CZU: 35.071.55(478) https://doi.org/10.59295/pas2025.09

DIMENSIUNILE REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Serghei PALIHOVICI[13]

Abstract. ***The article examines the dimensions of administrative-territorial reform (ATR) in the Republic of Moldova, highlighting the complexity and interdependence of its political, administrative, economic, legal, social, geopolitical, and scientific aspects. The reform is presented as an integral part of public administration reform and as a prerequisite for modernization, effective decentralization, and state consolidation. Emphasis is placed on the scientific foundation of decisions, the use of objective criteria and international best practices, as well as the role of the academic community in ensuring legitimacy and sustainability. The main conclusion is that the success of the reform depends on an integrated approach, grounded in clear principles, democratic participation, and alignment with European standards.***

Keywords: *Administrative-territorial reform; public administration; decentralization; local autonomy; democratic governance; scientific principles, dimensions of administrative-teritorial reform*

Introducere

Organizarea statului și modul de distribuire a puterii publice sunt determinate de o serie de factori și elemente. În acest context, distribuirea teritorială a puterii publice (organizarea administrativ-teritorială) și sistemul de relații dintre subiecții divizării teritoriale, precum și dintre nivelurile de guvernare, constituie un element central al structurii statului. Alături de forma de guvernământ și de regimul politic, acesta influențează direct modul de organizare și funcționare a statului.

Organizarea administrativ-teritorială a statului reprezintă modul în care teritoriul său este divizat în unități administrative distincte și felul în care autoritățile administrative sunt organizate în vederea gestionării diferitelor aspecte ale vieții publice la nivel local (Palihovici, 2024: p.16).

Funcţionarea eficientă a puterii publice într-un stat unitar, cum este Republica Moldova, în mare măsură depinde de organizarea ei teritorială, deoarece funcţionarea, atât a autorităților puterii statale, cât și a celor locale și raionale se realizează în limitele unor spații teritoriale. Puterea este exercitată nu asupra teritoriului, ci asupra populației stabilite în limitele teritoriale respective și anume în acest sens dimensiunea teritorială a organizării şi activităţii autorităţilor puterii publice reprezintă un areal teritorial, în limitele căruia se realizează puterea (Cornea, 2019: p.97).

Conform Constituției, Republica Moldova este definită drept un stat suveran, independent, unitar și indivizibil (Constituția RM, art. 1), iar teritoriul său este inalienabil (Constituția RM, art. 3(1)). Sub aspect administrativ, teritoriul Republicii Moldova este

[13] Doctor în științe politice, Universitatea de Stat din Moldova, serpalihovici@yahoo.com

organizat în sate, oraşe, raioane şi unitatea teritorială autonomă Găgăuzia (Constituţia RM, art. 110).

Pentru localităţile din stânga Nistrului, care se află temporar în afara controlului autorităţilor constituţionale, sunt stabilite forme şi condiţii speciale de autonomie în conformitate cu un statut special adoptat prin lege organică (Constituţia Republicii Moldova, art.110 (2)), aşa cum este stipulat de *Legea 173 privind prevederile de bază ale statutului juridic special al localităţilor din stânga Nistrului (Transnistria)*, adoptată la 22 iulie 2005 (Legea RM nr. 173 din 22-07-2005)

Actuala structură administrativ-teritorială a Republicii Moldova este moştenirea unor decizii politice şi administrative, care, pe de o parte, au fost perpetuate de la vechiul sistem de administraţie sovietică, pe de altă parte, reprezintă rezultatul reformelor administrativ-teritoriale din anii 1998 şi 2001. Aceste schimbări au generat instabilitate si ineficienţă funcţională, în primul rând, dar şi lipsă de continuitate, reflectând atât calcule şi interese politice, cât şi insuficienţa unei fundamentări ştiinţifice solide.

Reforma administrativ-teritorială – parte integrantă a reformei administraţiei publice

Desprinderea Republicii Moldova din imperiul sovietic, declararea independenţei şi, implicit, apariţia pe harta lumii a unui nou stat, au consemnat începutul edificării şi a unui nou sistem administrativ. Procesul de edificare a viitorului sistem al administraţiei publice a cunoscut mai multe perioade, marcate de evoluţii şi involuţii, reforme profunde, unele controversate. De atunci şi pînă astăzi, reforma administraţiei publice, constituie o preocupare permanentă a guvernărilor, care au alternat la cîrma statului. Profunzimea, eficienţa şi eficacitatea acestor reforme au fost direct legate de voinţa politică, dar şi de contextul politic intern şi extern. Reformele propuse şi implementate au „îmbrăcat haina" unor acte politice şi administrative, care nu în toate cazurile au avut la bază o fundamentare teoretică şi stiinţifică pe măsură.

Istoria relativ scurtă a administraţiei publice din Republica Moldova ne demonstrează, că procesele de reformă legate, în mod special, de administraţia publică locală, au fost dintotdeauna sensibile şi pe alocuri, chiar incomode pentru puterea politică centrală. Şi aceasta s-a întâmplat, cel puţin, din motivul, că puterea politică centrală nu dorea să schimbe nimic în raporturile de putere dintre nivelul naţional şi cel local.

Un raport de putere echilibrat, bazat pe unitatea şi colaborarea dintre nivelurile de guvernare – este singura soluţie în vederea asigurării unei administraţii publice eficiente.

