

# EFICIENȚA AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA: IMPORTANȚA ȘI FACTORII DETERMINANȚI

Autori:

Adrian Lupușor

Adrian Babin

Coordonator de proiect:

Valeriu Prohnițchi

Chișinău, 2011

*Această publicație apare în cadrul proiectului „Promovarea bunei guvernări prin analiză și prognoză economică independentă” implementat de Expert-Grup cu suportul financiar al Fundației Soros Moldova. Informațiile și concluziile expuse în acest document aparțin în exclusivitate autorilor și nu sunt împărtășite neapărat de Fundația Soros-Moldova.*

Cuprins:

1. Introducere.....	3
2. Metodologia .....	4
3. Ratingul eficienței .....	8
4. Care sunt principalii factori care explică eficiența primăriilor? .....	11
5. Eficiența APL și dezvoltarea locală.....	15
6. Concluzii .....	17
7. Recomandări strategice .....	18
8. Anexa A .....	20

## 1. INTRODUCERE

În contextul actualei reforme de descentralizare, precum și a constrângerilor bugetare severe cu care se confruntă Republica Moldova, considerăm drept imperativă analiza eficiența gestionării banilor publici la nivel local. Prin urmare, scopul studiului constă în estimarea eficienței tehnice a tuturor primăriilor din Republica Moldova, determinarea factorilor care influențează eficiența, precum și implicațiile acesteia pentru dezvoltarea locală. Calculele au fost efectuate în baza modelului matematic *Data Envelopment Analysis* și a modelului econometric non-liniar *Tobit*. Sursa principală a datelor este baza de date privind deprivarea localităților Republicii Moldova și indicatorii social-economici pentru anii 2007-2009.

Rezultatele estimărilor confirmă necesitatea stringentă a unor reforme sistemice privind organizarea și funcționarea autorităților publice locale (APL). Aceste reforme se referă în primul rând la modificarea actualului sistem de transferuri, consolidarea autonomiei financiare și rezolvarea problemei legate de fragmentarea excesivă a structurii teritorial-administrative, toate având impact negativ asupra eficienței primăriilor. Importanța implementării eficiente a reformelor în această direcție este determinată și de impactul major al eficienței asupra dezvoltării locale.

În final, prezentăm câteva recomandări strategice derivate din concluziile studiului, care sperăm să fie luate în calcul de către decidenții politici în procesul implementării strategiei de descentralizare.

## 2. METODOLOGIA

*Înainte de a prezenta rezultatele estimărilor vom descrie pe scurt metodologia și tehnicile de calcul utilizate.*

### DATA ENVELOPMENT ANALYSIS

Analiza tehnică a APL-urilor din Republica Moldova și a factorilor care o determină va fi efectuată în 2 etape distincte, dar indispensabile una de alta. În prima etapă, utilizând metoda de programare matematică *Data Envelopment Analysis* (DEA), vom estima eficiența tehnică a localităților, municipiilor și raioanelor. În cea de-a doua etapă vom determina principalii factori ce influențează scorurile de eficiență. În acest sens vom utiliza metode economice și anume modelul non-liniar TOBIT.

Astfel, discuția se va axa pe estimarea eficienței tehnice, care prin definiție reprezintă doar o componentă a eficienței economice, de rând cu eficiența alocativă. Eficiența tehnică a unei unități de producție (UP), ce utilizează în activitatea sa un anumit număr de input-uri pentru a obține careva output-uri, nu este nimic altceva decât capacitatea acesteia de a maximiza cantitatea output-ului (a producției) fără a majora cantitatea de input-uri (factori de producție) – *output oriented*; sau capacitatea unității de producție de a minimiza cantitatea input-urilor utilizate fără a micșora cantitatea de output obținut – *input oriented*.

Pentru a determina cu cât unitățile de producție deviază de la capacitatea lor maximă de producție se utilizează DEA, care reprezintă o simplă metodă de *benchmarking* și care realizează un rating al unităților de producție în dependență de capacitatea lor de a maximiza output-ul sau de a minimiza input-ul. Deci, DEA reprezintă o metodă de măsurare relativă a eficienței, dat fiind faptul că aceasta determină unitățile ce se află pe "frontiera posibilităților de producție", iar restul unităților sunt comparate cu frontiera, fiindu-le atribuite scorurile corespunzătoare de eficiență, în dependență de distanța lor până la frontieră.

DEA are mai multe specificări, iar o alegere corectă a acesteia depinde de caracteristicile setului de date cercetat. În cazul nostru, având în vedere faptul că cercetăm eficiența primăriilor și se știe că acestea nu prea au posibilitate de a influența în mod direct cantitatea de servicii pe care le oferă, este logic să utilizăm *input – oriented DEA*. Totodată, ținând cont de faptul că în Republica Moldova descentralizarea administrației publice este mai mult declarativă, iar marea majoritate a primăriilor operează la o scară a randamentului suboptimală, utilizarea *DEA cu efecte variabile de scară* este unica opțiune fezabilă.

### SPECIFICAREA ȘI DATELE UTILIZATE

Specificarea funcției pentru DEA pe care o vom utiliza în acest studiu poate fi reprezentată de următoare formulă:

$$Y_i = f(X_i), i = 1..n \quad (1)$$

unde  $Y_i$  reprezintă output-ul generat de primărie, iar  $X_i$  reprezintă cheltuielile generale sau alte input-uri relevante activității primăriilor. Datele pentru efectuarea studiului cuprind observații a input-urilor și output-urilor a 896 de primării pentru

anii 2007-2009. În scopul simplificării modelului vom utiliza media indicatorilor pentru cei trei ani. Lista variabilelor utilizate, cât și motivația utilizării acestora în cadrul studiului dat sunt prezentate detaliat în cele ce urmează.

