

CZU: 35.071.6:35.071.55 (478)

UDC: 35.071.6:35.071.55 (478)

CONSOLIDAREA TERITORIALĂ A REPUBLICII MOLDOVA: PROBLEME, STRATEGII ȘI PROVOCĂRI

Conf. dr. ec. Mihai ROȘCOVAN, USM
mihai.roscovan@bci.md

ORCID: 0000-0002-1468-0620

Drd. Andrei RUSSU, USM

onorislegis@gmail.com

ORCID: 0009-0000-1693-851X

Conf. dr. ec. Corneliu GUȚU, ASEM
cgutu@mail.com

ORCID:0009-0000-2434-894X

DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2024.129.032>

TERRITORIAL CONSOLIDATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PROBLEMS, STRATEGIES AND CHALLENGES

Assoc. Prof. PhD Mihai ROSCOVAN, SUM
mihai.roscovan@bci.md

ORCID: 0000-0002-1468-0620

PhD candidate Andrei RUSSU, SUM

onorislegis@gmail.com

ORCID: 0009-0000-1693-851X

Assoc. Prof. PhD Corneliu GUTU, ASEM
cgutu@mail.com

ORCID:0009-0000-2434-894X

DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2024.129.032>

Republica Moldova se confruntă, actualmente, cu probleme majore în domeniul administrației publice, cum ar fi birocracia excesivă, corupția și eficiența scăzută a serviciilor publice. De asemenea, există un decalaj semnificativ între zonele rurale și cele urbane, ceea ce afectează negativ accesul cetățenilor la serviciile publice, întârziind coeziunea socială și teritorială. În acest sens, analiza formelor de optimizare a structurii administrative și teritoriale poate fi un pas important în identificarea instrumentelor administrative necesare pentru a îmbunătăți accesul cetățenilor la servicii publice de calitate. Acest articol propune o analiză a problemelor sistemului existent de organizare administrativ-teritorială în Republica Moldova și prezintă câteva viziuni pentru consolidarea teritorială.

Cuvinte-cheie: *reforma teritorială, servicii publice locale, capacitate administrativă, fragmentare teritorială, consolidare teritorială, descentralizare, autorități publice locale.*

JEL: H11, H77, P21, R51.

Introducere

După mai mult de trei decenii de existență, Republica Moldova nu a reușit să-și stabilească un sistem eficient al administrației publice locale (APL). Multiplele modificări ale cadrului legislativ, realizate pe parcursul anilor, nu au condus la o autonomie locală veritabilă. În anul 1999, în Republica Moldova s-a început reforma administrativ-teritorială, care urma modelul românesc, prin amalgamarea unor administrații locale și crearea județelor. Însă, odată cu venirea comuniștilor la

Te Republic of Moldova is currently facing significant problems in terms of public administration, such as excessive bureaucracy, corruption, and low efficiency of public services. At the same time, there is a significant discrepancy between rural and urban areas, which negatively affects citizens' access to public services delaying social and territorial cohesion. In this regard, analysing ways to optimize the administrative and territorial structure can be an important step in identifying the necessary administrative tools to improve citizens' access to quality public services. This article proposes an analysis of the problems in the existing system of administrative-territorial organization in the Republic of Moldova and presents some visions on implementing the reform for territorial consolidation.

Keywords: *territorial reform, local public services, administrative capacity, territorial fragmentation, territorial consolidation, decentralization, local public authorities.*

JEL: H11, H77, P21, R51.

Introduction

After more than three decades of existence, the Republic of Moldova has failed to establish an efficient system of local public administration (LPA). The multiple changes in legislation over the years have not ensured genuine local autonomy. In 1999, an administrative-territorial reform was carried out following the Romanian model, through the amalgamation of local administrations and the crea-

putere în 2001, sistemul sovietic de raioane a fost restabilit și, contrar stipulărilor legale, au mai fost create alte 249 de primării noi, depășind numărul primăriilor existente până la reformă.

Experiența europeană arată că reformele teritoriale prin amalgamare nu sunt ușor de realizat [1]. Pentru aceasta sunt necesare analize detaliate ale situației existente, clarificarea problemelor cu care se confruntă administrația publică locală, o strategie clară a obiectivelor ce se doresc atinse, aprobarea legislației necesare, precum și un plan tehnic bine detaliat, care să ia în considerare atât efectele pozitive, cât și cele negative ale reformei. Dincolo de cerințele tehnice, reușita reformei este condiționată și de anumiți factori politici: voința de reformă a guvernului, capacitatea de a comunica și implica populația, pentru realizarea unui consens politic și social cât mai larg.

Acest articol prezintă o analiză a problemelor sistemului existent de organizare administrativ-teritorială în Republica Moldova, precum și viziunile asupra realizării reformei teritoriale, ce ar putea conduce la înlăturarea disfuncționalităților existente și la consolidarea administrației publice locale.

Metodologia cercetării

Cercetarea adoptă o abordare descriptiv-analitică și comparativă, utilizând mai multe metode pentru a analiza problemele și provocările consolidării teritoriale în Republica Moldova.

1. *Analiza descriptivă*: a fost utilizată pentru a detalia situația actuală a unităților administrativ-teritoriale (UAT) din Republica Moldova. Date statistice oficiale, inclusiv numărul UAT-urilor, populația, capacitatea administrativă și fiscală, cheltuielile administrative, au fost colectate din surse oficiale și, ulterior, analizate, pentru a oferi o imagine clară a contextului actual.

2. *Analiza comparativă*: prin intermediul acestei metode a fost evaluată poziția Moldovei în raport cu alte țări din Europa de Sud-Est și s-au comparat regiunile interne ale țării. S-au analizat structura UAT-urilor, suprafețele acestora și populația. Această analiză a avut ca scop înțelegerea poziției Moldovei în context regional. De asemenea, au fost identificate diferențele interne relevante.

3. *Analiza statistică*: datele demografice și financiare au fost analizate statistic, pentru a evidenția legăturile între fragmentarea teritorială și eficiența administrației publice locale. Această analiză a subliniat impactul dimensiunii UAT-urilor asupra capacității administrative și fiscale.

tion of counties. However, with the return of communist governance in 2001, the Soviet system of districts was reinstated, and contrary to legal provisions, 249 new municipalities were created, surpassing the number of municipalities prior to the reform.

The European experience shows that territorial reforms through amalgamation are not easy to achieve [1]. These require detailed analyses of the existing situation, clarification of the problems facing the local public administration, development of a clear strategy with well-defined objectives, adoption of appropriate legislation and development of a detailed technical plan that considers both the positive and negative effects of reform. In addition to the technical requirements, the success of the reform also depends on some political factors: the government's will to reform, the ability to communicate and engage with the population, to achieve the broadest possible political and social consensus.

This article presents an analysis of the problems of current system of administrative-territorial organization in the Republic of Moldova and visions for the implementation of the territorial reform, which will lead to the elimination of existing dysfunctions and the consolidation of local public administration.

Research methodology

The research adopts a descriptive, analytical and comparative approach, utilizing several methods to analyse the issues and challenges of territorial consolidation in the Republic of Moldova.

1. *Descriptive analysis*: this method was used to detail the current situation of administrative-territorial units (ATUs) in the Republic of Moldova. Official statistical data, including the number of ATUs, population, administrative and fiscal capacity, and administrative expenditures, were collected from official sources and analysed to provide a clear picture of the current context.