Reforma administrativ-teritorială reprezintă un element şi, în acelaşi timp, o parte integrantă a reformei administraţiei publice locale din Republica Moldova. Plasarea reformei administrativ-teritoriale într-un cadru mai larg al reformei administraţiei publice locale, în particular, şi în cadrul general al reformei administraţiei publice, presupune continuarea eforturilor de descentralizare administrativă, patrimonială şi financiară pentru asigurarea unei autonomii locale autentice. Reforma administrativ-teritorială nu ar trebui să fie considerată un scop în sine şi nu va produce efectele scontate daca nu va fi inclusă în contextul mai larg ar reformei administraţiei publice şi dacă nu va fi însoţită de eforturi susţinute de descentralizare şi modernizare a administraţiei publice.

Totodată, realizarea reformei administrativ-teritoriale reprezintă una din precondițiile pentru desfășurarea reformelor în alte domenii. Interconexiunea domeniilor administrative sugerează o abordare sistemică și integrată a reformei administrației publice. Cu alte cuvinte succesul general al reformei administrației publice depinde, în mare măsură, de cum va arăta sistemul administrativ-teritorial și cum va fi el corelat cu restul elementelor- părți componente ale sistemului administrativ.

Totuși, chiar dacă, atât autoritățile publice, cât și mediile de cercetare și expertiză, înțeleg exact principiul indivizibilității unei reforme ce ține de administrația publică la general, în totala ei complexitate, documentele strategice de politici, care au vizat reformarea administrației publice nu întotdeauna au ținut cont de acest principiu. Istoria sistemului administrației publice din Republica Moldova cunoaște 3 documente de politici – strategii de reformare a administrației publice, care au vizat reformarea administrației publice: *Strategia de reformă a administraţiei publice centrale (SRAPC) din Republica Moldova din anul 2005, Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020 (SRAP) și Strategia de reformă a administrației publice (SRAP) din Republica Moldova pentru anii 2023-2030.*

Strategia de reformă a administraţiei publice centrale în Republica Moldova din anul 2005 (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005) prevedea reformarea și modernizarea administraţiei publice centrale în baza *reorganizării instituţionale, optimizării procesului decizional, îmbunătăţirii managementului resurselor umane şi a finanţelor publice.* Acest document de politici nu prevedea acțiuni referitoare la reformarea administrației publice locale. Totuși, în contextul realizării prevederilor *Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova* (Planul De Acțiuni UE-Moldova, 2005) au fost adoptate legi importante pentru sistemul administrativ: *Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală* (Legea RM nr. 436_XVI)*; Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrative (*Legea nr. 435-XVI)*; Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova* (*Legea nr. 438-XVI*).

Pe măsura dezvoltării instituționale și creșterii potențialului administrativ ale autorităților statului, în mod special, al Cancelariei de Stat, dar și sub influența mediilor academice, de expertiză, a societății civile, precum și în baza recomandărilor partenerilor de dezvoltare, abordarea conceptuală a reformei administrației publice a cuprins atât administrația publică centrală, cât si cea locală. Astfel, SRAP 2016-2020 și SRAP 2023-2030 conțin prevederi clare și distincte referitoare la reformarea administrației publice centrale și locale.

Totuși, dacă ne referim la administrația publică din Republica Moldova, în calitatea sa de sistem, atunci trebuie menționat, că toate documentele de politici, care se referă la reformarea administrației publice, nu conțin prevederi distincte cu privire la administrația publică locală cu statut special din UTA Găgăuzia, abordând administrația publică locală doar prin prisma nivelului I și II.

Reforma administrativ-teritorială se înscrie într-o zonă de sensibilitate socială deosebită, în principal ca urmare a experienţelor anterioare care nu au reușit să ofere soluții eficiente pentru garantarea accesului echitabil la servicii publice locale. Această problematică este amplificată și de efectele asupra funcționării democrației locale, în contextul

în care creşterea distanţei dintre cetăţeni şi autorităţile publice diminuează gradul de reprezentativitate şi participare civică.

Pe de altă parte, fragmentarea actuală a structurii administrativ-teritoriale se corelează cu o serie de dificultăţi majore întâmpinate de administraţia locală: insuficienţa serviciilor publice de bază, mai ales în mediul rural – unde este concentrată o mare parte a populaţiei aflate în sărăcie, capacitatea instituţională redusă, nivelul scăzut al resurselor fiscale, accentuate dezechilibre verticale în alocarea fondurilor şi cheltuieli administrative disproporţionat de ridicate.

Totodată, dimensiunea redusă a numeroaselor unităţi administrativ-teritoriale nu este viabilă din punct de vedere economic, în condiţiile în care efectele economiilor de scară lipsesc aproape în totalitate în prestarea serviciilor publice locale. În consecinţă, depăşirea acestor constrângeri structurale se dovedeşte improbabilă fără o reorganizare a cadrului administrativ-teritorial, având în vedere resursele extrem de limitate disponibile la nivel local.

Mai mult, evoluţiile demografice, intensificarea fenomenului migraţiei şi dinamica procesului de urbanizare accentuează tendinţa de depopulare a localităţilor. În aceste condiţii, ignorarea necesităţii de adaptare a arhitecturii administrativ-teritoriale la realităţile contemporane nu poate fi considerată o opţiune sustenabilă.

Tocmai din aceste considerente este atât de important, pe de o parte, de a ţine cont de lecţiile trecutului, de a lua în consideraţie lecţiile şi bunele practici pe care ni le pune la dispoziţie experienţa internaţională şi ce este extrem de important pentru asigurarea succesului unei reforme, de a ne asigura că o reformă este concepută, elaborată şi implementată în baza unor principii foarte clare, fundamentate teoretic şi ştiinţific, ancorate în realităţile politice, economice şi sociale, principii pe care ar trebui să se bazeze un proces decizional.