*OUTPUT:*

- Populația prezentă – total persoane
- Numărul de copii 0-6 ani care frecventează instituții preșcolare (clase pregătitoare)
- Numărul de elevi – total
- Lungimea drumurilor auto – total, km
- Numărul pensionarilor – total persoane
- Numărul beneficiarilor de alocații speciale de stat – total persoane
- Populația încadrată în sistemul asigurărilor obligatorii – total persoane

*INPUT:*

- Cheltuielile bugetului local pe cap de locuitor, lei

Deși ca output-uri avem 6 indicatori, aceștia nu vor fi utilizați în estimare, ci vor servi ca date primare pentru agregarea Indicatorul Output-ului APL-urilor (IOA), iar acesta va fi, la rândul său, utilizat în fază finală ca output în estimarea eficienței. IOA nu este nimic altceva decât un indicator sintetic construit prin însumarea valorilor normalizate după medie a celor șase output-uri. Alegerea celor șase indicatori ca output-uri este determinată de necesitatea de a aproxima pe cât este posibil numărul și cantitatea serviciilor și produselor oferite populației de către administrațiile locale.

Astfel, numărul total al populației, deși evident nu este un output direct a activității primăriilor, poate fi considerat ca fiind o variabilă ce aproximează (proxy) volumul serviciilor de menținere a evidenței populației, eliberarea certificatelor de deces, naștere căsătorie, schimbare a locului de reședință, etc. Numărul de copii poate fi interpretat ca proxy pentru serviciile ce țin de acordarea asistenței necesare familiilor cu copii, prin punerea la dispoziție a locurilor publice de joacă, menținerea grădinițelor și altele. Numărul de elevi ar putea fi interpretat ca proxy pentru toate serviciile acordate de primării în domeniul educației. Lungimea drumurilor auto – reprezintă un proxy pentru serviciile de infrastructură acordate populației, la general, și agenților economici, în particular. Numărul pensionarilor și numărul beneficiarilor de alocații aproximează volumul serviciilor sociale prestate de administrațiile locale. Deși în mare parte aceste specificări ale output-urilor sunt cu multe deficiențe, noi le vom utiliza în acest studiu fără a le altera, ținând cont de caracterul limitat al datelor disponibile pentru Republica Moldova, dar și de faptul că ele sunt utilizate în marea majoritate a studiilor similare pentru alte țări.<sup>1</sup>

---

*1 Pentru o discuție mai amplă a specificărilor DEA vezi studiul realizat de Antonio Afonso și Sonia Fernandes din 2005 pentru municipalitățile din Portugalia (Assesing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government: Evidence for Portuguese Municipalities).*

## DETERMINANȚII EFICIENȚEI – MODELUL NON-LINIAR TOBIT

La cea de-a doua etapă a studiului privind eficiența APL vom încerca să determinăm factorii ce influențează eficiența primăriilor. Având în vedere faptul că scorurile de eficiență pot atinge valori cuprinse doar între 0 și 1, utilizarea unei regresii liniare bazate pe metoda celor mai mici pătrate nu este recomandabilă, deoarece o astfel de regresie nu ia în calcul faptul că reziduurile sunt trunchiate și, deși au o distribuție normală, media aritmetică a acestora este diferită de "0"; astfel, atât rezultatele, cât și interpretarea clasică a acestora poate fi complet eronată. Pentru a preveni o astfel de situație vom utiliza modelul non-liniar TOBIT.<sup>2</sup>

În accepțiunea noastră nivelul eficienței administrațiilor locale poate fi explicată de o serie de factori atât economici cât și demografico-sociali. Diferențele de eficiență la nivel de primării sunt evident generate nu doar de diferența în competențele manageriale ale primarilor, dar depind și de o serie de factori cu caracter nediscreționar, local. În studiile similare efectuate pentru alte state din Europa, putem identifica următorii factori care se iau în calcul. Numărul general al populației, numărul populației cu vârsta mai mare decât cea de pensionare, transferurile de la administrația locală, sursele de venit local, calitatea infrastructurii, calitatea, lungimea și densitatea rețelei de drumuri, activitatea comercială și cea de antreprenorial, apartenența politică a primarilor, calitatea capitalului uman și alți factori care ar putea avea efect direct asupra eficienței.

Reieșind din datele de care dispunem pentru acest studiu specificarea finală a Tobit-ului va arată în felul următor.

*Variabila dependentă:*

- Efficiency – eficiența tehnică a APL-urilor estimată în prima etapă

*Variabilele independente:*

1. Transferuri - ponderea transferurilor de la nivelele bugetare superioare în total venituri locale, %
2. Populație - numărul populației prezente, locuitori
3. Infrastructura - indicator sintetic format din suma valorilor normalizate a următorilor indicatori:
  - Nr. caselor, apartamentelor ce beneficiază de apeduct în primărie
  - Nr. caselor, apartamentelor ce beneficiază de canalizare în primărie
  - Nr. caselor, apartamentelor gazificate centralizat în primărie
  - Nr. caselor, apartamentelor asigurate cu încălzire (exclusiv sobele) în primărie
  - Numărul caselor, apartamentelor telefonizate
4. Ponderea populației peste vârsta aptă de muncă în total populație prezentă, %
5. Ponderea numărului de antreprenori în total populație cu vârsta aptă de muncă, %
6. Lungimea drumurilor reparate sau construite în ultimii 5 ani, km

---

<sup>2</sup> Pentru descrierea completă a modelului consultați manualul "Econometrics" ediția IV a autorului Badi H. Baltagi.