2. *Comparative analysis*: through this method the Moldova's position relative to other countries in Southeast Europe was evaluated and the internal regions of the country was compared. This analysis aimed to understand the position of Moldova in the regional context. Also, the relevant internal differences were identified.

3. *Statistical analysis*: demographic and financial data were statistically analysed to highlight the links between territorial fragmen-

Rezultate și discuții

1. Problemele administrației publice locale

La 1 ianuarie 2023, populația totală a Republicii Moldova a constituit 3,25 milioane locuitori. Cu toate acestea, țara se confruntă cu o tendință persistentă de scădere demografică. Datele statistice indică faptul că, din totalul populației, numărul persoanelor cu reședință obișnuită a atins nivelul de 2,5 milioane de locuitori, iar în ultimii zece ani acest număr a înregistrat o scădere semnificativă – de aproximativ 350 de mii de persoane [2]. În plus, peste un milion de moldoveni locuiesc în străinătate, ceea ce reduce considerabil numărul efectiv de utilizatori ai serviciilor publice și contribuabili la bugetele locale.

Din totalul populației, aproximativ 57% locuiesc în mediul rural, în special în localități în care autoritățile locale se confruntă cu dificultăți în furnizarea serviciilor publice. Această situație este cauzată, adesea, de lipsa capacității administrative, a resurselor tehnice, precum și a celor financiare necesare pentru satisfacerea nevoilor comunităților rurale într-un mod eficient.

În comparație cu țările din regiunea Europei de Sud-Est, unde numărul mediu al populației autorităților locale diferă în mod semnificativ, Republica Moldova are cea mai mică populație medie pe municipalitate (2940 de locuitori). De asemenea, suprafața medie pe municipalitate este cea mai mică din regiune (33 ha) (figura 1).

tation and the efficiency of local public administration. This analysis highlighted the impact of the size of ATUs on administrative and fiscal capacity.

Results and discussions

1. Problems of local public administration

On 1st of January 2023, the total population of the Republic of Moldova reached 3.25 million inhabitants. However, the country faces a persistent demographic decline. Statistical data show that the number of people with regular residence has reached 2.5 million inhabitants, and in the last ten years, it has registered a significant decrease of about 350 thousand people [2]. Also, over a million Moldovans live abroad, which significantly reduces the effective number of users of public services and contributors to local budgets.

Of the total population, approximately 57% live in rural areas, especially in localities where local authorities face difficulties in providing public services. This situation is often due to a lack of administrative capacity and the technical and financial resources to effectively respond to the needs of rural communities.

Compared to countries in the South-Eastern Europe region, where the average number of local authorities' population varies significantly, the Republic of Moldova has the lowest average population per municipality (2940 inhabitants). Also, the average area per municipality is the smallest in the region (33 hectares) (figure 1).

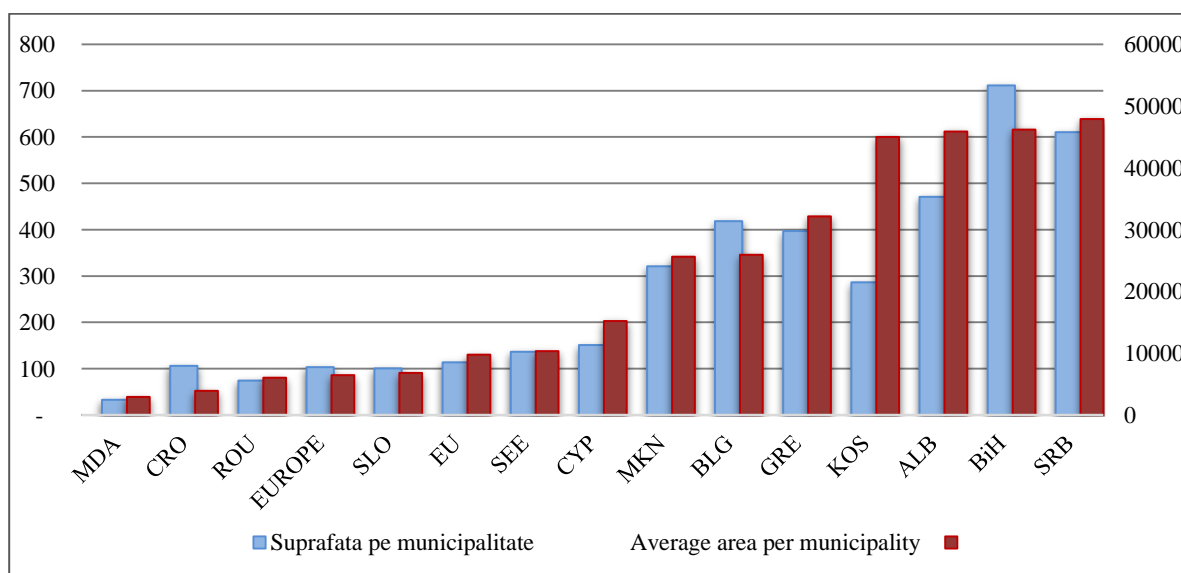


Figura 1. Populația și suprafața medie pe municipalitate în țările Europei de Sud-Est, 2020/ Figure 1. Population and average area per municipality in South East European countries, 2020

Sursa: elaborată de autori în baza datelor [3]/Source: developed by authors based on data [3]

Scăderea demografică și migrația în masă a cetățenilor moldoveni au efecte profunde asupra economiei și societății. Structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova este caracterizată de un sistem extrem de fragmentat. În contradicție cu prevederile legale [4], peste 34% din administrațiile publice locale de nivelul I au o populație de mai puțin de 1500 de locuitori. În același timp, circa 90% din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I au o populație mai mică de 5000 locuitori (figura 2).

Populația medie din cadrul UAT de nivelul II este de 71 mii locuitori, cele mai mari fiind: UTA Găgăuzia (148 mii), raionul Cahul (117,8 mii), raionul Hîncești (106.5 mii), raionul Orhei (109.0 mii), raionul Ungheni (104.4 mii). Totodată, patru raioane au un număr de locuitori sub 40 de mii: raionul Basarabeasca (26.1 mii), raionul Dubăsari (34.7 mii), raionul Șoldănești (36.8 mii) și raionul Taraclia (36.1 mii).

Demographic decline and massive migration of Moldovan citizens have significant impacts on the economy and society. In this context, the administrative-territorial structure of the Republic of Moldova is characterized by excessive fragmentation. Contrary to legal provisions [4], over 34% of level 1 local public administrations have a population of less than 1500 inhabitants. Also, about 90% of ATUs of Level I have a population of less than 5000 inhabitants (figure 2).

The average population of ATUs of level II is approximately 71 000 inhabitants [3]. The most populated such units are: Gagauzia Autonomous Territorial Unit (148 thousands), Cahul district (117.8 thousands), Hîncesti district (106.5 thousands), Orhei district (109 thousands) and Ungheni district (104.4 thousands). Instead, four districts have less than 40.000 inhabitants: Basarabeasca district (26.1 thousands), Dubăsari district (34.7 thousands), Soldănesti district (36.8 thousands) and Taraclia district (36.1 thousands).