Reforma administrativ-teritorială se sprijină pe un set de principii fundamentale consacrate în ştiinţa administraţiei publice şi dreptului constituţional:

1. *Principiul subsidiarităţii* – deciziile trebuie luate la nivelul cel mai apropiat de cetăţean. Acesta este un pilon al guvernanţei locale europene şi al Cartei europene a autonomiei locale;
2. *Eficienţa administrativă* – optimizarea raportului dintre resursele utilizate şi calitatea serviciilor furnizate;
3. *Reprezentativitatea democratică* – reorganizarea administrativ-teritorială nu trebuie să afecteze participarea cetăţenilor la actul decizional, ci să o consolideze;
4. *Viabilitatea economică şi financiară* – unităţile administrativ-teritoriale (UAT) trebuie să fie sustenabile. Cu alte cuvinte, ele trebuie să fie capabile să îşi susţină bugetele, să dezvolte infrastructura şi să menţină un aparat administrativ profesionist;

Respectarea acestor principii conduce la susţinerea reformei şi asigurarea ireversibilităţii ei. Orice reformă nu trebuie să fie nu doar un act politic şi administrativ, o reformă trebuie abordată în toate dimensiunile sale, care definesc complexitatea şi caracterul ei unitar şi atotcuprinzător.

Reforma administrativ-teritorială nu este o excepţie. Din poziţia sa de, poate, cea mai importantă, complexă şi determinantă în cadrul unui sistem administrativ, în condiţia în care organizarea administrativ-teritorială de rând cu forma de guvernământ şi regimul

politic, influențează direct modul de organizare și funcționare a statului, abordarea ei prin prisma dimensiunilor care o definesc și o caracterizează, reprezintă precondițiile necesare, care asigură succesul realizării ei, pe de o parte, și funcționalitatea statului, într-un final.

Dimensiunile reformei administrativ-teritoriale

Reformă administrativ-teritorială (RAT) poate fi definită ca *un proces complex și de amploare, prin care se restructurează organizarea spațială, instituțională și funcțională a unităților administrativ-teritoriale ale unui stat, cu scopul de a îmbunătăți eficiența guvernării locale și centrale, de a asigura o distribuție mai echitabilă a resurselor și de a răspunde mai adecvat nevoilor cetățenilor.*

Reformă administrativ-teritorială are mai multe *dimensiuni,* care se interconectează și se influențează reciproc. Cele mai importante sunt:

Dimensiunea politică - ansamblul proceselor, mecanismelor și relațiilor de putere prin care se decide, se negociază și se implementează reorganizarea teritorială a statului. Ea include, pe de o parte, componenta tehnică a procesului decizional politic – modificări legislative și constituționale, distribuția reprezentării și echilibrul dintre nivelurile de guvernare – iar pe de altă parte, dimensiunea strategică ce privește consolidarea statalității, democratizarea guvernanței și repoziționarea Republicii Moldova în raport cu dinamica geopolitică și modelul european de organizare administrativă.

Pe plan tehnic, această dimensiune cuprinde:

Procesul decizional politic: adoptarea reformei presupune modificări legislative și eventual constituționale, care necesită majorități parlamentare calificate;

Negocierea politică internă: partidele politice trebuie să găsească compromisuri privind structura și nivelurile administrativ-teritoriale (numărul de regiuni, statutul raioanelor, rolul municipiilor);

Reprezentarea politică: reforma afectează direct sistemul electoral central și local și distribuția puterii la nivel teritorial (numărul consilierilor locali, modul de alegere a președinților de raioane/regiuni);

Echilibrul putere centrală – putere locală: redesenarea teritoriului reconfigurează raporturile de influență între guvern, partide și elitele locale (primari, consilii);

Managementul rezistenței politice: mulți actori locali (primari, consilieri, lideri regionali) se opun reformei pentru că le afectează statutul și resursele; dimensiunea politică presupune mecanisme de persuasiune, compensare sau integrare;

Într-o viziune mai largă (mai strategică), dimensiunea politică a RAT are implicații asupra:

Consolidării statalității: reforma trebuie să întărească statul prin instituții mai eficiente, evitând fragmentarea și instabilitatea politică;

Democratizării: o administrație teritorială modernă contribuie la creșterea participării cetățenilor, la transparență și la reducerea clientelismului politic;

Raporturilor geopolitice: reforma administrativ-teritorială este văzută și ca o opțiune politică de apropiere de modelul european, în contrast cu tradiția centralistă postsovietică;

Gestionării minorităților și autonomiilor speciale: cazul Găgăuziei și al regiunii transnistrene are o semnificație politică majoră; modul în care reforma abordează aceste teritorii este și o chestiune de securitate națională și de politică externă;

Imaginea internațională: o reformă implementată democratic și transparent poate crește credibilitatea Republicii Moldova în fața Uniunii Europene, a Consiliului Europei și a partenerilor internaționali.

RAT văzută prin prisma dimensiunii sale politice are un impact pozitiv asupra eficientizării guvernării, reducerea tensiunilor politice prin clarificarea competențelor, întărirea democrației locale și consolidarea parcursului european.

In același timp, RAT se poate confrunta cu anumite provocări, ce țin de riscul de politizare excesivă, opoziție puternică din partea actorilor locali și regionali, lipsa consensului politic în Parlament, dar și, în general, în societate, exploatarea electorală a reformei ș.a..