Interpretarea rezultatelor obținute în urma regresiei prin intermediul modelului Tobit este mai dificilă decât în cazul unui simplu model bazat pe metoda celor mai mici pătrate din motiv că modelul nu reprezintă o relație liniară. Astfel, principalele concluzii le putem face referitor la sensul relației (semnul negativ sau pozitiv), dar nu putem spune cu exactitate care este impactul cantitativ. La această etapă și în cadrul acestui studiu impactul cantitativ al relației are însă o importanță minoră, fiindcă eficiența tehnică obținută este doar o mărime relativă.

### 3. RATINGUL EFICIENȚEI

În capitolul respectiv vom prezenta ratingul eficienței tehnice a orașelor și raioanelor obținut în urma estimărilor efectuate conform metodologiei descrise în capitolul precedent<sup>3</sup>.

În rezultatul estimării modelului matematic au fost obținuți indicatorii eficienței tehnice pentru fiecare primărie. Astfel, cea mai eficientă primărie, pentru perioada 2007-2009, au fost cea a orașului Chișinău, unde este cea mai bună infrastructură, activitatea economică este mult mai activă, dar și calitatea capitalului uman angajat în administrația publică locală este mai înaltă. Totodată, concentrarea capitalului în capitală a avut impact, evident pozitiv, și asupra bazei impozabile locale, fapt ce a permis autorităților locale să fie mai puțin dependente de transferurile din bugetul de stat. Astfel, în timp ce transferurile formează în medie circa 75% în 2008 și 80% din veniturile totale ale primăriilor (conform situației în 2009), în orașul Chișinău această pondere este de 7% în 2008 și 10% în 2009. La rândul său, aceasta sporește eficiența gestionării acestor resurse, luând în considerație sursa de proveniență locală și, respectiv, gradul mai înalt de discreție de care beneficiază autoritățile locale în gestionarea acestor bani. Totodată, este mai mare și nivelul de răspundere în fața populației ceea ce, la fel, influențează pozitiv eficiența APL.

Pe lângă Chișinău, un nivel relativ înalt al eficienței tehnice este observat în primăriile Ialoveni și Codru – orașe care, aparent, au beneficiat de pe urma proximității teritoriale față de capitală. Acestea sunt urmate de primăriile Căinari, Soroca, Fălești, Cricova, Mărculești, Căușeni și Bălți (Tabel 1). Aceasta poate fi explicată de valorificarea potențialului turistic (Cricova), a resurselor naturale (Soroca, Căinari), precum și a avantajelor infrastructurale și istorice (Bălți).

TABEL 1: TOPUL CELOR MAI EFICIENTE 10 ORAȘE, 2007-2009

Nr.	Orașul	Indicatorul eficienței tehnice
1	Chișinău	1,000
2	Ialoveni	0,598
3	Codru	0,547
4	Căinari	0,526
5	Soroca	0,485
6	Fălești	0,481
7	Cricova	0,450
8	Mărculești	0,449
9	Căușeni	0,378
10	Bălți	0,347

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Economiei;

<sup>3</sup> Nu am inclus topul satelor luând în considerație mărimile foarte mici a acestor unități teritorial-administrative, motiv din care scorurile de eficiență ar putea fi irelevante.



În același timp, cele mai ineficiente orașe sunt mici ca dimensiuni, dispun de o bază impozabilă foarte redusă, resurse naturale limitate și, per ansamblu, sunt gestionate destul de prost de către autoritățile publice locale. Observăm că printre acestea se numără și orașele Vadul-lui-Vodă și Vatra – localități pentru care proximitatea față de capitală este mai curând un dezavantaj decât avantaj, deoarece majoritatea activității economice și, respectiv, populației economic active, a migrat spre capitală. În rezultatul procesului intens de migrație a capitalului și a resurselor de muncă, aceste localități au rămas cu o bază impozabilă locală extrem de mică și, evident, cu o dependență acută de transferurile bugetare (Tabel 2).

**TABEL 2: TOPUL CELOR MAI INEFICIENTE 10 ORAȘE, 2007-2009**

Nr.	Orașul	Indicatorul Eficienței Tehnice
1	Vadul-lui-Vodă	0,075
2	Biruința	0,095
3	Vatra	0,107
4	Cantemir	0,121
5	Costești	0,150
6	Ghindești	0,150
7	Otaci	0,162
8	Ștefan Vodă	0,163
9	Bucovăț	0,168
10	Frunza	0,169

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Economiei;

