Est, vol. 20, nr. 2, 2006.

OCDE, "Raport de țară: Estonia. Schemă fiscală între nivelurile de administrație publică", studii ale anului 2000, Directoratul Afaceri Financiare, Fiscale și Întreprinderi, Centrul de politică fiscală și administrare, 2001.

OCDE, "Raport de țară: Letonia. Schemă fiscală între nivelurile de administrație publică", studii ale anului 2001, Directoratul Afaceri Financiare, Fiscale și Întreprinderi, Centrul de politică fiscală și administrare, 2002.

Osoian Ion "Administrația publică locală în Republica Moldova" în Creangă I., Popa V., (ed) Reintegrarea Moldovei: soluții și modele, Chișinău 2005.

Parrado Diez Salvador, "Crearea economiilor de scară, promovarea cooperării între unități administrative" (Creating economies of scale, promoting inter-municipal cooperation), document prezentat la Conferința SIGMA "Reforma administrației publice și organizarea teritorială", Ankara, 28 februarie - 1 martie 2006.

Săgeată, Dănuț-Radu, "Deciziile politico-administrative și organizarea teritoriului: studiu geografic cu aplicare la teritoriul României", Edit. Top Form, București, 2006.

Sharpe, L. J. "Dimensiunea unităților administrativ-teritoriale, eficiența și participarea cetățenilor, autorități publice locale și regionale" (The size of municipalities, efficiency and citizen participation, Local and Regional Authorities) în Europa 56, Consiliul Europei, Strasbourg, 1995.

Sirodoev Igor, "Sirodoev Igor: Orașele și dezvoltarea regională în Republica Moldova: o sinteză geografică", AȘM, Institutul de Ecologie și Geografie, Chișinău 2009.

Sirodoev Igor, "Politica de dezvoltare regională în Republica Moldova: Reconcilierea administrației publice și reformei de dezvoltare regională", FDI, 2007.

Slack Enid, "Modele de structură a administrației publice la nivel local" (Models of Government Structure at the Local Level), 21 octombrie 2003.

Oficiul de statistică din Estonia "Anuarul statistic al Estoniei", 2010.

Clubul studențesc de cercetare Spatium, "Umbre într-o peșteră: Reforma georgiană de consolidare privită de la distanță" (Shadows in a Cave: Georgian Consolidation Reform Seen from a Distance) în ediția Pawel Swianiewicz "Reforme de consolidare teritorială în Europa", OSI/LGI Budapesta, 2010.

Swianiewicz Pawel ed. "Reforme de consolidare teritorială în Europa", LGI 2010.

Swianiewicz Pawel (ed.), "Consolidare sau fragmentare? Dimensiunea autorităților publice locale în Europa Centrală și de Est" (Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe), LGI - Open Society Institute, Budapesta 2002.

Swianiewicz Pawel și Herbst Micolaj "Economii și dezechonomii de scară în administrația publică locală din Polonia" (Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments), Dimensiunea administrației locale, democrația locală și eficiența în prestarea serviciilor locale - context internațional și cadru teoretic, LGI/OSI, 2002.

Swianiewicz Pawel "Dimensiunea administrației locale, democrația locală și eficiența în prestarea serviciilor locale - context internațional și cadru teoretic", LGI/OSI, 2002.

Timpmann Kadi, Reiljan Janno, și Olenko Katrin, "Constrângeri fiscale în procesul de descentralizare: cazul Estoniei" (Fiscal constraints in decentralization process: the case of Estonia), document prezentat la conferința internațională "Noi membri - noi provocări pentru Politica europeană de dezvoltare regională, organizată de: Universitatea Tehnică din Koice, Facultatea de Economie și Institutul de dezvoltare regională și comunitară, Universitatea de Economie din Bratislava, Nový Smokovec - High Tatras, Slovacia, 27-30 septembrie 2005.

UCLG, "Descentralizarea și democrația locală în lume: primul raport global privind orașele unite și autoritățile publice locale", 2008.

PNUD, Centrul regional din Bratislava pentru Europa și Comunitatea Statelor Independente "Unirea forțelor și resurselor pentru o dezvoltare durabilă. Cooperarea între unități administrative - un ghid pentru practicieni" (Joining Forces and Resources for Sustainable Development. Cooperation among Municipalities –A Guide for Practitioners), Bratislava, 2006.

Vanags Edvins și Vilka Inga, "Administrația publică locală în statele baltice: asemănătoare, dar diferită" (Local Government in the Baltic States: Similar but Different), studii privind administrația publică locală, 32: 5, 2006.

Veli Kreci și Bekim Ymeri, "Conceptualizarea intervențiilor de politică de reorganizare teritorială în Macedonia" (Conceptualizing Territorial Reorganization Policy Interventions in the Republic of Macedonia) în ediția Pawel Swianiewicz "Reforme de consolidare teritorială în Europa", OSI/LGI Budapesta, 2010.

Vilka Inga, "Relațiile centrale și locale în contextul dezvoltării societății civile: situația în Letonia după reforma administrativ-teritorială" (Central and Local Relations in Context of Development of Civil Society: Situation in Latvia after Administrative Territorial Reform), prezentare la Conferința Strategia Uniunii Europene pentru regiunea mării Baltice - o nouă provocare pentru administrația publică și cooperarea regională și locală în bază de cunoștințe, organizată la Talinn, 8-9 martie 2009.

Banca Mondială, "Letonia: dincolo de reforma teritorială" (Latvia: beyond territorial reform), Raportul nr. 25466-LV, 2003.

Леваднюк А.Т., Мицул Е.З., Сыродоев Г.Н. и др., "Оползнеопасные территории Молдавии и их рациональное использование", Штиинца, Кишинев, 1990.

6. SURSELE DE INFORMAȚII PENTRU HĂRȚI

Informațiile primare pentru hărți provin din surse diferite:

- Frontierele de stat și limitele administrative pentru țările luate ca studiu de caz au fost obținute de pe pagina web a Proiectului global privind regiunile administrative (gadm.org); hotarele administrative ale Moldovei au fost elaborate de S.E. Ingeocad (ingeocad.md).
- Relieful țărilor este reprezentat pe Modelele numerice ale terenului (MNT) oferite de NASA prin Programul SRTM (Shuttle Radar Topography Mission) (www2.jpl.nasa.gov) și îmbunătățite de ESRI (Environmental Systems Research Institute) (esri.com).
- Datele privind populația Moldovei au fost obținute de la Biroul Național de Statistică (statistica.md).
- Structura etnică a fost preluată din recensământul populației din 2004. Vol. I. Caracteristici demografice, naționale, lingvistice și culturale. Biroul Național de Statistică, Chișinău, 2006.
- Informațiile financiare au fost oferite de către Ministerul Finanțelor.

Modelele de diviziune administrativ-teritorială cu unul și cu două niveluri au fost elaborate de către Expert-Grup pentru acest studiu analitic.

Hărțile au fost elaborate de Igor Sîrodoev, cu ajutorul d-nei Tatiana Stînga (Institutul de Ecologie și Geografie, Academia de Științe a Moldovei).

7. ANEXE

ANEXA 1. DISTRIBUȚIA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE ACTUALE ÎN MUNICIPALITĂȚILE DIN CADRUL MODELULUI DE ÎMPĂRȚIRE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A REPUBLICII MOLDOVA CU UN SINGUR NIVEL

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
1	ALEXANDRU IOAN CUZA		
	Alexandru Ioan Cuza	Cahul	Alexandru Ioan Cuza
2	ANENII NOI		
	Anenii Noi	Anenii Noi	Anenii Noi
	Botnaresti	Anenii Noi	Anenii Noi
	Bulboaca	Anenii Noi	Anenii Noi
	Calfa	Anenii Noi	Anenii Noi
	Ciobanovca	Anenii Noi	Anenii Noi
	Cobusca Noua	Anenii Noi	Anenii Noi
	Cobusca Veche	Anenii Noi	Anenii Noi
	Gura Bicului	Anenii Noi	Anenii Noi
	Hirbovat	Anenii Noi	Anenii Noi
	Roscani	Anenii Noi	Anenii Noi
	Telita	Anenii Noi	Anenii Noi
	Tintareni	Anenii Noi	Anenii Noi
	Varnita	Anenii Noi	Anenii Noi
3	BADICENI		
	Badiceni	Soroca	Badiceni
	Cremenciug	Soroca	Badiceni
	Criscauti	Donduseni	Badiceni
	Darcauti	Soroca	Badiceni
	Holosnita	Soroca	Badiceni
	Iarova	Soroca	Badiceni
	Oclanda	Soroca	Badiceni
	Septelici	Soroca	Badiceni
	Solcani	Soroca	Badiceni
	Tatarauca Veche	Soroca	Badiceni
	Teleseuca	Donduseni	Badiceni
	Visoca	Soroca	Badiceni
4	BAIMACLIA		
	Baimaclia	Cantemir	Baimaclia

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Chioselia	Cantemir	Baimaclia
	Ciietu	Cantemir	Baimaclia
	Cisla	Cantemir	Baimaclia
	Costangalia	Cantemir	Baimaclia
	Enichioi	Cantemir	Baimaclia
	Lingura	Cantemir	Baimaclia
	Tartaul	Cantemir	Baimaclia
5	BALATINA		
	Balatina	Glodeni	Balatina
	Chetris	Falesti	Balatina
	Ciuciulea	Glodeni	Balatina
	Cobani	Glodeni	Balatina
	Cuhnesti	Glodeni	Balatina
	Viisoara	Glodeni	Balatina
6	BALTI		
	Balti	mun. Balti	Balti
7	BĂLȚI		
	Alexandreni	Singerei	Pelinia
	Biliceni Noi	Singerei	Pelinia
	Biruinta	Singerei	Pelinia
	Corlateni	Riscani	Pelinia
	Cubolta	Singerei	Pelinia
	Dobrogea Veche	Singerei	Pelinia
	Elizaveta	mun. Balti	Pelinia
	Fundurii Vechi	Glodeni	Pelinia
	Grinauti	Riscani	Pelinia
	Hasnasenii Mari	Drochia	Pelinia
	Hasnasenii Noi	Drochia	Pelinia
	Heciul Nou	Singerei	Pelinia
	Moara de Piatra	Drochia	Pelinia
	Natalievca	Falesti	Pelinia
	Pelinia	Drochia	Pelinia
	Pirlita	Falesti	Pelinia
	Rautel	Falesti	Pelinia

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Sadovoe	mun. Balti	Pelinia
	Singureni	Riscani	Pelinia
	Sturzovca	Glodeni	Pelinia
	Tambula	Singerei	Pelinia
8	BASARABEASCA		
	Abaclia	Basarabearasca	Basarabearasca
	Basarabearasca	Basarabearasca	Basarabearasca
	Bascalia	Basarabearasca	Basarabearasca
	Carabetovca	Basarabearasca	Basarabearasca
	Iordanovca	Basarabearasca	Basarabearasca
9	BRATUSENI		
	Bratuseni	Edinet	Bratuseni
	Chetrosica Noua	Edinet	Bratuseni
	Gaspar	Edinet	Bratuseni
	Sofrincani	Edinet	Bratuseni
	Stolniceni	Edinet	Bratuseni
10	BRAVICEA		
	Bravicea	Calarasi	Bravicea
	Ghetlova	Orhei	Bravicea
	Meleseni	Calarasi	Bravicea
	Putintei	Orhei	Bravicea
	Saseni	Calarasi	Bravicea
	Tibirica	Calarasi	Bravicea
11	BRICENI		
	Balcauti	Briceni	Briceni
	Berlinti	Briceni	Briceni
	Briceni	Briceni	Briceni
	Bulboaca	Briceni	Briceni
	Cepeleuti	Edinet	Briceni
	Colicauti	Briceni	Briceni
	Corestauti	Ocnita	Briceni
	Cotiujeni	Briceni	Briceni
	Grimancauti	Briceni	Briceni
	Marcauti	Briceni	Briceni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Tabani	Briceni	Briceni
	Trebisauti	Briceni	Briceni
12	<i>BUJOR</i>		
	Balauresti	Nisporeni	Bujor
	Bujor	Hincesti	Bujor
	Calimanesti	Nisporeni	Bujor
	Cateleni	Hincesti	Bujor
	Marinici	Nisporeni	Bujor
	Miresti	Hincesti	Bujor
	Siscani	Nisporeni	Bujor
	Zberoaia	Nisporeni	Bujor
13	<i>BURLACENI</i>		
	Alexanderfeld	Cahul	Burlaceni
	Burlaceni	Cahul	Burlaceni
	Gavanoasa	Cahul	Burlaceni
	Iujnoe	Cahul	Burlaceni
	Pelinei	Cahul	Burlaceni
	Vinogradovca	Taraclia	Burlaceni
14	<i>BURLACU</i>		
	Borceag	Cahul	Burlacu
	Burlacu	Cahul	Burlacu
	Chioselia Mare	Cahul	Burlacu
	Doina	Cahul	Burlacu
	Huluboaia	Cahul	Burlacu
	Taraclia de Salcie	Cahul	Burlacu
	Tataresti	Cahul	Burlacu
15	<i>CAHUL</i>		
	Andrusul de Sus	Cahul	Cahul
	Bucuria	Cahul	Cahul
	Cahul	Cahul	Cahul
	Colibasi	Cahul	Cahul
	Crihana Veche	Cahul	Cahul
	Lebedenco	Cahul	Cahul
	Lopatica	Cahul	Cahul