În esență, dimensiunea politică a reformei administrativ-teritoriale reflectă atât mecanismele tehnice prin care actorii politici negociază, adoptă și implementează schimbările teritoriale și instituționale, cât și rolul strategic al reformei în consolidarea statului, în democratizarea guvernării și în repoziționarea Republicii Moldova în contextul politic regional și european.

Un exemplu clar al unei reforme, care nu a fost concepută și implementată, luându-se în considerație toate aspectele ce țin de dimensiunea sa politică, a fost reforma administrativ-teritorială din anul 1998. Drept rezultat o reformă "bună" a fost deturnată, iar repercursiunile unei astfel de decizie politică și administrativă le suportăm și în ziua de azi.

Dimensiunea administrativă și instituțională *- reprezintă componenta fundamentală a procesului de modernizare a organizării statale, prin care se configurează structura unităților administrativ-teritoriale, se delimitează competențele între nivelurile de guvernare și se consolidează capacitatea instituțiilor publice de a exercita atribuțiile delegate. Aceasta implică atât redesenarea cadrului administrativ, orientată spre eficiență, descentralizare și apropierea serviciilor de cetățean, cât și consolidarea mecanismelor instituționale, normative și financiare care asigură sustenabilitatea și funcționalitatea noii arhitecturi administrative.*

Din punct de vedere tehnic, dimensiunea administrativă și instituțională a RAT se manifestă prin câteva caracteristici de bază:

Reorganizarea aparatului administrativ: primării, consilii locale/județene/raionale, agenții regionale, servicii desconcentrate – extensii ale administrației publice centrale;

Redistribuirea competențelor între nivelurile de guvernare (local, județean, regional, central), dar și în legătură cu UAT cu statut special (UTA Găgăuzia);

Simplificarea și eficientizarea proceselor decizionale și birocratice;

Dimensiunea administrativă și instituțională, pe lângă aspectele tehnice, reprezintă expresia organizării administrative și teritoriale a statului, precum și capacitarea instituțiilor, arhitectura guvernamentală, regională și locală, care se manifestă prin:

Reducerea fragmentării excesive ale UAT. Scopul este crearea unor unități mai mari și mai eficiente, cu capacitate administrativă sporită;

Determinarea și claritatea competențelor: delimitarea clară și eficientă a responsabilităților între nivelul local (primării/consilii locale), regional (raioane sau posibile regiuni) și central (Guvern, ministere);

Descentralizarea administrativă: oferirea mai multor competențe și resurse autorităților locale, pentru a apropia decizia de cetățean și a reduce centralismul excesiv;

Profesionalizarea administrației locale: prin consolidarea resurselor umane și financiare, astfel încât primăriile și consiliile locale să poată oferi servicii publice de calitate;

Instituții de coordonare: Cancelaria de Stat sau alte structuri centrale vor avea rolul de a coordona implementarea reformei și de a asigura echilibru între autonomia locală și controlul statului. Este foarte important de a stabili în contextul unei RAT sistemul de relații dintre guvernul central și autoritățile din UTAG, precum și a relațiilor dintre UTAG cu celelalte elemente, niveluri, părți componente ale sistemului administrativ din Republica Moldova;

Mecanisme de cooperare interinstituțională: reforma necesită o colaborare între Guvern, Parlament și administrațiile regionale/autonome/locale, precum și cu structurile asociative ale administrației publice (Congresul Autorităților Locale din Moldova, CALM, ș.a);

Resurse financiare și administrative: instituțiile statului trebuie să creeze mecanisme de finanțare clar definite (transferuri, granturi, impozite locale) care să permită noilor unități administrative să fie viabile și autonome;

Capacitate instituțională: formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, digitalizarea serviciilor și transparența administrativă sunt condiții necesare pentru succesul reformei;

Din punct de vedere administrativ și instituțional, RAT va contribui la o mai mare eficiență în furnizarea serviciilor publice, reducerea birocrației, creșterea accesului cetățenilor la resurse și decizie.

Printre provocările de bază, care pot periclita buna desfășurare a reformei pot fi opoziția politică sau locală (din partea primarilor și consiliilor care riscă să dispară), lipsa de resurse pentru tranziție, riscul ca reforma să fie aplicată fragmentar sau incomplet.

În concluzie, dimensiunea administrativă se referă la redesenarea hărții teritoriale și a responsabilităților, în timp ce dimensiunea instituțională se axează pe mecanismele, instituțiile și resursele care fac posibilă implementarea și funcționarea noii arhitecturi administrative.

Dimensiunea juridică a reformei administrativ-teritoriale *desemnează ansamblul normelor, principiilor și mecanismelor de drept prin care se reglementează reorganizarea unităților administrativ-teritoriale, delimitarea competențelor între nivelurile de guvernare și garantarea autonomiei locale. Ea cuprinde, pe de o parte, aspectele tehnice ale revizuirii cadrului constituțional și legislativ necesar funcționalității noilor structuri administrative, iar pe de altă parte, integrarea acestora într-un context mai general al statului de drept, al principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale și al exigențelor guvernanței democratice, menite să asigure echilibrul dintre unitatea statului și diversitatea comunităților locale.*

Din punct de vedere tehnic, dimensiunea juridică a RAT implică:

Modificarea cadrului constituțional și legislativ: Constituția Republicii Moldova (art. 109 și 110 privind administrația publică locală și organizarea administrativ-teritorială) trebuie eventual amendată pentru a permite reorganizarea unităților administrativ-teritoriale;

Revizuirea legislației sectoriale: Legea privind administrația publică locală, Legea finanțelor publice locale, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea statutului special al Găgăuziei etc. trebuie armonizate cu noul cadru normativ;

Stabilirea competențelor și atribuțiilor legale: delimitarea clară a responsabilităților între nivelurile de guvernare (local, regional, central) și evitarea suprapunerilor de competențe.