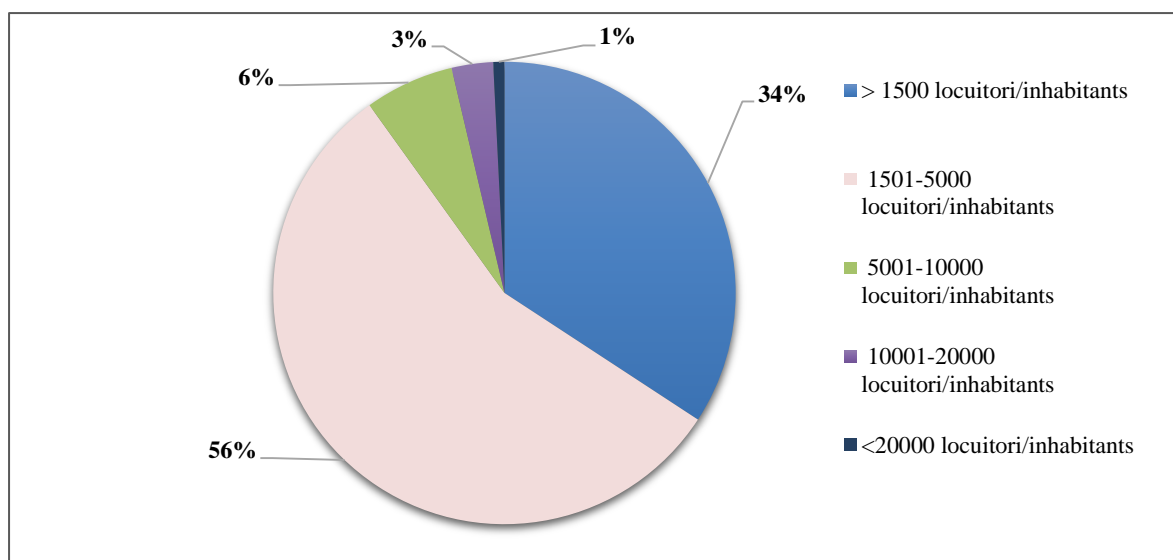


Figura 2. Structura UAT de nivelul I/ Figure 2. ATU Structure level I

Sursa: elaborată de autori în baza datelor statistice [5]/

Source: developed by authors based on data [5]

O altă problemă semnificativă este capacitatea insuficientă a administrației locale de a furniza servicii publice locale de calitate. Conceptul de guvernare și democrație, la nivel local, capătă relevanță doar în măsura în care autoritățile locale dispun de capacitatea necesară de a-și îndeplini responsabilitățile și funcțiile alocate. În Republica Moldova, autoritățile locale de același nivel (primării sau raioane) beneficiază de ace-

Another significant problem is the insufficient capacity of local government to provide quality local public services. The concept of governance and democracy at the local level becomes relevant only to the extent that local authorities have the necessary capacity to fulfil their assigned responsibilities and functions. In the Republic of Moldova, local authorities of the same level (mayors or districts) benefit from the

leși atribuții funcționale, administrative și de reglementare, fără a lua în considerare factori precum: dimensiunea, populația, capacitatea fiscală sau administrativă.

Conform alin. 2 al art. 11 din Legea nr. 435, din 28.12.2006, privind descentralizarea administrativă, capacitatea administrativă a unei autorități publice locale este evaluată ca fiind corespunzătoare statutului său legal, în situația în care cheltuielile administrative nu depășesc 50% din totalul veniturilor proprii, incluzând cotele din impozitele și taxele impuse de stat. Datele relevante pentru anul 2022 arată că 87% dintre autoritățile locale din Republica Moldova nu îndeplinesc condițiile minime de funcționare și nu respectă cerințele legale privind capacitatea administrativă (vezi figura 3).

same functional, administrative, and regulatory powers, without considering factors such as size, population, fiscal or administrative capacity.

According to p. 2 of art. 11 of Law no. 435 of 28.12.2006 on administrative decentralization, the administrative capacity of a local public authority is assessed as corresponding to its legal status in the situation where the administrative expenses do not exceed 50% of the total own revenues, including the quotas from the taxes and fees imposed by the state. The relevant data for the year 2022 reveals that 87% of the Republic of Moldova local authorities do not meet the minimum conditions for operation and do not comply with the legal requirements regarding administrative capacity (see figure 3).

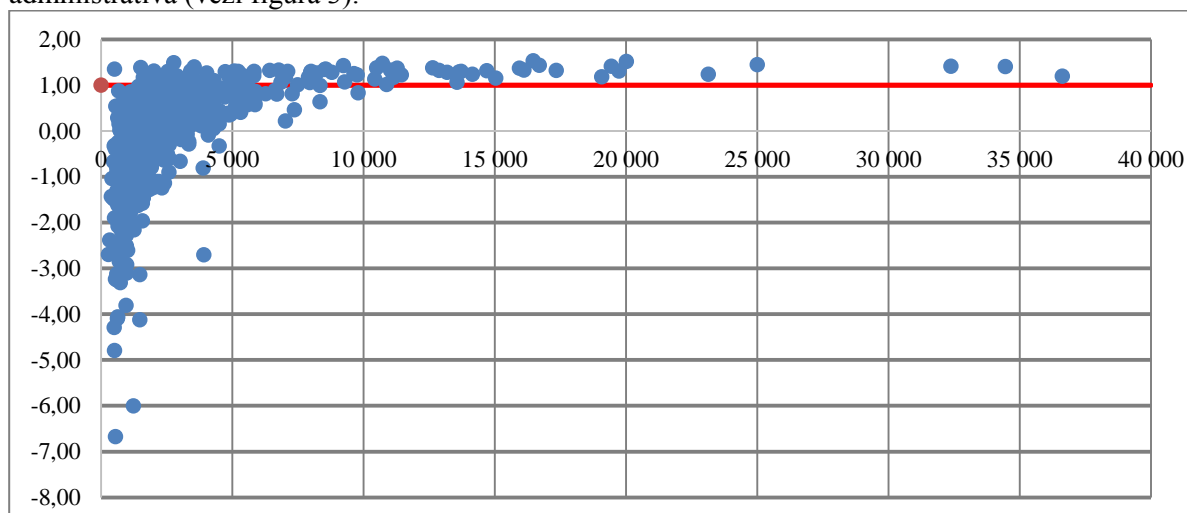


Figura 3. Capacitatea administrativă de nivel I, în funcție de mărimea UAT, 2022 (%) /

Figure 3. Administrative capacity at level I according to the size of ATU, 2022, (%)

Sursa: elaborată de autori în baza datelor [5] / Source: developed by authors based on data [5]

Din anul 2015, în Republica Moldova a fost instituit un nou sistem de formare a veniturilor locale, care „a constituit o etapă importantă în procesul de consolidare a autonomiei financiare a administrației locale, inclusiv prin creșterea transparenței și predictibilității în procesul de programare și execuție bugetară” [3]. Analiza ponderilor relative a veniturilor bugetului local consolidat demonstrează o evoluție relativ stabilă în perioada anilor 2015-2022 (figura 4). Astfel, ponderea veniturilor bugetelor locale reprezintă în jur de 9% din PIB și circa 24-26% din veniturile totale ale Bugetului Public Național – niveluri aproape de media UE și unele dintre cele mai ridicate în cadrul țărilor Europei de Sud-Est [3].