**TABEL 3: RATINGUL EFICIENȚEI MUNICIPIILOR, RAIOANELOR ȘI UAT GĂGĂUZIA, 2007-2009**

Nr.	UAT	Indicatorul eficienței	Nr.	UAT	Indicatorul eficienței
1	Mun. Chișinău	0.895	19	R. Râșcani	0.259
2	R. Soroca	0.371	20	R. Ungheni	0.248
3	R. Căușeni	0.364	21	R. Cahul	0.244
4	Mun. Bălți	0.345	22	R. Criuleni	0.242
5	R. Ialoveni	0.32	23	R. Dondușeni	0.242
6	R. Fălești	0.311	24	R. Cimișlia	0.235
7	R. Drochia	0.296	25	R. Leova	0.235
8	R. Florești	0.293	26	R. Hâncești	0.228
9	R. Ocnița	0.286	27	R. Șoșdănești	0.227
10	UAT Găgăuzia	0.283	28	R. Nisporeni	0.219
11	R. Sângerei	0.28	29	R. Telenești	0.218
12	R. Briceni	0.276	30	R. Ștefan Vodă	0.216
13	R. Glodeni	0.27	31	R. Taraclia	0.21
14	R. Orhei	0.268	32	R. Cantemir	0.208
15	R. Strășeni	0.265	33	R. Rezina	0.206
16	R. Anenii Noi	0.264	34	R. Dubăsari	0.196
17	R. Edineț	0.26	35	R. Basarabasca	0.029
18	R. Călărași	0.259			

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Economiei;

Pentru a evalua eficiența tehnică la nivelul întregului raion am agregat datele primăriilor pentru fiecare raion în parte, indicatorul eficienței fiind media ponderată în funcție de numărul populației prezente pentru fiecare primărie (Tabelul 3).

Rezultatele empirice efectuate în baza acestor date relevă faptul că raioanele care în perioada 1998-2002 au fost centre județene sunt mai eficiente (Anexa A). Pe de o parte, aceasta relevă faptul că aceste raioane au beneficiat, în perioada respectivă, de concentrarea capitalului public și privat fapt ce a condiționat o infrastructură mai dezvoltată și o calitate a serviciilor publice mai înaltă. Însă, pe de altă parte, aceasta denotă faptul că din 2002 până în prezent, autoritățile publice nu au reușit să implementeze eficient reforma teritorial-administrativă. Astfel, revenirea la raion în calitate de unitate administrativ-teritorială de nivelul doi nu a fost corelată cu dezvoltarea bazei impozabile și a infrastructurii locale. Mai curând, aceasta a dus la o fragmentare excesivă a teritoriului, cu o autoritate publică locală slabă, atât instituțional, cât și financiar.

#### 4. CARE SUNT PRINCIPALII FACTORI CARE EXPLICĂ EFICIENȚA PRIMĂRIILOR?

*În continuare vom analiza principalii factori care explică eficiența/ineficiența tehnică a primăriilor în baza modelului econometric non-liniar TOBIT.*

Rezultatele regresiei sunt prezentate în modelul 1, din care observăm o relație statistic semnificativă dintre indicatorul eficienței tehnice și dependența primăriei de transferurile din bugetul de stat, numărul populației (dimensiunea localității) și dezvoltarea infrastructurii sociale. Totodată, nu s-a depistat nici o legătură dintre indicatorul eficienței și nivelul de îmbătrânire al populației, activitatea de antreprenorial la nivel local și lungimea drumurilor construite sau reparate în ultimii 5 ani. În continuare vom explica fiecare legătură în parte.

Model 1: Tobit, numărul de observații 1-895 (n = 892)

Variabila dependentă: log(Eficiența)

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>z</i>	<i>p-value</i>	
<b>const</b>	-2,27663	0,14826	-15,3557	<0,00001	***
<b>Transferuri</b>	-0,001836	0,00061852	-2,9684	0,00299	***
<b>Populația</b>	0,0100647	0,00152088	6,6177	<0,00001	***
<b>Infrastructura</b>	0,00274286	0,000894109	3,0677	0,00216	***
<b>Îmbătrânirea</b>	0,00119552	0,00162758	0,7345	0,46262	
<b>Antreprenorial</b>	3,00463e-05	0,000785669	0,0382	0,96949	
<b>Drumuri</b>	0,000588175	0,00155575	0,3781	0,70538	

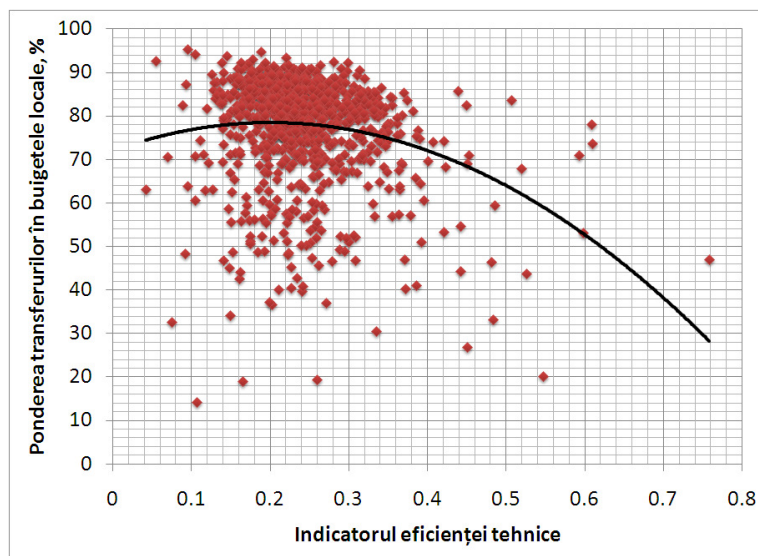
<b>Mean dependent var</b>	<b>-1,455051</b>	<b>S.D. dependent var</b>	<b>0,293704</b>
<b>Censored obs</b>	0	sigma	0,284260
<b>Log-likelihood</b>	302,3219	Akaike criterion	-588,6439
<b>Schwarz criterion</b>	-550,2962	Hannan-Quinn	-573,9885

Astfel, observăm o relație statistic semnificativă dintre indicatorul eficienței tehnice și dependența primăriei de transferurile din bugetul de stat, numărul populației (dimensiunea localității) și dezvoltarea infrastructurii sociale. Totodată, nu s-a depistat nici o legătură dintre indicatorul eficienței și nivelul de îmbătrânire al populației, activitatea de antreprenorial la nivel local și lungimea drumurilor construite sau reparate în ultimii 5 ani. În continuare vom explica fiecare legătură în parte.