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Lucesti	Cahul	Cahul
Manta	Cahul	Cahul
Moscovei	Cahul	Cahul
Rosu	Cahul	Cahul
Tartaul de Salcie	Cahul	Cahul
Vadul lui Isac	Cahul	Cahul
16	<i>CAINARI</i>	
Baimaclia	Causeni	Cainari
Cainari	Causeni	Cainari
Chircaiestii Noi	Causeni	Cainari
Cirnatenii Noi	Causeni	Cainari
Ciuflesti	Causeni	Cainari
Coscalia	Causeni	Cainari
Gangura	Ialoveni	Cainari
Ochiul Ros	Anenii Noi	Cainari
Pervomaisc	Causeni	Cainari
Salcuta	Causeni	Cainari
Taraclia	Causeni	Cainari
Zolotievca	Anenii Noi	Cainari
17	<i>CALARASI</i>	
Bahmut	Calarasi	Calarasi
Buda	Calarasi	Calarasi
Cabaiesti	Calarasi	Calarasi
Calarasi	Calarasi	Calarasi
Frumoasa	Calarasi	Calarasi
Hirjauca	Calarasi	Calarasi
Horodiste	Calarasi	Calarasi
Niscani	Calarasi	Calarasi
Paulesti	Calarasi	Calarasi
Peticeni	Calarasi	Calarasi
Pirjolteni	Calarasi	Calarasi
Pitusca	Calarasi	Calarasi
Raciula	Calarasi	Calarasi
Sipoteni	Calarasi	Calarasi

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Temeleuti	Calarasi	Calarasi
Tuzara	Calarasi	Calarasi
Valcinet	Calarasi	Calarasi
18	CANTEMIR	
Antonesti	Cantemir	Cantemir
Cania	Cantemir	Cantemir
Cantemir	Cantemir	Cantemir
Cirpesti	Cantemir	Cantemir
Larguta	Cantemir	Cantemir
Pleseni	Cantemir	Cantemir
Porumbesti	Cantemir	Cantemir
Stoianovca	Cantemir	Cantemir
19	CARPINENI	
Carpineni	Hincesti	Carpineni
Mingir	Hincesti	Carpineni
Negrea	Hincesti	Carpineni
Voinescu	Hincesti	Carpineni
20	CAUSENI	
Baccealia	Causeni	Causeni
Causeni	Causeni	Causeni
Chircaiesti	Causeni	Causeni
Cirnateni	Causeni	Causeni
Copanca	Causeni	Causeni
Ermoclia	Stefan-Voda	Causeni
Firladeni	Causeni	Causeni
Gradinita	Causeni	Causeni
Grigorievca	Causeni	Causeni
Hagimus	Causeni	Causeni
Opaci	Causeni	Causeni
Plop-Stiubei	Causeni	Causeni
Popeasca	Stefan-Voda	Causeni
Saiti	Causeni	Causeni
Tanatari	Causeni	Causeni
Tanatarii Noi	Causeni	Causeni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Tocuz	Causeni	Causeni
	Ucrainca	Causeni	Causeni
	Ursoaia	Causeni	Causeni
	Zaim	Causeni	Causeni
21	CAZANESTI		
	Brinzenii Noi	Telenesti	Cazanesti
	Cazanesti	Telenesti	Cazanesti
	Chitcanii Vechi	Telenesti	Cazanesti
	Negureni	Telenesti	Cazanesti
	Ordasei	Telenesti	Cazanesti
	Pistruieni	Telenesti	Cazanesti
	Tirsitei	Telenesti	Cazanesti
23	CHIPERCENI		
	Biesti	Orhei	Chiperceni
	Chiperceni	Orhei	Chiperceni
	Crihana	Orhei	Chiperceni
	Podgoreni	Orhei	Chiperceni
	Pohrebenei	Orhei	Chiperceni
	Zahoreni	Orhei	Chiperceni
24	CHISCARENI		
	Bursuceni	Singerei	Chiscareni
	Chiscareni	Singerei	Chiscareni
	Ciuciuieni	Singerei	Chiscareni
	Coscodeni	Singerei	Chiscareni
	Dumbravita	Singerei	Chiscareni
	Iezarenii Vechi	Singerei	Chiscareni
	Pietrosu	Falesti	Chiscareni
	Taura Veche	Singerei	Chiscareni
25	CHISINAU		
	Chisinau	mun. Chisinau	Chisinau
	Codru	mun. Chisinau	Chisinau
	Condrita	mun. Chisinau	Chisinau
	Durlesti	mun. Chisinau	Chisinau
	Singera	mun. Chisinau	Chisinau

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Vatra	mun. Chisinau	Chisinau
26	CHISTELNITA		
	Chistelnita	Telenesti	Chistelnita
	Meseni	Rezina	Chistelnita
	Nucareni	Telenesti	Chistelnita
	Scorteni	Telenesti	Chistelnita
	Tintareni	Telenesti	Chistelnita
27	CIMISLIA		
	Cenac	Cimislia	Cimislia
	Cimislia	Cimislia	Cimislia
	Ciucur-Mingir	Cimislia	Cimislia
	Ecaterinovca	Cimislia	Cimislia
	Gradiste	Cimislia	Cimislia
	Ialpujeni	Cimislia	Cimislia
	Javgur	Cimislia	Cimislia
	Sadaclia	Basarabeasca	Cimislia
	Topala	Cimislia	Cimislia
	Valea Perjei	Cimislia	Cimislia
28	CIUCIULENI		
	Bobeica	Hincesti	Ciuciuleni
	Ciuciuleni	Hincesti	Ciuciuleni
	Dragusenii Noi	Hincesti	Ciuciuleni
	Secareni	Hincesti	Ciuciuleni
	Stolniceni	Hincesti	Ciuciuleni
29	CIUTULESTI		
	Casunca	Floresti	Ciutulesti
	Ciutulesti	Floresti	Ciutulesti
	Domulgeni	Floresti	Ciutulesti
	Prodanesti	Floresti	Ciutulesti
	Stefanesti	Floresti	Ciutulesti
30	CNEAZEVCA		
	Bestemac	Leova	Cneazevca
	Ceadir	Leova	Cneazevca
	Cneazevca	Leova	Cneazevca

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Colibabovca	Leova	Cneazevca
	Covurlui	Leova	Cneazevca
	Orac	Leova	Cneazevca
	Sarateni	Leova	Cneazevca
	Saratica Noua	Leova	Cneazevca
	Tomaiul Nou	Leova	Cneazevca
	Vozneseni	Leova	Cneazevca
31	<i>COCIERI</i>		
	Cocieri	Dubasari	Cocieri
	Corjova	UTA din Stinga Nistrului	Cocieri
	Molovata Noua	Dubasari	Cocieri
33	<i>COPCEAC</i>		
	Carbalia	UTA Gagauzia	Copceac
	Copceac	UTA Gagauzia	Copceac
34	<i>CORJEUTI</i>		
	Balasinesti	Briceni	Corjeuti
	Bogdanesti	Briceni	Corjeuti
	Caracusenii Vechi	Briceni	Corjeuti
	Constantinovca	Edinet	Corjeuti
	Corjeuti	Briceni	Corjeuti
	Pererita	Briceni	Corjeuti
	Tetcani	Briceni	Corjeuti
	Trinca	Edinet	Corjeuti
35	<i>CORNESTI</i>		
	Boghenii Noi	Ungheni	Cornesti
	Condratesti	Ungheni	Cornesti
	Cornesti	Ungheni	Cornesti
	Cornesti	Ungheni	Cornesti
	Hircesti	Ungheni	Cornesti
	Magurele	Ungheni	Cornesti
	Sinesti	Ungheni	Cornesti
	Tescureni	Ungheni	Cornesti
36	<i>COSNITA</i>		
	Cosnita	Dubasari	Cosnita

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Dorotcaia	Dubasari	Cosnita
Pirita	Dubasari	Cosnita
38	<i>COSTESTI</i>	
Braniste	Riscani	Costesti
Camenca	Glodeni	Costesti
Costesti	Ialoveni	Costesti
Costesti	Riscani	Costesti
Duruitoarea Noua	Riscani	Costesti
Galaseni	Riscani	Costesti
Hansca	Ialoveni	Costesti
Petruseni	Riscani	Costesti
Pojareni	Ialoveni	Costesti
Saptebani	Riscani	Costesti
Varatic	Riscani	Costesti
Zimbreni	Ialoveni	Costesti
39	<i>COTIUIJENII MARI</i>	
Cobilea	Soldanesti	Cotiujenii Mari
Cotiujenii Mari	Soldanesti	Cotiujenii Mari
Dobrusa	Soldanesti	Cotiujenii Mari
Pohoarna	Soldanesti	Cotiujenii Mari
40	<i>CRICOVA</i>	
Ciorescu	mun. Chisinau	Cricova
Cricova	mun. Chisinau	Cricova
Drasliceni	Criuleni	Cricova
Ghidighici	mun. Chisinau	Cricova
Gratiesti	mun. Chisinau	Cricova
Hrusova	Criuleni	Cricova
Magdacesti	Criuleni	Cricova
Pascani	Criuleni	Cricova
Stauceni	mun. Chisinau	Cricova
Zaicana	Criuleni	Cricova
41	<i>CRIULENI</i>	
Boscana	Criuleni	Criuleni
Cosernita	Criuleni	Criuleni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Criuleni	Criuleni	Criuleni
	Cruglic	Criuleni	Criuleni
	Hirtopul Mare	Criuleni	Criuleni
	Izbiste	Criuleni	Criuleni
	Onitcani	Criuleni	Criuleni
	Slobozia-Dusca	Criuleni	Criuleni
	Ustia	Dubasari	Criuleni
42	<i>CUIZAUCA</i>		
	Busauca	Rezina	Cuizauca
	Cogilniceni	Rezina	Cuizauca
	Cuizauca	Rezina	Cuizauca
	Ghiduleni	Rezina	Cuizauca
	Horodiste	Rezina	Cuizauca
	Lalova	Rezina	Cuizauca
	Mincenii de Jos	Rezina	Cuizauca
	Otac	Rezina	Cuizauca
	Pereni	Rezina	Cuizauca
43	<i>CUNICEA</i>		
	Cuhurestii de Jos	Floresti	Cunicea
	Cuhurestii de Sus	Floresti	Cunicea
	Cunicea	Floresti	Cunicea
	Japca	Floresti	Cunicea
	Napadova	Floresti	Cunicea
	Sanatauca	Floresti	Cunicea
44	<i>DONDUSENI</i>		
	Cernoleuca	Donduseni	Donduseni
	Climauti	Donduseni	Donduseni
	Corbu	Donduseni	Donduseni
	Donduseni	Donduseni	Donduseni
	Donduseni	Donduseni	Donduseni
	Elizavetovca	Donduseni	Donduseni
	Horodiste	Donduseni	Donduseni
	Mosana	Donduseni	Donduseni
	Pivniceni	Donduseni	Donduseni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Plop	Donduseni	Donduseni
	Rediul Mare	Donduseni	Donduseni
	Sudarca	Donduseni	Donduseni
	Taul	Donduseni	Donduseni
45	<i>DROCHIA</i>		
	Antoneuca	Drochia	Drochia
	Baroncea	Drochia	Drochia
	Chetrosu	Drochia	Drochia
	Dominteni	Drochia	Drochia
	Drochia	Drochia	Drochia
	Drochia	Drochia	Drochia
	Gribova	Drochia	Drochia
	Miciurin	Drochia	Drochia
	Nicoreni	Drochia	Drochia
	Ochiul Alb	Drochia	Drochia
	Pervomaiscoe	Drochia	Drochia
	Petreni	Drochia	Drochia
	Sofia	Drochia	Drochia
	Suri	Drochia	Drochia
	Tarigrad	Drochia	Drochia
46	<i>DUBASARII VECHI</i>		
	Balabanesti	Criuleni	Dubasarii Vechi
	Corjova	Criuleni	Dubasarii Vechi
	Delacau	Anenii Noi	Dubasarii Vechi
	Dubasarii Vechi	Criuleni	Dubasarii Vechi
	Puhaceni	Anenii Noi	Dubasarii Vechi
	Serpeni	Anenii Noi	Dubasarii Vechi
	Speia	Anenii Noi	Dubasarii Vechi
47	<i>EDINET</i>		
	Cupcini	Edinet	Edinet
	Edinet	Edinet	Edinet
48	<i>FALESTI</i>		
	Albinetul Vechi	Falesti	Falesti
	Bocani	Falesti	Falesti