Stabilirea procedurilor legale de reorganizare: definirea mecanismelor juridice prin care comunele, satele și raioanele pot fi comasate, reorganizate sau desființate, respectând criterii obiective (număr populație, capacitate financiară, infrastructură ș.a);

Garanții legale pentru autonomie locală: stabilirea prin lege a principiului subsidiarității și a independenței juridice a autorităților publice locale;

Instrumente juridice de control și echilibru instituțional: mecanisme de contencios administrativ, control de constituționalitate, audit și transparență decizională.

Într-un context mai larg si mai general al statului de drept, dimensiunea juridică a RAT reflectă modul în care reforma se înscrie în sistemul de relații administrativ-statale și internaționale:

Raportarea la Constituție: reforma trebuie să se desfășoare în conformitate cu principiile fundamentale ale statului de drept, ale autonomiei locale și a descentralizării.

Compatibilitatea cu Carta Europeană a Autonomiei Locale: Republica Moldova, fiind parte la această convenție, este obligată să asigure autonomie reală autorităților locale, garantată juridic și realizată în practică;

Protejarea drepturilor cetățenilor: prin organizarea teritoriului, statul trebuie să respecte dreptul cetățeanului de acces la servicii publice, la justiție și la participare democratică;

Dimensiunea internațională: reforma trebuie să fie coerentă cu standardele Uniunii Europene, care promovează descentralizarea, subsidiaritatea și buna guvernare locală;

Echilibrul între unitatea statului și diversitatea locală: din punct de vedere juridic, reforma trebuie să armonizeze interesul național cu specificul cultural și teritorial (ex. Găgăuzia are un statut special protejat prin lege organică);

Stabilitate juridică și legitimitate: pentru a fi acceptată social și politic, reforma trebuie să se bazeze pe legi clare, transparente și legitime, adoptate printr-un proces democratic participativ.

Din punct de vedere juridic, RAT trebuie să creeze un cadru juridic clar, care să asigure funcționalitatea noilor unități administrativ-teritoriale, să protejeze autonomia locală și să reducă suprapunerea și conflictul de competențe.

Riscurile, care ar putea apărea țin, în primul rând, de necesitatea modificării Constituției (care presupune consens politic larg), riscul contestării reformei la Curtea Constituțională, rezistența politică și juridică a unor entități cu statut special (ex. Găgăuzia sau într-o perspectivă – UAT din stânga Nistrului).

Dimensiunea economică și financiară *- reprezintă ansamblul mecanismelor, resurselor și relațiilor, prin care unitățile administrativ-teritoriale își asigură sustenabilitatea economică și capacitatea de furnizare a serviciilor publice, atât prin mobilizarea veniturilor proprii, cât și prin transferuri și politici redistributive de la nivel central. Ea presupune, pe de o parte, organizarea tehnică a finanțelor publice locale – colectarea impozitelor, alocarea bugetară, planificarea cheltuielilor și gestionarea investițiilor – iar pe*

de altă parte, integrarea acestor procese într-un cadru mai larg de relații instituționale și socio-economice, menit să asigure echilibrul între autonomia financiară locală, coeziunea teritorială și responsabilitatea fiscală a statului, în concordanță cu principiile guvernanței democratice și ale standardelor europene.

Dimensiunea economică și financiară a RATse manifestă prin:

Sustenabilitatea economică a unităților administrativ-teritoriale: reducerea numărului de primării și crearea unor unități mai mari, capabile să genereze venituri proprii suficiente pentru funcționarea administrației și furnizarea de servicii publice;

Ajustarea resurselor financiare (impozite, bugete locale, transferuri de la centru) și finanțele publice locale (stabilirea mecanismelor de colectare a taxelor și impozitelor locale, precum și a cotelor de participare la veniturile naționale - transferuri de la bugetul central);

Alocarea resurselor financiare: determinarea formulelor echitabile de transferuri interbugetare, astfel încât să fie evitate inegalitățile regionale si locale și să se susțină zonele mai slab dezvoltate;

Eficiența cheltuielilor publice: prin comasarea serviciilor (educație, sănătate, infrastructură locală) se reduc costurile administrative și se eliberează resurse pentru investiții;

Planificarea bugetară multianuală: unitățile locale trebuie să poată planifica investiții pe termen lung, în infrastructură și dezvoltare economică;

Determinarea, planificarea și acoperirea costurilor de tranziție (infrastructură, logistică, reorganizarea instituțiilor) versus beneficiile pe termen lung (eficiență, atragerea de investiții).

Privită într-un cadru mai amplu, într-un context global al RAT, dimensiunea economică și financiară această reflectă:

Relația centru–periferie pe dimensiunea economică și financiară: reforma încearcă să creeze un echilibru între autonomia financiară a autorităților locale și controlul strategic al statului asupra resurselor;

Autonomie vs. dependență: un principiu european fundamental este autonomia locală (consacrată prin Carta Europeană a Autonomiei Locale). Republica Moldova trebuie să ofere administrațiilor locale resurse financiare reale, nu doar atribuții formale, fără sprijin și acoperire financiară;

Dezvoltare regională și locală echilibrată: reforma are rolul de a reduce disparitățile dintre zonele urbane și cele rurale, prin politici financiare de coeziune (investiții, fonduri de dezvoltare);

Integrarea în logica europeană: reforma este și o condiție pentru apropierea de standardele Uniunii Europene, unde dimensiunea economică și financiară a administrației publice este legată de transparență, responsabilitate fiscală și dezvoltare durabilă;

Responsabilizarea administrației: autonomia financiară trebuie să vină cu mecanisme de control, audit și transparență, pentru a preveni corupția și utilizarea ineficientă a banului public.

