

CZU 35.07(474.3)

## BUNELE PRACTICI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ: MODEL ADMINISTRATIV AL LETONIEI

**Ion CIOBANU**, conf. univ., dr., șef Catedra de drept  
**Sergiu GRUMEZA**, magistru în științe administrative  
Facultatea de Drept și Științe Sociale  
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

***Abstract.** Administrative-territorial reform is one of the most significant and important changes in a society. Most European countries with similar sizes and populations to the Republic of Moldova have adopted one-tier administrative-territorial systems, as is the case with the Baltic countries, and especially Latvia, the model of which we will continue to evoke.*

*In the Republic of Moldova, decentralization reform is only in its incipient phase, while Latvia has years of experience in this respect. Therefore, her experience could be studied and taken over by the Republic of Moldova in order to make the entire decentralization process more efficient.*

***Cuvinte-cheie:** reformă administrativ-teritorială, autorități locale cu un singur nivel, autonomie fiscală, fuzionare, descentralizare.*

În ultimii cinczeci de ani majoritatea țărilor europene a redus numărul autorităților administrației publice locale prin consolidarea localităților învecinate în unități municipale mai mari.

Scopul principal al acestor fuzionări a constat în sporirea eficienței economice în procesul de prestare a serviciilor publice<sup>1</sup>.

Majoritatea țărilor europene cu dimensiuni teritoriale mici și o densitate redusă a populației au adoptat sisteme administrative-teritoriale cu un singur nivel, cum este și cazul Țărilor Baltice. În continuare vom elucida modelul administrativ letonian.

În perioada Uniunii Sovietice în Letonia se dezvoltă industria prelucrătoare (ingineria și industria chimică), care a facilitat urbanizarea țării. Sistemul de planificare sovietică a dus la crearea și menținerea unităților administrative relativ mici, care erau mai ușor de controlat, pe de o parte, și mai aproape de oameni, pe de alta. Rata relativ înaltă a urbanizării (aproximativ 70%), a determinat bazarea sistemului de așezări pe orașe (77 de orașe). În prezent, aproximativ 65% din unitățile de primul nivel ale Letoniei (novadi) sunt organizate în jurul orașelor<sup>2</sup>.

Necesitatea unei reforme administrative în Letonia a apărut imediat după independență, acesta fiind unul din cele mai importante obiective ale tranziției. Conceptul reformei administrației publice locale a fost adoptat de către Guvern în 1993, având drept scop: democratizarea și descentralizarea puterii de stat; creșterea responsabilității autorităților locale în exercitarea funcțiilor încredințate; îmbunătățirea calității serviciilor prestate; implicarea cetățenilor în procesul decizional.

*Scopul reformei administrativ-teritoriale* consta în stabilirea unor teritorii administrative capabile de dezvoltare economică, cu administrații teritoriale locale care să asigure servicii de bună calitate pentru cetățeni. Imediat după restabilirea independenței, Letonia a cunoscut sistemul cu două niveluri ale autorităților locale. Unitățile administrativ-teritoriale de primul nivel erau cunoscute ca orașe republicane mari, orașele (pilseta), sate (pagastas) și diferite fuzionări ale ultimelor două categorii (novadi). Districtele de nivelul al doilea au fost cunoscute în trecut ca raioane, fiind o reminiscență a epocii sovietice<sup>3</sup>.

În urma unor încercări sporadice de a încuraja consolidarea teritorială, în anul 1997 în *Legea privind administrația publică locală* a fost operată o modificare referitor la obligațiile localităților cu infrastructură slabă de a încheia acorduri de cooperare cu alte autorități locale pentru a-și putea îndeplini

---

<sup>1</sup> Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*. Chișinău, 2010. p. 7.

<sup>2</sup> Ibidem, pag. 38.

<sup>3</sup> Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*. Chișinău, 2010. p. 39.

obligățiile. Cu toate că mai multe municipalități s-au încadrat în această categorie, prevederea nu a fost respectată cu strictete<sup>1</sup>. La 21 octombrie 1998 parlamentul Letoniei (Saeima) a adoptat *Legea privind reforma administrativ-teritorială*, în care erau abordate problemele ce țin de scopul, procesul, graficul, stimularea financiară și coordonarea instituțională a reformei.

