

Ministerul Educației al Republicii Moldova
Universitatea Tehnică a Moldovei
Programul de masterat „Urbanism și Amenajarea Teritoriului”

Admis la susținere
Șef de departament: conf.dr.arh. Carpov Aurelia

„ 22 ”ianuarie 2016

Teză de master
„Modele de organizare administrativ-teritorială a Republicii
Moldova”

Masterand:	Cazacu Andrian
Conducător:	Grozavu Nistor

Chișinău – 2016

CUPRINS

Introducere	8
1. Actualitatea temei.....	9
2. Gradul de studiere a temei.....	10
3. Scopul lucrării.....	10
4. Obiectivele.....	11
5. Baza metodologică a acestei lucrări.....	11
6. Noutatea științifică și valoarea.....	11
7. Volumul și structura tezei.....	11
CAPITOLUL I. Analiza structurii administrativ-teritoriale curente în Republica Moldova.....	22
1.1Evoluția structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova,.....	22
1.2 Este teritoriul Republicii Moldova prea fragmentat,.....	26
1.3 Ce servicii prestează autoritățile publice în Republica Moldova,.....	30
1.4 Analiza cost-eficienței la nivelul primăriilor,.....	33
1.5 Analiza cost-eficienței la nivelul raioanelor,.....	39
1.6 Diviziunea administrativ-teritorială și dezvoltarea locală,.....	43
1.7 Exemple de modele de organizare administrativ teritorială a Estoniei,.....	45
1.7.1 Profilul socio-economic și geografic al țării,.....	45
1.7.2Analiza organizării și reformelor administrativ-teritoriale.....	46
1.7.3 Analiza relațiilor funcționale a APL,.....	48
1.7.4 Analiza relațiilor financiare a APL,.....	50
1.8 Exemple de modele de organizare administrativ teritorială a Letonia,.....	54
1.8.1Profilul socio-economic și geografic al țării,.....	54
1.8.2 Analiza organizării și reformelor administrativ-teritoriale,.....	54
1.8.3 Analiza structurii funcționale APL,.....	57
1.8.4 Analiza relațiilor financiare ale APL,.....	59
1.9 Concluzie.....	61
CAPITOLUL II .Modele și criteriile de organizare administrativ-teritorială optimală,.....	66
2.1 Contextul general și implicațiile acestuia asupra organizării administrativ teritoriale,.....	66
2.1.1Contextul economic și financiar,.....	66
2.1.2 Contextul geografic,.....	70
2.1.3 Dezvoltarea infrastructurii fizice și digitale,.....	74
2.1.4 Tradițiile și cultura,.....	76

2.1.5 Scopurile reformei administrativ-teritoriale,.....	76
2.2 Modelul de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel,.....	77
2.2.1 Elemente de bază,.....	77
2.2.2 Descrierea modelului,.....	77
2.2.3 Designul funcțional propus,	82
2.2.4 Designul financiar propus,	84
2.3 Modelul de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri,.....	89
2.3.1 Elementele de bază,.....	89
2.3.2 Descrierea modelului cu două niveluri,.....	89
2.3.3 Designul funcțional propus,	89
2.3.4 Designul financiar propus,	95
2.3.5 Cooperarea intercomunală.....	98
2.3.6 Forme potențiale de cooperare intercomunală,	99
2.3.7 Diviziunea potențială a competențelor administrative,	100
2.3.8 Aspecte financiare ale cooperării intercomunale,	101
2.4 Concluzie capitolului II	104
3. Recomandări și concluzie.....	109
Biografie.....	114

LISTA TABELELOR:

Tabelul 1. Distribuția primărilor în Moldova după numărul locuitorilor, anul 2008*.....	27
Tabelul 2. Evoluția cheltuielilor din bugetele locale consolidate pe funcții, în % din PIB și din cheltuielile totale ale bugetelor locale, anii 2006-2009, bugetul executat.....	32
Tabelul 3. Costurile administrative generale ale autorităților publice locale în anii 2005 și 2009..	37
Tabelul 4. Structura bugetului agregat al raioanelor, % din total*.....	40
Tabelul 5. Indicatorii geografici ai unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova.....	42
Tabelul 6. Distribuția municipalităților în Estonia după numărul locuitorilor, anul 2009.....	48
Tabelul 7. Principalele schimbări în organizarea administrativ-teritorială a Letoniei.....	56
Tabelul 8. Distribuția municipalităților în Letonia după numărul locuitorilor, anul 2010	57
Tabelul 9. Unii indicatori ai dezvoltării infrastructurii fizice și digitale pe raioane.....	74
Tabelul 10. Dimensiunea medie a municipalităților în cadrul modelului cu două niveluri	93
Tabelul 11. Numărul mediu al populației pe grupuri de municipalități în cadrul modelului cu două niveluri	93
Tabelul 12. Distribuția municipalităților după numărul de localități în cadrul modelului cu două niveluri.....	93
TABELUL 13. Distribuția municipalităților după suprafață în cadrul modelului cu două niveluri.....	93
ANALIZA SWOT a modelului de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel.....	88
ANALIZA SWOT a modelului de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri.....	97
ANALIZA SWOT a modelului de cooperare intercomunală.....	103