#### *TRANSFERURILE CĂTRE APL INFLUENȚEAZĂ NEGATIV EFICIENȚA ACESTORA*

Există o varietate de studii empirice care explică relația negativă dintre volumul transferurilor din bugetul de stat în bugetele primăriilor și eficiența acestor primării. Republica Moldova nu este o excepție în acest sens (figura 1).

FIGURA 1: RELAȚIA DINTRE DEPENDENȚA PRIMĂRIILOR DE TRANSFERURI ȘI EFICIENȚA TEHNICĂ A APL



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Economiei;

Luând în considerație semnele și valorile coeficienților de regresie, concludem că politica de transferuri are, în general, un impact negativ asupra eficienței primăriilor. Excepție fac primăriile unde datorită situației economice precare și a bazei impozabile infime, necesitatea transferurilor din bugetul de stat pentru finanțarea serviciilor publice de bază este incontestabilă. Aceasta se explică prin nivelul mare de fragmentare a UAT din Moldova și a ineficienței reformelor administrativ-teritoriale din ultimii ani, care au dus la creșterea discrepanțelor dintre APL. Astfel, politica de transferuri din bugetul de stat are succese doar în cazul unui număr mic de localități, care sunt și cele mai sărace din republică.

Totodată, trebuie să menționăm și problema endogenității care persistă datorită faptului că deși transferurile pot influența negativ eficiența, în același timp, și ineficiența poate cauza creșterea transferurilor. Astfel, relația negativă dintre aceste două variabile este explicată concomitent de 2 probleme fundamentale:

1. Veniturile provenite din transferurile de la bugetul de stat sunt utilizate ineficient deoarece acestea nu provin din baza impozabilă locală. Prin urmare, nivelul de discreție al funcționarilor publici locali și nivelul de responsabilitate față de populația locală este esențial limitat, în pofida faptului că aceștia ar trebui să cunoască mai bine prioritățile locale. Totodată, există o multitudine de cazuri când transferurile către APL sunt alocate în baza criteriilor politice<sup>4</sup>, fiind neglijate necesitățile reale ale altor localități. Astfel, această problemă explică impactul negativ al transferurilor asupra eficienței.
2. Hazardurile morale în rândurile decidenților de politici locali. Prin urmare, se creează motivații nedorite, când autoritățile publice locale nu sunt motivate să-și sporească eficiența deoarece sunt remunerate anume pentru ineficiență prin

<sup>4</sup> Concluzie derivată din discuțiile cu mai mulți reprezentanți ai primăriilor.

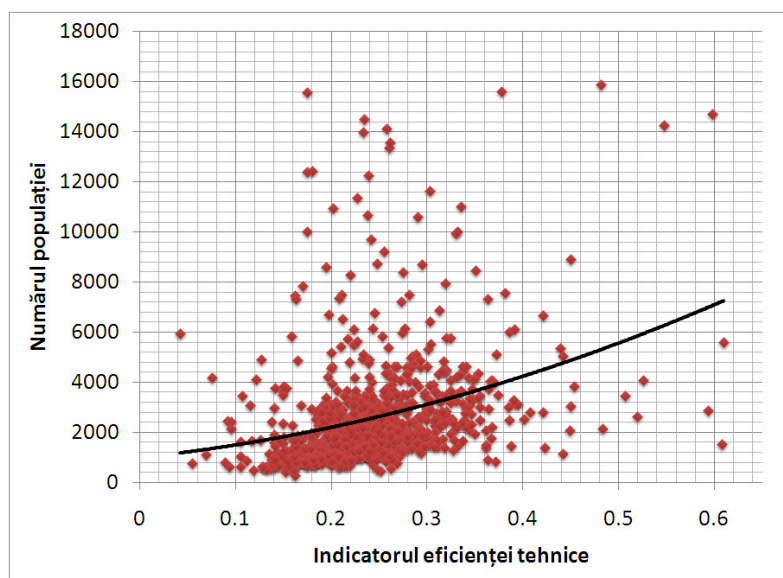
transferurile de la bugetul de stat. În acest caz, ineficiența influențează creșterea transferurilor.

Opinia noastră este că ambele opțiuni sunt valide, însă, indiferent de direcția cauzalității, principala problemă se rezumă la faptul că actuala politică de transferuri necesită modificări principale, fapt confirmat atât din discuțiile cu reprezentanții APL, cât și din calculele econometrice. Altă concluzie importantă care derivă din relația negativă dintre transferuri și eficiența primăriilor este importanța crucială a bazei impozabile locale și, respectiv, a autonomiei financiare locale pentru eficiența tehnică a APL.