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Calinesti	Falesti	Falesti
Calugar	Falesti	Falesti
Ciolacu Nou	Falesti	Falesti
Egorovca	Falesti	Falesti
Falesti	Falesti	Falesti
Falestii Noi	Falesti	Falesti
Hincesti	Falesti	Falesti
Iscau	Falesti	Falesti
Logofteni	Falesti	Falesti
Musteata	Falesti	Falesti
Navirnet	Falesti	Falesti
Pinzareni	Falesti	Falesti
Pruteni	Falesti	Falesti
Risipeni	Falesti	Falesti
Sarata Veche	Falesti	Falesti
Scumpia	Falesti	Falesti
49 <i>FLORESTI</i>		
Alexeevca	Floresti	Floresti
Bahrinesti	Floresti	Floresti
Ciripcau	Floresti	Floresti
Cosernita	Floresti	Floresti
Floresti	Floresti	Floresti
Ghindesti	Floresti	Floresti
Ghindesti	Floresti	Floresti
Gura Cainarului	Floresti	Floresti
Gura Camencii	Floresti	Floresti
Lunga	Floresti	Floresti
Marculesti	Floresti	Floresti
Marculesti	Floresti	Floresti
Prajila	Floresti	Floresti
Putinesti	Floresti	Floresti
Radulenii Vechi	Floresti	Floresti
Rogojeni	Soldanesti	Floresti
Rosietici	Floresti	Floresti

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Varvareuca	Floresti	Floresti
50	FRUMUSICA		
	Cainarii Vechi	Soroca	Frumusica
	Frumusica	Floresti	Frumusica
	Iliciovca	Floresti	Frumusica
	Izvoare	Floresti	Frumusica
	Sevirova	Floresti	Frumusica
	Trifanesti	Floresti	Frumusica
51	GIURGIULESTI		
	Brinza	Cahul	Giurgiuilesti
	Cislita-Prut	Cahul	Giurgiuilesti
	Giurgiuilesti	Cahul	Giurgiuilesti
	Slobozia Mare	Cahul	Giurgiuilesti
	Valeni	Cahul	Giurgiuilesti
52	GLINJENI		
	Catranic	Falesti	Glinjeni
	Glinjeni	Falesti	Glinjeni
	Marandeni	Falesti	Glinjeni
	Pompa	Falesti	Glinjeni
53	GLODENI		
	Cajba	Glodeni	Glodeni
	Danu	Glodeni	Glodeni
	Dusmani	Glodeni	Glodeni
	Fundurii Noi	Glodeni	Glodeni
	Glodeni	Glodeni	Glodeni
	Hijdieni	Glodeni	Glodeni
	Iabloana	Glodeni	Glodeni
	Petrunea	Glodeni	Glodeni
54	GOTESTI		
	Ciobalaccia	Cantemir	Gotesti
	Gotesti	Cantemir	Gotesti
	Plopi	Cantemir	Gotesti
	Tiganca	Cantemir	Gotesti
55	GURA GALBENEI		

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Albina	Cimislia	Gura Galbenei
Gura Galbenei	Cimislia	Gura Galbenei
Hirtop	Cimislia	Gura Galbenei
Ivanovca Noua	Cimislia	Gura Galbenei
Lipoveni	Cimislia	Gura Galbenei
56	<i>HINCESTI</i>	
Bardar	Ialoveni	Hincesti
Bozieni	Hincesti	Hincesti
Buteni	Hincesti	Hincesti
Caracui	Hincesti	Hincesti
Firladeni	Hincesti	Hincesti
Fundul Galbenei	Hincesti	Hincesti
Hincesti	Hincesti	Hincesti
Loganesti	Hincesti	Hincesti
Mereseni	Hincesti	Hincesti
Sarata-Galbena	Hincesti	Hincesti
57	<i>HLINAIA</i>	
Halahora de Sus	Briceni	Hlinaia
Hincauti	Edinet	Hlinaia
Hlinaia	Edinet	Hlinaia
Mihaileni	Briceni	Hlinaia
Rotunda	Edinet	Hlinaia
58	<i>IALOVENI</i>	
Bacioi	mun. Chisinau	Ialoveni
Dancenii	Ialoveni	Ialoveni
Ialoveni	Ialoveni	Ialoveni
Malcoci	Ialoveni	Ialoveni
Milestii Mici	Ialoveni	Ialoveni
Nimoreni	Ialoveni	Ialoveni
Sociteni	Ialoveni	Ialoveni
Suruceni	Ialoveni	Ialoveni
59	<i>IARGARA</i>	
Baius	Leova	Iargara
Borogani	Leova	Iargara

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Iargara	Leova	Iargara
Tigheci	Leova	Iargara
60	LAPUSNA	
Balceana	Hincesti	Lapusna
Boghiceni	Hincesti	Lapusna
Lapusna	Hincesti	Lapusna
Pascani	Hincesti	Lapusna
Pervomaiscoe	Hincesti	Lapusna
Sipoteni	Hincesti	Lapusna
Sofia	Hincesti	Lapusna
61	LEOVA	
Cazangic	Leova	Leova
Cupcui	Leova	Leova
Filipeni	Leova	Leova
Hanasenii Noi	Leova	Leova
Leova	Leova	Leova
Romanovca	Leova	Leova
Sarata Noua	Leova	Leova
Sarata-Razesii	Leova	Leova
Sirma	Leova	Leova
Toceni	Cantemir	Leova
Tochile-Raducani	Leova	Leova
Tomai	Leova	Leova
62	LEUSENI	
Calmatui	Hincesti	Leuseni
Cioara	Hincesti	Leuseni
Cotul Morii	Hincesti	Leuseni
Crasnoarmeiscoe	Hincesti	Leuseni
Dancu	Hincesti	Leuseni
Ivanovca	Hincesti	Leuseni
Leuseni	Hincesti	Leuseni
Nemteni	Hincesti	Leuseni
Obileni	Hincesti	Leuseni
Onesti	Hincesti	Leuseni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Poganești	Hincești	Leuseni
63	LIPCANI		
	Beleavinti	Briceni	Lipcani
	Coteala	Briceni	Lipcani
	Criva	Briceni	Lipcani
	Drepcăuți	Briceni	Lipcani
	Hlina	Briceni	Lipcani
	Larga	Briceni	Lipcani
	Lipcani	Briceni	Lipcani
	Medveja	Briceni	Lipcani
	Sirauti	Briceni	Lipcani
	Slobozia-Sirauti	Briceni	Lipcani
64	LOZOVA		
	Bursuc	Nisporeni	Lozova
	Dolna	Straseni	Lozova
	Lozova	Straseni	Lozova
	Micleușeni	Straseni	Lozova
	Sadova	Calarasi	Lozova
	Vorniceni	Straseni	Lozova
65	MASCAUTI		
	Holercani	Dubasari	Mascauti
	Jevreni	Criuleni	Mascauti
	Marcauti	Dubasari	Mascauti
	Mascauti	Criuleni	Mascauti
	Raculești	Criuleni	Mascauti
	Trebujeni	Orhei	Mascauti
66	MERENI		
	Bubuieci	mun. Chisinau	Mereni
	Chirca	Anenii Noi	Mereni
	Cimiseni	Criuleni	Mereni
	Floreni	Anenii Noi	Mereni
	Maximovca	Anenii Noi	Mereni
	Mereni	Anenii Noi	Mereni
	Merenii Noi	Anenii Noi	Mereni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
67	MIHAILOVCA		
	Batir	Cimislia	Mihailovca
	Iserlia	Basarabeasca	Mihailovca
	Mihailovca	Cimislia	Mihailovca
	Satul Nou	Cimislia	Mihailovca
	Selemet	Cimislia	Mihailovca
	Suric	Cimislia	Mihailovca
	Troitcoe	Cimislia	Mihailovca
68	MILESTI		
	Balanesti	Nisporeni	Milesti
	Ciutesti	Nisporeni	Milesti
	Milesti	Nisporeni	Milesti
	Radenii Vechi	Ungheni	Milesti
	Vinatori	Nisporeni	Milesti
69	MINDRESTI		
	Cisla	Telenesti	Mindresti
	Ciulucani	Telenesti	Mindresti
	Ghiliceni	Telenesti	Mindresti
	Mindresti	Telenesti	Mindresti
	Zgardesti	Telenesti	Mindresti
70	NISPORENI		
	Barboieni	Nisporeni	Nisporeni
	Bolduresti	Nisporeni	Nisporeni
	Boltun	Nisporeni	Nisporeni
	Cioresti	Nisporeni	Nisporeni
	Cristesti	Nisporeni	Nisporeni
	Grozesti	Nisporeni	Nisporeni
	Iurceni	Nisporeni	Nisporeni
	Macaresti	Ungheni	Nisporeni
	Nisporeni	Nisporeni	Nisporeni
	Seliste	Nisporeni	Nisporeni
	Soltanesti	Nisporeni	Nisporeni
	Valea-Trestieni	Nisporeni	Nisporeni
	Varzaresti	Nisporeni	Nisporeni

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
71	OBREJA VECHE		
	Hiliuti	Falesti	Obreja Veche
	Ilenuta	Falesti	Obreja Veche
	Limbenii Noi	Glodeni	Obreja Veche
	Limbenii Vechi	Glodeni	Obreja Veche
	Obreja Veche	Falesti	Obreja Veche
	Ustia	Glodeni	Obreja Veche
72	OCNITA		
	Birnova	Ocnita	Ocnita
	Clocusna	Ocnita	Ocnita
	Dingeni	Ocnita	Ocnita
	Frunza	Ocnita	Ocnita
	Girbova	Ocnita	Ocnita
	Hadarauti	Ocnita	Ocnita
	Lencauti	Ocnita	Ocnita
	Lipnic	Ocnita	Ocnita
	Mihalaseni	Ocnita	Ocnita
	Naslavcea	Ocnita	Ocnita
	Ocnita	Ocnita	Ocnita
	Ocnita	Ocnita	Ocnita
73	OLANESTI		
	Antonesti	Stefan-Voda	Olanesti
	Caplani	Stefan-Voda	Olanesti
	Carahasani	Stefan-Voda	Olanesti
	Crocmaz	Stefan-Voda	Olanesti
	Olanesti	Stefan-Voda	Olanesti
	Palanca	Stefan-Voda	Olanesti
	Purcari	Stefan-Voda	Olanesti
	Tudora	Stefan-Voda	Olanesti
74	ORHEI		
	Bolohan	Orhei	Orhei
	Braviceni	Orhei	Orhei
	Cucuruzeni	Orhei	Orhei
	Isacova	Orhei	Orhei

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Ivancea	Orhei	Orhei
Malaiesti	Orhei	Orhei
Mitoc	Orhei	Orhei
Morozeni	Orhei	Orhei
Neculaieuca	Orhei	Orhei
Orhei	Orhei	Orhei
Pelivan	Orhei	Orhei
Piatra	Orhei	Orhei
Pohorniceni	Orhei	Orhei
Seliste	Orhei	Orhei
Step-Soci	Orhei	Orhei
Vatici	Orhei	Orhei
Zorile	Orhei	Orhei
75	OTACI	
Arionesti	Donduseni	Otaci
Briceni	Donduseni	Otaci
Calarasovca	Ocnita	Otaci
Mereseuca	Ocnita	Otaci
Otaci	Ocnita	Otaci
Pocrovca	Donduseni	Otaci
Rudi	Soroca	Otaci
Sauca	Ocnita	Otaci
Unguri	Ocnita	Otaci
Valcinet	Ocnita	Otaci
76	PECISTE	
Chipesca	Soldanesti	Peciste
Fuzauca	Soldanesti	Peciste
Gauzeni	Soldanesti	Peciste
Ignatei	Rezina	Peciste
Peciste	Rezina	Peciste
Pripiceni-Razesi	Rezina	Peciste
Raspopeni	Soldanesti	Peciste
Samascani	Soldanesti	Peciste
77	PEPENI	