LISTA FIGURILOR:

Figura 1 Cheltuielile totale și cele ale autorităților locale din ECE și țările selectate ale UE-15, în % din PIB	31
Figura 2. Corelația dintre veniturile proprii și dimensiunea unității administrativ-teritoriale, localități rurale și urbane (municipiile Chișinău și Bălți sunt excluse), anul 2009.....	34
Figura 3. Corelația dintre veniturile proprii și dimensiunea unității administrativ-teritoriale, primăriile rurale, anul 2009.....	35
Figura 4 Corelația dintre costurile administrative per rezident și dimensiunea unităților administrative rurale, anul 2009.....	38
Figura 5. Corelația dintre ponderea costurilor administrative în cheltuielile bugetare totale și dimensiunea unităților administrative rurale, anul 2009.....	38
Figura 9. Corelația dintre cheltuielile pentru învățământ per rezident și dimensiunea unităților administrative rurale, anul 2009.....	39
FIGURA 6. Corelația cheltuielilor administrative bugetare totale pe rezident ale autorităților publice raionale și populația raionului, anul 2009.....	41

Figura 7. Corelația cheltuielilor administrative pe cap de locuitor raportate la prestarea serviciilor educaționale la nivelul autorităților publice raionale și populația raionului, anul 2009.....	41
Figura 8. 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.....	42
Figura 9. Rata estimată a șomajului* corelată cu dimensiunea localității (municipiile Chișinău și Bălți sunt excluse), anul 2008.....	44
Figura 10. Corelația între dimensiunea localității și densitatea întreprinderilor non-agricole (municipiile Chișinău și Bălți nu sunt incluse), anul 2008.....	45
Figura 11. Populația economic activă în mediul rural și urban, mii persoane.....	63
Figura 12. Evoluția PIB-ului Moldovei (1992 = 100%) și cheltuielilor bugetare (% din PIB).....	66
Figura 13. Dispersia PIB/locuitor* regional, % din media națională a PIB/locuitor, 2006**.....	67
Figura 21. Distribuția unităților administrativ-teritoriale după numărul populației, mii persoane..	79
ANALIZA SWOT a modelului de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel.....	88
ANALIZA SWOT a modelului de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri.....	97
ANALIZA SWOT a modelului de cooperare intercomunală.....	103
LISTA HĂRȚILOR:	
Harta 1. Distribuția primăriilor cu numărul populației mai mic de 1 500 de locuitori.....	29
Harta 2. Organizarea administrativ-teritorială a Estoniei.....	46
Harta 3. Organizarea administrativ-teritorială a Letoniei.....	54
Harta 4. Veniturile proprii ale administrației publice locale de nivelul întâi, lei pe cap de locuitor, Anul 2008.....	69
Harta 5. Distribuția unităților administrativ-teritoriale după numărul de locuitori, 2008.....	72
Harta 6. Amplasarea satelor îndepărtate.....	73
Harta 7. Modelul propus de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel în Republica Moldova.....	80
Harta 8. Distribuția localităților pe municipalități în cadrul modelului propus de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel.....	81
Harta 9. Regiunile cu potențiale tensiuni etnice în rezultatul reorganizării administrativ-teritoriale din cadrul modelului cu un singur nivel propus.....	82
ANALIZA SWOT a modelului de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel.....	88
Harta 10. Modelul propus de organizare administrativ-teritorială cu două niveluri în Republica Moldova.....	91
Harta 11. Regiunile cu potențiale tensiuni etnice în rezultatul reorganizării administrativ-teritoriale din cadrul modelului propus cu două niveluri.....	92

REZUMAT la teza de master cu tema „ **Modele de organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova,**

Organizarea administrativ-teritorială a unui stat reflectă un element esențial de suprastructură, care, realizat pe cale legislativă, determină constituirea sistemului administrației statului și a subsistemelor sale locale, încadrează, sub aspect teritorial, viața politică și organizează viața economică și socială a unei națiuni.

Ca cuvinte cheie: reforma administrativ-teritorială, dezvoltare regională, administrație publică locală, dezvoltare economică.

Alegerea acestei teme a fost motivată de un fenomen relativ, că în ultimii ani s-au intensificat dezbaterile ce au ca subiect oportunitatea modificării structurii administrativ-teritoriale a țării, iar opiniile sunt împărțite. Reforma dată ar trebui să asigure cadrul necesar pentru descentralizarea și dezvoltarea regionale. În fond, realizarea eficientă a reorganizării teritorial-administrative are o importanță semnificativă pentru țară, iar în acest context este necesară abordarea responsabilă a reformei date.

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

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.