Impactul pozitiv al RAT se manifestă prin creșterea capacității UAT-urilor de a genera venituri proprii, scăderea dependenței de bugetul central, furnizarea unor servicii mai bune cetățenilor, stimularea dezvoltării locale și regionale.

În acelasi timp, există riscul ca unele localități să nu fie viabile economic, RAT să întâmpine o rezistența politică și locală la redistribuirea resurselor, iar situația per total să fie înrăutățită de lipsa unei culturi administrative a responsabilității financiare.

Dimensiunea socială și cultural-identitară *- reprezintă componenta prin care sunt analizate și reglementate efectele reorganizării administrativ-teritoriale asupra vieții comunitare, asupra instituțiilor sociale și culturale, precum și asupra identității colective a populației. Ea cuprinde, pe de o parte, aspectele legate de accesul cetățenilor la servicii publice, de rețeaua instituțiilor educaționale și culturale și de participarea comunităților la procesul decizional, iar pe de altă parte, dimensiunea mai largă a relațiilor sociale și identitare, care implică protejarea diversității culturale, consolidarea coeziunii sociale și asigurarea unui echilibru între modernizarea administrativă și respectarea specificului local, în concordanță cu principiile autonomiei locale și ale guvernanței democratice.*

RAT, văzută în dimensiunea sa socială și cultural-identitară, vizează aspecte ce țin direct de viața socială și de organizarea comunităților:

Accesul cetățenilor la servicii publice: reorganizarea UAT-urilor trebuie să asigure că oamenii nu pierd accesul facil la școală, medic, oficiu poștal sau servicii administrative, mai ales în zonele rurale;

Rețeaua instituțiilor sociale și culturale: reforma poate duce la comasarea sau redistribuirea școlilor, caselor de cultură, bibliotecilor și centrelor comunitare, ceea ce influențează dinamica socială și culturală locală;

Mobilitatea și migrația internă: închiderea unor instituții locale sau reorganizarea serviciilor poate accentua fenomenul depopulării satelor și migrației spre centre urbane;

Participarea civică: unitățile administrative mai mari pot crea o distanță între cetățeni și administrație, reducând implicarea comunității în luarea deciziilor.

Într-o viziune mai amplă, această dimensiunea socială și cultural-identitară reflectă aspecte ce depășesc aspectul "tehnic" al reformei:

Identitatea locală și regională: oamenii se identifică adesea cu localitatea lor (sat, comună, raion). Comasarea UAT-urilor poate genera rezistență socială, deoarece comunitățile percep reforma ca pe o amenințare la identitatea lor istorică și culturală;

Coexistența etnică și lingvistică: Republica Moldova este un stat multietnic, iar reorganizarea teritorială trebuie să respecte diversitatea culturală (găgăuzi, bulgari, ucraineni, romi etc.), evitând tensiuni identitare;

Coeziunea, coerența socială și solidaritatea: reforma trebuie să consolideze coeziunea socială, nu să o fragmenteze. Politicile publice trebuie să reducă polarizarea între mediul rural și urban, centru și periferie;

Dimensiunea europeană: în contextul apropierii de UE, reforma trebuie să fie compatibilă cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care pune accent pe respectarea diversității și a specificului local;

Globalizare și modernizare: într-o lume în care migrația externă este intensă, reforma poate contribui la consolidarea comunităților locale prin instituții culturale și sociale care să păstreze legătura cu identitatea națională și să stimuleze dezvoltarea durabilă.

Impactul pozitiv al RAT pe dimensiunea efectelor sociale şi cultural-identitare se reflectă în servicii sociale mai eficiente, infrastructură culturală modernizată, coeziune socială întărită prin politici de incluziune şi participare civică,

Riscurile în implementrea RAT ţin de pierderea identităţii locale, rezistenţă comunitară la comasarea localităţilor, riscul accentuării disparităţilor dintre localităţi, raioane/ regiuni.

Dimensiunea europeană si geopolitică a reformei administrativ-teritoriale reprezintă aspectul prin care reorganizarea teritorială şi instituţională a statului se aliniază atât principiilor şi standardelor Uniunii Europene, cât şi imperativelor de consolidare a statalităţii într-un context geopolitic complex. Procesele de armonizare legislativă, instituţională şi administrativă cu bunele practici europene, descentralizare, subsidiaritate, autonomie locală şi capacitate de accesare a fondurilor europene reprezintă elementele, care determină şi definesc dimensiunea strategică de poziţionare a Republicii Moldova în raport cu centrele de putere regionale şi globale, având ca obiectiv apropierea de spaţiul european, întărirea coeziunii interne şi creşterea rezilienţei faţă de influenţe externe.