#### *PRIMĂRIILE MARI SUNT MULT MAI EFICIENTE FAȚĂ DE CELE MICI*

Relația pozitivă dintre dimensiunea APL și eficiența acestora este relevată de figura 2. Faptul că primăriile mici utilizează banii publici mult mai ineficient față de cele mai mari este confirmat și de recentul studiu Expert-Grup<sup>5</sup> unde se atestă o relație exponențială dintre costurile operaționale per capita și dimensiunea localităților. Pe lângă argumentele pur economice ce țin de efectul economiei de scară (costurile marginale scad odată cu extinderea unității de producție), în Republica Moldova fenomenul respectiv are la bază problema fragmentării excesive a structurii teritorial-administrative. Cu alte cuvinte, există o mulțime de primării stabilite în localități foarte mici (sub 1500 locuitori), activitatea cărora implică costuri operaționale relativ mari. În mod evident, existența unor astfel de primării are la bază raționamente mai curând politice (având rol reprezentativ), decât sociale și economice, ceea ce în prezent a devenit un lux incompatibil cu capacitățile bugetului de stat.

**FIGURA 2: RELAȚIA DINTRE NUMĂRUL POPULAȚIEI MEDII PENTRU 2007-2009 ȘI INDICATORUL EFICIENȚEI TEHNICE AL PRIMĂRIILOR**



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Economiei

<sup>5</sup> „Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova”, Expert-Grup, 2010, [http://www.expert-grup.org/library\\_upld/d285.pdf](http://www.expert-grup.org/library_upld/d285.pdf)

Prin urmare, necesitatea unei structuri mai puțin fragmentate a organizării teritorial-administrative din Republica Moldova este complet argumentată economic, în special dacă mai luăm în calcul faptul că:

- a) Unitățile administrativ-teritoriale mai mari au și o bază impozabilă mai mare administrată de o singură primărie, fapt ce permite implicarea mai activă a primăriei în dezvoltarea locală (contribuirea la dezvoltarea infrastructurii economice și sociale, co-finanțarea diferitor proiecte cu impact local etc.);
- b) APL care administrează unități administrativ-teritoriale mai mari ar putea participa mai activ în cadrul proiectelor transfrontaliere și ar putea beneficia de un volum mai mare de asistență externă, în special în cadrul proiectelor care necesită participarea primăriei cu o contribuție proprie (10%-15%) din valoarea proiectelor.
- c) În final, APL mai mari sunt mai puțin dependente politic și financiar de autoritatea publică centrală, sporind nivelul de discreție a decidenților de politici asupra resurselor colectate la nivel local în paralel cu nivelul de responsabilitate a acestora pentru alocarea resurselor bugetare.

În cele din urmă, APL-urile mai mari vor înregistra un nivel mai înalt al eficienței tehnice, fapt ce implică utilizarea mai rațională a banilor publici și o calitate mai înaltă a serviciilor publice. Prin urmare, beneficiile sociale vor deriva din beneficiile economice.

## 5. EFICIENȚA APL ȘI DEZVOLTAREA LOCALĂ

*Capitolul relevă impactul eficienței tehnice a primăriilor asupra dezvoltării locale. Concluziile sunt derivate din același model non-liniar Tobit.*

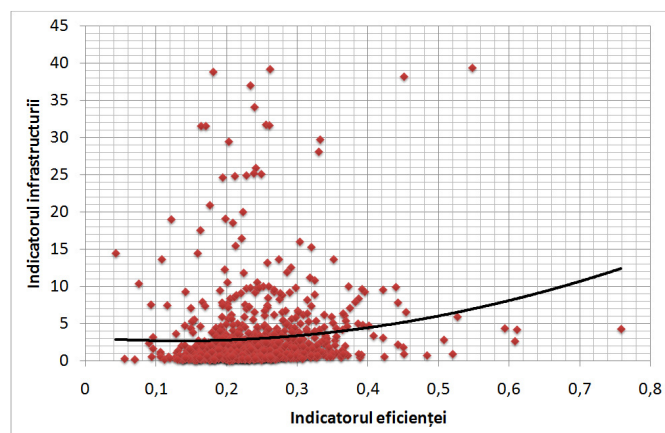
Utilizarea mai rațională a banilor publici, în mod evident, presupune beneficii pentru întreaga societate. Prin urmare, ar trebui să existe o relație pozitivă dintre eficiența primăriilor și nivelul de trai al populației la nivel local. Modelul nostru econometric confirmă această ipoteză, luând în calcul infrastructura socială care influențează și bunăstarea populației la general.

Amintim că în modelul nostru întreaga infrastructură socială este reprezentată de un indicator sintetic format în baza sumei valorilor normalizate a următorilor sub-indicatori:

- Nr. caselor, apartamentelor ce beneficiază de apeduct in primărie
- Nr. caselor, apartamentelor ce beneficiază de canalizare in primărie
- Nr. caselor, apartamentelor gazificate centralizat in primărie
- Nr. caselor, apartamentelor asigurate cu încălzire (exclusiv sobele)in primărie
- Numărul caselor, apartamentelor telefonizare

Figura 3 relevă o relație pozitivă dintre nivelul de dezvoltare a infrastructurii sociale locale și eficiența primăriilor<sup>6</sup> Prin urmare, observăm că modul cum sunt gestionate primăriile și banii publici are impact direct asupra calității vieții în localități. Totodată, luând în considerație faptul că dimensiunea și baza impozabilă locală au impact pozitiv asupra eficienței APL, putem concluda că gradul de autonomie financiară de care beneficiază aceste APL influențează pozitiv și calitatea infrastructurii sociale. Aceasta confirmă încă o dată importanța autonomiei decizionale, financiare și politice pentru primării, fapt ce considerăm important a fi luat în considerație la implementarea reformei descentralizării.