În prim capitol, este prezentat și se vorbește despre modelul de organizare administrativ-teritorială actual, veniturile colectate pe teritoriul orașelor sau satelor care sunt insuficiente pentru a susține aparatul administrativ și care ar putea furniza serviciile publice. Imposibilitatea de a realiza economii de scară în furnizarea serviciilor publice locale, datorită numărului redus de persoane pe unitate administrativ-teritorială dă în sarcina APL de nivelul al doilea furnizarea unor servicii care ar trebui prestate de nivelul unu. Fragmentarea teritorială este de obicei invocată ca una dintre barierele principale pentru descentralizarea adecvată în prestarea serviciilor publice. Dimensiunea teritorială redusă, numărul mic de locuitori precum și baza fiscal aproape inexistentă fac implementarea eficace a planurilor de dezvoltare economică și socială imposibilă. Mai sunt

prezentate tabele, figuri și hărți a R.M care arată situația la momentul actual și la încercarea rezolvării problemelor constatate cu analiza SWOT.

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

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. 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.

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-teritoriale. Mai sunt prezentate tabele, figuri și hărți a R.M care arată situația la momentul actual și la încercarea rezolvării problemelor constatate, cu analiza SWOT.

În concluzie, realizăm că situația Republicii Moldova demonstrează necesitatea implementării soluțiilor adecvate de eficientizare a organizării administrativ-teritoriale - consolidarea teritorială și cooperarea între comunități, precum și a aplicării altor măsuri care să consolideze autonomia locală și creșterea capacității proprii de dezvoltare economică a unităților administrativ-teritoriale, iar inițiativa de consolidare teritorială trebuie realizată doar prin asigurarea unui model eficient de administrare locală, iar în acest sens crearea unui număr mai mic de unități administrativ-teritoriale cu dimensiuni mai mari, atât din punctul de vedere al teritoriului, cât și după criteriul demografic, constituie unica soluție viabilă pentru Republica Moldova.

SUMMARY of the Master Thesis with the topic „**Models of territorial-administrative organization of the Republic of Moldova**”

The territorial administrative organization of a state reflects an essential element of the superstructure, which, achieved through legislative way, defines the constitution of the state administration system and its local subsystems and enframes the political life from the territorial point of view and organizes the economic and social life of a nation.

As keywords: territorial administrative reform, regional development, local public administration, economic development.

The choice of this topic was motivated by a relative phenomenon, as the debates on the appropriateness of changing the territorial administrative structure of the country have intensified over the past years, and the opinions are divided. This reform should provide the necessary framework for decentralization and regional development. In fact, the effective territorial administrative reorganization is of significant importance for the country, and in this context a responsible approach to this reform is necessary.

The research has the objective to identify and examine issues related to territorial administrative fragmentation, to present three options for improving the territorial administrative structure and evaluate them. Conclusions and Recommendations section presents a scenario for the reform.

Currently, the local public administration in Moldova is influenced by both the European models and principles, as well as the remains of Soviet past, the last seemingly having greater influence. One of the negative effects of these prolonged reforms was the decrease of public confidence in local public administration and, as result, in the state itself. Therefore, it is imperative to analyze objectively the current territorial administrative system, notably based on economic and geographic principles and to assess the extent to which it meets the needs of citizens at local or regional levels and national broader interests of economic development, strengthening democracy and observance of human rights.

In the first chapter, it is presented the revenue collected in towns and villages that is insufficient to support the administrative apparatus and that could provide public services. The failure to achieve economies of scale in providing local public services, due to small number of inhabitants on a territorial administrative unit, results in charging the second level LPA to provide services that should have been provided by the first level LPA. Territorial fragmentation is usually invoked as one of the main barriers for the adequate decentralization in providing public services. Reduced territorial size, small number of inhabitants and almost inexistent tax base make the effective implementation of economic and social development plans impossible. There are also

presented tables, figures and maps of Moldova showing the current situation and the situation when the problems identified by SWOT analysis are tried to be solved.

In chapter two, it is presented the optimal size of the second level which depends on the territorial administrative organization of the first level. In the case of a strengthened territorial structure at the first level, the second level of the LPA can be formed from wider territories with a larger number of inhabitants, which will facilitate economic planning and development, will encourage economies of scale for a range of services, and will ensure the access to EU development funds.

Establishing a minimum number of inhabitants for a specific locality to become city hall is a widespread practice in the world, as it is justly assumed that city halls must be large enough to minimize the average administrative costs. In Moldova the threshold stipulated by the law on the territorial administrative organization is 1500 people. The law also provides the existence of financial resources to cover the administrative costs as another precondition.

The second aspect is the predominant number of small city halls with up to 5,000 inhabitants. Although there is no an optimum "magic" number, as there is no an optimal size of city halls, this threshold is often mentioned in studies on territorial fragmentation as one that ensures better prospects of growth / development of territorial administrative units. There are also presented tables, figures and maps of Moldova showing the current situation and the situation when the problems identified by SWOT analysis are tried to be solved.

In conclusion, we acknowledge that the situation of the Republic of Moldova demonstrates the need to implement appropriate solutions to streamline the territorial administrative organization – territorial strengthening and cooperation between communities, as well as the implementation of other measures to strengthen local autonomy and increase its capacity for economic development of territorial administrative units. The initiative of territorial strengthening should be achieved only by ensuring an efficient model of local administration, and, in this respect, the creation of smaller number of territorial administrative units of larger size, both in terms of territory and demography, is the only viable solution for Moldova.