Care sunt acţiunile, care determină dimensiunea europeană şi geopolitică a RAT?:

Armonizarea cadrului legislativ şi instituţional cu standardele Uniunii Europene şi cu bunele practici europene (subsidiaritate, autonomie locală, transparenţă);

Adaptarea la standardele şi modelele europene de guvernanţă multi-nivel;

Implementarea principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale: Republica Moldova este stat semnatar şi trebuie să garanteze prin lege competenţe clare şi resurse adecvate pentru administraţiile locale. Nu mai puţin important sunt acţiunile de clarificare a relaţiei dintre guvernul central şi autonomia găgăuză, având în vedere că procesul de negociere a capitolelor de aderare referitoare la administraţia publică vor solicita expres acest lucru;

Crearea unui cadru compatibil cu politica de coeziune a UE: unităţile administrativ-teritoriale trebuie să fie suficient de mari şi funcţionale pentru a putea accesa fonduri europene structurale şi de dezvoltare. La prima etapă este foarte importantă producerea şi diseminarea datelor statistice oficiale în profil regional, conform Nomenclatorului european al unităţilor teritorial-statistice (NUTS) în vederea satisfacerii cererii sporite faţă de date statistice regionale comparabile cu ţările din Uniunea Europeană;

Consolidarea mecanismelor de cooperare transfrontalieră: reforma facilitează integrarea Republicii Moldova în euroregiuni şi parteneriate regionale (cu România, Ucraina, statele din Parteneriatul Estic). Are loc corelarea regiunilor administrative cu regiunile de dezvoltare folosite în politicile şi fondurile europene;

Digitalizare şi standardizare europeană: adoptarea instrumentelor administrative moderne (e-guvernare, interoperabilitate instituţională) ca parte a integrării tehnice şi digitale în Uniunea Europeană;

Din punctul de vedere al implicaţiilor şi repercursiunilor strategice pentru Republica Moldova, dimensiunea europeană şi geopolitică a RAT influenţează:

Orientarea geopolitică a Republicii Moldova: o reformă inspirată de modelul european marchează opţiunea de integrare în spaţiul occidental şi de distanţare de modelele centralizate postsovietice;

Consolidarea statalității: reforma administrativ-teritorială întărește instituțiile și capacitatea statului de a guverna coerent teritoriul, ceea ce este esențial într-un context geopolitic marcat de presiuni externe (ex. influența Federației Ruse). Aceasta este valabil și în contextul poziționării statului în raport cu rezolvarea problemei transnistrene, oferind un exemplu de putere, control și influență;

Dintr-o altă optică, *managementul diversității și al autonomiilor speciale: UTA* Găgăuzia sau regiunea transnistreană sunt teme sensibile. Reforma trebuie să asigure echilibrul dintre integrarea națională și recunoașterea particularităților locale, pentru a evita exploatarea geopolitică a tensiunilor identitare;

Apropierea de Uniunea Europeană: reforma este condiționată de logica integrării europene – o administrație eficientă, transparentă și descentralizată este premisă pentru aderarea la Uniune.

Dimensiunea globală: într-o lume a interdependențelor, reforma plasează Republica Moldova într-un circuit de bune practici internaționale privind guvernanța democratică, dezvoltarea durabilă și reziliența instituțională. Republica Moldova poate deveni un exemplu de „bună practică", fapt ce contribuie la întărirea prestigiului, dar și a rolului pe arena internațională;

Implementarea RAT prin prisma dimensiunii sale europeane și geopolitice oferă acces mai larg la fonduri europene, întărește coeziunea națională, contribuie la consolidarea relațiilor cu UE și statele vecine, crește reziliența în fața influențelor externe.

Ca și în alte dimensiuni ale RAT, riscul de politizare a reformei persistă, dar și, potențial, într-o cheie geopolitică, trezind opoziția unor forțe interne sau externe și creând dificultăți de implementare în regiunile cu statut special, dar și al teritoriilor necontrolate din stânga Nistrului.

În esență, dimensiunea geopolitică și europeană a reformei administrativ-teritoriale reflectă atât componenta tehnică de armonizare a cadrului legislativ și instituțional cu standardele Uniunii Europene, cât și componenta strategică de consolidare a statalității Republicii Moldova și de orientare a acesteia către spațiul european, în contextul competițiilor geopolitice regionale și globale.

Dimensiunea științifică a reformei administrativ-teritoriale *reprezintă fundamentul teoretic și metodologic al procesului de reorganizare a unităților administrativ-teritoriale, bazat pe cercetare interdisciplinară, criterii obiective și bune practici internaționale. Ea include, pe de o parte, conținutul tehnic al aplicării metodelor de analiză statistică, geospațială și socio-economică pentru delimitarea teritorială și prognozarea impactului reformei, iar pe de altă parte, integrarea într-un context mai general al științei administrației și al guvernanței democratice, care conferă legitimitate, raționalitate și sustenabilitate deciziilor politice.*

Spre deosebire de dimensiunea politică (care se raportează la interese, putere și legitimitate), dimensiunea științifică vizează rigoarea și fundamentarea reformei.

La nivel tehnic, dimensiunea științifică a RAT presupune:

Utilizarea metodelor de cercetare interdisciplinară: geografie, economie, drept, sociologie, științe politice și administrative pentru a fundamenta reorganizarea teritorială;

Metodologie- reformele au nevoie de o metodologie clară: cum se colectează datele, cum se evaluează efectele, ce instrumente se folosesc pentru implementare și monitorizare;

Stabilirea criteriilor obiective de reorganizare: numărul populației, densitatea, capacitatea economică și financiară, infrastructura de transport și comunicații, accesibilitatea serviciilor publice;

Baze empirice și date - deciziile reformei se bazează pe cercetări, statistici, analize comparative, studii de impact și evaluări anterioare. Dimensiunea științifică implică utilizarea dovezilor (evidence-based policy);

Analiza comparată: studierea experiențelor altor state care au trecut prin reforme similare (Statele baltice, Polonia) și adaptarea lor la specificul Republicii Moldova;

Modelare și prognoză: utilizarea instrumentelor statistice, a GIS (sisteme informaționale geografice), a prognozelor socio-economice pentru a anticipa efectele reformei;