**FIGURA 3: RELAȚIA DINTRE INFRASTRUCTURA SOCIALĂ ȘI EFICIENȚA APL**



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor Ministerului Economiei

<sup>6</sup> Trebuie să remarcăm că, în cazul nostru, nu ne putem aștepta la o relație strict liniară, având în vedere cauzele menționate în capitolul „Metodologia”, din care motiv am utilizat modelul non-liniar Tobit.

*DEFICIENȚELE SISTEMICE – CAUZA FUNDAMENTALĂ A INEFICIENȚEI PRIMĂRIILOR*

După cum se observă din Modelul 1, factorii demografici și economici care ar putea fi invocați în calitate de factori explicativi ai ineficienței primăriilor sunt statistic ne semnificativi și, respectiv, nu joacă niciun rol în acest sens.

Prin urmare, concludem că principalii factori care explică variațiile privind nivelul eficienței primăriilor sunt transferurile, baza impozabilă locală (care explică și dependența APL de bugetul de stat) și dimensiunea primăriilor. Cu alte cuvinte, eficiența primăriilor este determinată de factori care pot fi influențați în mod direct de decidenții de politici din Republica Moldova. Aceasta, încă o dată, accentuează necesitatea imperativă a implementării eficiente a reformei descentralizării, fapt ce, cu siguranță, se va reflecta pozitiv asupra eficienței primăriilor.

*PRIMĂRIILE PRACTIC NU DISPUN DE PÂRGHII FINANCIARE PENTRU DEZVOLTAREA INFRASTRUCTURII RUTIERE*

Concluzia respectivă derivă din faptul că nu există nici o legătură dintre eficiența primăriilor și lungimea drumurilor construite sau reparate în ultimii 5 ani (Modelul 1). Aceasta relevă faptul că, datorită volumelor mari de investiții necesare, procesul decizional privind dezvoltarea infrastructurii rutiere este, în mare parte, centralizat, finanțarea fiind efectuată din bugetul de stat. Situația respectivă denotă, încă o dată, problema autonomiei financiare limitate a autorităților publice locale și dependența acestora de puterea centrală.



## 6. CONCLUZII

- În rezultatul simulărilor econometrice am stabilit că actuala politică de transferuri contribuie, în general, negativ la eficiența tehnică a primăriilor, datorită hazardurilor morale, precum și a nivelului mai limitat de discreție privind alocările resurselor financiare la nivel local. Acest fapt relevă necesitatea stringentă de reformare a actualului sistem de transferuri către APL.
- Baza impozabilă și, respectiv, autonomia financiară sunt cruciale pentru consolidarea independenței politice a autorităților publice locale de puterea centrală. Prin urmare, orice efort de descentralizare administrativă și politică trebuie să fie corelat și cu un amplu proces de descentralizare financiară.
- Localitățile mai mari tind să fie mai eficiente față de cele mai mici, ceea ce denotă faptul că o eventuală consolidare administrativ-teritorială ar avea impact pozitiv asupra eficienței locative la nivel local, grație principiului economiei de scară și a diminuării dependenței APL de guvernul central. Totodată, observăm că actualul nivel de fragmentare a teritoriului Republicii Moldova, care este unul excesiv<sup>7</sup>, contribuie negativ la eficiența alocării banilor publici la nivel local.
- Fostele centre județene sunt mai eficiente decât restul localităților grație concentrării infrastructurii și a activității economice din perioada 1998-2002, ceea ce relevă ineficiența măsurilor de descentralizare administrativă de până acum. Astfel, baza impozabilă, cadrul instituțional și infrastructura nu au reușit să se adapteze la sistemul de raioane, contribuind în majoritatea cazurilor la creșterea discrepanței dintre responsabilitățile *de jure* a APL și posibilitățile acestora *de facto*.
- Eficiența funcționării primăriilor depinde preponderent de factorii instituționali, alți factori economici, sociali și demografici, fiind statistic neesențiali. Prin urmare, decidenții de politici dispun de pârghiile necesare în vederea sporirii eficienței prin înlăturarea acestor deficiențe sistemice (asigurarea unei autonomii financiare locale mai largi, modificarea conceptuală a sistemului de transferuri, corelarea responsabilităților cu posibilitățile financiare a APL etc.).
- Am demonstrat importanța esențială a eficienței APL asupra nivelului de trai al populației din localități. Astfel, primăriile unde utilizarea banilor publici este mai eficientă reușesc să contribuie mai activ la dezvoltarea infrastructurii sociale.
- Prin urmare, sporirea eficienței tehnice a primăriilor trebuie să constituie unul din obiectivele fundamentale pe agenda decidenților politici și o componentă de bază a strategiei descentralizării.

---

<sup>7</sup> Proiectul de discuții privind „Strategia Națională de Descentralizare”, Guvernul Republicii Moldova.

## 7. RECOMANDĂRI STRATEGICE

*Pornind de la concluziile prezentului studiu, am derivat o serie de recomandări strategice necesare a fi luate în calcul de decidenții de politici în procesul reformei descentralizării.*

### *1. EXTINDEREA BAZEI IMPOZABILE ȘI DESCENTRALIZAREA FINANCIARĂ*

- Descentralizarea administrativă trebuie neapărat să fie corelată cu descentralizarea financiară. Prin urmare, pe de o parte este necesară extinderea bazei impozabile locale prin diversificarea surselor de venit și eliminarea plafoanelor la taxele locale; pe de altă parte, primăriile trebuie să beneficieze de un nivel mai înalt de discreție în elaborarea și executarea bugetelor locale. Aceasta va diminua substanțial dependența acestora de puterea centrală, va responsabiliza factorii de decizie locali, și, respectiv, va contribui la eficientizarea alocării resurselor la nivel local.