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Balasești	Singerei	Pepeni
	Banesti	Telenesti	Pepeni
	Pepeni	Singerei	Pepeni
	Prepelita	Singerei	Pepeni
78	PERESECCINA		
	Donici	Orhei	Pereseccina
	Isnovat	Criuleni	Pereseccina
	Micauti	Straseni	Pereseccina
	Miclești	Criuleni	Pereseccina
	Pereseccina	Orhei	Pereseccina
	Radeni	Straseni	Pereseccina
	Riscova	Criuleni	Pereseccina
	Romanesti	Straseni	Pereseccina
	Samananca	Orhei	Pereseccina
	Telescu	Orhei	Pereseccina
79	PIRLITA		
	Agronomovca	Ungheni	Pirlita
	Alexeevca	Ungheni	Pirlita
	Bumbata	Ungheni	Pirlita
	Busila	Ungheni	Pirlita
	Chirileni	Ungheni	Pirlita
	Pirlita	Ungheni	Pirlita
	Todirești	Ungheni	Pirlita
80	PUHOI		
	Chetrosu	Anenii Noi	Puhoi
	Geamana	Anenii Noi	Puhoi
	Puhoi	Ialoveni	Puhoi
	Tipala	Ialoveni	Puhoi
	Varatic	Ialoveni	Puhoi
81	RACOVAT		
	Dubna	Soroca	Racovat
	Racovat	Soroca	Racovat
	Redi-Ceresnovat	Soroca	Racovat
	Stoicani	Soroca	Racovat

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
82	<i>RADENI</i>		
	Cornova	Ungheni	Radeni
	Dereneu	Calarasi	Radeni
	Hirova	Calarasi	Radeni
	Hoginesti	Calarasi	Radeni
	Napadeni	Ungheni	Radeni
	Oniscani	Calarasi	Radeni
	Radeni	Calarasi	Radeni
83	<i>RAZENI</i>		
	Carbuna	Ialoveni	Razeni
	Cigirleni	Ialoveni	Razeni
	Codreni	Cimislia	Razeni
	Horesti	Ialoveni	Razeni
	Molesti	Ialoveni	Razeni
	Porumbrei	Cimislia	Razeni
	Razeni	Ialoveni	Razeni
	Sagaidac	Cimislia	Razeni
84	<i>REZINA</i>		
	Ciniseuti	Rezina	Rezina
	Echimauti	Rezina	Rezina
	Gordinesti	Rezina	Rezina
	Lipcenii	Rezina	Rezina
	Mateuti	Rezina	Rezina
	Papauti	Rezina	Rezina
	Rezina	Rezina	Rezina
	Saharna Noua	Rezina	Rezina
	Sircova	Rezina	Rezina
	Solonceni	Rezina	Rezina
	Tareuca	Rezina	Rezina
	Trifesti	Rezina	Rezina
85	<i>RISCANI</i>		
	Alexandresti	Riscani	Riscani
	Alunis	Riscani	Riscani
	Boroseni Noi	Riscani	Riscani

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Malinovscoe	Riscani	Riscani
Mihaileni	Riscani	Riscani
Nihoreni	Riscani	Riscani
Racaria	Riscani	Riscani
Recea	Riscani	Riscani
Riscani	Riscani	Riscani
Sturzeni	Riscani	Riscani
Sumna	Riscani	Riscani
Vasileuti	Riscani	Riscani
86	RUSENI	
Birladeni	Ocnita	Ruseni
Goleni	Edinet	Ruseni
Grinauti-Moldova	Ocnita	Ruseni
Parcova	Edinet	Ruseni
Ruseni	Edinet	Ruseni
87	RUSESTII NOI	
Horodca	Ialoveni	Rusestii Noi
Rusestii Noi	Ialoveni	Rusestii Noi
Ulmu	Ialoveni	Rusestii Noi
Vasieni	Ialoveni	Rusestii Noi
88	SARATENII VECHI	
Ciocilteni	Orhei	Saratenii Vechi
Clisova	Orhei	Saratenii Vechi
Codrul Nou	Telenesti	Saratenii Vechi
Corobceni	Telenesti	Saratenii Vechi
Ratus	Telenesti	Saratenii Vechi
Saratenii Vechi	Telenesti	Saratenii Vechi
Suhuluceni	Telenesti	Saratenii Vechi
Verejeni	Telenesti	Saratenii Vechi
89	SCULENI	
Buciumeni	Ungheni	Sculeni
Cioropcani	Ungheni	Sculeni
Horesti	Falesti	Sculeni
Izvoare	Falesti	Sculeni

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Sculeni	Ungheni	Sculeni
Taxobeni	Falesti	Sculeni
90	SINGEREI	
Biliceni Vechi	Singerei	Singerei
Copaceni	Singerei	Singerei
Cotiujenii Mici	Singerei	Singerei
Draganesti	Singerei	Singerei
Grigorauca	Singerei	Singerei
Izvoare	Singerei	Singerei
Nicolaevca	Floresti	Singerei
Radoaia	Singerei	Singerei
Singerei	Singerei	Singerei
Singereii Noi	Singerei	Singerei
91	SOLDANESTI	
Alcedar	Soldanesti	Soldanesti
Hligeni	Soldanesti	Soldanesti
Mihuleni	Soldanesti	Soldanesti
Oliscani	Soldanesti	Soldanesti
Parcani	Soldanesti	Soldanesti
Poiana	Soldanesti	Soldanesti
Sestaci	Soldanesti	Soldanesti
Sipca	Soldanesti	Soldanesti
Soldanesti	Soldanesti	Soldanesti
92	SOROCA	
Cosauti	Soroca	Soroca
Egoreni	Soroca	Soroca
Hristici	Soroca	Soroca
Ocolina	Soroca	Soroca
Parcani	Soroca	Soroca
Pirlita	Soroca	Soroca
Regina Maria	Soroca	Soroca
Rublenita	Soroca	Soroca
Soroca	Soroca	Soroca
Trifauti	Soroca	Soroca

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Vadeni	Soroca	Soroca
Vasilcau	Soroca	Soroca
Volovita	Soroca	Soroca
Zastinca	Soroca	Soroca
93 <i>STEFAN-VODA</i>		
Alava	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Brezoaia	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Cioburciu	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Copceac	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Festelita	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Marianca de Jos	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Rascaietii	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Semionovca	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Slobozia	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Stefanesti	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Stefan-Voda	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Talmază	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Volintiri	Stefan-Voda	Stefan-Voda
94 <i>STRASENI</i>		
Capriana	Straseni	Straseni
Cojusna	Straseni	Straseni
Ghelauza	Straseni	Straseni
Negresti	Straseni	Straseni
Panasesti	Straseni	Straseni
Roscani	Straseni	Straseni
Scoreni	Straseni	Straseni
Sireti	Straseni	Straseni
Straseni	Straseni	Straseni
Tataresti	Straseni	Straseni
Truseni	mun. Chisinau	Straseni
95 <i>SUSLENI</i>		
Berezlogi	Orhei	Susleni
Bulaiesti	Orhei	Susleni
Jora de Mijloc	Orhei	Susleni

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Mirzesti	Orhei	Susleni
Molovata	Dubasari	Susleni
Oxentea	Dubasari	Susleni
Susleni	Orhei	Susleni
Viscauti	Orhei	Susleni
96	TARACLIA	
Albota de Jos	Taraclia	Taraclia
Albota de Sus	Taraclia	Taraclia
Aluatu	Taraclia	Taraclia
Balabanu	Taraclia	Taraclia
Budai	Taraclia	Taraclia
Cairaclia	Taraclia	Taraclia
Cealic	Taraclia	Taraclia
Corten	Taraclia	Taraclia
Musaitu	Taraclia	Taraclia
Novosiolovca	Taraclia	Taraclia
Salcia	Taraclia	Taraclia
Taraclia	Taraclia	Taraclia
97	TELENESTI	
Bogzesti	Telenesti	Telenesti
Budai	Telenesti	Telenesti
Crasnaseni	Telenesti	Telenesti
Hiriseni	Telenesti	Telenesti
Inesti	Telenesti	Telenesti
Leuseni	Telenesti	Telenesti
Telenesti	Telenesti	Telenesti
Vasieni	Telenesti	Telenesti
98	TEREBNA	
Alexeevca	Edinet	Terebna
Badragii Noi	Edinet	Terebna
Badragii Vechi	Edinet	Terebna
Brinzeni	Edinet	Terebna
Corpaci	Edinet	Terebna
Cuconestii Noi	Edinet	Terebna

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Hancauti	Edinet	Terebna
	Terebna	Edinet	Terebna
	Zabriceni	Edinet	Terebna
99	TIRNOVA		
	Baraboi	Donduseni	Tirnova
	Maramonovca	Drochia	Tirnova
	Mindic	Drochia	Tirnova
	Salvirii Vechi	Drochia	Tirnova
	Scaieni	Donduseni	Tirnova
	Tirnova	Donduseni	Tirnova
	Fintinita	Drochia	Tirnova
	Frasin	Donduseni	Tirnova
100	TIRNOVA		
	Lopatnic	Edinet	Tirnova
	Tirnova	Edinet	Tirnova
	Blesteni	Edinet	Tirnova
	Burlanesti	Edinet	Tirnova
	Fetesti	Edinet	Tirnova
	Gordinesti	Edinet	Tirnova
	Viisoara	Edinet	Tirnova
101	TVARDITA		
	Tvardita	Taraclia	Tvardita
	Valea Perjei	Taraclia	Tvardita
102	UNGHENI		
	Bratuleni	Nisporeni	Ungheni
	Cetireni	Ungheni	Ungheni
	Costuleni	Ungheni	Ungheni
	Floritoaia Veche	Ungheni	Ungheni
	Manoilesti	Ungheni	Ungheni
	Morenii Noi	Ungheni	Ungheni
	Petresti	Ungheni	Ungheni
	Ungheni	Ungheni	Ungheni
	Untesti	Ungheni	Ungheni
	Valea Mare	Ungheni	Ungheni

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Zagarancea	Ungheni	Ungheni
22 <i>UTAG -CEADIR-LUNGA</i>		
Baurci	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Besghioz	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Cazaclia	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Ceadir-Lunga	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Chioselia Rusa	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Chiriet-Lunga	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Congaz	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Cotovscoe	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Gaidar	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Joltai	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Svetlii	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
Tomai	UTA Gagauzia	UTAG -Ceadir-Lunga
32 <i>UTAG -COMRAT</i>		
Avdarma	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Besalma	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Bugeac	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Chirsova	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Cioc-Maidan	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Comrat	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Congazcicul de Sus	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Dezghingea	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
Ferapontievca	UTA Gagauzia	UTAG - Comrat
107 <i>UTAG -VULCANESTI</i>		
Cismichioi	UTA Gagauzia	UTAG -Vulcanesti
Etulia	UTA Gagauzia	UTAG -Vulcanesti
Vulcanesti	UTA Gagauzia	UTAG -Vulcanesti
103 <i>VADUL LUI VODA</i>		
Baltata	Criuleni	Vadul lui Voda
Budesti	mun. Chisinau	Vadul lui Voda
Colonita	mun. Chisinau	Vadul lui Voda
Cruzesti	mun. Chisinau	Vadul lui Voda
Dolinnoe	Criuleni	Vadul lui Voda

	Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
	Tohatin	mun. Chisinau	Vadul lui Voda
	Vadul lui Voda	mun. Chisinau	Vadul lui Voda
104	VADUL-RASCOV		
	Climautii de Jos	Soldanesti	Vadul-Rascov
	Cusmirca	Soldanesti	Vadul-Rascov
	Salcia	Soldanesti	Vadul-Rascov
	Vadul-Rascov	Soldanesti	Vadul-Rascov
105	VARANCAU		
	Cernita	Floresti	Varancau
	Nimereuca	Soroca	Varancau
	Temeleuti	Floresti	Varancau
	Tirgul-Vertiujeni	Floresti	Varancau
	Varancau	Soroca	Varancau
	Vascauti	Floresti	Varancau
	Vertiujeni	Floresti	Varancau
	Zaluceni	Floresti	Varancau
106	VISNIOVCA		
	Capaclia	Cantemir	Visniovca
	Cociulia	Cantemir	Visniovca
	Haragis	Cantemir	Visniovca
	Sadic	Cantemir	Visniovca
	Samalia	Cantemir	Visniovca
	Visniovca	Cantemir	Visniovca
108	ZAICANI		
	Hiliuti	Riscani	Zaicani
	Horodiste	Riscani	Zaicani
	Pirjota	Riscani	Zaicani
	Pociumbauti	Riscani	Zaicani
	Pociumbeni	Riscani	Zaicani
	Zaicani	Riscani	Zaicani
109	ZGURITA		
	Baxani	Soroca	Zgurita
	Bulboci	Soroca	Zgurita
	Cotova	Drochia	Zgurita