Starting from 2015, the Republic of Moldova implemented a new system of revenue generation at the local level, „representing a significant step in strengthening the financial autonomy of the local administration, this reform contributed to increasing transparency and predictability in the budget planning and execution process” [3]. An analysis of the relative distribution of revenues within the consolidated local budgets reveals a significant stability during 2015-2022 (according to figure 4). Therefore, the share of revenues in local budgets accounts approximately 9% of GDP and approximately 24% and 26% of the total revenues of the National Public Budget. These figures are close to the EU average and among the highest in the South East European region [3].

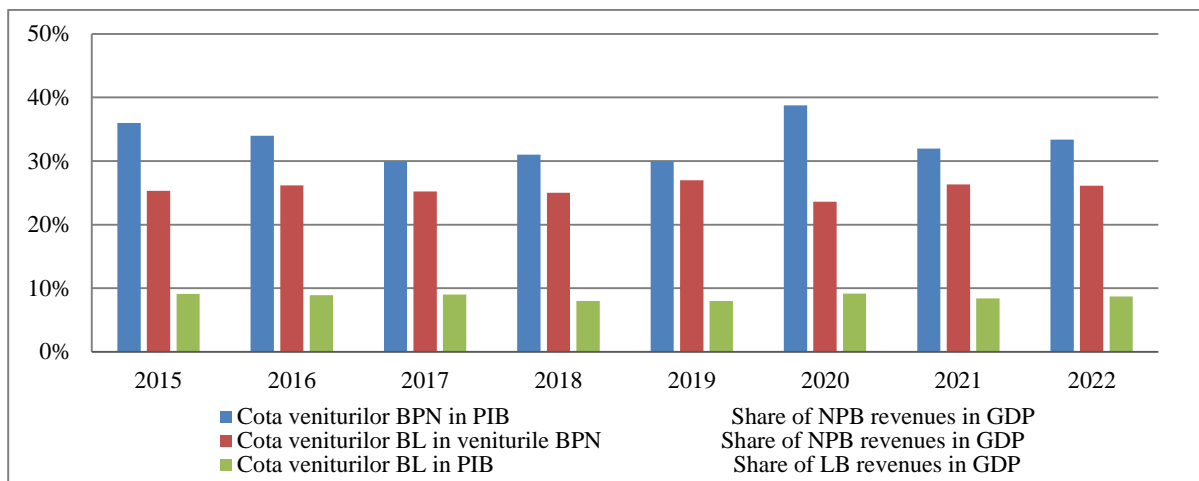


Figura 4. Evoluția și dimensiunea relativă a veniturilor bugetului local, 2015-2022 (%) /

Figure 4. Evolution and relative size of local budget revenues, 2015-2022, (%)

Sursa: elaborată de autori în baza datelor [7]/Source: developed by authors based on data [7]

Reformarea noului sistem de relații inter-bugetare nu a condus la îmbunătățirea situației privind generarea de venituri proprii pentru autoritățile publice locale (APL). În anul 2022, veniturile proprii ale UAT-urilor de nivel I au fost, în medie, de 1,6 ori mai mici decât costurile administrative. Numai 55 de administrații locale au reușit să acopere cheltuielile administrative din veniturile proprii.

Conform indicatorului capacității fiscale per locuitor (calculat ca raportul dintre suma veniturilor colectate din impozitul pe venitul persoanelor fizice, taxe locale și alte venituri proprii, și numărul de locuitori), doar 31,4 % dintre primării, în 2022, depășeau media națională de 777 MDL. Datele referitoare la acest aspect pot fi analizate în figura 5.

The reform of the new system of inter-budgetary relations did not lead to the improvement of the situation regarding the generation of APL's own revenues. In the year 2022, the own revenues of level I TAUs were, on average, 1.6 times lower than administrative costs. Only 55 local administrations have their own revenues, which manage to cover administrative expenses from their own revenues.

According to the fiscal capacity per inhabitant indicator (calculated as the ratio of the sum of revenues collected from the income tax of natural persons, local taxes and other own revenues, and the number of inhabitants), only 31.4% of town halls in 2022 exceed the national average (777 MDL). The data related to this aspect can be analysed in figure 5.

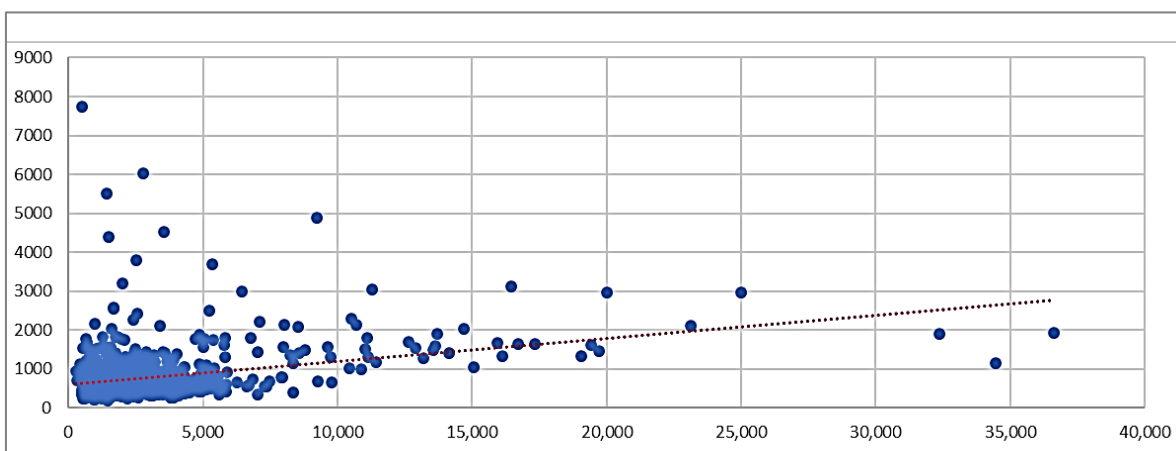


Figura 5. Capacitatea fiscală pe locuitor a APL de nivel I, în funcție de mărimea UAT, 2022, MDL/

Figure 5. Fiscal capacity per inhabitant of APL level I depending on the size of ATU, 2022, MDL

Sursa: elaborată de autori în baza datelor [5]/Source: developed by authors based on data [5]

Analiza cheltuielilor administrative pe cap de locuitor ne demonstrează faptul că media a fost de 332 MDL în anul 2017, iar în APL cu o populație de până la 1500 de locuitori – această valoare a atins 619 MDL. Și în localitățile cu peste 5000 locuitori - cheltuielile administrative pe cap de locuitor au scăzut la 249 MDL, reprezentând o valoare de 2,5 ori mai mică. De asemenea, există o tendință clară care demonstrează că, cu cât numărul populației este mai mic, cu atât costurile administrative sunt mai mari, tendință clar ilustrată în figura 6.

The analysis of administrative expenses per capita shows us that the average is MDL 332 in 2017, but in APL with up to 1500 inhabitants – MDL 619, while in those with over 5000 inhabitants the administrative expenses per capita decreased to MDL 249, representing a value more than 2.5 times lower. Also, there is a clear trend that demonstrates that, – the smaller the population, the higher the administrative costs, a trend clearly illustrated in figure 6.