### *2. REFORMAREA PRINCIPIALĂ A SISTEMULUI DE TRANSFERURI*

- Reformarea sistemului de transferuri financiare de la autoritățile centrale la cele locale. Actualul sistem de transferuri nu doar că nu ajută la îmbunătățirea serviciilor, ci are un efect negativ asupra performanței APL-urilor, generând hazard moral și cauzând ineficiența funcționării acestora.
- Susținem afirmațiile din Concepția Strategiei Naționale de Descentralizare potrivit cărora actualul sistem de transferuri trebuie simplificat, transparentizat și depolitizat. Prin urmare, propunem ca transferurile efectuate pentru reparații capitale, construcții și alte activități economice ce nu țin de serviciile sociale de bază să fie efectuate strict pe bază competitivă. Aceasta presupune faptul că primăriile vor elabora de sine stătător proiectele investiționale care vor fi examinate de către o comisie reprezentativă și independentă. Totodată, este necesar să existe o serie de indicatori de monitorizare măsurabili care vor permite evaluarea eficienței utilizării transferurilor pentru fiecare proiect, precum și penalizările de rigoare pentru eventualele devieri de la proiect. Aceasta va încuraja concurența dintre APL pentru realizarea diferitelor proiecte cu destinație economică și socială, fapt ce constituie un alt element important care ar spori eficiența acestora.
- Procesul de alocare a transferurilor pentru finanțarea serviciilor sociale de bază trebuie să fie efectuat strict în funcție de o serie de indicatori relevanți și ușor măsurabili.

### *3. ELIMINAREA FRAGMENTĂRII EXCESIVE A UAT*

- Este necesară reducerea numărului de APL-uri prin lichidarea entităților mici a căror întreținere este economic nefezabilă. Aceasta ar duce la crearea de unități teritoriale care ar putea exploata beneficiile economiilor de scară și care sunt practic inexistente într-o organizare teritorială atât fragmentată precum este cea din Republica Moldova. Prin urmare, considerăm necesară implementarea modelului reformei teritorial administrative propus anterior de Expert-Grup

privind substituirea celor 32 raioane mici cu 3 raioane de nivel de regiune (plus Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria ca regiuni separate)<sup>8</sup>.

#### *4. PROMOVAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE LA NIVEL LOCAL ÎN CADRUL UNEI REFORMĂRI MAI AMPLE A GUVERNĂRII INSTITUȚIONALE*

- Un imperativ care va duce la majorarea eficienței primăriilor atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, este promovarea transparenței decizionale a consiliilor locale. Aceasta ar duce în mod inevitabil la o creștere a responsabilității și o îmbunătățire graduală a calității serviciilor oferite de către primării.
- Stabilirea unor canale bine definite și accesibile de comunicare dintre primării și populația deservită de acestea. Îmbunătățirea comunicării va mări nivelul de responsabilizare a autorităților publice locale pe de o parte și va contribui, pe de altă parte, la sporirea eficienței prin alocarea resurselor pentru domeniile prioritare comunității respective.
- O reformă de descentralizare eficientă poate fi efectuată doar în condițiile în care se va pune un accent deosebit pe calitatea și capacitatea angajaților din cadrul APL-urilor de a face față provocărilor unui mediu pur concurențial. Astfel, accentul în promovarea în funcții trebuie să fie efectuată strict după criteriile de performanță și meritocrație și nu pe criteriile de nepotism sau alte maladii inerente administrațiilor din Republica Moldova. Astfel angajările în cadrul structurilor APL trebuie să urmeze strict prevederile legislației în vigoare și să fie făcute prin concursuri deschise, iar rezultatele acestora trebuie să fie făcute publice.

#### *5. AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE AU NEVOIE DE O POZIȚIONARE INVESTIȚIONALĂ MAI EFICIENTĂ*

- În mod evident, localitățile din proximitatea capitalei nu pot concura cu Chișinăul pentru atragerea investițiilor și a forței de muncă. Prin urmare, acestea ar trebui să valorifice mai activ avantajele net competitive de care dispun în raport cu capitala: terenuri și spații pentru activități industriale disponibile și la prețuri mult mai mici și forța de muncă mai ieftină. Aceste avantaje ar trebui complementate de o administrație publică locală mai flexibilă (în virtutea dimensiunilor mai mici). În asemenea condiții, aceste localități ar putea fi atractive pentru companiile producătoare, inclusiv agricole.

---

<sup>8</sup> „Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova”, Expert-Grup, 2010, [http://www.expert-grup.org/library\\_upld/d285.pdf](http://www.expert-grup.org/library_upld/d285.pdf)

## 8. ANEXA A

Model 2: OLS, using observations 1-34  
Dependent variable: EFF

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
<b>const</b>	0,248542	0,0241317	10,2994	<0,00001	***
<b>Judet</b>	0,0921583	0,0444967	2,0711	0,04649	**

<b>Mean dependent var</b>	<b>0,275647</b>	<b>S.D. dependent var</b>	<b>0,123973</b>
<b>Sum squared resid</b>	0,447238	S.E. of regression	0,118221
<b>R-squared</b>	0,118204	Adjusted R-squared	0,090648
<b>F(1, 32)</b>	4,289560	P-value(F)	0,046492
<b>Log-likelihood</b>	25,38351	Akaike criterion	-46,76702
<b>Schwarz criterion</b>	-43,71430	Hannan-Quinn	-45,72596