Denumirea curentă a unității administrativ-teritoriale	Denumirea curentă a raionului	Denumirea noii municipalități
Palanca	Drochia	Zgurita
Popestii de Jos	Drochia	Zgurita
Popestii de Sus	Drochia	Zgurita
Schineni	Soroca	Zgurita
Zgurita	Drochia	Zgurita
110	ZIRNESTI	
Andrusul de Jos	Cahul	Zirnesti
Badicul Moldovenesc	Cahul	Zirnesti
Baurci-Moldoveni	Cahul	Zirnesti
Cucoara	Cahul	Zirnesti
Larga Noua	Cahul	Zirnesti
Zirnesti	Cahul	Zirnesti
111	ZUBRESTI	
Bucovat	Straseni	Zubresti
Chirianca	Straseni	Zubresti
Codreanca	Straseni	Zubresti
Galesti	Straseni	Zubresti
Greblesti	Straseni	Zubresti
Onesti	Straseni	Zubresti
Recea	Straseni	Zubresti
Tiganesti	Straseni	Zubresti
Varzarestii Noi	Calarasi	Zubresti
Voinova	Straseni	Zubresti
Zubresti	Straseni	Zubresti

ANEXA 2. DISTRIBUȚIA UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE ACTUALE ÎN MUNICIPALITĂȚILE DIN CADRUL MODELULUI DE ÎMPĂRȚIRE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A REPUBLICII MOLDOVA CU DOUĂ NIVELURI

	Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
1	ABACLIA		
	Abaclia	Basarabeasca	Abaclia
	Bascalia	Basarabeasca	Abaclia
2	ALBOTA DE SUS		
	Albota de Jos	Taraclia	Albota de Sus
	Albota de Sus	Taraclia	Albota de Sus
	Balabanu	Taraclia	Albota de Sus
	Cealfc	Taraclia	Albota de Sus
3	ALCEDAR		
	Alcedar	Soldanesti	Alcedar
	Poiana	Soldanesti	Alcedar
	Solonceni	Rezina	Alcedar
4	ALEXANDRU IOAN CUZA		
	Alexandru Ioan Cuza	Cahul	Alexandru Ioan Cuza
5	ANENII NOI		
	Anenii Noi	Anenii Noi	Anenii Noi
6	ARIONESTI		
	Arionesti	Donduseni	Arionesti
	Pocrovca	Donduseni	Arionesti
	Rudi	Soroca	Arionesti
	Unguri	Ocnita	Arionesti
7	AVDARMA		
	Avdarma	UTA Gagauzia	Avdarma
	Chiriet-Lunga	UTA Gagauzia	Avdarma
8	BACIOI		
	Bacioi	mun. Chisinau	Bacioi
9	BADICENI		
	Badiceni	Soroca	Badiceni
	Holosnita	Soroca	Badiceni
	Septelici	Soroca	Badiceni
	Solcani	Soroca	Badiceni
10	BAIMACLIA		
	Baimaclia	Cantemir	Baimaclia

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Cîrpești	Cantemir	Baimaclia
Enichioi	Cantemir	Baimaclia
Lingura	Cantemir	Baimaclia
Tartaul	Cantemir	Baimaclia
11 BALATINA		
Balatina	Glodeni	Balatina
Cuhnești	Glodeni	Balatina
12 BALCEANA		
Balceana	Hincești	Balceana
Negrea	Hincești	Balceana
Sofia	Hincești	Balceana
13 BALTI		
Balti	mun. Balti	Balti
Dobrogea Veche	Singerei	Balti
Elizaveta	mun. Balti	Balti
Sadovoe	mun. Balti	Balti
Tambula	Singerei	Balti
14 BARDAR		
Bardar	Ialoveni	Bardar
Pojareni	Ialoveni	Bardar
15 BASARABEASCA		
Basarabeasca	Basarabeasca	Basarabeasca
BATIR		
Batîr	Cimislia	Batir
Ciuflești	Causeni	Batir
Troïtcoe	Cimislia	Batir
17 BAURCI		
Baurci	UTA Gagauzia	Baurci
18 BIRUINTA		
Alexandreni	Singerei	Biruinta
Biruinta	Singerei	Biruinta
Heciul Nou	Singerei	Biruinta
Putinești	Florești	Biruinta
19 BOBEICA		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Bobeica	Hincesti	Bobeica
Sipoteni	Hincesti	Bobeica
Stolniceni	Hincesti	Bobeica
20 BOLDURESTI		
Bolduresti	Nisporeni	Bolduresti
Bratuleni	Nisporeni	Bolduresti
Valea-Trestieni	Nisporeni	Bolduresti
21 BOROSENII NOI		
Boroseni Noi	Riscani	Boroseni Noi
Vasileuti	Riscani	Boroseni Noi
22 BOSCANA		
Boscana	Criuleni	Boscana
Cosernita	Criuleni	Boscana
Hrusova	Criuleni	Boscana
Zaicana	Criuleni	Boscana
23 BRATUSENI		
Bratuseni	Edinet	Bratuseni
Chetrosica Noua	Edinet	Bratuseni
Sofrîncani	Edinet	Bratuseni
Stolniceni	Edinet	Bratuseni
24 BRAVICEA		
Bravicea	Calarasi	Bravicea
Meleseni	Calarasi	Bravicea
Tibirica	Calarasi	Bravicea
25 BRAVICENI		
Braviceni	Orhei	Braviceni
Malaiesti	Orhei	Braviceni
26 BRICENI		
Briceni	Briceni	Briceni
Grimancauti	Briceni	Briceni
27 BUBUIECI		
Bubuieci	mun. Chisinau	Bubuieci
Floreni	Anenii Noi	Bubuieci
28 BUDAI		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Bogzesti	Telenesti	Budai
Budai	Telenesti	Budai
Crasnaseni	Telenesti	Budai
Hiriseni	Telenesti	Budai
29 BUDESTI		
Baltata	Criuleni	Budesti
Budesti	mun. Chisinau	Budesti
Cruzesti	mun. Chisinau	Budesti
Tohatin	mun. Chisinau	Budesti
30 BUJOR		
Boghiceni	Hincesti	Bujor
Bujor	Hincesti	Bujor
Miresti	Hincesti	Bujor
Onesti	Hincesti	Bujor
Pervomaiscoe	Hincesti	Bujor
31 BULBOACA		
Bulboaca	Anenii Noi	Bulboaca
Calfa	Anenii Noi	Bulboaca
Roscani	Anenii Noi	Bulboaca
Telita	Anenii Noi	Bulboaca
32 BULBOCI		
Baxani	Soroca	Bulboci
Bulboci	Soroca	Bulboci
Regina Maria	Soroca	Bulboci
Schineni	Soroca	Bulboci
33 BURLACENI		
Burlaceni	Cahul	Burlaceni
Iujnoe	Cahul	Burlaceni
34 BURLACU		
Borceag	Cahul	Burlacu
Burlacu	Cahul	Burlacu
Chioselia Mare	Cahul	Burlacu
Taraclia de Salcie	Cahul	Burlacu
35 CAHUL		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Cahul	Cahul	Cahul
Crihana Veche	Cahul	Cahul
Manta	Cahul	Cahul
Rosu	Cahul	Cahul
36 CAINARI		
Cainari	Causeni	Cainari
Chircaiestii Noi	Causeni	Cainari
Cîrnatonii Noi	Causeni	Cainari
Coscalia	Causeni	Cainari
Gangura	Ialoveni	Cainari
Pervomaisc	Causeni	Cainari
Zolotievca	Anenii Noi	Cainari
37 CAINARII VECHI		
Cainarii Vechi	Soroca	Cainarii Vechi
Frumusica	Floresti	Cainarii Vechi
Izvoare	Floresti	Cainarii Vechi
Seirova	Floresti	Cainarii Vechi
Trifanesti	Floresti	Cainarii Vechi
38 CALARASI		
Calarasi	Calarasi	Calarasi
Niscani	Calarasi	Calarasi
Paulesti	Calarasi	Calarasi
Tuzara	Calarasi	Calarasi
39 CALINESTI		
Calinesti	Falesti	Calinesti
Chetris	Falesti	Calinesti
Hîncesti	Falesti	Calinesti
Pruteni	Falesti	Calinesti
Viisoara	Glodeni	Calinesti
40 CALUGAR		
Albinetul Vechi	Falesti	Calugar
Calugar	Falesti	Calugar
Musteata	Falesti	Calugar
41 CANTEMIR		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Antonesti	Cantemir	Cantemir
Cania	Cantemir	Cantemir
Cantemir	Cantemir	Cantemir
Plopi	Cantemir	Cantemir
Stoianovca	Cantemir	Cantemir
Tiganca	Cantemir	Cantemir
42 CAPLANI		
Caplani	Stefan-Voda	Caplani
43 CARAHASANI		
Antonesti	Stefan-Voda	Carahasani
Carahasani	Stefan-Voda	Carahasani
44 CARPINENI		
Carpineni	Hincesti	Carpineni
45 CAUSENI		
Baccealia	Causeni	Causeni
Causeni	Causeni	Causeni
Cîrnateni	Causeni	Causeni
Grigorievca	Causeni	Causeni
Plop-Stiubei	Causeni	Causeni
46 CAZACLIA		
Cazaclia	UTA Gagauzia	Cazaclia
47 CAZANESTI		
Brînzenii Noi	Telenesti	Cazanesti
Cazanesti	Telenesti	Cazanesti
Ordasei	Telenesti	Cazanesti
Pistruieni	Telenesti	Cazanesti
Tîrsitei	Telenesti	Cazanesti
48 CEADIR-LUNGA		
Besghioz	UTA Gagauzia	Ceadir-Lunga
Ceadîr-Lunga	UTA Gagauzia	Ceadir-Lunga
Gaidar	UTA Gagauzia	Ceadir-Lunga
49 CENAC		
Cenac	Cimislia	Cenac
Ialpugeni	Cimislia	Cenac

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Javgur	Cimislia	Cenac
Topala	Cimislia	Cenac
50	<i>CETIRENI</i>	
Alexeevca	Ungheni	Cetireni
Cetireni	Ungheni	Cetireni
Floritoaia Veche	Ungheni	Cetireni
Manoilesti	Ungheni	Cetireni
Untesti	Ungheni	Cetireni
51	<i>CHETROSU</i>	
Baroncea	Drochia	Chetrosu
Chetrosu	Drochia	Chetrosu
Gribova	Drochia	Chetrosu
Suri	Drochia	Chetrosu
52	<i>CHIOSELIA</i>	
Chioselia	Cantemir	Chioselia
Cîietu	Cantemir	Chioselia
Cîsla	Cantemir	Chioselia
Costangalia	Cantemir	Chioselia
Doina	Cahul	Chioselia
53	<i>CHIPERCENI</i>	
Biesti	Orhei	Chiperceni
Chiperceni	Orhei	Chiperceni
Crihana	Orhei	Chiperceni
Podgoreni	Orhei	Chiperceni
Zahoreni	Orhei	Chiperceni
54	<i>CHIRCAIESTI</i>	
Chircaiesti	Causeni	Chircaiesti
Hagimus	Causeni	Chircaiesti
55	<i>CHIRSOVA</i>	
Besalma	UTA Gagauzia	Chirsova
Chirsova	UTA Gagauzia	Chirsova
56	<i>CHISCARENI</i>	
Chiscareni	Singerei	Chiscareni
Ciuciuieni	Singerei	Chiscareni

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Iezarenii Vechi	Singerei	Chiscareni
Taura Veche	Singerei	Chiscareni
57 CHISINAU		
Chisinau	mun. Chisinau	Chisinau
58 CHISTELNITA		
Chistelnita	Telenesti	Chistelnita
Codrul Nou	Telenesti	Chistelnita
Tintareni	Telenesti	Chistelnita
59 CIMISLIA		
Cimislia	Cimislia	Cimislia
Ciucur-Mingir	Cimislia	Cimislia
60 CINISEUTI		
Ciniseuti	Rezina	Ciniseuti
Echimauti	Rezina	Ciniseuti
Gordinesti	Rezina	Ciniseuti
Pereni	Rezina	Ciniseuti
Pripiceni-Razesii	Rezina	Ciniseuti
Trifesti	Rezina	Ciniseuti
61 CIOCILTENI		
Ciocîlteni	Orhei	Ciocilteni
Clisova	Orhei	Ciocilteni
Saratenii Vechi	Telenesti	Ciocilteni
62 CIOC-MAIDAN		
Cioc-Maidan	UTA Gagauzia	Cioc-Maidan
63 CIORESCU		
Ciorescu	mun. Chisinau	Ciorescu
64 CIORESTI		
Cioresti	Nisporeni	Cioresti
Dolna	Straseni	Cioresti
65 CIOROPCANI		
Buciumeni	Ungheni	Cioropcani
Cioropcani	Ungheni	Cioropcani
66 CIRIPCAU		
Ciripcau	Floresti	Ciripcau