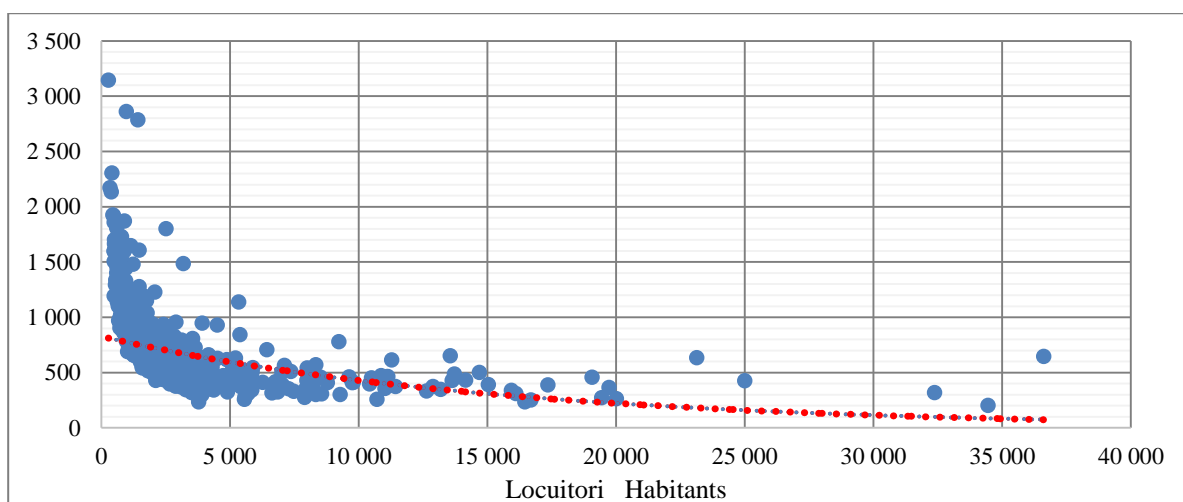


Figura 6. Cheltuieli administrative pe locuitor a APL de nivelul I, în funcție de mărimea UAT, 2022, MDL/
Figure 6. Administrative expenses per inhabitant of LPA 1 according to the size of ATU, 2022, MDL
Sursa: elaborată de autori în baza datelor [5]/Source: developed by authors based on data [5]

În același timp, necesitățile de investiții la nivel local sunt considerabile, dar, cu toate acestea, ponderea investițiilor capitale în totalul cheltuielilor bugetelor locale a fost în anul 2022 de doar 22%, acestea fiind, în mare parte, finanțate din transferurile cu destinație specială ale bugetului de stat, precum și din granturi externe.

În acest context, este foarte relevantă situația privind furnizarea a două servicii publice esențiale pentru administrația publică locală: alimentarea cu apă potabilă și colectarea, transportul și depozitarea deșeurilor menajere. Primul este un drept fundamental al omului și o formă de creștere a nivelului de sănătate. Al doilea este legat de probleme și riscuri semnificative de poluare a solului, a apelor subterane și a aerului. În 2022, doar 70% din populația țării a beneficiat de servicii de alimentare cu apă potabilă, cu rate semnificative mai mici în anumite regiuni. În ceea ce privește serviciile de canalizare, doar 9,3% din totalul localităților au beneficiat de aceste servicii, chiar cu rate de acoperire și mai

Despite the significant investment needs at the local level, the share of capital investments in the total expenditure of local budgets was reduced, by only 22% in 2022. This was mainly due to financing from special purpose transfers of the state budget and external grants.

Also, the provision of two critical public services for local government – drinking water supply and household waste management – was problematic. The first is a fundamental human right and a form of increasing the level of health. The second is related to issues and significant risks of soil, groundwater, and air pollution. In 2022 only 70% of the country's population benefited from potable water supply services, with significant lower rates in certain regions. Regarding sewerage services, only 9.3% of all localities had access to these services, with even lower coverage rates in certain regions, especially in the northern and southern regions, where this indicator was only 4.7% and 6.4% respectively [6]. For the collection, transport and storage ser-

mici în anumite zone, în special în regiunile de nord și de sud, unde rata de conectare a fost de doar 4,7%, respectiv 6,4% [6]. Pentru serviciile de colectare, transport și depozitare a deșeurilor menajere, datele Biroului Național de Statistică arată că doar 47,1% din populație a beneficiat de servicii de salubritate în 2021, cu un grad mai mare de acoperire în mediul urban (77%) și semnificativ mai scăzut în mediul rural (26,6%).

Analiza și datele prezentate anterior demonstrează faptul că nivelul de performanță a autorităților publice locale, în furnizarea unor servicii publice de importanță vitală pentru cetățeni, este scăzut. Deși nivelul de dezvoltare a țării are o influență îndubitabilă asupra gradului de acoperire cu servicii și infrastructură de primă necesitate pentru locuitori, datele privind cheltuielile bugetelor locale arată că costurile per locuitor, pentru funcțiile proprii, scad pe măsură ce crește numărul populației. De aceea, eficientizarea structurii administrativ-teritoriale ar genera economii care, ulterior, ar putea fi utilizate pentru furnizarea serviciilor publice. Conform literaturii de specialitate, potențialul economiilor de scară la livrarea serviciilor locale are eficiență sporită atunci când populația depășește pragul de 10 000 locuitori [8].

O problemă stringentă cu care se confruntă APL este insuficiența resurselor umane. Aproape 40% din personalul APL de nivelul I este reprezentat de primari, viceprimari și secretari ai consiliilor locale [9]. În medie, aceste unități dispun de 5.3 salariați, inclusiv autoritățile executive, un număr insuficient în raport cu volumul, complexitatea și varietatea competențelor stabilite de legislația în vigoare. Făcând o analiză detaliată, se observă că un număr semnificativ de UAT-uri de nivelul I, adică 282 (31% din total), dispun de doar 4 sau chiar mai puțini salariați și doar 10% din numărul total de UAT-uri de nivelul I dispun de 7 și mai mulți salariați.

Distribuția numărului de salariați pe grupe de UAT-uri de nivel I, după numărul populației, înregistrată în anul 2017, este prezentată în figura 7. Aceasta evidențiază capacitatea instituțională foarte redusă a peste 80% din primării, fapt ce nu permite furnizarea adecvată a serviciilor publice de bază, care să răspundă necesităților populației din comunitățile respective. În același timp, în UAT-urile de nivel I, cu o populație mai mare de 20 000 locuitori, numărul mediu de personal este de circa 17 salariați.

vices of household waste, data from the National Bureau of Statistics show that only 47.1% of the population benefited from sanitation services in 2021, with a higher degree of coverage in the urban environment (77%) and significantly lower in rural areas (26.6%).

The analysis and data presented above demonstrate that the level of performance of local public authorities in providing vital public services for citizens is low. Although, the level of development of the country has an undoubted influence on the degree of coverage with basic services and infrastructure for the inhabitants, data on the expenses of the local budgets show that the expenses per inhabitant for their own functions decrease with the increase in the number of the population. Therefore, the efficiency of the administrative-territorial structure would generate savings, which could be used for the provision of public services. According to specialized literature, the potential of economies of scale in the delivery of local services has increased efficiency when the population exceeds the threshold of 10,000 inhabitants [8].