De facto, procesul planificat a constat în acordarea unor premii financiare localităților implicate în fuzionarea voluntară până la 31 decembrie 2003. Transferul constituia de la 1 până la 5% din bugetele totale anuale ale autorităților locale fuzionate. Localitatea nou formată putea primi 5% dacă fuzionarea a avut loc în anul 2000, 4% dacă fuzionarea a avut loc în perioada 2001-2002 și 3% dacă fuzionarea s-a petrecut în anul 2003, cu condiția ca bugetele consolidate să nu depășească cinci milioane de Lats (moneda națională în Letonia).

A doua etapă a constat în *fuzionarea administrativă forțată* în perioada 1 ianuarie și 30 noiembrie 2004, urmată de alegerile locale generale din anul 2005. Până la începutul anului 2005 au avut loc doar 26 de fuzionări, întrucât reforma s-a confruntat cu opoziția puternică a elitelor locale și autorităților care trebuiau să fie schimbate. Organizarea teritorială a fost modificată începând cu 1 iulie 2009. Reforma prevedea trecerea de la sistemul administrativ pe două nivele la o administrație publică locală cu un singur nivel. Până la reforma din 2009, numărul total al administrațiilor locale a fost de 548 și acesta cuprindea 26 de raioane, 7 orașe republicane, 50 de orașe mici, 424 de administrații rurale (pagasti) și 41 de municipalități reformate (novadi). Administrațiile locale de nivelul întâi cuprindeau orașele republicane, orașele mici, pagasti și novadi (522 administrații în total), nivelul doi (nivelul raional) fiind format din 26 de raioane și orașe republicane. În mai mult de o treime din administrațiile publice locale numărul populației nu depășea o mie de locuitori<sup>2</sup>.

**Tabel 1. Modificarea numărului municipalităților în Țările Baltice**

Țara	Numărul municipalităților în trecut (anul indicat în paranteze)	Numărul municipalităților în prezent	Modificarea, %
Letonia	(1990) 548	119	-79
Estonia	(1990) 254	227	-11
Lituania	(1990) 581	60	-90

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

Reforma administrativ-teritorială în Letonia a fost încheiată în anul 2009, prin crearea unui sistem APL cu un singur nivel. Astfel, observăm o trecere treptată de la modelul de fuzionare voluntară la cel de fuzionare obligatorie.

Principala schimbare a vizat decizia de a desființa raioanele și de a adopta modelul cu un singur nivel al autorităților locale. *Modelul cu un singur nivel* presupune desființarea nivelului raional și împuternicirea administrațiilor locale în vederea oferirii unui volum considerabil de servicii publice, precum și acordarea unui grad mai mare de autonomie fiscală. Aceasta presupune fuzionarea comunităților mici în unități administrative-teritoriale mai mari<sup>3</sup>. Desființarea raioanelor a fost considerată o îmbunătățire importantă, deoarece ele erau slabe din punct de vedere funcțional, economic și politic și prea mici pentru a putea juca vreun rol important în dezvoltarea regională.

Noua diviziune administrativ-teritorială, alcătuită din 118 administrații locale, a fost aprobată prin *Legea teritoriilor și așezărilor administrative* din 18.12.2008. În 2009, o administrație locală a fost divizată în două părți, iar în prezent în Letonia există 119 administrații locale - 110 municipalități (novadi) și 9 orașe republicane cu propria administrație și consiliu local.

<sup>1</sup> Cîrciumaru Adriana, Diacencu Bianca, Constantinescu Cristina. *Studiu privind sisteme administrativ-teritoriale*. București, 2011. p. 15

<sup>2</sup> Roșcovan Mihai, Balici Maria, Moisei Cristina. *Descentralizare și autonomie locală: Modele europene pentru Republica Moldova*. Chișinău: Ed. Epigraf, 2012. p. 39-40.

<sup>3</sup> Osoian I., Sîrodov I., Veveřiță E., Prohnițchi V. *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova*. Chișinău, 2010.p.7-8.