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Dubna	Soroca	Ciripcau
Stoicani	Soroca	Ciripcau
67 CISMICHIOI		
Cismichioi	UTA Gagauzia	Cismichioi
Etulia	UTA Gagauzia	Cismichioi
68 CIUCIULEA		
Ciuciulea	Glodeni	Ciuciulea
Dusmani	Glodeni	Ciuciulea
69 CIUCIULENI		
Ciuciuleni	Hincesti	Ciuciuleni
Dragusenii Noi	Hincesti	Ciuciuleni
Pascani	Hincesti	Ciuciuleni
Secareni	Hincesti	Ciuciuleni
70 CIUTULESTI		
Casunca	Floresti	Ciutulesti
Ciutulesti	Floresti	Ciutulesti
Domulgeni	Floresti	Ciutulesti
Prodanesti	Floresti	Ciutulesti
Stefanesti	Floresti	Ciutulesti
71 COBANI		
Camenca	Glodeni	Cobani
Cobani	Glodeni	Cobani
72 COBUSCA VECHÉ		
Botnaresti	Anenii Noi	Cobusca Veche
Chirca	Anenii Noi	Cobusca Veche
Cobusca Noua	Anenii Noi	Cobusca Veche
Cobusca Veche	Anenii Noi	Cobusca Veche
73 COCIERI		
Cocieri	Dubasari	Cocieri
Corjova	UTA din Stinga Nistrului	Cocieri
Molovata Noua	Dubasari	Cocieri
74 COCIULIA		
Capaclia	Cantemir	Cociulia
Cociulia	Cantemir	Cociulia

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Haragiș	Cantemir	Cociulia
Sadîc	Cantemir	Cociulia
Samalia	Cantemir	Cociulia
Visniovca	Cantemir	Cociulia
75 CODREANCA		
Codreanca	Straseni	Codreanca
Onesti	Straseni	Codreanca
Tiganesti	Straseni	Codreanca
76 CODRU		
Codru	mun. Chisinau	Codru
77 COJUSNA		
Cojusna	Straseni	Cojusna
78 COLIBASI		
Brînza	Cahul	Colibasi
Colibasi	Cahul	Colibasi
Vadul lui Isac	Cahul	Colibasi
79 COLONITA		
Colonita	mun. Chisinau	Colonita
Dolinnoe	Criuleni	Colonita
Maximovca	Anenii Noi	Colonita
80 COMRAT		
Bugeac	UTA Gagauzia	Comrat
Comrat	UTA Gagauzia	Comrat
Congazcicul de Sus	UTA Gagauzia	Comrat
81 CONGAZ		
Chioselia Rusa	UTA Gagauzia	Congaz
Congaz	UTA Gagauzia	Congaz
Cotovscoe	UTA Gagauzia	Congaz
Svetlîi	UTA Gagauzia	Congaz
82 COPANCA		
Copanca	Causeni	Copanca
83 COPCEAC		
Carbalia	UTA Gagauzia	Copceac
Copceac	UTA Gagauzia	Copceac

	Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
84	<i>CORJEUTI</i>		
	Corjeuti	Briceni	Corjeuti
85	<i>CORLATENI</i>		
	Corlateni	Riscani	Corlateni
	Singureni	Riscani	Corlateni
86	<i>CORNESTI</i>		
	Bumbata	Ungheni	Cornesti
	Cornesti	Ungheni	Cornesti
	Cornesti	Ungheni	Cornesti
	Tescureni	Ungheni	Cornesti
87	<i>COSCODENI</i>		
	Bocani	Falesti	Coscodeni
	Bursuceni	Singerei	Coscodeni
	Coscodeni	Singerei	Coscodeni
	Pietrosu	Falesti	Coscodeni
88	<i>COSERNITA</i>		
	Cernita	Floresti	Cosernita
	Cosernita	Floresti	Cosernita
	Temeleuti	Floresti	Cosernita
	Vascauti	Floresti	Cosernita
89	<i>COSNITA</i>		
	Cosnita	Dubasari	Cosnita
	Dorotcaia	Dubasari	Cosnita
	Pîrîta	Dubasari	Cosnita
90	<i>COSTESTI</i>		
	Braniste	Riscani	Costesti
	Costesti	Riscani	Costesti
	Duruitoarea Noua	Riscani	Costesti
	Galaseni	Riscani	Costesti
	Horodiste	Riscani	Costesti
	Petruseni	Riscani	Costesti
	Saptebani	Riscani	Costesti
	Varatic	Riscani	Costesti
91	<i>COSTESTI</i>		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Costesti	Ialoveni	Costesti
Hansca	Ialoveni	Costesti
92 COTIUJENI		
Beleavinti	Briceni	Cotiujeni
Berlinti	Briceni	Cotiujeni
Cotiujeni	Briceni	Cotiujeni
93 COTIUJENII MARI		
Cobîlea	Soldanesti	Cotiujenii Mari
Cotiujenii Mari	Soldanesti	Cotiujenii Mari
94 COTOVA		
Cotova	Drochia	Cotova
Palanca	Drochia	Cotova
95 COTUL MORII		
Cateleni	Hincesti	Cotul Morii
Cotul Morii	Hincesti	Cotul Morii
Ivanovca	Hincesti	Cotul Morii
Nemteni	Hincesti	Cotul Morii
Obileni	Hincesti	Cotul Morii
96 CRASNOARMEISCOE		
Crasnoarmeiscoe	Hincesti	Crasnoarmeiscoe
97 CRICOVA		
Cricova	mun. Chisinau	Cricova
98 CRIULENI		
Criuleni	Criuleni	Criuleni
Onitcani	Criuleni	Criuleni
Slobozia-Dusca	Criuleni	Criuleni
99 CROCMAZ		
Crocmaز	Stefan-Voda	Crocmaز
Palanca	Stefan-Voda	Crocmaز
Tudora	Stefan-Voda	Crocmaز
100 CUBOLTA		
Cubolta	Singerei	Cubolta
Dominteni	Drochia	Cubolta
Hasnasenii Mari	Drochia	Cubolta

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Iliciovca	Floresti	Cubolta
Moara de Piatra	Drochia	Cubolta
Petreni	Drochia	Cubolta
101 CUCOARA		
Badicul Moldovenesc	Cahul	Cucoara
Cucoara	Cahul	Cucoara
Larga Noua	Cahul	Cucoara
102 CUCONESTII NOI		
Badragii Noi	Edinet	Cuconestii Noi
Badragii Vechi	Edinet	Cuconestii Noi
Corpaci	Edinet	Cuconestii Noi
Cuconestii Noi	Edinet	Cuconestii Noi
Hancauti	Edinet	Cuconestii Noi
103 CUCURUZENI		
Cucuruzeni	Orhei	Cucuruzeni
Zorile	Orhei	Cucuruzeni
104 CUIZAUCA		
Busauca	Rezina	Cuizauca
Cogîlniceni	Rezina	Cuizauca
Cuizauca	Rezina	Cuizauca
Ghiduleni	Rezina	Cuizauca
Mincenii de Jos	Rezina	Cuizauca
Otac	Rezina	Cuizauca
105 CUNICEA		
Cuhurestii de Jos	Floresti	Cunicea
Cuhurestii de Sus	Floresti	Cunicea
Cunicea	Floresti	Cunicea
106 CUPCINI		
Cupcini	Edinet	Cupcini
Parcova	Edinet	Cupcini
107 CUSMIRCA		
Climautii de Jos	Soldanesti	Cusmirca
Cusmirca	Soldanesti	Cusmirca
Vadul-Rascov	Soldanesti	Cusmirca

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
108 DANU		
Danu	Glodeni	Danu
Iabloana	Glodeni	Danu
109 DEZGHINGEA		
Dezghingea	UTA Gagauzia	Dezghingea
110 DONDUSENI		
Cernoleuca	Donduseni	Donduseni
Corbu	Donduseni	Donduseni
Donduseni	Donduseni	Donduseni
Donduseni	Donduseni	Donduseni
Pivniceni	Donduseni	Donduseni
Rediul Mare	Donduseni	Donduseni
111 DRAGANESTI		
Cotiujenii Mici	Singerei	Draganesti
Draganesti	Singerei	Draganesti
Nicolaevca	Floresti	Draganesti
112 DRASLICENI		
Drasliceni	Criuleni	Drasliceni
Micauti	Straseni	Drasliceni
113 DROCHIA		
Antoneuca	Drochia	Drochia
Drochia	Drochia	Drochia
Miciurin	Drochia	Drochia
Pervomaiscoe	Drochia	Drochia
Tarigrad	Drochia	Drochia
114 DUBASARII VECHI		
Corjova	Criuleni	Dubasarii Vechi
Dubasarii Vechi	Criuleni	Dubasarii Vechi
115 DURLESTI		
Durlesti	mun. Chisinau	Durlesti
116 EDINET		
Edinet	Edinet	Edinet
117 ERMOCLIA		
Ermoclia	Stefan-Voda	Ermoclia

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Festelita	Stefan-Voda	Ermoclia
Popeasca	Stefan-Voda	Ermoclia
118 FALESTI		
Egorovca	Falesti	Falesti
Falesti	Falesti	Falesti
Falestii Noi	Falesti	Falesti
Pinzareni	Falesti	Falesti
119 FETESTI		
Fetesti	Edinet	Fetesti
Lopatnic	Edinet	Fetesti
Viisoara	Edinet	Fetesti
120 FIRLADENI		
Fîrladeni	Causeni	Firladeni
121 FLORESTI		
Alexeevca	Floresti	Floresti
Floresti	Floresti	Floresti
Gura Camencii	Floresti	Floresti
Marculesti	Floresti	Floresti
Varvareuca	Floresti	Floresti
122 FRUNZA		
Frunza	Ocnita	Frunza
Gîrbova	Ocnita	Frunza
Lencauti	Ocnita	Frunza
123 GEAMANA		
Ciobanovca	Anenii Noi	Geamana
Geamana	Anenii Noi	Geamana
Ochiul Ros	Anenii Noi	Geamana
124 GHETLOVA		
Ghetlova	Orhei	Ghetlova
Saseni	Calarasi	Ghetlova
125 GHIDIGHICI		
Ghidighici	mun. Chisinau	Ghidighici
126 GHILICENI		
Cîsla	Telenesti	Ghiliceni

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Dumbravita	Singerei	Ghiliceni
Ghiliceni	Telenesti	Ghiliceni
Zgardesti	Telenesti	Ghiliceni
127 GHINDESTI		
Ghindesti	Floresti	Ghindesti
Ghindesti	Floresti	Ghindesti
Pohoarna	Soldanesti	Ghindesti
Rogojeni	Soldanesti	Ghindesti
Rosietici	Floresti	Ghindesti
128 GIURGIULESTI		
Giurgiulesti	Cahul	Giurgiulesti
129 GLINJENI		
Catranic	Falesti	Glinjeni
Glinjeni	Falesti	Glinjeni
130 GLODENI		
Glodeni	Glodeni	Glodeni
Petrunea	Glodeni	Glodeni
131 GORDINESTI		
Blesteni	Edinet	Gordinesti
Burlanesti	Edinet	Gordinesti
Gordinesti	Edinet	Gordinesti
132 GOTESTI		
Ciobalaccia	Cantemir	Gotesti
Gotesti	Cantemir	Gotesti
133 GRADISTE		
Ecaterinovca	Cimislia	Gradiste
Gradiste	Cimislia	Gradiste
Hirtop	Cimislia	Gradiste
Valea Perjei	Cimislia	Gradiste
134 GRATIESTI		
Gratiesti	mun. Chisinau	Gratiesti
135 GROZESTI		
Barboieni	Nisporeni	Grozesti
Grozesti	Nisporeni	Grozesti