A pressing problem facing the LPAs is the insufficiency of human resources. About 40% of the ATUs staff of level I is represented by mayors, vice-mayors, and secretaries of local councils [9]. On average, these units have only 5.3 employees, including the executive authorities, which is insufficient considering the volume, complexity and variety of powers established by the legislation in force. Doing a detailed analysis, it is observed that a significant number of ATUs of level I (282 or 31% of the total) have only 4 or fewer employees, while only 10% of the total number of ATUs of level I have 7 or more employees.

The distribution of the number of employees by groups of UATs of level I, according to the number of the population, recorded in 2017, is presented in figure 7. This highlights the very reduced institutional capacity of more than 80% of the town halls, a fact that does not allow the adequate provision of services basic public services, which meet the needs of the population in the respective communities. At the same time, in ATUs of level I with a population greater than 20 000 inhabitants, the average number of personnel is around 17 employees.

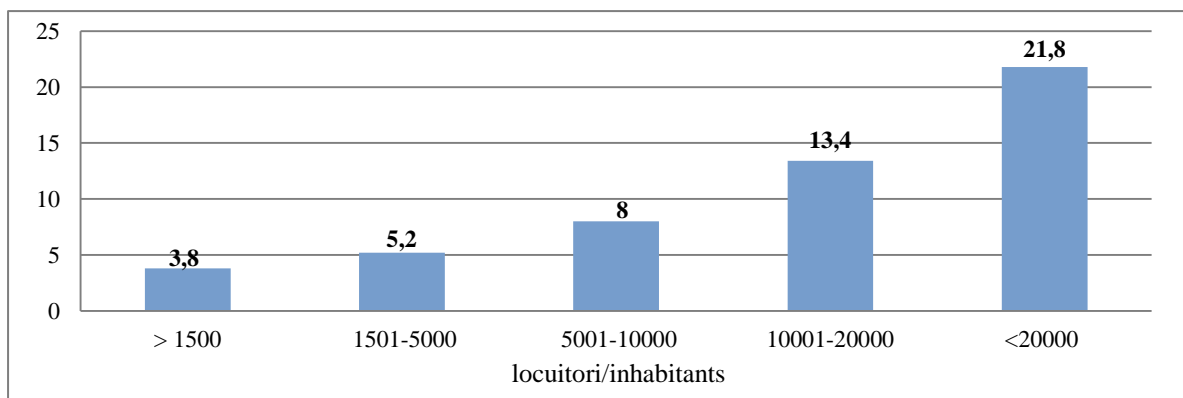


Figura 7. Număr mediu de unități de personal, în funcție de mărimea UAT, 2017/
Figure 7. Average number of staff units depending on the size of ATU, 2017

Sursa: preluat din [9]/Source: retrieved from [9]

Astfel, din analiza de mai sus, putem concluziona că sistemul administrației publice locale din Republica Moldova se confruntă cu multiple probleme, printre care se numără:

- *fragmentare excesivă*: peste 34% dintre APL deserveșc comunități cu mai puțin de 1500 de locuitori, iar 90% dintre UAT-uri au mai puțin de 5000 de locuitori;
- *costuri administrative ridicate*: costurile administrative unitare pe locuitor sunt foarte mari, iar capacitatea administrativă este limitată;
- *capacitate fiscală scăzută*: capacitatea fiscală per locuitor depinde de populația UAT-ului. Acest factor și cheltuielile administrative mari reduc capacitatea de investire și capacitatea de furnizare de servicii publice în localități;
- *accesibilitatea la serviciile publice* de bază, cum ar fi alimentarea cu apă potabilă, de canalizare, colectare transport și depozitarea deșeurilor menajere, este limitată, în special în mediul rural;
- *insuficiența resurselor umane*: practic 90% din UAT-uri au numai până la 3 salariați pe poziții de execuție, fapt care face imposibilă furnizarea unor servicii publice locale la nivel calitativ și accesibil pentru cetățeni.

În ultimii zece ani au fost elaborate mai multe studii și strategii pentru reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Acestea pot fi grupate în două categorii distincte: 1) reforma prin amalgamare și descentralizare simetrică [9, 10, 11, 12, 13]; 2) reforma prin municipalizare și descentralizare asimetrică [14, 15].

Thus, from the above analysis, we can conclude that the local public administration system of the Republic of Moldova faces:

- *excessive fragmentation*: over 34% of LPAs serves the communities with less than 1500 inhabitants, and 90% of UATs have less than 5000 inhabitants;
- *high administrative costs*: unitary administrative costs per inhabitant are very high, and administrative capacity is limited;
- *low fiscal capacity*: per capita fiscal capacity depends on the UAT population. This factor and high administrative expenses reduce the investment capacity and the capacity to provide public services in localities;
- *limited accessibility* to basic public services, such as water supply, sewage and the collection, transport and storage of household waste is limited, especially in rural areas;
- *insufficiency of human resources*: practically 90% of ATUs have only up to 3 employees in execution positions, a fact that makes it impossible to provide some local public services at a qualitative level and accessible to citizens.

Over the past ten years, several studies and strategies have been developed for the administrative-territorial reorganization of the Republic of Moldova. These can be grouped into two distinct categories: 1) reform through amalgamation and symmetric decentralization [9, 10, 11, 12, 13], and 2) reform through municipalization and asymmetric decentralization [14, 15].

În studiul realizat în cadrul proiectului de dezvoltare finanțat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), se propun trei scenarii de reorganizare administrativ-teritorială a APL de nivelului 1, obținute în baza unui model matematic [12], prin *amalgamare* și se caracterizează prin următorii parametri (tabelul 1):

In the study carried out as part of the development project financed by the German International Cooperation Agency (GIZ), three scenarios for the administrative-territorial reorganization of local public administration at level 1 through *amalgamation* are proposed [12]. They are characterized by the following parameters (table 1):

Tabelul 1/Table 1

**Caracteristicile cantitative ale scenariilor spațiale de reformă administrativ-teritorială/
The quantitative characteristics of the spatial scenarios
for administrative-territorial reform**

Indicatori/Indicators	Situția existentă/ Current situation	Scenarii/Scenarios		
		Moderat/ Moderate	Intermediar/ Intermediary	Compact/ Compact
Număr total UAT 1 Total number ATU 1	896	231	154	93
Rata de diminuare, % Decrease rate, %		74	83	90
Dimensiunea medie a populației UAT 1, persoane Average ATU 1 population size, persons	3030	11576	17364	28194
Suprafața medie UAT 1, km ² Average ATU 1 surface, km ²	34	131	470	784
Distanța medie efectivă față de centrul administrativ, km Average effective distance from the administrative center, km		8	10	12.5

Sursa: elaborat de autori în baza [9]/Source: developed by authors based on [9][9]

În cazul APL de nivelul 2, se propune reorganizarea actualelor UAT-uri de nivelul II în regiuni administrative. Datele generale aferente acestora în cadrul scenariului moderat se prezintă în tabelul 2.

In the case of local public administration units at level 2, the reorganization of the current districts into administrative regions is proposed. The general data related to these are presented in the following table within the moderate scenario.