Evaluarea impactului: cercetări ex-ante și ex-post privind eficiența, costurile și beneficiile reformei. O reformă cu dimensiune științifică presupune mecanisme de feedback și evaluare continuă, pentru a corecta eventualele efecte secundare sau neprevăzute;

Privită într-un context mai general, dimensiunea științifică a RAT implică:

Fundamentarea teoretică și conceptuală: reforma se sprijină pe pe teorii, modele și concepte validate științific (din economie, sociologie, științe politice, educație, drept etc.), care îi dau consistență și coerență și care reprezintă modele de guvernanță democratică, subsidiaritate, descentralizare și dezvoltare locală și regională durabilă;

Rolul comunității academice și al experților: universitățile, institutele de cercetare și organizațiile internaționale (ex. Oficiile ONU, Banca Mondială, Consiliul Europei) oferă expertiză științifică și recomandări. Specialiștii și experții din domeniu (academicieni, cercetători, instituții de cercetare) contribuie la proiectarea și evaluarea reformei, pentru a-i asigura credibilitatea și aplicabilitatea;

Integrarea în circuitul de bune practici: Republica Moldova trebuie să se alinieze la standardele și modelele validate științific în Uniunea Europeană și la nivel global.

Transdisciplinaritate: reforma se plasează la intersecția dintre știința administrației, știința politică, drept, economie și sociologie, ceea ce îi conferă un caracter holistic;

Dimensiunea epistemologică: reforma nu este doar o schimbare tehnică, ci și o aplicare a cunoașterii științifice în guvernanța publică, transformând administrația publică într-un sistem mai rațional, mai eficient, bazat pe date și pe metode noi de administrare;

Dimensiunea științifică a RAT legitimează deciziile politice prin date obiective, reduce arbitrarul în luarea deciziilor, crește șansele ca reforma să fie eficientă și sustenabilă.

Printre provocări putem menționa accesul limitat la date statistice actualizate, riscul politizării cercetării, lipsa dialogului real între mediul academic și factorii de decizie. Excluderea mediului academic din cadrul procesului decizional este tot mai accentuat în ultima perioadă. Cu părere de rău, conținutul reformelor actuale și mersul implementării lor nici pe departe nu înseamnă că guvernarea se descurcă fără implicarea mediului academic și fără a pune în valoare dimensiunea științifică a reformelor. Starea actuală de lucruri demonstrează, o dată în plus, importanța si rolul dimensiunii stiințifice a guvernanței, indiferent de nivelurile de guvernare.

Fundamentele științifice în structurarea unui sistem optim de exercitare a puterii locale au fost ignorate în fazele incipiente ale tranziției democratice din Republica Mol-

dova, consecința fiind perpetuarea mecanismelor prin care puterea publică locală este „tutelată”, diminuându-i funcțiile esențiale[14].

Tocmai din acest considerent, problema identificării unui model optim de organizare teritorială a puterii locale pentru societatea moldovenească rămâne a fi una de mare actualitate şi de mare interes, atât pentru teoreticieni, dar şi pentru practicieni, deopotrivă. Organizarea teritorială a puterii locale trebuie să corespundă, în mod obligatoriu, necesității obiective de edificare a unor structuri de exercitare a puterii publice capabile să răspundă eficient, în acord cu standardele europene, noilor realități politice și sociale, economice și culturale în care se află Republica Moldova.

Concluzie. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova reprezintă un proces complex, multidimensional şi inevitabil, determinat atât de constrângerile interne, cât și de imperativele externe de modernizare și integrare europeană. Analiza dimensiunilor politice, administrative, economice, juridice, sociale, geopolitice și științifice demonstrează că succesul acestei reforme depinde de abordarea sa integrată, fundamentată pe principii clare, pe bune practici internaționale și pe dialog real între decidenți politici, comunitatea academică și societatea civilă.

O reforma administrativ-teritorială coerentă și sustenabilă nu poate fi concepută ca un simplu act politic sau tehnic, ci ca un proces de reorganizare profundă a statului, orientat spre eficiență administrativă, autonomie locală autentică, echitate socială și viabilitate economică. Ea trebuie să răspundă nu doar provocărilor structurale și demografice actuale, ci și necesităților de consolidare a statalității și de ancorare în standardele guvernanței democratice europene.

În final, implementarea unei reforme administrativ-teritoriale bazate pe rigoare științifică, participare democratică și consens politic va contribui decisiv la modernizarea administrației publice, la creşterea calității serviciilor pentru cetățeni şi la consolidarea parcursului european al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Constituția Republicii Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=145723&lang=ro

Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro

Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143037&lang=ro#

Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#

Legea 173 privind prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria), adoptată la 22 iulie 2005, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116837&lang=ro

Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28609&lang=ro

[14] Cornea S, Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova Cornea, S. (2019)*: Manual universitar.* Cahul: Cahul State University “B. P. Hasdeu”, p.97. https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/65258/ssoar-2019-cornea-Organizarea_teritoriala_a_puterii_publice.pdf

Cornea S, Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova Cornea, S. (2019): Manual universitar. Cahul: Cahul State University “B. P. Hasdeu”, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/65258/ssoar-2019-cornea-Organizarea_teritoriala_a_puterii_publice.pdf

Palihovici S, Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernanța pe mai multe niveluri:Teorie, practică comparativă si contextul Republicii Moldova, ISBN 978-5-36241-262-3, https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2024/11/Curs_Organizarea-administrativ-teritoriala_Romana.pdf