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Zberoia	Nisporeni	Grozesti
136 GURA GALBENEI		
Albina	Cimislia	Gura Galbenei
Gura Galbenei	Cimislia	Gura Galbenei
Ivanovca Noua	Cimislia	Gura Galbenei
Lipoveni	Cimislia	Gura Galbenei
137 HIJDIENI		
Cajba	Glodeni	Hijdieni
Hijdieni	Glodeni	Hijdieni
138 HINCESTI		
Bozieni	Hincesti	Hincesti
Buteni	Hincesti	Hincesti
Fîrladeni	Hincesti	Hincesti
Fundul Galbenei	Hincesti	Hincesti
Hîncesti	Hincesti	Hincesti
Loganesti	Hincesti	Hincesti
Mereseni	Hincesti	Hincesti
139 HIRBOVAT		
Hîrbovat	Anenii Noi	Hirbovat
140 HIRCESTI		
Boghenii Noi	Ungheni	Hircesti
Condratesti	Ungheni	Hircesti
Hîrcesti	Ungheni	Hircesti
Magurele	Ungheni	Hircesti
Sinesti	Ungheni	Hircesti
141 HLINAIA		
Halahora de Sus	Briceni	Hlinaia
Hincauti	Edinet	Hlinaia
Hlinaia	Edinet	Hlinaia
Mihaileni	Briceni	Hlinaia
Rotunda	Edinet	Hlinaia
142 HOGINESTI		
Hirova	Calarasi	Hoginesti
Hoginesti	Calarasi	Hoginesti

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Onișcani	Calarasi	Hoginesti
143 HORESTI		
Horesti	Ialoveni	Horesti
Zîmbreni	Ialoveni	Horesti
144 HORODISTE		
Buda	Calarasi	Horodiste
Cabaiesti	Calarasi	Horodiste
Horodiste	Calarasi	Horodiste
Pîrjolteni	Calarasi	Horodiste
145 IALOVENI		
Ialoveni	Ialoveni	Ialoveni
Milestii Mici	Ialoveni	Ialoveni
Sociteni	Ialoveni	Ialoveni
146 IARGARA		
Baius	Leova	Iargara
Borogani	Leova	Iargara
Iargara	Leova	Iargara
147 ISNOVAT		
Isnovat	Criuleni	Isnovat
Miclesti	Criuleni	Isnovat
Rîscova	Criuleni	Isnovat
148 IURCENI		
Boltun	Nisporeni	Iurceni
Bursuc	Nisporeni	Iurceni
Cristesti	Nisporeni	Iurceni
Iurceni	Nisporeni	Iurceni
149 IVANCEA		
Ivancea	Orhei	Ivancea
150 IZBISTE		
Cruglic	Criuleni	Izbiste
Hîrtopul Mare	Criuleni	Izbiste
Izbiste	Criuleni	Izbiste
151 IZVOARE		
Horesti	Falesti	Izvoare

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Izvoare	Falesti	Izvoare
Risipeni	Falesti	Izvoare
152 JORA DE MIJLOC		
Bulaiesti	Orhei	Jora de Mijloc
Jora de Mijloc	Orhei	Jora de Mijloc
Mîrzesti	Orhei	Jora de Mijloc
153 LAPUSNA		
Lapusna	Hincesti	Lapusna
154 LARGA		
Coteala	Briceni	Larga
Larga	Briceni	Larga
Medveja	Briceni	Larga
155 LEOVA		
Filipeni	Leova	Leova
Hanasenii Noi	Leova	Leova
Leova	Leova	Leova
Sirma	Leova	Leova
Toceni	Cantemir	Leova
156 LEUSENI		
Calmatui	Hincesti	Leuseni
Cioara	Hincesti	Leuseni
Dancu	Hincesti	Leuseni
Leuseni	Hincesti	Leuseni
Poganesti	Hincesti	Leuseni
157 LEUSENI		
Corobceni	Telenesti	Leuseni
Leuseni	Telenesti	Leuseni
Suhuluceni	Telenesti	Leuseni
Vasieni	Telenesti	Leuseni
158 LIMBENII VECHI		
Fundurii Noi	Glodeni	Limbenii Vechi
Limbenii Noi	Glodeni	Limbenii Vechi
Limbenii Vechi	Glodeni	Limbenii Vechi
Ustia	Glodeni	Limbenii Vechi

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
159 LIPCANI		
Criva	Briceni	Lipcani
Drepcauti	Briceni	Lipcani
Hlina	Briceni	Lipcani
Lipcani	Briceni	Lipcani
Sirauti	Briceni	Lipcani
Slobozia-Sirauti	Briceni	Lipcani
160 LOZOVA		
Lozova	Straseni	Lozova
Micleuseni	Straseni	Lozova
161 MACARESTI		
Costuleni	Ungheni	Macaresti
Macaresti	Ungheni	Macaresti
162 MAGDACESTI		
Magdacesti	Criuleni	Magdacesti
Pascani	Criuleni	Magdacesti
163 MARANDENI		
Hiliuti	Falesti	Marandeni
Marandeni	Falesti	Marandeni
164 MARCULESTI		
Bahrinesti	Floresti	Marculesti
Gura Cainarului	Floresti	Marculesti
Lunga	Floresti	Marculesti
Marculesti	Floresti	Marculesti
Prajila	Floresti	Marculesti
165 MARINICI		
Balauresti	Nisporeni	Marinici
Calimanesti	Nisporeni	Marinici
Marinici	Nisporeni	Marinici
Siscani	Nisporeni	Marinici
166 MASCAUTI		
Jevreni	Criuleni	Mascauti
Mascauti	Criuleni	Mascauti
Raculesti	Criuleni	Mascauti

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Trebujeni	Orhei	Mascauti
167 MATEUTI		
Hligeni	Soldanesti	Mateuti
Lipceni	Rezina	Mateuti
Mateuti	Rezina	Mateuti
Papauti	Rezina	Mateuti
168 MERENI		
Cimiseni	Criuleni	Mereni
Mereni	Anenii Noi	Mereni
Merenii Noi	Anenii Noi	Mereni
169 MIHAILENI		
Baraboi	Donduseni	Mihaileni
Mihaileni	Riscani	Mihaileni
170 MIHAILOVCA		
Iserlia	Basarabeasca	Mihailovca
Mihailovca	Cimislia	Mihailovca
Satul Nou	Cimislia	Mihailovca
Selemet	Cimislia	Mihailovca
171 MILESTI		
Balanesti	Nisporeni	Milesti
Milesti	Nisporeni	Milesti
Radenii Vechi	Ungheni	Milesti
172 MINDIC		
Drochia	Drochia	Mindic
Maramonovca	Drochia	Mindic
Mindic	Drochia	Mindic
Salvirii Vechi	Drochia	Mindic
173 MINDRESTI		
Ciulucani	Telenesti	Mindresti
Mindresti	Telenesti	Mindresti
174 MINGIR		
Mingir	Hincesti	Mingir
Voinescu	Hincesti	Mingir
175 MOLOVATA		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Marcauti	Dubasari	Molovata
Molovata	Dubasari	Molovata
Oxentea	Dubasari	Molovata
176 MOSANA		
Briceni	Donduseni	Mosana
Climauti	Donduseni	Mosana
Mosana	Donduseni	Mosana
Sauca	Ocnita	Mosana
177 MOSCOVEI		
Bucuria	Cahul	Moscovei
Lopatica	Cahul	Moscovei
Moscovei	Cahul	Moscovei
Tartaul de Salcie	Cahul	Moscovei
178 NAVIRNET		
Logofteni	Falesti	Navirnet
Navirnet	Falesti	Navirnet
179 NEGURENI		
Chitcanii Vechi	Telenesti	Negureni
Negureni	Telenesti	Negureni
Nucareni	Telenesti	Negureni
180 NICORENI		
Nicoreni	Drochia	Nicoreni
Ochiul Alb	Drochia	Nicoreni
181 NISPORENI		
Nisporeni	Nisporeni	Nisporeni
Soltanesti	Nisporeni	Nisporeni
Varzaresti	Nisporeni	Nisporeni
182 OBREJA VECHE		
Ilenuta	Falesti	Obreja Veche
Obreja Veche	Falesti	Obreja Veche
183 OCNITA		
Birnova	Ocnita	Ocnita
Lipnic	Ocnita	Ocnita
Naslavcea	Ocnita	Ocnita

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Ocnita	Ocnita	Ocnita
184 OCNITA		
Clocusna	Ocnita	Ocnita
Dîngeni	Ocnita	Ocnita
Hadarauti	Ocnita	Ocnita
Mihalaseni	Ocnita	Ocnita
Ocnita	Ocnita	Ocnita
185 OCOLINA		
Hristici	Soroca	Ocolina
Ocolina	Soroca	Ocolina
Pîrlita	Soroca	Ocolina
186 OLANESTI		
Olanesti	Stefan-Voda	Olanesti
187 ORHEI		
Bolohan	Orhei	Orhei
Mitoc	Orhei	Orhei
Orhei	Orhei	Orhei
Pelivan	Orhei	Orhei
Piatra	Orhei	Orhei
Pohorniceni	Orhei	Orhei
Step-Soci	Orhei	Orhei
188 OTACI		
Calarasovca	Ocnita	Otaci
Mereșeuca	Ocnita	Otaci
Otaci	Ocnita	Otaci
Valcinet	Ocnita	Otaci
189 PANASESTI		
Capriana	Straseni	Panasesti
Panasesti	Straseni	Panasesti
Tataresti	Straseni	Panasesti
190 PELINEI		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Alexanderfeld	Cahul	Pelinei
Gavanoasa	Cahul	Pelinei
Lebedenco	Cahul	Pelinei
Pelinei	Cahul	Pelinei
191 PELINIA		
Grinauti	Riscani	Pelinia
Hasnasenii Noi	Drochia	Pelinia
Pelinia	Drochia	Pelinia
192 PEPENI		
Balasesti	Singerei	Pepeni
Pepeni	Singerei	Pepeni
193 PERERITA		
Balasinesti	Briceni	Pererita
Bogdanesti	Briceni	Pererita
Pererita	Briceni	Pererita
Tetcani	Briceni	Pererita
194 PERESECINA		
Donici	Orhei	Peresecina
Peresecina	Orhei	Peresecina
Samananca	Orhei	Peresecina
Teleseu	Orhei	Peresecina
195 PETRESTI		
Petresti	Ungheni	Petresti
196 PIRLITA		
Agronomovca	Ungheni	Pirlita
Pirlita	Ungheni	Pirlita
197 PITUSCA		
Bucovat	Straseni	Pitusca
Pitusca	Calarasi	Pitusca
Varzarestii Noi	Calarasi	Pitusca
198 PLESENI		
Larguta	Cantemir	Pleseni
Pleseni	Cantemir	Pleseni
Porumbesti	Cantemir	Pleseni

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Tigheci	Leova	Pleseni
199 PLOP		
Elizavetovca	Donduseni	Plop
Horodiste	Donduseni	Plop
Plop	Donduseni	Plop
Sudarca	Donduseni	Plop
200 POHREBENI		
Horodiste	Rezina	Pohrebeni
Lalova	Rezina	Pohrebeni
Pohrebeni	Orhei	Pohrebeni
201 PREPELITA		
Banesti	Telenesti	Prepelita
Prepelita	Singerei	Prepelita
202 PUHACENI		
Delacau	Anenii Noi	Puhaceni
Puhaceni	Anenii Noi	Puhaceni
203 PUHOI		
Puhoi	Ialoveni	Puhoi
Tipala	Ialoveni	Puhoi
Varatic	Ialoveni	Puhoi
204 PUTINTEI		
Morozeni	Orhei	Putintei
Putintei	Orhei	Putintei
Vatici	Orhei	Putintei
205 RACIULA		
Frumoasa	Calarasi	Raciula
Hîrjauca	Calarasi	Raciula
Raciula	Calarasi	Raciula
206 RACOVAT		
Parcani	Soroca	Racovat
Racovat	Soroca	Racovat
Redi-Ceresnovat	Soroca	Racovat
207 RADENI		
Cornova	Ungheni	Radeni

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Dereneu	Calarasi	Radeni
Napadeni	Ungheni	Radeni
Radeni	Calarasi	Radeni
208 RADOAIA		
Izvoare	Singerei	Radoaia
Radoaia	Singerei	Radoaia
209 RASCAIETI		
Purcari	Stefan-Voda	Rascaieti
Rascaieti	Stefan-Voda	Rascaieti
210 RASPOPENI		
Chipesca	Soldanesti	Raspopeni
Dobrusa	Soldanesti	Raspopeni
Gauzeni	Soldanesti	Raspopeni
Peciste	Rezina	Raspopeni
Raspopeni	Soldanesti	Raspopeni
Samascani	Soldanesti	Raspopeni
211 RAUTEL		
Natalievca	Falesti	Rautel
Pirlita	Falesti	Rautel
Pompa	Falesti	Rautel
Rautel	Falesti	Rautel
212 RAZENI		
Carbuna	Ialoveni	Razeni
Cigirleni	Ialoveni	Razeni
Molesti	Ialoveni	Razeni
Razeni	Ialoveni	Razeni
213 RECEA		
Alunis	Riscani	Recea
Recea	Riscani	Recea
Sumna	Riscani	Recea
214 RECEA		
Greblesti	Straseni	Recea
Radeni	Straseni	Recea
Recea	Straseni	Recea