Tabelul 2/Table 2

**Caracteristicile cantitative ale UAT de nivelul 2/
The quantitative characteristics of the local administrative units at level 2**

UAT de nivelul 2/ ATU level 2	Număr persoane/ Number of persons	Suprafața, km ² / Surface, km ²	Număr UAT 1/ Number ATU 1
Regiunea administrativă Nord/ Administrative Region North	93464	10262	70
Regiunea administrativă Centru/ Administrative Region Centre	982484	10307	86
Regiunea administrativă Sud/ Administrative Region South	505012	7353	59
Regiunea administrativă UTA Găgăuzia/ Administrative Region TAU Gagauzia	151010	1847	12
Regiunea administrativă Chișinău/ Administrative Region Chisinau	779173	570	4

Sursa: elaborat de autori în baza [9]/Source: developed by authors based on [9]

În anul 2023, Coaliția pentru descentralizare, care include și Congresul Autorităților Locale din Republica Moldova (CALM), a propus o variantă de reformă, numită *municipalizare*, considerat un prim pas pentru inițierea urgentă a reformei administrativ-teritoriale [14]. Modelul propune desființarea raioanelor actuale și înlocuirea lor cu municipii, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul 2. Aceste noi municipii vor acoperi teritoriul actual al raioanelor și vor fi conduse de un consiliu municipal și un primar al municipiului, aleși direct de întreaga populație a municipiului (fostului raion).

Consiliul municipal și primarul de municipiu se vor ocupa de toate funcțiile orașului propriu-zis (reședință) ca UAT de nivel 1 și de unele funcții la nivel 2 (municipal/raional), astfel: „administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale municipiului; planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes municipal; construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes municipal, precum și a infrastructurii rutiere; organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes municipal; elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a rețelelor de gaze interurbane (inclusiv a rețelelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală; administrarea instituțiilor publice și întreprinderilor municipale de interes municipal” [p. 9, 14].

Alte funcții, preponderent cele ce țin de gospodăria comunală, cum ar fi alimentarea cu apă, alimentarea cu energie termică, canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale, salubritatea, înverzirea localităților, asigurarea cu transport public local, administrarea fondului locativ public și privat, vor fi furnizate prin cooperare între municipiu și UAT-urile de nivel 1 din cadrul său.

La nivel de municipiu se vor crea servicii de asistență pentru UAT-urile de nivel I, pentru care nu există resurse umane, număr și pregătire în domenii precum: juridice, urbanism, scrierea proiectelor și atragerea investițiilor. Financiar, transferurile condiționate, care finanțează asistența socială și educația, ar fi alocate bugetelor APL 1, precum și o bună parte din veniturile din partajarea impozitului pe venit al persoanelor fizice și din transferurile necondiționate alocate în prezent bugetelor raionale.

In 2023, the Coalition for Decentralization, including the Congress of Local Authorities of the Republic of Moldova, has proposed a reform option called *municipalization* as a first step towards urgently initiating administrative-territorial reform [14]. The model suggests abolishing the current rayons and replacing them with municipalities as administrative-territorial units at level 2. These new municipalities will cover the current territory of the districts and will be governed by a municipal council and a mayor, directly elected by the entire population of the municipality (formerly the district).

The municipal council and the mayor will handle all functions of the city itself (residence) as a level 1 local administrative unit and some at the level 2 municipal/rayons functions, including: “the administration of public and private property within the municipality; planning and administration of construction, maintenance, and management of public facilities of municipal interest; construction, administration, and repair of municipal roads and road infrastructure; organization of passenger car transport, administration of municipal bus stations and auto stations; development and implementation of projects for the construction of interurban gas networks (including medium-pressure networks), and other local thermal energy projects; administration of public institutions and municipal enterprises” [p.9, 14].

Other functions, mainly those related to communal services such as water supply, heating, sewage and stormwater management, sanitation, greening of localities, provision of local public transport, and administration of public and private housing funds, will be provided through cooperation between the municipality and ATUs level 1 within its jurisdiction.

At the municipal level, assistance services for level ATUs 1 that lack the necessary human resources, number, and training, including legal, urban planning, project writing, and investment attraction, will be established. Financially, conditional transfers that social assistance fund and education would be allocated to the budgets of local authorities’ level 1, as well as a significant portion of personal income tax and unconditional transfers currently allocated to rayon budgets.

In 2023, the Government of the Republic of Moldova approved the Public Administration Reform Strategy that describes the “vision,

În anul 2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia de reformă a administrației publice, care descrie „viziunea, scopul, obiectivele, acțiunile și resursele necesare procesului de transformare/perfecționare a administrației publice din Republica Moldova, la nivel central și local, pentru anii 2023-2030” [p.1,15]. Obiectivul general al reformei APL „constituie creșterea capacității administrației publice locale de a furniza, într-un mod echitabil, servicii publice adecvate și accesibile populației, prin consolidarea instituțională și financiară a autorităților locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficiente de dezvoltare economică și socială locală, astfel încât, Republica Moldova să atingă standardele care să-i permită aderarea la UE” [p.72, 15]. Strategia prevede creșterea capacității instituționale a APL, prin utilizarea unor instrumente de consolidare, prin amalgamarea teritorială și cooperarea intercomunitară. Deși Strategia nu face referire directă la necesitatea unei reforme teritoriale, după o testare a mecanismelor de amalgamare voluntară, se va lua în considerare și oportunitatea implementării amalgamării forțate.

2. Provocările reformei teritoriale

Guvernul Republicii Moldova se confruntă cu provocări semnificative în gestionarea acestei situații, inclusiv în asigurarea serviciilor publice de calitate și a bunăstării pentru toți cetățenii, indiferent de mediul în care trăiesc. Pentru a aborda aceste provocări, este necesară o planificare strategică și investiții adecvate în dezvoltarea comunităților rurale și în stimularea revenirii moldovenilor din străinătate.

Reforma teritorială în Republica Moldova este un proces complex și esențial, necesar în abordarea problemelor legate de fragmentarea teritorială din țară. Acest proces implică numeroase provocări semnificative, care trebuie tratate cu grijă pentru a asigura succesul reformei și pentru a promova stabilitatea și dezvoltarea. În acest context, vom analiza câteva provocări majore care pot apărea în contextul reformei teritoriale.

Procesul de tranziție și implementarea eficientă. Un aspect cheie este procesul de tranziție către noile structuri teritoriale și implementarea eficientă a reformei. Acest lucru implică schimbări administrative semnificative, cum ar fi reorganizarea nivelurilor administrative, și necesită resurse și competențe pentru a fi realizat cu succes.

purpose, objectives, actions, and necessary resources for the process of transformation/improvement of the public administration in the Republic of Moldova at the central and local level for the years 2023-2030” [p.1,15]. The general objective of the APL reform “APL is to increase the capacity of local public administration to provide, in a fair way, adequate and accessible public services to the population, through the institutional and financial consolidation of local authorities and through the successful implementation of effective economic development policies and local social, so that the Republic of Moldova reaches the standards that allow it to join the EU” [p.72, 15]. The strategy envisages increasing the institutional capacity of APL using consolidation tools through territorial amalgamation and inter-community cooperation. Although the Strategy does not directly refer to the need for a territorial reform, after testing the mechanisms of voluntary amalgamation, the opportunity to implement forced amalgamation will also be considered.

2. Challenges of territorial reform

The Government of the Republic of Moldova faces significant challenges in managing this situation, including in ensuring quality public services and well-being for all citizens, regardless of the environment in which they live. To address these challenges, strategic planning and adequate investments in the development of rural communities and in stimulating the return of Moldovans from abroad are needed.