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Romanesti	Straseni	Recea
215 REZINA		
Rezina	Rezina	Rezina
Saharna Noua	Rezina	Rezina
Tareuca	Rezina	Rezina
216 RISCANI		
Alexandresti	Riscani	Riscani
Malinovscoe	Riscani	Riscani
Nihoreni	Riscani	Riscani
Racaria	Riscani	Riscani
Riscani	Riscani	Riscani
Sturzeni	Riscani	Riscani
217 RUSENI		
Birladeni	Ocnita	Ruseni
Gaspar	Edinet	Ruseni
Goleni	Edinet	Ruseni
Grinauti-Moldova	Ocnita	Ruseni
Ruseni	Edinet	Ruseni
218 RUSESTII NOI		
Rusestii Noi	Ialoveni	Rusestii Noi
219 SADACLIA		
Carabetovca	Basarabeasca	Sadaclia
Iordanovca	Basarabeasca	Sadaclia
Sadaclia	Basarabeasca	Sadaclia
220 SAGAI DAC		
Codreni	Cimislia	Sagaidac
Porumbrei	Cimislia	Sagaidac
Sagaidac	Cimislia	Sagaidac
Suric	Cimislia	Sagaidac
221 SAITI		
Brezoaia	Stefan-Voda	Saiti
Saiti	Causeni	Saiti
Semionovca	Stefan-Voda	Saiti
222 SALCUTA		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Salcuta	Causeni	Salcuta
223 SANATAUCA		
Japca	Floresti	Sanatauca
Napadova	Floresti	Sanatauca
Salcia	Soldanesti	Sanatauca
Sanatauca	Floresti	Sanatauca
224 SARATA NOUA		
Cazangic	Leova	Sarata Noua
Cupcui	Leova	Sarata Noua
Romanovca	Leova	Sarata Noua
Sarata Noua	Leova	Sarata Noua
225 SARATA VECHE		
Ciolacu Nou	Falesti	Sarata Veche
Iscalau	Falesti	Sarata Veche
Sarata Veche	Falesti	Sarata Veche
226 SARATA-GALBENA		
Caracui	Hincesti	Sarata-Galbena
Sarata-Galbena	Hincesti	Sarata-Galbena
227 SARATENI		
Bestemac	Leova	Sarateni
Ceadîr	Leova	Sarateni
Cneazevca	Leova	Sarateni
Colibabovca	Leova	Sarateni
Covurlui	Leova	Sarateni
Orac	Leova	Sarateni
Sarateni	Leova	Sarateni
Saratica Noua	Leova	Sarateni
Tomaiul Nou	Leova	Sarateni
Vozneseni	Leova	Sarateni
228 SCORENI		
Condrita	mun. Chisinau	Scoreni
Scoreni	Straseni	Scoreni
229 SCORTENI		
Ignatei	Rezina	Scorteni

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Meseni	Rezina	Scorteni
Scorteni	Telenesti	Scorteni
230 SCULENI		
Sculeni	Ungheni	Sculeni
Taxobeni	Falesti	Sculeni
231 SCUMPIA		
Scumpia	Falesti	Scumpia
232 SELISTE		
Isacova	Orhei	Seliste
Neculaieuca	Orhei	Seliste
Seliste	Orhei	Seliste
233 SELISTE		
Ciutesti	Nisporeni	Seliste
Seliste	Nisporeni	Seliste
Vinatori	Nisporeni	Seliste
234 SERPENI		
Serpeni	Anenii Noi	Serpeni
Speia	Anenii Noi	Serpeni
235 SINGERA		
Singera	mun. Chisinau	Singera
236 SINGEREI		
Biliceni Vechi	Singerei	Singerei
Copaceni	Singerei	Singerei
Grigorauca	Singerei	Singerei
Singerei	Singerei	Singerei
237 SINGEREII NOI		
Biliceni Noi	Singerei	Singereii Noi
Singereii Noi	Singerei	Singereii Noi
238 SIPOTENI		
Bahmut	Calarasi	Sipoteni
Sipoteni	Calarasi	Sipoteni
239 SIRETI		
Roscani	Straseni	Sireti
Sireti	Straseni	Sireti

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
240 SLOBOZIA MARE		
Cîslita-Prut	Cahul	Slobozia Mare
Slobozia Mare	Cahul	Slobozia Mare
Valeni	Cahul	Slobozia Mare
241 SOFIA		
Sofia	Drochia	Sofia
242 SOLDANESTI		
Fuzauca	Soldanesti	Soldanesti
Mihuleni	Soldanesti	Soldanesti
Oliscani	Soldanesti	Soldanesti
Parcani	Soldanesti	Soldanesti
Sestaci	Soldanesti	Soldanesti
Sipca	Soldanesti	Soldanesti
Sîrcova	Rezina	Soldanesti
Soldanesti	Soldanesti	Soldanesti
243 SOROCA		
Cosauti	Soroca	Soroca
Egoreni	Soroca	Soroca
Rublenita	Soroca	Soroca
Soroca	Soroca	Soroca
Zastîncea	Soroca	Soroca
244 STAUCENI		
Stauceni	mun. Chisinau	Stauceni
245 STEFAN-VODA		
Marianca de Jos	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Slobozia	Stefan-Voda	Stefan-Voda
Stefan-Voda	Stefan-Voda	Stefan-Voda
246 STRASENI		
Ghelauza	Straseni	Straseni
Negresti	Straseni	Straseni
Straseni	Straseni	Straseni
247 STURZOVCA		
Fundurii Vechi	Glodeni	Sturzovca
Sturzovca	Glodeni	Sturzovca

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
248 SURUCENI		
Dancenii	Ialoveni	Suruceni
Malcoci	Ialoveni	Suruceni
Nimoreni	Ialoveni	Suruceni
Suruceni	Ialoveni	Suruceni
249 SUSLENI		
Berezlogi	Orhei	Susleni
Susleni	Orhei	Susleni
Vișcauti	Orhei	Susleni
250 TABANI		
Balcauti	Briceni	Tabani
Caracusenii Vechi	Briceni	Tabani
Colicauti	Briceni	Tabani
Tabani	Briceni	Tabani
251 TALMAZA		
Cioburciu	Stefan-Voda	Talmaza
Gradinita	Causeni	Talmaza
Talmaza	Stefan-Voda	Talmaza
252 TANATARI		
Tanatari	Causeni	Tanatari
Tanatarii Noi	Causeni	Tanatari
Ursoaia	Causeni	Tanatari
253 TARACLIA		
Aluatu	Taraclia	Taraclia
Corten	Taraclia	Taraclia
Novosiolovca	Taraclia	Taraclia
Taraclia	Taraclia	Taraclia
254 TARACLIA		
Baimaclia	Causeni	Taraclia
Taraclia	Causeni	Taraclia
255 TATARAUCA VECHIE		
Cremenciug	Soroca	Tatarauca Veche
Iarova	Soroca	Tatarauca Veche
Oclanda	Soroca	Tatarauca Veche

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Tatarauca Veche	Soroca	Tatarauca Veche
256 TATARESTI		
Huluboaia	Cahul	Tataresti
Lucesti	Cahul	Tataresti
Tataresti	Cahul	Tataresti
257 TELENESTI		
Inesti	Telenesti	Telenesti
Telenesti	Telenesti	Telenesti
258 TEREbNA		
Alexeevca	Edinet	Terebna
Brînzeni	Edinet	Terebna
Terebna	Edinet	Terebna
Zabriceni	Edinet	Terebna
259 TINTARENI		
Chetrosu	Anenii Noi	Tintareni
Tîntareni	Anenii Noi	Tintareni
260 TIRNOVA		
Fîntîrita	Drochia	Tirnova
Frasin	Donduseni	Tirnova
Scaieni	Donduseni	Tirnova
Taul	Donduseni	Tirnova
Tîrnova	Donduseni	Tirnova
261 TOCUZ		
Tocuz	Causeni	Tocuz
Ucrainca	Causeni	Tocuz
262 TODIRESTI		
Busila	Ungheni	Todiresti
Chirileni	Ungheni	Todiresti
Todiresti	Ungheni	Todiresti
263 TOMAI		
Ferapontievca	UTA Gagauzia	Tomai
Joltai	UTA Gagauzia	Tomai
Tomai	UTA Gagauzia	Tomai
264 TOMAI		

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Sarata-Razesii	Leova	Tomai
Tochile-Raducani	Leova	Tomai
Tomai	Leova	Tomai
265 TREBISAUTI		
Bulboaca	Briceni	Trebisauti
Cepeleuti	Edinet	Trebisauti
Corestauti	Ocnita	Trebisauti
Marcauti	Briceni	Trebisauti
Trebisauti	Briceni	Trebisauti
266 TRINCA		
Constantinovca	Edinet	Trinca
Tirnova	Edinet	Trinca
Trinca	Edinet	Trinca
267 TRUSENI		
Truseni	mun. Chisinau	Truseni
268 TVARDITA		
Tvardita	Taraclia	Tvardita
Valea Perjei	Taraclia	Tvardita
269 UNGHENI		
Morenii Noi	Ungheni	Ungheni
Ungheni	Ungheni	Ungheni
Valea Mare	Ungheni	Ungheni
Zagarancea	Ungheni	Ungheni
270 USTIA		
Holercani	Dubasari	Ustia
Ustia	Dubasari	Ustia
271 VADENI		
Radulenii Vechi	Floresti	Vadeni
Vadeni	Soroca	Vadeni
272 VADUL LUI VODA		
Balabanesti	Criuleni	Vadul lui Voda
Vadul lui Voda	mun. Chisinau	Vadul lui Voda
273 VALCINET		
Peticeni	Calarasi	Valcinet

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Temeluti	Calarasi	Valcinet
Valcinet	Calarasi	Valcinet
274 VARANCAU		
Nimereuca	Soroca	Varancau
Tîrgul-Vertiujeni	Floresti	Varancau
Varancau	Soroca	Varancau
Vertiujeni	Floresti	Varancau
Zaluceni	Floresti	Varancau
275 VARNITA		
Gura Bîcului	Anenii Noi	Varnita
Varnita	Anenii Noi	Varnita
276 VASIENI		
Horodca	Ialoveni	Vasieni
Ulm	Ialoveni	Vasieni
Vasieni	Ialoveni	Vasieni
277 VASILCAU		
Trifauti	Soroca	Vasilcau
Vasilcau	Soroca	Vasilcau
Volovita	Soroca	Vasilcau
278 VATRA		
Vatra	mun. Chisinau	Vatra
279 VEREJENI		
Ratus	Telenesti	Verejeni
Verejeni	Telenesti	Verejeni
280 VINOGRADOVCA		
Budai	Taraclia	Vinogradovca
Cairaclia	Taraclia	Vinogradovca
Musaitu	Taraclia	Vinogradovca
Salcia	Taraclia	Vinogradovca
Vinogradovca	Taraclia	Vinogradovca
281 VISOCA		
Criscauti	Donduseni	Visoca
Darcauti	Soroca	Visoca
Teleseuca	Donduseni	Visoca

Denumirea localității	Denumirea raionului	Denumirea noii municipalități
Visoca	Soroca	Visoca
282	<i>VOLINTIRI</i>	
Alava	Stefan-Voda	Volintiri
Copceac	Stefan-Voda	Volintiri
Stefanesti	Stefan-Voda	Volintiri
Volintiri	Stefan-Voda	Volintiri
283	<i>VORNICENI</i>	
Sadova	Calarasi	Vorniceni
Vorniceni	Straseni	Vorniceni
284	<i>VULCANESTI</i>	
Vulcanesti	UTA Gagauzia	Vulcanesti
285	<i>ZAICANI</i>	
Hiliuti	Riscani	Zaicani
Pirjota	Riscani	Zaicani
Pociumbauti	Riscani	Zaicani
Pociumbeni	Riscani	Zaicani
Zaicani	Riscani	Zaicani
286	<i>ZAIM</i>	
Opaci	Causeni	Zaim
Zaim	Causeni	Zaim
287	<i>ZGURITA</i>	
Popestii de Jos	Drochia	Zgurita
Popestii de Sus	Drochia	Zgurita
Zgurita	Drochia	Zgurita
288	<i>ZIRNESTI</i>	
Andrusul de Jos	Cahul	Zirnesti
Andrusul de Sus	Cahul	Zirnesti
Baurci-Moldoveni	Cahul	Zirnesti
Zirnesti	Cahul	Zirnesti
289	<i>ZUBRESTI</i>	
Chirianca	Straseni	Zubresti
Galesti	Straseni	Zubresti
Voinova	Straseni	Zubresti
Zubresti	Straseni	Zubresti