Territorial reform in the Republic of Moldova is a complex and essential process for addressing the problems related to territorial fragmentation in the country. This process involves many significant challenges, which must be carefully addressed to ensure the success of reform and to promote stability and development. In this context, we will analyze some major challenges related in the context of territorial reform.

Transition process and effective implementation. An key aspect is the process of transition to the new territorial structures and the effective implementation of the reform. This involves significant administrative changes, such as reorganization of administrative levels, and requires resources and skills to be successfully implemented.

Gestionarea resurselor financiare și economice. În cadrul reformei teritoriale trebuie să se asigure o distribuție echitabilă a resurselor financiare și economice către noile entități administrative. Acest lucru poate fi dificil, deoarece anumite regiuni pot fi mai dezvoltate economic decât altele, iar gestionarea eficientă a resurselor este esențială pentru susținerea noilor structuri administrative.

Rezolvarea conflictului transnistrean este una dintre cele mai complexe provocări, care va trebuie luată în considerare în procesul reformei pentru creșterea coeziunii teritoriale prin reintegrarea Transnistriei, evitând escaladarea tensiunilor și asigurând integritatea teritorială a Republicii Moldova.

Asigurarea coeziunii sociale și etnice. Reforma teritorială trebuie să promoveze coeziunea socială și etnică în interiorul noului cadru administrativ. Este important să se evite polarizarea sau tensiunile interne între diferite grupuri etnice sau comunitare și să se promoveze integrarea armonioasă a acestora în noua structură.

Concluzii

Reforma teritorială în Republica Moldova reprezintă o inițiativă esențială pentru abordarea problemelor legate de consolidarea teritorială. Cu toate acestea, provocările enumerate mai sus arată că acest proces este complex și necesită abordări atent planificate și bine gestionate. Abordarea cu responsabilitate și consultarea tuturor părților interesate sunt esențiale pentru a depăși aceste provocări și pentru a promova stabilitatea și dezvoltarea în toate sectoarele de activitate, în Republica Moldova. Reușita reformei teritoriale va avea un impact semnificativ asupra viitorului țării și asupra modului în care aceasta abordează fragmentarea teritorială.

Management of financial and economic resources. Within the territorial reform, a fair distribution of financial and economic resources to the new administrative entities must be ensured. This can be difficult, as certain regions may be more economically developed than others, and effective resource management is essential to support the new administrative structures.

Resolution of the Transnistrian conflict is one of the most complex challenges, which must be taken into account in the reform process to increase territorial cohesion by reintegrating Transnistria, avoiding the escalation of tensions and ensuring the territorial integrity of the Republic of Moldova.

Ensuring social and ethnic cohesion. Territorial reform must promote social and ethnic cohesion within the new administrative framework. It is important to avoid polarization or internal tensions between different ethnic or community groups and to promote their harmonious integration into the new structure.

Conclusions

The territorial reform in the Republic of Moldova represents an essential initiative for addressing the issues related to territorial consolidation. However, the challenges listed above show that this process is complex and requires carefully planned and well-managed approaches. Responsible action and consultation of all interested parties are essential to overcome these challenges and to promote stability and development in the Republic of Moldova. The success of the territorial reform will have a significant impact on the future of the country and on how it approaches territorial fragmentation.

Bibliografie/Bibliography:

1. SWIANIEWICZ, P., GENDŹWIŁŁ, A., ZARDI, A. *Territorial Reforms in Europe – TOOLKIT* [online]. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, 2017. [citat 22.09.2024]. Disponibil: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>
2. BIROUL NAȚIONAL DE STATISTICĂ AL REPUBLICII MOLDOVA. *Moldova in cifre: Breviar statistic* [online]. Ed. 2023. Chișinău: [s. n.], 2023. 43 p. ISBN 978-9975-3629-0-0. [citat 12.09.2024]. Disponibil: https://statistica.gov.md/files/files/publicatii_electronice/Moldova_in_cifre/2023/Moldova_cifre_rom_2023.pdf
3. NALAS. *Local Government Finance Indicators in South-East Europe: Statistical Brief* [online]. First ed. Swiss: NALAS, 2019. [citat 27.09.2024]. Disponibil: [nalas statistical brief 201 WEB](https://www.nalas.ch/statistical-brief-2019)

4. *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova* [online]: nr. 764 din 27.12.2001. [citată 07.09.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125095&lang=ro
5. MINISTERUL FINANTELOR. *Raport privind capacitatea administrativă a autorităților publice locale de nivelul I în anul 2021* [online]. 2022. [citată 07.09.2024]. Disponibil: <https://mf.gov.md/ro/content/finan%C8%9Bele-publice-locale>
6. BIROUL NAȚIONAL DE STATISTICĂ AL REPUBLICII MOLDOVA. *Activitatea sistemelor publice de alimentare cu apă și canalizare în anul 2022* [online]. 2022 [citată 12.09.2024]. Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/activitatea-sistemelor-publice-de-alimentare-cu-apa-si-de-canalizare-in-anul-2022-9780_60431.html.
7. MINISTERUL FINANTELOR. *Raport privind executarea bugetului de stat pentru anii 2015-2022* [online]. 2022. [citată 12.10.2024]. Disponibil: <https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului-rapoarte-anuale>
8. WORLD BANK. *Moldova Public Expenditure Review: Capital Expenditures - Making Public Investment Work for Competitiveness and Inclusive Growth in Moldova* [online]. Washington, DC, 2013 [citată 10.10.2024]. Disponibil: <http://hdl.handle.net/10986/16766>
9. BESCHIERU, Ion, et al. *Studiu privind scenariile de reformă administrativ teritorială* [online]. Chișinău: GIZ, 2018. 273 p. [citată 10.10.2024]. Disponibil: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiu_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf
10. OSOIANU, Ion, et al. *Studiu analitic privind structura administrativ teritorială optimă pentru Republica Moldova* [online]. Chișinău: Expert Grup, 2010. 185 p. [citată 22.09.2024]. Disponibil: https://expert-grup.org/media/k2/attachments/Studiu_analitic_asupra_structurii_teritorial-administrative_optimale_a_Republicii_Moldova.pdf
11. ȚĂRĂLUNGĂ, Nicolae. *Organizarea și Funcționarea Administrației Publice Locale*: Raport. Chișinău: UNDP Moldova, 2010.
12. IONESCU, A., DREZGIC, S., RUSU, I. *Report on the Territorial Administrative Structure Options for the Republic of Moldova* [online]. Chișinău: UNDP, 2015. 75 p. [citată 09.09.2024]. Disponibil: <https://www.undp.org/moldova/publications/report-territorial-administrative-structure-options-republic-moldova>
13. BUZATU, R., RABEI, C., ROSCOVAN, M. Un model matematic pentru optimizarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. *Studia Universitatis Moldaviae*. 2018, nr. 2 (112), pp.164-170. ISSN 1857-2073.
14. PÎRVAN, V. *Municipalizarea: calea spre modernizarea unităților administrative de nivelul al doilea* [online]. Chișinău: IDIS Viitorul, 2023. 30 p. [citată 12.10.2024]. Disponibil: <http://www.viitorul.org/files/library/Municipalizarea%20V%20Pirvan.pdf>
15. GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA. *Hotărâre cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice a Republicii Moldova pentru anii 2023-2030* [online]: nr. 126 din 15-03-2023. [citată 09.09.2024] Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro