

STUDIU

Reforma administrației publice locale: de la structură la funcții – modelul reformei administrative funcționale integrate (RAFI)

Chișinău, 2026

STUDIU

Reforma administrației publice locale: de la structură la funcții – modelul reformei administrative funcționale integrate (RAFI)

Studiul a fost elaborat în cadrul proiectului „Susținerea dialogului instituționalizat și sustenabil privind UTA Găgăuzia”, implementat de CMI – Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari cu susținerea Suediei. Opiniile exprimate în studiu aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat pozițiile CMI sau ale Suediei.

Studiul face parte din activitățile prevăzute în Memorandumul de înțelegere semnat între Universitatea de Stat din Moldova, Școala de Administrație Publică și CMI. Memorandumul consolidează parteneriatul lansat în 2023 și continuă cooperarea dintre cele trei instituții pentru dezvoltarea capacităților instituționale și profesionale în domeniul organizării administrativ-teritoriale și al guvernanței pe mai multe niveluri, prin instruire, cercetare aplicată și schimb de bune practici în administrația publică.

Autori:

Serghei PALIHOVICI,	doctor în științe politice, directorul Școlii de Administrație Publică, USM, coordonatorul grupului de experți
Sergiu CORNEA,	doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar
Igor ȘAROV,	doctor habilitat, profesor universitar, prorector USM
Aurelia ȚEPORDEI,	doctorandă, director adjunct al Școlii de Administrație Publică, USM

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Reforma administrației publice locale: de la structură la funcții – modelul reformei administrative funcționale integrate (RAFI): Studiu / Serghei Palihovici, Sergiu Cornea, Igor Șarov, Aurelia Țepordei. – Chișinău: Editura USM, 2026. – 208 p.: tab.

Ref. bibliogr.: p. 201-208 (106 tit.). – 100 ex.

ISBN 978-9975-77-565-6.

Text : nemediat.

352(478)

R 38

ISBN 978-9975-77-565-6

CUPRINS

Introducere	5
1. Cadrul conceptual și teoretic al reformei administrației publice subnaționale ..	11
1.1. Cadrul conceptual și teoretic al organizării teritoriale a puterii publice subnaționale	11
1.2. Abordări teoretice privind reforma administrației publice subnaționale/locale ...	18
1.3. Caracteristicile reformei administrației publice subnaționale/locale.....	23
1.4. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii subnaționale	26
1.5. Condițiile realizării reformei administrației publice subnaționale/locale.....	28
1.6. Potențialele obstacole și riscuri în realizarea reformei	35
2. Reformarea administrației publice subnaționale prin prisma reorganizării administrativ-teritoriale	39
2.1. Repere evolutive ale organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova	39
2.2. Starea actuală și necesitatea reformării organizării administrativ-teritoriale ...	51
2.3. Modele de reorganizare administrativ-teritorială la nivel european	64
2.4. Modele și scenarii de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova	68
3. Reforma administrației publice subnaționale/locale în Republica Moldova: de la structură la funcții - perspectiva modelului administrativ-funcțional integrat de reformă	85
3.1. Reforma administrației publice subnaționale/locale în Republica Moldova: între consacrarea autonomiei locale și persistența centralizării administrative	85
3.1.1. <i>Paradoxurile și vulnerabilitățile administrației publice locale de nivelul I</i>	<i>87</i>
3.1.2. <i>Erodarea funcțională a nivelului raional în contextul reformei administrației publice locale.</i>	<i>89</i>
3.2. Descentralizarea și autonomia locală: axa de fond a reformei administrației publice locale	95
3.2.1. <i>Descentralizarea – fundamentul și finalitatea reformei administrației publice locale.....</i>	<i>95</i>
3.2.2. <i>Incoerența parcursului de descentralizare în Republica Moldova.....</i>	<i>98</i>
3.2.3. <i>Descentralizarea asimetrică în contextul reformei administrației publice locale</i>	<i>99</i>
3.2.4. <i>Autonomia locală în calitatea sa de principiu și de finalitate a reformei administrației publice locale</i>	<i>103</i>
3.3. Reforma administrației publice locale și reforma administrativ-teritorială: clarificări conceptuale și opțiuni de reformă.....	106
3.3.1. <i>Raportul conceptual și teoretic dintre “reforma administrației publice subnaționale/locale” și “reforma administrativ-teritorială”.</i>	<i>106</i>
3.3.2. <i>Ce fel de reformă facem în Republica Moldova?</i>	<i>110</i>
3.3.3. <i>Ce fel de reformă trebuie să facem în Republica Moldova?</i>	<i>112</i>
3.3.4. <i>Complexitatea, unitatea și interdependența elementelor constituante ale reformei administrației publice subnaționale.....</i>	<i>122</i>

3.3.5. Relevanța modelului finlandez de reformare a administrației publice subnaționale (PARAS) pentru conceptualizarea și fundamentarea reformei administrației publice locale în Republica Moldova	124
3.3.6. Premisele conceptuale ale reformei administrativ-teritoriale integrate (RAFI)	127
4. Reforma administrativ-funcțională integrată (RAFI).....	130
4.1. Definirea conceptuală și aplicativă a Reformei administrativ-funcționale integrate (RAFI).....	130
4.2. Direcțiile de acțiune ale Reformei Administrative Funcționale Integrate (RAFI) ..	138
4.2.1. Elaborarea Viziunii privind organizarea structurală și funcțională a administrației publice subnaționale	138
4.2.2. Nivelul I – consolidare administrativă și funcțională integrată (reforma nu sacrifică democrația locală în favoarea eficienței generalizate)	140
4.2.2.1. Impulsionarea procesului de amalgamare voluntară - singura formă democratică de consolidare administrativ-teritorială - prin transformarea amalgamării voluntare într-un instrument eficient, predictibil și scalabil de consolidare administrativ-teritorială, capabil să producă efecte sistemice asupra funcționării administrației publice locale	142
4.2.2.2. Consolidarea viabilității administrației publice locale de nivelul I și îmbunătățirea furnizării serviciilor publice la nivel comunitar prin reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori, în vederea reducerii fragmentării instituționale și creșterii capacității administrative și financiare....	146
4.2.2.3. Dezvoltarea cooperării intercomunitare (CIC) – pilon funcțional al reformei administrativ-teritoriale - prin transformarea cooperării intercomunitare într-un instrument funcțional, scalabil și durabil de consolidare a serviciilor publice locale, contribuind la viabilitatea comunităților locale și la implementarea graduală și sustenabilă a reformei administrației publice locale	149
4.2.3. Nivelul II – de la raioane la județe.....	152
4.3. Reforma finanțelor publice locale – resursele urmează funcțiile.....	170
4.4. Reforma dezvoltării locale.....	183
4.5. Monitorizarea și evaluarea continuă a reformei administrației publice subnaționale	190
4.6. Relevanța modelului RAFI pentru consolidarea autonomiei funcționale a UTA Găgăuzia	191
4.7. Relevanța modelului RAFI pentru integrarea localităților din stânga Nistrului.....	193
4.8. Sustenabilitatea și „universalitatea” reformei administrative funcționale integrate (RAFI).....	194
4.9. Etapele principale ale reformei și calendarul orientativ de implementare.....	196
5. Concluzii și recomandări strategice și operaționale	199
Referințe bibliografice	201

Introducere

Administrația publică locală reprezintă unul din pilonii fundamentali ai organizării democratice a statului, deoarece constituie nivelul de guvernare cel mai apropiat de cetățean, de comunitate și de nevoile cotidiene ale populației. Prin intermediul autorităților administrației publice locale se realizează o parte importantă a funcțiilor statului la nivel teritorial: furnizarea serviciilor publice, administrarea patrimoniului local, gestionarea infrastructurii comunitare, dezvoltarea socială și economică locală și asigurarea participării democratice a cetățenilor în actul de guvernare locală. Într-un stat democratic, administrația publică locală reprezintă o componentă distinctă a puterii publice, întemeiată pe principiile autonomiei locale, descentralizării, subsidiarității și responsabilității administrative.

Din acest considerent, *reformarea administrației publice locale constituie una dintre cele mai importante, complexe și sensibile reforme ale statului*. Ea afectează simultan modul de distribuire a puterii publice, accesul cetățenilor la serviciile publice, dar și echilibrul dintre eficiența administrativă și reprezentarea democratică.

Contextul politic și administrativ actual amplifică necesitatea unei reformări profunde a administrației publice din Republica Moldova, inclusiv a administrației publice locale. Republica Moldova se află într-o etapă decisivă a parcursului său european, iar modernizarea administrației publice reprezintă una din condițiile esențiale pentru consolidarea statului de drept, creșterea capacităților instituționale și alinierea la standardele Uniunii Europene. Integrarea europeană presupune armonizarea legislației la acquis-ul comunitar, existența unei administrații publice capabile să implementeze politici publice, să gestioneze fonduri europene, să asigure servicii publice eficiente și să creeze condiții reale pentru dezvoltarea locală. Din această perspectivă, reforma administrației publice locale devine nu doar o reformă de organizare și funcționare administrativă, ci o condiție structurală de europenizare a statului.

Scopul prezentului Studiu constă în fundamentarea conceptuală, teoretică și aplicativă a unui model integrat de reformă a administrației publice locale/subnaționale, capabil să depășească limitele abordărilor strict administrativ-teritoriale ale reformei și să ofere un cadru coerent, continuu și adaptiv pentru modernizarea structurală și funcțională a administrației publice locale.

Pentru atingerea acestui scop, *Studiul urmărește mai multe obiective de cercetare*: clarificarea cadrului conceptual și teoretic al reformei administrației publice subnaționale; analiza evoluției organizării administrativ-teritoriale din Republica Moldova prin prisma reformelor realizate, a experiențelor europene la acest capitol, dar și din perspectiva unor scenarii, modele de reformă, care sunt discutate astăzi în societate; evaluarea critică a stării actuale de lucruri în administrația

publică subnațională, inclusiv prin analiza fragmentării administrativ-teritoriale, a capacității administrative a autorităților publice locale, autonomiei locale, descentralizării competențelor și relațiilor dintre administrația publică centrală și cea locală; fundamentarea modelului de reformă administrativ-funcțională integrată (RAFI), la baza căruia se află o abordare comprehensivă a reformei administrației publice locale, inclusiv în cadrul unei reforme generale a administrației publice; formularea unor direcții concrete de reformă pentru nivelul I, nivelul II (intermediar), reforma finanțelor publice locale și dezvoltarea locală; examinarea relevanței modelului de reformă propus, reieșind din particularitățile legale și teritoriale de organizare și funcționare a administrației publice, inclusiv pentru rezolvarea problemelor legate de autonomia găgăuză, dar și din perspectiva reintegrării localităților din stânga Nistrului în spațiul administrativ al Republicii Moldova.

Abordarea metodologică este una multidisciplinară și combină analiza juridică și instituțională, analiza politologică și analiza comparativă. Cercetarea se bazează pe examinarea și analiza cadrului normativ național privind administrația publică locală, organizarea administrativ-teritorială, finanțele publice locale și dezvoltarea regională; analiza cercetărilor de specialitate privind reforma administrației publice locale, autonomia locală, descentralizarea și organizarea administrației pe mai multe niveluri de guvernare; evaluarea experiențelor istorice ale Republicii Moldova în materie de organizare administrativ-teritorială, dar și în raport cu reformele realizate în administrația publică; examinarea unor modele europene relevante de reformă, în mod special, analiza experienței Finlandei, care a stat la baza conceptualizării modelului RAFI. Din punct de vedere metodologic, Studiul pune accent pe analiza funcțională, care depășește logica strict structurală a reformei și permite orientarea reformei spre funcționalitate și rezultate.

Prezentul studiu oferă o analiză complexă și multidisciplinară a reformei administrației publice subnaționale din Republica Moldova, abordând această problemă atât din perspectivă conceptuală și teoretică, cât și prin prisma soluțiilor instituționale și funcționale necesare pentru modernizarea sistemului administrației publice locale. Cercetarea pornește de la constatarea că în pofida numeroaselor reforme inițiate în ultimele trei decenii, administrația publică locală continuă să se confrunte cu probleme structurale și funcționale profunde: fragmentare administrativ-teritorială excesivă, capacitate instituțională redusă, autonomie locală limitată în practică, dezechilibre financiare, suprapuneri de competențe și o dependență accentuată față de autoritățile administrației publice centrale.

Teza fundamentală a studiului este că reforma administrației publice subnaționale nu poate fi redusă la o simplă reorganizare administrativ-teritorială. O asemenea abordare, deși necesară în anumite condiții, este insuficientă pentru a genera transformări sistemice și durabile. Reforma trebuie concepută și implementată ca un proces integrat, în care reorganizarea teritorială, descentralizarea administrativă și fiscală,

redefinirea competențelor, reorganizarea serviciilor publice, consolidarea autonomiei locale și dezvoltarea capacității administrative constituie elemente inseparabile ale aceluiași proces de modernizare instituțională.

Pornind de la această premisă, studiul dezvoltă un model original de reformă – **Reforma Administrativ-Funcțională Integrată (RAFI)** – care reprezintă principala contribuție științifică și aplicativă a cercetării. Modelul propune depășirea paradigmei tradiționale, centrate aproape exclusiv asupra modificării configurației administrativ-teritoriale, și promovează o abordare sistemică în care structurile administrative sunt reformate simultan cu funcțiile, competențele, mecanismele de finanțare și formele de cooperare instituțională.

Primul capitol fundamentează conceptual și teoretic cercetarea. Sunt analizate principalele teorii privind organizarea teritorială a puterii publice, evoluția conceptelor de descentralizare și autonomie locală, precum și modelele contemporane de organizare a administrației publice subnaționale. Capitolul evidențiază faptul că reforma administrației publice reprezintă un proces multidimensional, influențat simultan de factori politici, economici, instituționali și sociali. Totodată, sunt examinate obiectivele generale ale reformelor administrativ-teritoriale, condițiile necesare pentru succesul acestora și principalele riscuri asociate implementării, inclusiv rezistența instituțională, insuficiența resurselor administrative, lipsa consensului politic și dificultățile generate de capacitatea administrativă limitată.

Capitolul al doilea este dedicat analizei reorganizării administrativ-teritoriale. Cercetarea urmărește evoluția sistemului administrativ al Republicii Moldova, de la modelele istorice de organizare, până la structura existentă în prezent, demonstrând, că actualul model administrativ reflectă acumularea unor probleme instituționale succesive, fără existența unei concepții strategice unitare asupra rezolvării lor. Analiza evidențiază efectele negative ale fragmentării excesive a administrației publice locale, în special asupra capacității autorităților locale de a furniza servicii publice de calitate și de a susține dezvoltarea economică locală.

În continuare sunt examinate experiențele europene privind reorganizarea administrativ-teritorială, fiind analizate diferite modele de consolidare administrativă implementate în state europene. Studiul evidențiază că succesul acestor reforme nu a rezultat exclusiv din reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale, ci din integrarea reorganizării teritoriale cu descentralizarea competențelor, reforma finanțelor publice locale și dezvoltarea mecanismelor de cooperare intermunicipală. Pe această bază sunt formulate mai multe scenarii de reorganizare administrativ-teritorială pentru Republica Moldova, evaluate comparativ din perspectiva eficienței administrative, fezabilității politice și impactului asupra autonomiei locale.

Capitolul al treilea constituie nucleul analitic al studiului și dezvoltă o evaluare critică a reformelor administrației publice locale realizate în Republica Moldova. Analiza demonstrează existența unei contradicții persistente între autonomia locală

consacrată prin Constituție și legislație și tendințele continue de centralizare administrativă manifestate în practica instituțională.

Sunt identificate vulnerabilitățile structurale ale administrației publice locale de nivelul I, generate de dimensiunea redusă a numeroase unități administrativ-teritoriale, resursele financiare insuficiente, deficitul de personal calificat și dificultățile în exercitarea competențelor atribuite. În paralel, este analizată diminuarea relevanței funcționale a nivelului raional, evidențiindu-se suprapunerile de atribuții și ineficiențele instituționale care limitează capacitatea administrației publice de a răspunde nevoilor cetățenilor.

O atenție sporită se acordă descentralizării, analizată atât ca principiu fundamental al administrației publice moderne, cât și ca obiectiv strategic al reformei. Cercetarea demonstrează că procesul de descentralizare din Republica Moldova s-a caracterizat printr-o evoluție discontinuă și adesea incoerentă, marcată de transferuri incomplete de competențe, resurse financiare insuficiente și mecanisme limitate de responsabilizare instituțională. Totodată, este introdus și analizat conceptul de descentralizare asimetrică, ca posibil instrument de adaptare a reformei la particularitățile unor teritorii cu statut special.

O contribuție teoretică importantă a studiului constă în delimitarea conceptuală dintre reforma administrației publice locale și reforma administrativ-teritorială. Cercetarea demonstrează că cele două procese nu sunt sinonime și nici interschimbabile. Reforma administrativ-teritorială reprezintă doar una dintre componentele reformei administrației publice, iar succesul acesteia depinde de integrarea cu celelalte dimensiuni instituționale și funcționale ale administrației.

În acest context este analizată experiența Finlandei, în special modelul PARAS, considerat unul dintre cele mai relevante exemple europene de reformă bazată pe integrarea reorganizării teritoriale cu reorganizarea funcțională a administrației publice. Studiul valorifică elementele conceptuale ale modelului finlandez, adaptându-le realităților administrative, constituționale și teritoriale ale Republicii Moldova.

Capitolul al patrulea dezvoltă și fundamentează modelul original al Reformei Administrativ-Funcționale Integrate (RAFI), care reprezintă principala contribuție științifică a cercetării.

Modelul RAFI pornește de la ideea, că structurile administrative trebuie proiectate în funcție de funcțiile pe care acestea trebuie să le exercite și nu invers. În această perspectivă, reorganizarea teritorială devine un instrument pentru îmbunătățirea capacității administrative și a calității serviciilor publice, nu un scop în sine.

Pentru nivelul administrației publice locale de nivelul I, modelul propune o consolidare graduală și diferențiată, bazată pe trei instrumente complementare: stimularea amalgamării voluntare prin mecanisme instituționale și financiare predictibile și asigurarea caracterului continuu al acestui proces; reorganizarea unităților administrativ-teritoriale foarte mici, care nu mai dispun de capacitatea minimă ne-

cesară exercitării competențelor legale; și dezvoltarea cooperării intercomunitare ca mecanism permanent de furnizare în comun a serviciilor publice.

Studiul acordă o atenție deosebită cooperării intercomunitare, considerând-o unul dintre pilonii fundamentali ai reformei. Autorii argumentează că aceasta permite obținerea economiilor de scară și îmbunătățirea serviciilor publice fără afectarea reprezentării democratice locale, oferind astfel o alternativă flexibilă la consolidarea administrativ-teritorială obligatorie.

În ceea ce privește nivelul al II-lea al administrației publice, modelul analizează oportunitatea reorganizării actualelor raioane într-un sistem de județe, capabile să gestioneze servicii publice cu caracter regional și să contribuie la dezvoltarea teritorială integrată.

Analiza realizată în cadrul Studiului a evidențiat faptul că nivelul intermediar al organizării puterii publice nu poate fi redus la existența unei singure structuri administrative. Administrația județeană, regiunile de dezvoltare, regiunile statistice și organizarea asimetrică răspund unor finalități instituționale diferite și exercită funcții complementare. În consecință, eficiența reorganizării administrației publice depinde nu de predominanța uneia dintre aceste componente, ci de capacitatea lor de a funcționa într-o arhitectură instituțională integrată.

Pornind de la această premisă, prezentul studiu propune un model integrat al nivelului intermediar al organizării puterii publice, construit pe baza următoarelor principii: subsidiaritate funcțională, diferențiere instituțională, coordonare administrativă, coerență teritorială și guvernanta multinivel.

Modelul RAFI include, de asemenea, reforma finanțelor publice locale, fundamentată pe principiul potrivit căruia resursele financiare trebuie să urmeze competențele transferate autorităților locale. Sunt propuse măsuri pentru consolidarea autonomiei financiare locale, perfecționarea mecanismelor de echilibrare fiscală și creșterea predictibilității finanțării administrației publice locale.

O altă dimensiune esențială este reforma dezvoltării locale, prin integrarea politicilor de dezvoltare economică, investițiilor publice și planificării teritoriale cu procesul de reformă administrativă. Studiul subliniază că modernizarea administrației publice trebuie să conducă nu doar la eficiență instituțională, ci și la reducerea disparităților teritoriale și creșterea competitivității comunităților locale.

Modelul propus este completat de instituirea unui mecanism permanent de monitorizare și evaluare, bazat pe indicatori măsurabili de performanță, capabil să permită ajustarea continuă a reformei și evaluarea impactului acesteia asupra calității guvernării locale.

O valoare adăugată importantă a studiului constă în analiza aplicabilității modelului RAFI în raport cu particularitățile constituționale și teritoriale ale Republicii Moldova. Sunt examinate posibilitățile de adaptare a reformei la specificul autonomiei Găgăuziei, precum și relevanța modelului pentru eventualul proces de reinte-

grare administrativă a localităților din stânga Nistrului, ceea ce conferă cercetării o perspectivă strategică pe termen lung.

În partea finală sunt formulate concluzii și recomandări adresate autorităților administrației publice centrale și locale, Parlamentului, Guvernului, mediului academic și partenerilor internaționali de dezvoltare. Aceste recomandări vizează elaborarea unei strategii naționale integrate de reformă, consolidarea cadrului legislativ al descentralizării, modernizarea sistemului finanțelor publice locale, dezvoltarea cooperării intercomunitare și instituirea unui mecanism permanent de monitorizare și evaluare a reformei.

Prin abordarea sa interdisciplinară, studiul depășește limitele analizelor tradiționale privind reorganizarea administrativ-teritorială și propune un nou cadru conceptual pentru modernizarea administrației publice subnaționale. Modelul Reformei Administrativ-Funcționale Integrate (RAFI) oferă o alternativă coerentă, fundamentată științific și compatibilă cu standardele europene de guvernare locală, demonstrând că modernizarea administrației publice locale trebuie realizată prin integrarea reformelor structurale, funcționale, financiare și instituționale într-o viziune strategică unitară.

Originalitatea cercetării constă atât în dezvoltarea unui model conceptual propriu, cât și în adaptarea experiențelor europene la particularitățile Republicii Moldova. În acest sens, studiul constituie, în opinia autorilor, un instrument de fundamentare a politicilor publice, capabil să sprijine procesul de elaborare și implementare a unei reforme administrative sustenabile, eficiente și orientate spre cetățean.

1. Cadrul conceptual și teoretic al reformei administrației publice subnaționale

1.1. Cadrul conceptual al organizării teritoriale a puterii publice subnaționale

Organizarea teritorială a puterii publice subnaționale 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. Fundamentele științifice în structurarea unui sistem optim de exercitare a puterii publice subnaționale au fost ignorate în fazele incipiente ale tranziției democratice din Republica Moldova, consecința fiind perpetuarea mecanismelor prin care puterea publică subnațională este „tutelată”, diminuându-i-se astfel funcțiile sale esențiale.

Fundamentarea conceptuală și teoretică a demersului reformativ este determinată, într-o mare măsură, de ambiguitatea interpretărilor și înțelegerii în știința modernă a procesului de organizare teritorială a puterii publice subnaționale în statele postsovietice, implicit în Republica Moldova. În acest sens, legitimitatea oricărui cadru teoretic de analiză este confirmată de faptul că acesta reprezintă o grupare de concepte interdependente și principii, utilizate pentru explicarea faptelor reale și producerea de cunoaștere în zona obiectului studiat. Explicarea rolului organizării teritoriale a puterii publice subnaționale pentru funcționarea sa eficientă ar fi imposibilă în absența unui cadru conceptual și teoretic bine articulat.

Experiența metodologică limitată în cercetarea organizării teritoriale a puterii publice subnaționale determină necesitatea elaborării unui cadru conceptual și teoretic care, prin conceptele interdependente invocate și stabilirea relațiilor dintre ele, ar oferi explicații concludente privind fenomenul puterii locale.

Elucidarea problemelor identificate impune alegerea unei strategii de cercetare care, de regulă, este influențată de paradigma de cercetare cu care cercetătorul preferă să lucreze sau care este considerată cea mai în măsură să ofere, din punct de vedere pragmatic, asumptions ontologice și epistemologice mai potrivite¹. O paradigmă, în accepția ei uzuală, este un model sau un cadru teoretic acceptat. Astfel, paradigma poate fi înțeleasă ca un set de premise conceptuale, teoretice și metodologice care determină un studiu științific specific și care este aplicat în practica științifică la o anumită etapă. Paradigma este nu doar baza pentru alegerea problemelor de cercetare, ci și modelul pentru rezolvarea lor.

¹ Blaikie N. Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii. Ed. a 2-a, rev. Cluj Napoca: CA Publishing, 2010, p. 2.

Problema identificării unui model optim de organizare teritorială și funcțională a puterii publice subnaționale pentru societatea moldovenească este una foarte actuală, de mare interes, atât pentru teoreticieni, dar și pentru practicieni deopotrivă. Problema nu constă numai în determinarea conținutului și a rezultatului acestui proces, dar cât de straniu nu ar părea, și în definițiile și delimitările terminologice (paradigmele) atestate în cadrul legal și folosite în spațiul public.

Cea mai mare problemă ține de folosirea paradigmei *organizării administrativ-teritoriale a statului*. Deoarece în Republica Moldova este utilizată această paradigmă, pentru a nu depăși cadrul normativ existent este necesar să se vină cu anumite clarificări conceptuale și teoretice și a stabili o corespondență terminologică. În statele post-sovietice, în calitate de suport teoretic pentru cercetarea problemelor privind organizarea puterii publice în raport cu teritoriul continuă să fie folosită *paradigma organizării administrativ-teritoriale a statului*, elaborată în baza abordării descendente a distribuirii puterii publice în raport cu teritoriul, caracteristică societăților nedemocratice. Paradigma a fost utilizată în cadrul societății sovietice, ea fiind valabilă pentru situația în care exista *doar o singură formă de putere publică – puterea statală*. O astfel de structură, construită în baza principiilor regimurilor autoritare este suficient de stabilă, însă exclude inițiativa locală și mobilizarea resurselor proprii de dezvoltare. Este evident că acest model de organizare teritorială a puterii publice necesită o reformare radicală, iar pentru realizarea cu succes a reformei sunt necesare investigații științifice profunde care i-ar oferi un fundament teoretic solid.

În democrațiile contemporane, alături de colectivitatea teritorială națională sunt recunoscute și colectivitățile teritoriale subnaționale – intermediare și locale, cu propriile autorități reprezentative care acționează în regim de putere publică în limita competenței atribuite prin lege. În aceste condiții, *paradigma organizării administrativ-teritoriale a statului* este depășită, deoarece nu corespunde noilor realități.

Din aceste considerente, pentru examinarea problemelor organizării puterii publice în raport cu teritoriul propunem utilizarea paradigmei *organizării teritoriale a puterii publice* care se bazează pe abordarea ascendentă a fenomenului și are drept punct de pornire recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale publice în societățile democratice contemporane. Într-o astfel de abordare, distribuirea puterii publice în raport cu teritoriul nu este un exercițiu de delimitare a teritoriului statului, ci un proces amplu de identificare a dimensiunilor teritoriale optime pentru asigurarea vitalității colectivităților teritoriale subnaționale.

Căutarea unui „optimum” teritorial întrunește la bază două sarcini determinante: *autosuficiența colectivităților teritoriale subnaționale și asigurarea condițiilor pentru funcționarea democrației la nivel intermediar și local*. Această paradigmă, care pornește de la recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale subnaționale care dispun de propria lor putere publică, este mai adecvată pentru cercetarea realităților și problemelor societăților democratice contemporane.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

- a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri și sub diferite forme;
- b) populația colectivităților teritoriale subnaționale (intermediare și locale), ca parte componentă a poporului, în mod direct sau prin intermediul autorităților publice alese exercită, în limitele prevăzute de cadrul normativ stabilit, puterea publică;
- c) puterea publică a fiecărei colectivități teritoriale subnaționale constituie o componentă a puterii publice, care alături de puterea centrală, formează un sistem unitar al puterii publice;
- d) fundamentul juridic al puterii publice îl constituie Constituția și legile statului care atribuie autorităților electivă ale colectivităților teritoriale subnaționale competența necesară pentru realizarea puterii lor;
- e) dimensiunea teritorială a colectivităților teritoriale subnaționale influențează modalitățile de acțiune și eficiența activității autorităților publice care le reprezintă.

Paradigma organizării teritoriale a puterii publice include următoarele părți componente:

- a) organizarea teritorială a puterii publice centrale;
- b) organizarea teritorială a puterii publice subnaționale;
- c) distribuirea judicioasă a atribuțiilor între autoritățile puterii publice centrale și autoritățile puterii publice subnaționale;
- d) colaborarea nivelurilor de putere publică în realizarea interesului general.

Ideea de bază a paradigmei este că fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în raport cu guvernul central, ci mult mai larg, în aspectul existenței atât a puterii publice a poporului, cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților teritoriale subnaționale, ca putere de aceeași natură socială, dar diferită ca formă și conținut de cea centrală. Aceste colectivități teritoriale subnaționale dispun de propria lor putere publică, bazată pe două elemente esențiale: populația locală și alegerile locale prin intermediul cărora sunt alese organele lor reprezentative – decizionale și executive. În consecință, *paradigma organizării teritoriale a puterii publice* oferă avantajul de a opera cu anumite concepte clar definite și în deplin acord cu semnificația pe care o comportă.

Caracterul organizării pe mai multe niveluri de exercitare al puterii publice, determinat de limitele teritoriale în care se aplică, implică studierea fenomenului dat în toate formele sale de manifestare și elaborarea criteriilor unitare de analiză a organizării structurilor de exercitare a puterii publice. Într-o astfel de abordare este importantă analiza eficienței organizării puterii publice în corespundere cu princi-

piul teritorial, a resurselor de care dispune și pe care le va folosi în scopul legitimării sau consolidării poziției sale pentru a realiza cu succes competența atribuită.

Una dintre problemele care necesită clarificare se referă la folosirea noțiunii „administrație publică locală” și la modul în care acesta interferează cu cea de „putere publică subnațională” sau „administrația publică subnațională”. Conform Legii 436/2006, *administrația publică locală reprezintă totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. În sensul respectiv, în Republica Moldova administrația publică locală se compune din autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi, autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea și autorități ale administrației publice locale de nivel special (Găgăuzia)*. Se creează o confuzie, în raport cu statutul „de jure” și „de facto” al nivelului II – raioanele și al nivelului special – Găgăuzia. „De jure”, în baza cadrului legal actual, aceste autorități fac parte din administrația publică locală. „De facto”, autoritățile raionale de nivelul II, întrunesc caracteristici esențiale ale unui nivel supra local sau intermediar, iar autonomia găgăuză întrunește particularități determinate ale unei autonomii teritoriale. Din acest considerent este relevantă folosirea termenului de *putere publică subnațională* sau *administrație publică subnațională*, care ar viza nivelul I, nivelul II (indiferent de statutul său actual sau de viitor) și nivelul special.

Clarificarea acestei animozități conceptuale este determinantă dacă se dorește edificarea unui sistem de guvernare multinivelară.

Noțiunea *colectivitate locală* trebuie, de asemenea, clarificată. Pornind de la prevederile Legii 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială (art.4), teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale: sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia², iar totalitatea locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială, reprezintă colectivitatea locală³. Colectivitățile locale formează și sunt reprezentate de administrațiile locale, ori schimbarea accentului pe colectivitățile locale vine să evidențieze importanța implicării cetățenești în actul de guvernare la nivel local. În sensul prevederilor legale menționate colectivitățile locale sunt reprezentate de unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, nivelul I, precum și cele din cadrul nivelului cu statut special. Pornind de la principiul uniformizării terminologice și, în mod special, al conținuturilor acestor termeni, noțiunea *colectivități teritoriale subnaționale* reflectă mult mai adecvat tabloul organizării și distribuirii puterii publice în Republica Moldova, ori aceasta ar însemna o clarificare a raportului dintre colectivitățile teritoriale subnaționale, care ar include UAT-urile de nivelul I, II și cel cu statut special și colectivitățile locale, care țin, în mod special, de nivelul I al administrației publice locale.

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=149266&lang=ro#

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=154164&lang=ro#

Explicațiile și clarificările de mai sus, necesită o abordare și o argumentare conceptuală și teoretică temeinică pentru a putea veni, ulterior, cu modificări legislative pentru a putea elimina ambiguitățile existente pe dimensiunea organizării și funcționării administrației publice locale/subnaționale în Republica Moldova.

Realizarea cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice subnaționale solicită în mod imperios clarificarea teoretică, în primul rând, a sensului noțiunii „reformă”. După amploarea schimbărilor pe care le produce ar trebui să se facă distincție între „reorganizare”, ce presupune doar o ameliorare parțială, la nivelul unei instituții, a unor sectoare, sau a unor sectoare similare ale mai multor instituții, și „reformă” care are un cadru mult mai larg vizând chiar ansamblul vieții sociale sau cel puțin a uneia din dimensiunile sale.

J.S. Quah definește reforma administrativă drept o „... încercare deliberată de a schimba ambele: a) structura și procedurile birocrăției publice (de exemplu, reorganizarea sau aspectul instituțional) și b) atitudinea și comportamentul birocrăției publice implicate (de exemplu, aspectul atitudinal), în scopul de a promova eficiența organizațională și a atinge obiectivele naționale de dezvoltare”.⁴

O reformă, potrivit opiniilor lui Cr. Pollitt și G. Bouckaert trebuie să cuprindă, în mod necesar, următoarele elemente: a) o realitate care trebuie reformată ca punct de plecare, b) o stare nouă care trebuie realizată ca țintă și de ajuns și c) mijloacele potrivite pentru această realizare.⁵ B.G. Peters susține că există patru categorii de conținuturi de bază ale reformei administrative: bugetul, structurile, procedurile și relațiile între funcționarii publici permanenți și liderii politici.⁶

Potrivit supozițiilor lui G.E. Caiden, reformele administrative care s-au desfășurat în lume pot fi categorisite în cinci tipuri: privatizare și coproducție, debirocratizare, reorganizare, eficientizarea managementului public și optimizarea finanțelor.⁷

V. Cușnir și A. Stratan acreditează ideea că reforma organizării teritoriale a puterii publice urmează să se bazeze pe trei piloni: 1) furnizarea serviciilor publice de calitate, 2) promovarea dezvoltării social-economice în teritoriu, 3) extinderea participării în procesul decizional la nivel local.⁸

⁴ Quah J.S. Administrative Reform: A Conceptual Analysis. In: Philippine Journal of Public Administration, Vol. 20, No. 1, 1976, p. 58.

⁵ Pollitt Cr., Bouckaert G. Reforma managementului public. Chișinău: Epigraf, 2004, pp. 79-80.

⁶ Peters B. G. Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001, p. 673-676.

⁷ Caiden G.E. Administrative Reform. In: Farazmand Ali (ed.) Handbook of Comparative and Development Public Administration. New York: Marcel Dekker, 2001, p. 655-664.

⁸ Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative>.

Sub anumite aspecte, menționa D. Apostol, *strategia și teoria reformelor administrative prezintă un caracter universal, concluziile fiind valabile pentru toate țările; alteori ele sunt particulare unor state, sau grupuri de state ce prezintă un cadru politic și social-economic asemănător. Fiecare stat cunoscând experiență pozitivă, în materie, a altor state, trebuie să selecteze ceea ce este în acord cu realitățile deja existente care să conducă la rezultate favorabile; ar fi greșit să se adopte indistinct modele străine care nu-și găsesc justificare în raport cu realitățile proprii.*⁹

De remarcat că în condițiile Republicii Moldova termenul „reformă” este folosit oarecum neadecvat realităților naționale, deoarece presupune doar unele modificări ale situației existente. Dacă ar fi să definim în termeni realiști ceea ce ar trebui întreprins în condițiile Republicii Moldova și care s-ar încadra în noțiunea „reformă”, având în vedere că, în mare parte, a fost menținut mecanismul de distribuire a puterii publice în raport cu teritoriul moștenit de la sistemul sovietic hipercentralizat, ar avea următorul conținut: „transformarea radicală a organizării teritoriale a puterii publice subnaționale potrivit cu necesitățile societății democratice contemporane”.¹⁰

Analiza conceptuală și teoretică a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova realizată supra demonstrează necesitatea renunțării la sintagma tradițională, dar inacceptabilă în condițiile actuale de dezvoltare a societății „reformă a administrației publice locale” și adoptarea noțiunii de „reformă a administrației publice subnaționale”. Această adaptare terminologică nu reprezintă doar o ajustare semantică, ci reflectă o transformare profundă de abordare adecvată realităților statului democratic contemporan.

Termenul „administrație publică locală”, consacrat în legislația actuală, surprinde doar parțial complexitatea structurilor de exercitare a puterii publice existente la nivel subnațional. El nu permite delimitarea clară între nivelul local propriu-zis, nivelul intermediar (raional sau intermediar) și entitatea administrativă cu statut special, generând ambiguități conceptuale și instituționale. În schimb, noțiunea de „administrație publică subnațională” integrează într-un cadru unitar toate nivelurile de administrare subnațională, oferind astfel o reprezentare mai adecvată a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri și a diversității colectivităților teritoriale publice existente în Republica Moldova.

Utilizarea conceptului de „reformă a administrației publice subnaționale” este, totodată, compatibilă cu *paradigma organizării teritoriale a puterii publice*, fundamentată pe recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale și a existenței unei puteri publice exercitate la diferite niveluri teritoriale. Această abordare depășește viziunea „organizării administrativ-teritoriale” de inspirație sovietică, centrată ex-

⁹ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, pp. 44-45.

¹⁰ Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București - Brăila: Editura Academiei Române - Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 486.

clusiv pe stat și pe distribuirea descendentă a competențelor, și plasează în centrul reformei colectivitățile teritoriale subnaționale, capacitatea lor de autoadministrare, dezvoltare și participare democratică.

În consecință, recunoașterea și consacrarea termenului „reformă a administrației publice subnaționale” va contribui la clarificarea cadrului conceptual al reformei, la armonizarea terminologiei cu standardele europene ale guvernării pe mai multe niveluri, la eliminarea confuziilor privind statutul diferitelor niveluri teritoriale și la fundamentarea unor politici publice orientate spre eficiență administrativă, dezvoltare regională și consolidarea democrației. Din această perspectivă, reforma administrației publice subnaționale apare nu doar ca o opțiune terminologică mai adecvată, ci ca o condiție necesară pentru modernizarea sistemului de exercitare a puterii publice în Republica Moldova.

Dacă luăm în considerare tonul dominant al dezbaterilor care se referă la stabilirea dimensiunii teritoriale a colectivităților teritoriale subnaționale, se conturează două tendințe: „teoria reformei”, care optează pentru consolidarea teritorială, subliniază, cu predilecție, rolul economiei de scară și capacitatea de a livra un spectru mai larg de funcții publice locale, iar pe de altă parte, „teoria alegerii publice”, care acceptă fragmentarea teritorială și se referă la concurența între jurisdicțiile locale („votarea cu picioarele”), invocând argumente care susțin promovarea democrației locale.¹¹

Identificarea dimensiunii teritoriale optime a colectivităților teritoriale subnaționale este una din problemele persistente atât a teoreticienilor cât și a practicienilor, implicând o dilemă esențială: este oare posibil să existe un compromis între preocupările fundamentale democratice și cele economice?

Unii cercetători și politicieni au văzut virtuți democratice considerabile în colectivități teritoriale mici, susținând că micimea facilitează cetățenilor participarea în politică, sporește încrederea în propria competență și produce consens civic. Aceasta face politica mai puțin abstractă, iar politicienii mai receptivi la opiniile populației, se extinde controlul asupra autorităților, este exercitată/crește responsabilitatea politică. Cu toate acestea, există și argumente democratice importante împotriva entităților mici: în colectivitățile teritoriale mari există o mai mare diversitate în credințe și valori, politica devine mai competitivă și profesionalizată.

Entitățile mari întrunesc o capacitate mai mare a sistemului și pot furniza o gamă mult mai largă de servicii publice. Ele se dovedesc a fi mai puțin vulnerabile la influența mediului de afaceri și a mass-mediei locale, întrunesc o acoperire mai serioasă a politicilor locale și un nivel mai înalt al activității organizatorice și, implicit, mai multe grupuri comunitare, de interese și organizații locale ale partidelor politice.

¹¹ Swianiewicz P., Lukomska J. Does size matter? The impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments. In: 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016. Proceedings. Skopje, 2016, p. 379.

Așadar, rezumând ideile prezentate supra constatăm că exigențele privind eficiența implică o colectivitate teritorială de dimensiuni mai mari. În același timp, colectivitățile teritoriale mai mici corespund mai bine cerințelor ce vizează democrația locală și capacitatea de reacție a populației.

Referindu-ne punctual la relația dintre dimensiune și furnizarea de servicii, vom menționa că tonul dominant al literaturii academice poate fi rezumat în următoarele asumții:

- autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare pentru a oferi o gamă mai largă de servicii. În consecință, consolidarea teritorială favorizează des-centralizarea funcțională;

- economia de scară poate să aibă loc nu numai în industrie, ci și în furnizarea mai multor servicii publice (dovezile cele mai frecvente se referă la cheltuielile administrative). Prin urmare, o colectivitate teritorială mai mare permite furnizarea de servicii mai ieftine;

- în sistemele consolidate teritorial este mai ușor să se reducă „efectul plimbării libere” în furnizarea serviciilor (situația în care cetățenii/contribuabili din alte localități beneficiază de servicii produse într-o localitate). Evident, amploarea „călătoriei libere” depinde și de domeniul serviciilor furnizate la nivel local, consolidarea teritorială permite mai multe funcții alocate local;

- discuțiile cu privire la impactul dimensiunii asupra eficienței furnizării serviciilor locale sunt dificile și adesea controversate. Există o problemă metodologică de bază privind măsurarea rezultatelor producției de servicii și, cu siguranță, nu există o metodă unică, obiectivă, de măsurare a beneficiilor obținute. În practică, se adoptă o metodă simplificată care măsoară doar costurile și urmează ipoteza că nivelul de prestare a serviciilor ar fi invariabil.¹²

1.2. Abordări teoretice privind reforma administrației publice subnaționale

Importanța nivelului subnațional de administrare a treburilor publice rezidă în proximitatea sa față de cetățeni, fiind spațiul în care necesitățile populației sunt cel mai clar identificate și unde legitimitatea politică este testată în mod direct.

Reforma administrației publice subnaționale reprezintă unul dintre cele mai complexe și dezbătute procese politice și administrative ale secolului XXI, fiind determinată de necesitatea adaptării structurilor administrative la o realitate socială și economică din ce în ce mai dinamică și turbulentă. Procesul reformei administrației

¹² Swianiewicz P. Territorial Consolidation Reforms– European Experiences of 21st Century. In: International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings. Skopje, 2015, p. 380.

publice subnaționale implică transformări complexe care afectează raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale subnaționale, distribuția competențelor administrative, autonomia financiară, cultura organizațională, mecanismele de participare publică și relația dintre administrație și cetățean. În acest sens, reforma administrației publice subnaționale trebuie analizată dintr-o perspectivă multidimensională.

Sistemul birocratic tradițional și limitele sale funcționale. Sistemul birocratic tradițional, fundamentat pe viziunea lui Max Weber, a fost timp de decenii un standard general acceptat al administrației publice. Acesta se bazează pe ierarhie clară, specializare, recrutare pe bază de merit și, mai ales, pe respectarea strictă a regulilor și procedurilor scrise. Scopul principal al acestui sistem a constat în asigurarea imparțialității și predictibilității, eliminând arbitrariul politic din actul administrativ, eficacitatea birocratică fiind adesea corelată cu dezvoltarea economică și stabilitatea statului.¹³

Cu toate acestea, în contextul contemporan, limitele acestui sistem sunt evidente. Rigiditatea procedurală, adesea descrisă ca „patologie birocratică”, împiedică adaptarea rapidă la schimbările sociale. Într-o lume în care deciziile sunt din ce în ce mai mult mediate de tehnologie, sistemul tradițional pare adesea anacronic.¹⁴ Birocrația tinde să se concentreze pe input-uri și procese, pierzând din vedere output-urile și impactul real asupra populației.

Sistemul Weberian presupune un mediu stabil, o premisă care nu mai este valabilă în fața turbulențelor globale actuale. Atunci când regulile devin un scop în sine, administrația își pierde capacitatea de a rezolva problemele complexe ale cetățenilor. Situația aceasta a creat premisele pentru apariția Noului Management Public (NMP), care a încercat să impună logica eficienței private în sectorul public.

Noul Management Public: eficiență, eficacitate și orientarea către rezultate. Apărut ca o reacție la ineficiența birocrăției tradiționale, Noul Management Public (NMP) a reprezentat cea mai radicală tentativă de reformă a sectorului public din ultimele decenii. Inspirat de teoriile economice neolibérale, NMP a promovat introducerea mecanismelor de piață în interiorul administrației, orientarea către rezultate, descentralizarea managerială și transformarea cetățeanului într-un „client” al serviciilor publice. Ideea centrală era că administrația poate deveni mai performantă dacă adoptă practici din sectorul privat, cum ar fi managementul prin obiective și competiția între furnizorii de servicii.

Impactul NMP a fost mixt. Pe de o parte, a adus o mai mare conștientizare a costurilor și o presiune constantă pentru eficientizarea resurselor. Pe de altă parte, criticii susțin că NMP a subminat valorile publice fundamentale, cum ar fi echita-

¹³ Besley, T., Burgess, R., Khan, A., & Xu, G. Bureaucracy and Development. In: Annual Review of Economics, 2022, Vol. 14, pp. 397-424.

¹⁴ Burrell, J., & Fourcade, M. The society of algorithms. In: Annual review of sociology, 2021, Vol. 47(1), pp. 231-232.

tea și imparțialitatea, în favoarea unor indicatori de performanță pur cantitativi.¹⁵ În multe cazuri, reformele NMP au dus la o fragmentare excesivă a structurilor publice, făcând coordonarea politicilor complexe mult mai dificilă.

De asemenea, s-a observat că succesul sau eșecul NMP depinde masiv de contextul administrativ și politic în care este implementat. În statele cu o tradiție democratică consolidată, NMP a putut fi integrat cu succes, dar în țările cu instituții fragile, a dus adesea la creșterea corupției și la slăbirea controlului public.¹⁶ Mai mult, transformarea cetățeanului în client a fost criticată pentru reducerea dimensiunii politice a participării civice, limitând rolul individului la un simplu consumator de servicii, fără putere reală de decizie asupra designului acestora.

Noua Guvernanță Publică și paradigma rețelor de colaborare multinivelare. Eșecurile parțiale ale NMP și complexitatea crescândă a problemelor sociale au condus la emergența unei noi paradigme: Noua Guvernanță Publică (NGP). Spre deosebire de NMP, care pune accent pe competiție și piață, NGP se concentrează pe colaborare, parteneriate și rețele. În acest model, guvernarea nu mai este un act unilateral al statului, ci un proces colectiv care implică actori publici, privați și ai societății civile.¹⁷ Administrația publică subnațională devine astfel un nod central într-o rețea complexă de interacțiuni, având rolul de a facilita și coordona eforturile comune.

NGP presupune existența unui stat plural, în care numeroși actori interdependenți contribuie la furnizarea serviciilor publice, cât și a unui stat pluralist, în care multiple procese influențează sistemul de elaborare a politicilor publice. Ca rezultat al acestor două forme de pluralitate, accentul principal este pus asupra relațiilor interorganizaționale, guvernanței proceselor și eficacității serviciilor publice și rezultatelor obținute. Totodată, NGP pune accent pe proiectarea și evaluarea relațiilor interorganizaționale durabile, în cadrul cărora încrederea, capitalul relațional și contractele relaționale acționează ca mecanisme fundamentale de guvernanță. Prin urmare, NGP are potențialul de a oferi un cadru conceptual atât pentru dezvoltarea unor noi teorii ale administrației publice cât și pentru analiza și evaluarea evoluției politicilor publice.¹⁸

NGP recunoaște că resursele și expertiza necesare pentru rezolvarea problemelor contemporane sunt distribuite între diverși actori. Astfel, conceptul „guvernanță” servește ca o punte între discipline, integrând perspective din politologie, drept, eco-

¹⁵ Lapuente, V. & Van De Walle, S. The effects of new public management on the quality of public services. In: Governance, 2020, Vol. 33 (3), pp. 470-472.

¹⁶ Munzhedzi, P.H. An evaluation of the application of the new public management principles in the South African municipalities. In: Journal of Public Affairs, 2021, Vol. 21(1), p.7.

¹⁷ Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. Governance network theory: past, present and future. In: Policy & politics, 2012, Vol. 40 (4), pp. pp. 598-600.

¹⁸ Osborne, S. P. The New Public Governance? In: Public Management Review, 2006, Vol. 8(3), pp. 383-384.

nomie și sociologie pentru a înțelege cum pot fi gestionate societățile moderne.¹⁹ Un aspect cheie al NGP este co-producția serviciilor publice, unde cetățenii nu sunt doar beneficiari pasivi, ci participanți activi la crearea valorii publice.

Paradigma NGP prezintă avantaje inerente atât pentru studiul, cât și pentru practica administrației publice. Aceasta combină punctele forte ale administrației publice tradiționale și ale NMP, recunoscând legitimitatea și interdependența atât a proceselor de elaborare a politicilor publice, cât și a proceselor de implementare și furnizare a serviciilor. În același timp, paradigma NGP deschide noi perspective prin faptul că recunoaște, explică, și structurează provocările administrației publice într-o lume plurală, care constituie în prezent mediul specific serviciilor publice și organizațiilor din sectorul public.²⁰

Trecerea la NGP nu înseamnă dispariția modelelor anterioare. În practică, asistăm la apariția unor administrații publice „hibride”, care combină elemente de birocratie tradițională, mecanisme NMP și rețele NGP. Această situație favorizează crearea de structuri complexe și adesea contradictorii, care necesită noi forme de responsabilitate și administrare.

Scoaterea în evidență a acestor paradigme teoretice generale reprezintă un cadru explicativ al modului în care s-a transformat administrația publică la general, dar și despre rolul administrației publice subnaționale în cadrul actului de guvernare. În acest sens, *Modelul birocratic tradițional, Noul Management Public și Noua Guvernanță Publică* nu trebuie privite ca teorii izolate, ci ca etape succesive în evoluția gândirii și științei administrative, fiecare oferind o anumită logică de reformă, inclusiv pentru administrația publică subnațională.

În contextul mai general al reformei administrației publice, reforma administrației publice subnaționale reprezintă o dimensiune particulară, dar esențială, a transformării statului. Reforma administrației publice, în sens larg, urmărește modernizarea modului în care instituțiile publice sunt organizate, conduse, finanțate și responsabilizate. Ea vizează creșterea capacității statului de a formula politici publice, de a furniza servicii, de a gestiona resurse și de a răspunde nevoilor societății. Reforma administrației publice locale particularizează aceste obiective la nivelul colectivităților teritoriale subnaționale, acolo unde cetățeanul interacționează cel mai direct cu autoritatea publică și unde eficiența sau ineficiența administrației devine cel mai rapid vizibilă.

Prin urmare, reforma administrației publice subnaționale nu trebuie tratată ca o temă separată de reforma administrației publice generale, ci ca una dintre componen-

¹⁹ Kersbergen, K. V. & Waarden, F. V. ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, 2004, Vol. 43(2), pp. 143 – 171.

²⁰ Osborne, S. P. The New Public Governance? In: *Public Management Review*, 2006, Vol. 8(3), p. 384.

tele sale structurale. Statul nu poate fi modernizat doar la nivel central, prin reformarea ministerelor, agențiilor sau mecanismelor de coordonare guvernamentală, dacă nivelul subnațional rămâne fragmentat, subfinanțat, lipsit de capacitate administrativă sau dependent excesiv de decizia centrală. În același timp, administrația publică subnațională nu poate fi reformată izolat, fără o regândire a raporturilor sale cu administrația centrală, cu finanțele publice, cu sistemul de competențe și cu mecanismele de control, coordonare și responsabilizare. Astfel, reforma administrației publice subnaționale este, în esență, o reformă a capacității statului de a acționa eficient și democratic la nivel teritorial.

Astfel, reforma administrației publice subnaționale trebuie, astfel, așezată la intersecția dintre cele trei paradigme. *Din Modelul birocratic*, ea trebuie să păstreze legalitatea, imparțialitatea, stabilitatea și predictibilitatea. *Din Noul Management Public*, trebuie să preia orientarea către rezultate, eficiența, evaluarea performanței și responsabilitatea managerială. *Din Noua Guvernanță Publică*, trebuie să integreze participarea, colaborarea, parteneriatele și participarea în actul comun „de producere” a valorii publice. Această sinteză conduce spre un *Model hibrid de reformă*, în care administrația publică subnațională nu este nici exclusiv birocratică, nici exclusiv managerială, nici exclusiv structurală, ci adaptată funcțiilor pe care trebuie să le exercite.

În contextul reformei administrației publice în ansamblu, această abordare hibridă este esențială. Reforma administrației centrale poate stabili politici, standarde, mecanisme de finanțare și cadre normative, dar implementarea efectivă a multor politici publice depinde de nivelurile intermediar și local. Educația, asistența socială, infrastructura locală, serviciile comunale, dezvoltarea urbană și rurală, protecția mediului sau planificarea teritorială sunt domenii în care administrația publică subnațională are un rol decisiv. Dacă nivelurile subnaționale – intermediar și local, sunt slabe, fragmentate sau lipsite de resurse, atunci reforma administrației publice generale rămâne incompletă.

De aici rezultă că *reforma administrației publice subnaționale trebuie privită ca o reformă funcțională a statului la nivel teritorial*. Ea nu se limitează la reorganizarea primăriilor sau la modificarea limitelor administrativ-teritoriale. O asemenea reformă presupune clarificarea competențelor, stabilirea nivelului optim de exercitare a funcțiilor publice, consolidarea autonomiei financiare, creșterea capacității administrative, digitalizarea proceselor, profesionalizarea personalului și întărirea participării cetățenești. În absența acestor elemente, reforma riscă să rămână formală, adică să modifice structuri fără a schimba efectiv modul în care autoritatea locală funcționează și servește comunitatea.

1.3. Caracteristicile reformei administrației publice subnaționale

Reforma administrației publice subnaționale reprezintă un proces complex de transformare instituțională care urmărește adaptarea sistemului administrației publice la exigențele societății contemporane și la necesitățile populației. Complexitatea acestui proces derivă din multitudinea factorilor care influențează organizarea și funcționarea autorităților publice locale și intermediare, precum și din diversitatea obiectivelor pe care reforma urmărește să le atingă. În literatura de specialitate, reforma administrației publice subnaționale este analizată nu doar ca o succesiune de măsuri legislative și organizaționale, ci ca un proces de schimbare sistemică care afectează structurile instituționale, mecanismele de guvernanță, relațiile dintre autoritățile publice și cetățeni, precum și cultura administrativă existentă. Din această perspectivă, pot fi identificate câteva caracteristici fundamentale ale reformei administrației publice subnaționale:

a) **Caracterul multidimensional.** Una dintre cele mai importante trăsături ale reformei administrației publice subnaționale este anume caracterul său multidimensional. Reforma nu poate fi redusă la o simplă modificare sau schimbare a cadrului normativ sau la reorganizarea unor structuri ale administrației publice administrative, deoarece aceasta afectează simultan mai multe dimensiuni ale sistemului administrativ.

În primul rând, reforma are o dimensiune normativă, deoarece presupune modificarea cadrului legislativ care reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale. Adoptarea unor noi reglementări privind competențele autorităților publice subnaționale, raporturile dintre administrația centrală, intermediară și cea locală, finanțele publice sau statutul funcționarilor publici din autoritățile publice subnaționale reprezintă componente esențiale ale procesului reformativ.

În al doilea rând, reforma are o dimensiune instituțională, întrucât urmărește optimizarea structurilor administrative și îmbunătățirea mecanismelor de funcționare a instituțiilor publice subnaționale. În multe state europene, reformele administrației publice subnaționale au inclus procese de reorganizare administrativ-teritorială, consolidarea capacității administrative a colectivităților teritoriale subnaționale sau redefinirea competențelor între diferite niveluri ale guvernantei subnaționale.

În al treilea rând, reforma implică două dimensiuni importante: economică și financiară. Funcționarea eficientă a administrației publice subnaționale depinde în mare măsură de resursele financiare disponibile și de capacitatea autorităților publice subnaționale de a le gestiona în mod eficient. Din acest motiv, reformele administrației publice subnaționale sunt însoțite, în mod obligatoriu, de măsuri privind descentralizarea fiscală, diversificarea surselor de venit ale bugetelor locale și îmbunătățirea managementului financiar public la nivel teritorial.

În al patrulea rând, reforma are o puternică dimensiune politică. Administrația publică subnațională reprezintă un element esențial al sistemului democratic, iar orice modificare a organizării și funcționării sale influențează raporturile dintre actorii politici și instituțiile publice. Procesul reformativ implică adesea negocieri și compromisuri între diferite grupuri de interese, partide politice și niveluri de exercitare a puterii publice.

În al cincilea rând, reforma administrației publice subnaționale are o dimensiune culturală și socială. Schimbarea instituțională presupune modificarea valorilor, atitudinilor și comportamentelor care caracterizează cultura organizațională a administrației publice. Implementarea unor principii precum transparența, responsabilitatea, orientarea către cetățean și managementul performanței necesită transformări profunde la nivelul mentalităților și practicilor administrative.

Prin urmare, caracterul multidimensional al reformei administrației publice subnaționale evidențiază faptul că succesul acesteia depinde de abordarea integrată a tuturor componentelor sistemului administrativ și de coordonarea eficientă a măsurilor adoptate.

b) **Caracterul continuu.** Spre deosebire de alte intervenții în domeniul public care pot avea un caracter punctual sau limitat în timp, reforma administrației publice subnaționale reprezintă un proces permanent de adaptare instituțională la schimbările care au loc în mediul politic, economic, social și tehnologic. Societățile democratice contemporane sunt caracterizate printr-un nivel ridicat de dinamism și complexitate. Globalizarea, dezvoltarea tehnologiilor informaționale, schimbările demografice, urbanizarea, mobilitatea populației și diversificarea cerințelor cetățenilor generează permanent noi provocări pentru administrația publică locală. În aceste condiții, autoritățile administrative nu pot rămâne statice, ci trebuie să își adapteze în mod constant structurile, procedurile și modalitățile de acțiune.

Caracterul continuu al reformei se manifestă și prin faptul că niciun model de organizare administrativă nu poate fi considerat exhaustiv, definitiv sau perfect. Soluțiile care răspund eficient unor probleme într-o anumită perioadă pot deveni insuficiente în contextul unor alte realități economice, financiare și sociale. De aceea, reforma administrației publice subnaționale trebuie privită ca un proces de adaptare instituțională și de perfecționare permanentă.

În ultimele decenii, multe state europene au trecut prin mai multe valuri succesive de reforme administrative. Acestea au inclus descentralizarea și consolidarea autonomiei locale, digitalizarea serviciilor publice și dezvoltarea unor noi forme de guvernare participativă. Fiecare etapă a reformei a reprezentat, de fapt, o adaptare la noile condiții de dezvoltare și la noile așteptări ale societății democratice contemporane.

Caracterul continuu al reformei impune și existența unor mecanisme permanente de monitorizare, evaluare și ajustare a politicilor publice. Capacitatea administrației publice locale de a învăța din experiențele anterioare și de a integra lecțiile învățate

în procesele decizionale constituie una dintre condițiile fundamentale ale dezvoltării instituționale durabile.

c) **Caracterul politic.** Reforma administrației publice subnaționale are, de asemenea, un pronunțat caracter politic. Deși este adesea prezentată ca un proces tehnic de modernizare instituțională și eminent administrativă, reforma implică în mod inevitabil opțiuni politice privind organizarea puterii publice subnaționale, distribuirea competențelor și alocarea resurselor disponibile.

Modelul administrației publice subnaționale ales de decidenții politici reflectă valorile și opțiunile fundamentale ale unei societăți privind raportul dintre stat și colectivitățile teritoriale subnaționale de ambele niveluri. Unele abordări ale actorilor politici favorizează centralizarea și controlul exercitat de autoritățile centrale, în timp ce altele promovează descentralizarea, autonomia locală și subsidiaritatea. Alegerea între aceste modele este influențată de orientările ideologice ale actorilor politici, interesele politice și de contextul politic existent.

Caracterul politic al reformei administrației publice subnaționale este evident și în procesele de negociere care însoțesc elaborarea și implementarea măsurilor reformatoare. Diferitele categorii de actori implicați, guvernul, parlamentul, autoritățile subnaționale, partidele politice, organizațiile societății civile și grupurile de interese, pot avea viziuni diferite asupra obiectivelor și modalităților de realizare a reformei. Mai mult decât atât, reforma administrației publice subnaționale poate modifica echilibrele de putere existente între diferite niveluri ale administrației și între diferiți actori politici. Din acest motiv, procesul reformativ este adesea însoțit de dezbateri intense și de competiție politică. Succesul reformei administrației publice subnaționale depinde nu doar de calitatea soluțiilor tehnice propuse, ci și de capacitatea autorităților de a edifica un consens politic și social în jurul obiectivelor urmărite.

d) **Caracterul contextual.** O ultimă caracteristică fundamentală a reformei administrației publice subnaționale este caracterul său contextual. Nu există un model de reformă universal acceptat care să poată fi aplicat în mod identic tuturor statelor și tuturor sistemelor administrative. Fiecare proces reformativ este influențat de particularitățile istorice, naționale, instituționale, culturale și socioeconomice ale statului în care este implementat. Tradițiile administrative joacă un rol important în configurarea și realizarea reformelor administrative, în mod special, la nivel local. Statele cu tradiții administrative particulare dezvoltă modele distincte de organizare și funcționare a administrației publice locale și intermediare. În mod similar, cultura politică influențează nivelul de încredere în instituțiile administrației publice, gradul de participare a cetățenilor în viața publică și relațiile dintre autoritățile centrale și cele subnaționale.

Nivelul de dezvoltare economică reprezintă un alt factor determinant. Capacitatea de implementare a reformelor depinde de resursele financiare disponibile, de infrastructura existentă și de nivelul de profesionalizare a administrației publice centrale și subnaționale. Soluțiile care produc rezultate pozitive într-un stat cu resur-

se administrative și financiare considerabile pot fi dificil de aplicat într-un context caracterizat de constrângeri instituționale și bugetare.

În cazul Republicii Moldova, caracterul contextual al reformei administrației publice subnaționale este deosebit de important. Procesele de descentralizare, consolidare a autonomiei locale și reorganizare administrativ-teritorială trebuie să țină cont de dimensiunea redusă a multor colectivități teritoriale locale și intermediare, de distribuția și densitatea populației, de capacitatea financiară limitată a autorităților publice subnaționale și de particularitățile dezvoltării regionale. De aceea, orice reformă eficientă a administrației publice subnaționale trebuie să fie adaptată contextului național și local, valorificând experiențele internaționale relevante, dar evitând transferul și implementarea mecanică a unor modele instituționale care nu corespund realităților specifice ale Republicii Moldova. Astfel, caracterul contextual al reformei presupune necesitatea unei abordări flexibile și diferențiate, orientate spre identificarea celor mai potrivite soluții pentru Republica Moldova.

1.4. Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii subnaționale

Scopul elaborării și realizării reformei organizării teritoriale a puterii publice subnaționale este crearea unui sistem de exercitare a puterii subnaționale optim și eficient, menit să consolideze potențialul de dezvoltare la nivel intermediar și local și să sporească bunăstarea populației.

Reforma sistemului organizării teritoriale a puterii publice subnaționale trebuie să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- crearea unor colectivități teritoriale subnaționale viabile, capabile să îndeplinească într-un mod eficient și cu resursele limitate disponibile funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de nevoile și interesele populației;
- aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și a influenței autorităților publice intermediare și locale în administrarea afacerilor publice, diversificarea mijloacelor de acțiune privind protecția intereselor populației;
- eliminarea fenomenului dublării atribuțiilor autorităților publice de diferite niveluri, creșterea eficienței activităților acestora, reducerea cheltuielilor bugetare;
- concentrarea resurselor materiale și financiare pentru exercitarea rațională și eficientă a funcțiilor autorităților publice subnaționale, reducerea gradului a subvențiilor, fortificarea capacității de autofinanțare a colectivităților teritoriale subnaționale;

- fortificarea capacității colectivităților teritoriale locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale, stabilirea cuantumului în limite prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile atribuite;
- formarea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, formarea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;
- promovarea consolidării colectivităților locale care întrunesc conexiuni culturale, istorice și a căror populație este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;
- respectarea deplină a intereselor populației în activitatea autorităților publice locale ce țin de satisfacerea necesităților lor vitale și în menținerea particularităților vieții locale;
- asigurarea participării locuitorilor în administrarea afacerilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;
- sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a propriilor proiecte și de a acționa în interesul populației, creșterea responsabilității lor pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;
- crearea condițiilor pentru o activitate eficientă a autorităților publice intermediare și locale;
- armonizarea eficientă a interesele autorităților publice subnaționale și autorităților publice centrale în materie de soluționare a problemelor de importanță subnațională și crearea unui sistem accesibil și eficient de prestare a serviciilor publice;
- punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților teritoriale intermediare și locale, reducerea decalajelor mari de venit pe cap de locuitor, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților teritoriale subnaționale;
- acordarea colectivităților teritoriale subnaționale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor și de a stabilirii mărimii lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților teritoriale intermediare și locale;
- formarea colectivităților intermediare și locale capabile a fi parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state.

1.5. Condițiile realizării cu succes a reformei administrației publice subnaționale

În contextul transformărilor economice, sociale, tehnologice și instituționale accelerate, capacitatea autorităților publice de a concepe, implementa și evalua reformele a devenit un factor determinant al performanței guvernării. Experiența internațională demonstrează că succesul unei reforme nu depinde exclusiv de calitatea obiectivelor formulate sau de caracterul inovator al soluțiilor propuse, ci, în mare măsură, de modul în care procesul reformativ este gestionat. Reforma administrației publice subnaționale poate fi realizată numai în cazul în care există o viziune de ansamblu clară privind viitorul societății, o pregătire minuțioasă, termeni reali de realizare și transparența procesului de realizare. Reforma, după cum s-a menționat anterior, trebuie să fie încadrată într-un context general de reforme politice, economice, sociale.

Pentru a realiza cu succes reforma administrației publice subnaționale, este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții esențiale, cum ar fi:

- ***Pregătirea temeinică a reformei.*** Reforma trebuie inițiată atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, fiind necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire organizatorică, materială și financiară, poate să o compromită sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut.²¹

Complexitatea fenomenului determină și modalitățile de realizare a procesului de reformare, fiind caracteristice pe de o parte, diversitatea, pluridimensionalitatea și interdependența factorilor politici, economici și sociali, pe de alta, influența vădită a unor factori subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din autoritățile publice, îndeosebi a factorilor de decizie.²² Pentru realizarea cu succes a reforma administrației publice subnaționale este necesară o bună pregătire organizațională. Este rațional de a forma un centru unic științifico-metodic și organizațional, centru care se va ocupa de soluționarea tuturor problemelor legate de reformă și crearea unei baze de date care ar conține informații ample referitor la colectivitățile teritoriale locale și intermediare din Republica Moldova.

- ***Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății democratice.*** Cu certitudine, va fi foarte complicat de a reforma administrația publică subnațională fără a ajusta abordările conceptuale la noile realități de dezvoltare a societății. Reforma trebuie să țină seama în viitor, pentru această este necesar

²¹ Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrației a teritoriului României. În: Dreptul, nr. 8, 1995, p. 43.

²² Sîmboteanu A. Reforma Administrației Publice în Republica Moldova. Chișinău: Museum, 2001, p. 59.

de a identifica noile abordări conceptuale a fenomenului și de a fi atrași specialiști și experți din diferite domenii - drept, istorie, științe politice, știința administrației, geografie, economie, sociologie, demografie. Sunt necesare investigații serioase pe teren, proiecte noi de cercetare din domeniile menționate. La elaborarea conceptului reformei trebuie implicate institutele de cercetare, catedrele și departamentele de profil ale universităților, care ar oferi soluții pe domeniile lor de specializare și expertizare.

Pentru ca o reformă să fie realizată cu succes, se cere de clarificat și de definit clar noțiunile și sintagmele, deoarece ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări legislative și ideatice neclare, contradictorii. Pentru aceasta este necesar de clarificat în cadrul forurilor științifice, cu participare largă, abordările teoretice și conceptuale pe subiecte stabilite clar și relevante pentru realizarea cu succes a reformei.

Eșecul unor reforme administrative se explică și prin faptul că deseori, acestea nu se bazează pe un studiu aprofundat și, mai ales, nu țin seama de dezvoltarea pe termen lung a fenomenelor și proceselor, deși necesitatea studierii acestor procese decurge din chiar rolul oricărei administrații moderne, de instrument chemat să regleze ritmul, proporțiile și orientările dezvoltării social-economice, de forță motrice a schimbărilor ce se impun.²³

- ***Elaborarea concepției reformei.*** Decizia cu privire la realizarea reformei administrației publice subnaționale trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite evitarea consecințele negative ale unei astfel de schimbări radicale. În acest sens, este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească obiectivele și finalitățile. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterii publice subnaționale, amplificarea cointeresei populației de a participa la viața publică și a încrederii în capacitatea autorităților publice locale și intermediare de a soluționa problemele lor vitale. La elaborarea concepției reformei trebuie luate în considerare studiile și proiectele de cercetare care cuprind realizările cele mai importante și recente din diferite ramuri ale științei, cum ar fi știința politică, știința administrației, drept constituțional, drept administrativ, economie regională, sociologie, geografie economică, demografie, istorie. Reforma nu poate fi lansată fără o cunoaștere riguroasă a condițiilor naturale, geografice, demografice, economice și sociale existente, iar la stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităților teritoriale trebuie să fie luați în considerare toți parametrii, nu doar numărul populației și suprafața stabilite în mod voluntar. Lipsa unuia dintre aceste elemente generează incoerență și reduce șansele de succes ale reformei.

²³ Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, nr. 1, 1993, p. 43.

Concepția reformei administrației publice subnaționale în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată dacă este asigurat un consens social larg.

- **Estimarea costurilor reformei.** Pregătirea și gestionarea procesului de realizare a reformei administrației publice subnaționale trebuie să includă estimarea corectă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse: fără un buget adecvat, orice acțiune de reformă este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului.²⁴ Soluția privind stabilirea sursei de finanțare a reformei a fost clarificată de Curtea Constituțională, care, supunând interpretării dispozițiile art. 131, alin. 4 din Constituție, s-a pronunțat în sensul că problema stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice subnaționale ține de competența Parlamentului, urmând a fi soluționată prin modificarea legii bugetare anuale.²⁵

- **Analiza efectelor sociale asociate procesului de reformă.** În procesul de elaborare a concepției reformei administrației publice subnaționale nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung, pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față. Este necesar ca în adoptarea unor soluții concrete să nu se ignore implicațiile și efectele sociale și, implicit, costurile, care se ascund în spatele unor acțiuni. Între acestea pot fi numite:

- a) necesitatea ca limita teritorială a colectivităților teritoriale de ambele niveluri să se suprapună cu limita proprietății persoanelor asupra terenurilor,
- b) evitarea dispersării informațiilor și documentelor la un număr prea mare de autorități, cu efecte negative în păstrarea corectă și gestionarea datelor,
- c) necesitatea organizării de noi alegeri locale, pentru ca colectivitățile teritoriale nou create să-și desemneze propriile autorități publice.²⁶

- **Elaborarea strategiei de realizare a reformei.** Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare. În scopul elaborării strategiei este indispensabil să fie realizate următoarele sarcini: a) analiza necesităților și problemelor cu care se confruntă colectivitățile subnaționale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea loc, c) coordonarea activităților actorilor implicați în implementarea reformei și d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape, care ar avea obiective imediate, pe termen scurt, pe termen mediu și pe termen lung.²⁷ Sta-

²⁴ Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004, p. 54.

²⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28.12.2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6.11.1998 „Privind administrația publică locală”.

²⁶ Preda M. Op. cit., p. 44-45.

²⁷ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 22.

bilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea ei cu succes.

- **Elaborarea cadrului normativ al reformei.** Succesul reformei reclamă direct de a formula foarte clar și deschis problema, de a obține conștientizarea, la cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei, presupunând, în esență, reforma complexă a puterii publice la toate nivelurile, ordine care solicită modificări ale sistemului normativ și, nu este exclus, în textul constituțional. Principalul element de reper, atunci când se inițiază discuții privind reforma administrației publice subnaționale, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede că Republica Moldova este un stat unitar.

Incontestabil, reforma administrației publice subnaționale nu constă numai în modificarea legilor, ci, mai ales, în schimbarea mentalității și a metodelor de exercitare a politicilor de dezvoltare locală și de soluționare a problemelor colectivităților locale. După starea de lucruri existentă în Republica Moldova putem constata că adoptarea legilor necesare pentru reformă și implementarea lor sunt două realități paralele: eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o colectivitate teritorială să devină viabilă fără existența simultană a unor condiții social-economice și politico-administrative corespunzătoare.

- **Managementul eficient al realizării reformei.** Managementul eficient al realizării reformei constituie una dintre condițiile fundamentale ale modernizării cu succes a administrației publice și ale consolidării guvernantei democratice. Succesul reformelor depinde de capacitatea instituțiilor publice de a planifica strategic schimbarea, de a exercita un leadership credibil, de a implica actorii relevanți și de a monitoriza permanent rezultatele obținute.

În procesul de implementare a reformei poate apărea riscul aglomerării cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes este util ca un număr mare de grupuri țintă (în particular, persoane cheie de la nivelurile de conducere și de decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.²⁸

În societățile contemporane, caracterizate prin complexitate și dinamism, reforma nu mai poate fi concepută exclusiv ca un act normativ sau administrativ. Ea reprezintă un proces complex de transformare organizațională și instituțională, care necesită competențe manageriale avansate, cooperare interinstituțională și adaptare continuă. Din această perspectivă, managementul reformei administrației publice locale devine nu doar un instrument tehnic de implementare, ci o condiție esențială pentru creșterea capacității autorităților publice de a răspunde eficient nevoilor cetățenilor și provocărilor dezvoltării.

²⁸ Profiroiu M. et. al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf

Transformarea digitală modifică profund modalitățile de gestionare a reformelor publice. Tehnologiile informaționale permit colectarea și analiza rapidă a datelor, monitorizarea performanței și creșterea transparenței procesului decizional. Platformele digitale facilitează consultarea publică, participarea cetățenilor și comunicarea dintre instituții. Totodată, utilizarea instrumentelor digitale contribuie la reducerea costurilor administrative și la simplificarea procedurilor.

De asemenea, reforma necesită resurse adecvate, mecanisme eficiente de coordonare și sisteme performante de monitorizare. Nu în ultimul rând, reforma administrației publice locale trebuie privită ca un proces continuu, nu ca un eveniment singular.

- ***Convingerea populației de necesitatea reformei.*** Una din cele mai dificile probleme constă în a convinge populația de necesitatea reformei. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Populația trebuie să simtă indispensabilitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Comunicarea și explicarea necesității reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată și nu doar de a puncta realizarea unei componente a programului de guvernare sau o promisiune electorală. Ar trebui, în primul rând, de a scoate în evidență cheltuielile financiare exagerate de întreținere a aparatului administrativ (resursele financiare respective ar putea fi repartizate pentru dezvoltarea infrastructurii). Implicarea în campania de informare a cât mai multor actori sociali (școala, biserica, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități este oportună, un rol esențial în această campanie ar trebui să revină mass-mediei, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre cetățenii Republicii Moldova, dar și mass-mediei locale.

Este necesar de a lua în considerare și pregătirea psihologică a populației pentru schimbările care vor avea loc, urmărindu-se asigurarea sprijinului acordat reformatorilor. Anume din aceste considerente reforma trebuie să fie precedată de munca asiduă de explicare a logicii și beneficiilor, proiectele de reformă ar trebui discutate pe larg cu populația, cu reprezentanții societății civile și ale autorităților publice. Activitatea de promovare a reformei ar trebui să includă, nu în ultimul rând, sistemul educațional – instituții preuniversitare, școli profesionale, universități. În acest scop ar putea fi folosite tehnologiile moderne, prin crearea unei platforme on-line de discuții cu privire la diverse aspecte ale reformei.

Pentru a asigura publicitatea necesară procedurilor de consultare a opiniei populației trebuie de realizat următoarele activități: informarea populației cu privire la reforma preconizată, crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile administrației publice și populație, analiza situației existente și prezentarea principalelor rezultate și concluzii ale analizei desfășurate, studierea preliminară

a opiniei publice referitor la problema preconizatorilor schimbări, pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor, studierea opiniei publice privind conținutul soluțiilor propuse, luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării, informarea populației referitor la deciziile luate.

Analizând reformele care au avut loc în Slovacia, J. Nemec menționa că acestea s-au caracterizat prin faptul că nu au avut la bază discuții publice de proporții. Programele și proiectele au fost adoptate de un mic grup de reprezentanți ai partidului de guvernământ și de birocrăția guvernamentală politizată. Spre exemplu, în cadrul discuțiilor publice care au urmat ulterior publicării proiectului de lege privind reforma nu au fost analizate nici costurile și beneficiile și nici necesitatea schimbărilor preconizate. În cea mai mare parte s-a discutat atribuirea localităților la unitățile administrative de nivel superior. Această situație, consideră J. Nemec, este o ilustrație a comportamentului electoratului în societățile aflate în tranziție, determinat de nivelul insuficient de pregătire și insuficiența experienței de a controla acțiunile politicienilor și a birocrăției.²⁹

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației, de la elita politică până la cetățenii simpli vor înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudinea că rezistența la schimbare va fi una minimă.

- Crearea sentimentului de oportunitate și urgență în aplicarea reformei.

Lipsa unor stimulente, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile, nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice tip de schimbare. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă, acesta nu trebuie tratat neapărat ca fiind un procedeu de a induce frica, ci ca un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut. Potrivit opiniei lui J.P. Kotter, jumătate din încercările de schimbare suferă eșec anume la această etapă. Studiile sale sugerează că pentru a se realiza și finaliza cu succes e necesar ca 75% din părțile interesate trebuie să conștientizeze necesitatea realizării urgente a reformei.³⁰

Rezistența la schimbare poate constitui una dintre cele mai importante provocări ale managementului reformei. Aceasta poate avea cauze multiple: teama de pier-

²⁹ Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / Ed. by J. Jabes. Bratislava: NISPAcee, 1997, p. 157-158.

³⁰ Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007, p. 97-98.

dere a statutului, incertitudinea privind viitorul, insuficiența informațiilor sau lipsa încrederii în inițiatorii reformei. Managementul eficient al rezistenței presupune utilizarea unor instrumente precum: comunicarea strategică, consultarea actorilor afectați, formarea profesională și stimulentele organizaționale. Comunicarea are rolul de a explica necesitatea reformei, obiectivele urmărite și beneficiile anticipate.

În același timp, este important ca reforma să producă rezultate vizibile într-un interval rezonabil de timp. Obținerea unor rezultate palpabile contribuie la consolidarea încrederii și la reducerea opoziției față de schimbare. Lipsa rezultatelor tangibile alimentează scepticismul și poate conduce la blocarea procesului de reformare a administrației publice locale.

- ***Implicarea autorităților publice subnaționale în pregătirea și realizarea reformei.*** Reforma administrației publice subnaționale reprezintă un proces complex de transformare instituțională, organizatorică și funcțională, orientat spre creșterea eficienței activității autorităților publice subnaționale, îmbunătățirea calității serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale. Experiența acumulată de statele europene demonstrează faptul că succesul unei astfel de reforme depinde în mare măsură de gradul de implicare a autorităților publice subnaționale în toate etapele procesului reformat, de la elaborarea conceptului de reformă până la implementarea și evaluarea rezultatelor acesteia. În sistemele democratice contemporane, administrația publică subnațională nu mai este percepută exclusiv ca obiect al reformei, ci ca actor principal al schimbării. Autoritățile publice subnaționale de ambele niveluri dețin o cunoaștere profundă a problemelor colectivităților teritoriale subnaționale pe care le reprezintă și dispun de informații relevante referitor la necesitățile cetățenilor, capacitatea instituțională existentă și potențialele efectele ale reformei. Din această perspectivă, participarea activă a autorităților publice subnaționale la pregătirea și implementarea reformei constituie o condiție esențială atât pentru fundamentarea unor decizii eficiente și sustenabile, cât și pentru realizarea ei cu succes.

- ***Evitarea schimbărilor voluntariste.*** În condițiile Republicii Moldova nu este recomandat de a întreprinde schimbări radicale în perioade scurte de timp, limitele de acțiune trebuind să fie determinate de condițiile politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și de mentalitate.

Din perspectiva evitării schimbărilor voluntariste ar trebui de luat în considerare principiul: dacă ceva merge bine și se poate continua fără a schimba, atunci nu trebuie de schimbat. Reforma de dragul reformei implică costuri materiale, financiare și sociale considerabile, care, în condițiile Republicii Moldova, reprezintă un lux nepermis. Ar fi bine, unde este posibil, să fie menținute, în limita posibilităților, hotarele și sistemul de comunicații existent, fiind important ca „decupajul” teritorial să corespundă cât de mult posibil cu modelul existent în conștiința publică până

la reformă. Crearea hotarelor administrative artificiale, chiar dacă se dovedesc a fi logice din punct de vedere tehnic, dar fără a lua în considerare particularitățile culturale și tradițiile istorice, vor fi respinse de către populație sau vor afecta negativ stabilitatea socială. În același timp, dacă reforma va fi orientată doar spre redimensionarea teritorială cosmetică a sistemului actual al puterii publice subnaționale, aceasta nu va contribui la o schimbare de fond. Multe opinii și viziuni pornesc de la realitățile existente și insistă preponderent asupra perfecționării modelului. În această situație, perfecționarea nu ar însemna altceva decât menținerea sistemului neperformant existent. Reforma nu ar trebui să se concentreze numai pe aspectele de suprafață sau de formă, ci, în mod special, pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel central, cât și la nivel subnațional. Nu în ultimul rând, orice tip de reforme pot fi eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice și în interesul beneficiarului ei direct – colectivitățile teritoriale locale și intermediare.

Pentru implementarea reformelor este relevantă și problema frecvenței schimbărilor, în sensul de menținere a echilibrului între necesitatea de a adapta administrația la noile condiții de activitate și fenomenele negative care însoțesc, de regulă, orice inovație.³¹

- **Monitorizarea și evaluarea progresului reformei.** Monitorizarea și evaluarea progresului acțiunilor întreprinse trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei. Amplitudinea schimbărilor, impune crearea unui grup profesional și autonom de „auditori” ai reformei, cu sarcina să monitorizeze sistematic progresele înregistrate și să recomande ajustări necesare la strategie, planuri de acțiuni și proceduri.³²

Și nu mai puțin important, succesul oricărei reforme administrative depinde nu doar de designul instituțional, ci și de interacțiunea subtilă dintre instituții și cultură, trăsăturile culturale influențând în mod decisiv rezultatele economice și administrative ale unei societăți. Atât instituțiile, cât și cultura coevoluează, proces care poate genera echilibre stabile multiple, caracterizate prin seturi diferite de instituții auto-consolidante și norme culturale auto-susținute.³³

Respectarea condițiilor enumerate este în măsură să asigure realizarea promptă și cu rezultate fezabile acțiunile preconizate în procesul demarării și desfășurării reformei organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova.

³¹ Apostol D. Op. cit., p. 44.

³² Munteanu Ig. Op. cit., p. 54.

³³ Alesina, A. & Giuliano, P. Culture and Institutions. In: Journal of economic literature, 2015, 53 (4), pp. 916-921.

1.6. Potențialele obstacole și riscuri în realizarea reformei

Nu mai puțin important pentru implementarea reformei este identificarea potențialelor obstacole sau riscuri și anticiparea consecințelor negative. Având în vedere situația concretă din Republica Moldova, realizarea cu succes a reformei ar putea fi periclitată de următorii factori, atât obiectivi cât și subiectivi:

- Complexitatea schimbărilor preconizate, amploarea lor, ar putea influența negativ procesul de implementare a reformei. Imposibilitatea instituțională a echipei de implementare a reformei de a monitoriza permanent și de a controla eficient modalitățile și respectarea strictă a etapelor și a planului calendaristic de desfășurare ar putea frâna ritmurile de realizare a reformei.

- Contextul politic, economic și social nefavorabil existent sau care ar putea să apară pe parcursul realizării, reprezintă un impediment în procesul de reformă. Politica dintr-o anumită țară, menționa P. Negulescu, este influențată uneori de mentalitatea specială a unei clase sociale, alteori este determinată de spiritul, de caracterul poporului, sau de spiritul timpului adică spiritul unei epoci.³⁴ Apariția unor probleme stringente, de o importanță vitală deosebită sau de forță majoră ar putea sustrage atenția, dar și resursele de la realizarea reformei.

- Nu mai puțin importantă este existența sau lipsa voinței politice pentru realizarea reformei. Forțele politice din opoziție nu vor vota o reformă care va anula rezultatele contrareformei din 2003, acestea vor insista acerb și impropriu referitor la factori neimportanți, cum ar fi denumirea colectivităților teritoriale intermediare, pentru a evita schimbările esențiale. Neacceptarea reformei, în special, a reducerii numărului colectivităților teritoriale intermediare, de către fracțiunile parlamentare de stânga, ar putea face imposibilă amendarea Constituției.³⁵ Forțele politice aflate la guvernare ar putea avea temeri că ar pierde pârghiile de influență la nivel subnațional, atât prin mecanismele financiare, cât și prin persoanele promovate în funcții pe criterii politice.

- Reforma reprezintă prin natura sa o problemă de interes național, aceasta nu poate să se transforme în nici o împrejurare în capital politic și, cu atât mai mult, în capital electoral pentru formațiunile politice. Este necesar să se realizeze un deplin consens social (nu numai politic) privind reforma, care să-și găsească apoi expresia juridică într-o lege și apoi în măsuri de aplicare a acesteia, la care să fie angrenați toți factorii și mai ales cetățenii, beneficiarii acestor transformări.³⁶

- Prestația actorilor implicați, politicienii și funcționarii publici de diferite niveluri care dețin roluri și funcții în administrarea treburilor publice pot să tergiverseze desfășurarea procesului de reformă.

³⁴ Negulescu P. Curs de politică administrativă. Fascicola 1-a. București, 1938, p. 69.

³⁵ Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative>.

³⁶ Preda M. Op. cit., p. 44-45.

- Un factor care trebuie să fie luat în calcul ține de incapacitatea sau ezitarea funcționarilor din cadrul autorităților publice raionale de a schimba radical sistemul existent, incapacitatea sau ezitarea autorităților puterii locale de a accepta și de a contribui la implementarea reformei. Lipsa sau insuficiența cadrelor calificate, capabile să accepte schimbările produse ar putea influența, de asemenea, rezultatele reformei.

- Un mare obstacol care poate să se afle în calea implementării reformei pot fi presupusele consecințe politice ale micșorării numărului de persoane cu funcții electivă în cadrul autorităților publice intermediare și locale. Actualele consilii locale oferă poziții politice și roluri de conducere pentru aproximativ 12 mii de reprezentanți, aleși în marea lor majoritate în bază apartenenței partinice. O consolidare rațională a colectivităților locale va reduce substanțial funcțiile electivă, având drept consecință micșorarea substanțială a numărului de funcții politice și posturi de influență oferite elitelor politice locale.³⁷ În acest sens, nu este de neglijat rezistența la schimbare a funcționarilor publici raionali și locali care vor fi supuși riscului de a-și pierde locurile de muncă.

- Un impediment în calea reformei poate fi sentimentul de neîncredere și respingere în faza inițială a implementării sistemului nou și nemulțumirea populației față de schimbările produse sau preconizate. L. Balcerowicz, analizând perioada tranziției postcomuniste poloneze, afirma: „chiar și cele mai de succes reforme produc, în mod inevitabil, nemulțumire. Cu toate acestea, reformele lente sau lipsa lor totală, în mod obligatoriu produc chiar o mai mare insatisfacție”.³⁸ În scopul evitării nemulțumirilor față de reformele demarate, este foarte important de a convinge populația de necesitatea acestor reforme, fiind esențial ca în rezultat să crească nivelul participării cetățenilor în viața publică. În caz contrar, ar putea se va repeta situația din anul 2001: deficitul de comunicare la realizarea reformei din 1998 a determinat insuccesul ei și a deschis un câmp larg de manipulare pentru PCRM, favorizând acederea lui spectaculoasă la putere.

- Gradul scăzut de implicare a populației în desfășurarea reformei poate împiedica realizarea schimbărilor în limitele de timp stabilite și în volumul planificat. Spre exemplu: sărăcia impune ca populația să se axeze pe soluționarea problemelor curențe privind supraviețuirea și nicidecum pe schimbările care le-ar îmbunătăți viața, dar într-o perioadă de timp mai îndelungată. Nivelul redus de participare a cetățenilor poate fi determinat și de procesele emigraționiste, în rezultatul cărora populația activă a părăsit locul de trai permanent.

- O dificultate majoră în realizarea reformei ar putea fi „patriotismul local”, care se manifestă prin înrădăcinarea în conștiința oamenilor a ideii că păstrarea iden-

³⁷ Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015, p. 62-63.

³⁸ Balcerowicz L. Post-Communist Transition: Some Lessons. London: The Institute of Economic Affairs, 2002, p. 53-54.

tității și prosperarea localității lor de baștină poate fi asigurată doar în cazul în care funcționează sau va fi instituită o primărie.

- Un impediment esențial în înfăptuirea reformei ar putea constitui supraestimarea eforturilor legislative în realizarea reformelor. Experiența demonstrează, menționa V. Popa, că guvernanții înțeleg sensul reformei în sistemul administrării publice numai prin adoptarea unor noi acte normative, prin înlocuirea acelor „învechite”, în opinia lor, sau prin amendarea acestora în funcție de gusturile juridice ale consultanților de care dispun.³⁹

- Deoarece realizarea unei reforme necesită cheltuieli considerabile, insuficiența mijloacelor financiare pentru susținerea procesului de reformă ar putea fi o problemă. În cazul Republicii Moldova finanțarea unei astfel de reforme depinde de partenerii de dezvoltare, care pot condiționa acordarea împrumuturilor de respectarea unor cerințe sau stabili termene pentru implementarea ei.

Procesul de reformare a administrației publice subnaționale este unul cu caracter continuu, deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită și autoritățile publice, pentru a face față cerințelor, trebuie permanent să se adapteze noilor condiții, realități și necesități sociale. În discursul său ținut în ședința Adunării Deputaților din 9 iunie 1917, N. Iorga sublinia că reformele de anvergură „sunt chestiuni care rămân întotdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor”.⁴⁰ În aceeași ordine de idei T.M. Horvath afirma că „reforma administrației publice locale este o parte esențială a transformării sistemelor politice, un element important al schimbării politice, o condiție și un contribuitor la dezvoltarea economică”.⁴¹ Astfel abordată, reforma trebuie să fie o parte componentă a unui întreg mecanism reformativ, necesar pentru schimbarea fundamentală a sistemului existent. Totodată, reforma nu trebuie tratată ca o alternativă a reformei fiscale, nici a celei judiciare sau a oricărei alta.

În ultimă instanță, deciziile privind constituirea modelului optim al organizării puterii locale și intermediare le adoptă decidenții politici, „în mâinile cărora se află concentrată influența politică și puterea decizională”.⁴²

Încheiem prin a sublinia că organizarea eficientă a administrației publice subnaționale este determinată de necesitățile obiective ale politicii interne și externe, reprezentând organizarea părților sale componente, întrunind forme spațiale diferite.

³⁹ Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003, p. 5.

⁴⁰ Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tip. „Progresul”, 1917, p. 18.

⁴¹ Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. In: Decentralization: Experiments and Reforms. Budapesta: OSI/LGI, 2000, p. 19-60, p. 22-23.

⁴² Varzari P. Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, nr. 1, 2015, p. 47-48.

2. Reformarea administrației publice subnaționale prin prisma reorganizării administrativ-teritoriale

2.1. Repere evolutive ale organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova

Evoluția organizării teritoriale a puterii publice subnaționale din Republica Moldova reprezintă o sinteză a experienței naționale și a practicilor acumulate sub diferite regimuri, modele și influențe administrative străine impuse, în mod forțat, dintre care cea mai nefastă influență a avut-o sistemul sovietic, repercusiunile cărui se resimt până în prezent. Din cauza acestor influențe sovietice, în Republica Moldova au concurat permanent două curente contradictorii privind oportunitățile de dezvoltare a țării: unul de factură neocomunistă, care s-a opus realizării reformelor democratice și care optează pentru menținerea acestora în sfera de influență rusă și altul care optează pentru progresul democratic, având ca obiectiv extern integrarea europeană.⁴³ Aceste curente au determinat, în mod semnificativ, acțiunile și politicile guvernărilor care s-au perindat în Republica Moldova timp de peste trei decenii.

Ideologia comunistă trata organizarea teritorială a puterii publice subnaționale ca o delimitare a teritoriului în părți componente, potrivit esenței sale de clasă, sarcinilor și funcțiilor statului, în conformitate cu care se construia sistemul organelor aparatului de stat. În baza abordării de clasă era definit conceptul organizării administrativ-teritoriale a statului sovietic: „delimitarea teritoriului republicilor unionale în părți distincte (regiuni, raioane etc.), potrivit sarcinilor și funcțiilor statului socialist, în conformitate cu care se construiește sistemul organelor statului sovietic și organizațiilor publice în scopul asigurării activității lor”.⁴⁴ Perfecționarea organizării administrativ-teritoriale din republicile unionale trebuia să susțină realizarea cu succes a „obiectivelor mărețe” ale construcției comunismului prevăzute în Programul Partidului Comunist al Uniunii Sovietice.⁴⁵

În constituțiile sovietice, precum și în lucrările cercetătorilor din perioada sovietică, nu au fost diferențiate conceptele „delimitare teritorială subnațională/locală” și „organizare administrativ-teritorială”. Acest lucru a fost facilitat de respingerea oficială a conceptului de autoadministrare locală și de instituționalizarea tuturor sovietelor, inclusiv ale celor locale, drept organe ale puterii statale.⁴⁶ Regimul comunist

⁴³ Cimpoeșu D. Evoluția și trăsăturile regimului politic post-totalitar din Republica Moldova (1990-2012). In: *Limba Română*, 2012, nr. 7-8 (205), pp. 48-49.

⁴⁴ Павловский Р.С., Шафир, М.А. Административно-территориальное устройство СССР. М: Государственное издательство юридической литературы, 1961, pp. 10-11.

⁴⁵ Luzhin A. V. Improving the Administrative-Territorial Structure of the Soviet State”. In: *Soviet Law and Government*, 1963, no. 1 (4), p. 21.

⁴⁶ Авакьян С.А. (отв. ред.) Муниципальное право России. М: Проспект, 2009, p. 98.

a recurs la politizarea excesivă a tuturor structurilor administrative, controlându-le și subordonându-le în mod abuziv organelor de partid.⁴⁷

„Organizarea administrativ-teritorială statului sovietic” se înfăptuia în baza următoarelor principii generale:

- Consolidarea conducerii societății de către clasa muncitoare, realizat prin instituirea centrelor administrative în orașe și centre industriale;
- Stabilirea hotarelor administrative având în vedere condițiile naturale, istorice și economice, cu scopul de a maximiza dezvoltarea forțelor de producție și a asigura conducerea complexului economic;
- Analiza cuprinzătoare a compoziției naționale și a caracteristicilor sociale ale populației, pentru a contribui la consolidarea în continuare a prieteniei popoarelor statul socialist unitar;
- Consolidarea și apropierea maximă a aparatului de stat de populație, crearea condițiilor pentru dezvoltarea inițiativei locale, a activismului și autoorganizării maselor.⁴⁸

În URSS era promovată standardizarea administrativă, care presupunea uniformizarea tuturor republicilor și regiunilor, fără a lua în considerare particularitățile identitare și istorice. Au fost impuse politici administrative neadaptate la particularitățile locale, titlaturi identice pentru entitățile administrative și funcțiile publice.

Experiența istorică a „reorganizărilor administrativ-teritoriale” din perioada sovietică denotă faptul că elitele sovietice au considerat „organizarea administrativ-teritorială” drept unul dintre mijloacele de implementare a sarcinilor politice și social-economice ale momentului. Motivația pentru toate transformările administrativ-teritoriale din perioada sovietică a fost determinată de dorința conducerii partinice de a crea un sistem administrativ local eficient și adaptat etapei de dezvoltare istorică concretă, care să poată implementa cel mai eficient sarcinile prioritare inerente acelei perioade. În consecință, „organizarea administrativ-teritorială” se schimba odată cu modificarea sau ajustarea acestor priorități de exercitare ale puterii. Principiile particulare care au ghidat „reorganizările administrativ-teritoriale” au fost următoarele: a) capacitatea autorităților locale în limitele competenței lor și a sarcinilor stabilite de autoritățile ierarhice superioare de a menține sub control situația în teritoriul administrat; b) economisirea resurselor materiale și utilizarea rațională a cadrelor de conducere; c) corespunderea delimitării administrativ-teritoriale cu raionarea economică; d) stabilirea reședințelor unităților administrativ-teritoriale în localități care au, în primul rând, o importanță industrială semnificativă pentru teritoriul adiacent.⁴⁹

⁴⁷ Turliuc C. Organizarea administrativ-teritorială și puterea locală în România «democrației populare 1947-1965. In: Anuarul Institutului de Istorie „A. D. Xenopol, t. XLIII–XLIV, 2006–2007, p. 603.

⁴⁸ Павловский Р.С., Шафир, М.А. *op. cit.*, pp. 14-15.

⁴⁹ Елизаров С.А. Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.). Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009, pp.199-200.

În perioada sovietică, în RSSM au avut loc 14 reforme administrative, în cursul cărora au fost create de la 18 până la 63 de raioane, situație care a traumatizat irecuperabil sistemul administrativ local. În consecință, la momentul declarării independenței, Republica Moldova a moștenit o structură teritorial-administrativă fragmentată în 40 de raioane, unui raion revenindu-i în medie 800 km² și aproximativ 76.000 de locuitori.⁵⁰

În a doua jumătate a anilor '80 și începutul anilor '90 ai sec. XX, în URSS a fost inițiat procesul de „democratizare” a societății, fiind întreprinse primele încercări de a „descentraliza” sistemul administrativ statal hipercentralizat și de a oferi un anumit grad de „autonomie” autorităților locale și raionale. Fundamentul normativ al acestor schimbări l-a constituit *Legea cu privire la principiile generale ale autoadministrării locale și ale economiei locale în URSS nr. 1417-I din 9 aprilie 1990*,⁵¹ care a legiferat noile abordări în materie de organizare teritorială a puterii locale. Această lege a stabilit principiile directe ale formării și activității organelor autoadministrării locale, care, spre deosebire de teoria și practica afirmată în URSS privind organizarea puterii și a administrației de stat, a atribuit responsabilitățile privind soluționarea problemelor de importanță locală nu structurilor administrative statale, ci instituțiilor puterii locale, adică sovietelor de nivel inferior, cărora se preconiza să le fie lărgite atribuțiile și consolidată baza economică. Însă tentativele de a restructura regimul au eșuat, provocând, în context, falimentul sistemului cu partid unic, ancorat pe o ideologie-ghid, cu statut de autoritate singulară. În pofida rezistenței depuse, acest sistem a fost demontat într-o perioadă relativ scurtă după inițierea tentativelor de a-l reforma. În aceste condiții, *Legea nr. 1417-I din 9 aprilie 1990* nu și-a produs efectele, mai ales că în 1990 s-a declanșat „parada suveranităților”, care s-a soldat cu dezintegrarea totală a Uniunii Sovietice.

Fostele republici sovietice au abordat în mod diferit problema reformelor privind organizarea teritorială a puterii publice subnaționale și, evident, au parcurs căi diferite în realizarea lor. Odată cu renunțarea la sistemul politic și administrativ sovietic urma, logic, să se producă și renunțarea la organizarea teritorială a puterii publice subnaționale care corespundea aceluia sistem.

În perioada celor peste trei decenii de independență s-au întreprins mai multe acțiuni privind reorganizarea teritorială a puterii publice subnaționale și a mecanismelor administrative la nivel subnațional, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici și de funcționarii din autoritățile publice locale. În general, reformele și restructurările administrației publice subnaționale și, implicit, ale organizării teritoriale, au fost

⁵⁰ Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale. În: Panorama postcomunismului în Republica Moldova, Vol. I / coord.: L. Corobca. București: Editura Institutului Cultural Român, 2024, p. 153.

⁵¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, nr. 16, p. 267.

realizate în funcție de tacticile și de schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente și cu finalități clar stabilite.

Procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice subnaționale în cele peste trei decenii de independență a parcurs, sub aspect diacronic, trei etape distincte:

I. *Perpetuarea delimitării teritorial-administrative centralizate de tip sovietic*, care cuprinde perioada de la declararea Independenței până la data intrării în vigoare a Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998.

II. *Edificarea sistemului teritorial de exercitare a puterii publice subnaționale în spiritul principiilor autonomiei locale*, care a durat de la data intrării în vigoare a Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998 până în 2003, când a fost pusă în aplicare Legea nr. 764-XV din 27.12.2001. În anul 1999, Republica Moldova, urmând tendința generală din statele membre ale Uniunii Europene, a procedat la reducerea esențială a numărului de colectivități teritoriale intermediare la zece (județe). În același context, a fost redus numărul de colectivități teritoriale locale prin comasarea satelor de dimensiuni mici în comune. Unul dintre scopurile acestei reforme a fost consolidarea autonomiei financiare a colectivităților locale de ambele niveluri ⁵².

III. *Revenirea la organizarea teritorială quasi-sovietică a puterii publice subnaționale*, care începe în 2003 și continuă până în prezent. Prin contrareforma realizată de guvernarea comunistă în anul 2003 s-a revenit la sistemul fragmentat de organizare teritorială a puterii locale, numărul colectivităților locale de nivelul întâi fiind majorat cu 30 % față de perioada precedentă.

În continuare, vom examina succint principalele evenimente și tendințele distincte ale fiecărei etape.

I. Perpetuarea delimitării teritorial-administrative de tip sovietic (1991-1998)

După colapsul URSS, odată cu renunțarea la sistemul politic și administrativ sovietic urma să se producă și renunțarea la organizarea teritorială a puterii locale corespunzătoare aceluși sistem. Clasa politică, la acel moment, conștientiza faptul că organizarea administrativ-teritorială de tip sovietic ar putea fi o frână în dezvoltarea economică și socială a Republicii și de aceea Guvernul Druc a pus problema „consolidării structurii administrativ-teritoriale a țării”. În prim-plan a fost plasată politica de demontare a structurilor nomenclaturiste de tip sovietic, care în orice raion era de 300 - 500 de persoane. Au fost propuse trei opțiuni: 9, 12 sau 24 județe. Ideea de bază a proiectului a fost de a lua în considerare specificul evoluției istorice, particularitățile geografice, indicatorii dezvoltării economice, tendințele demografice etc., dar nu și criteriul național.

În 1990, Sovietul Suprem al RSSM a aprobat Hotărârea *Cu privire la perfecționarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii* și a obligat Comisia parlamentară pentru problemele autoadministrării locale „de a înainta propuneri”

⁵² Strategia Europeană a Republicii Moldova, Chișinău, 2005, p. 59.

privind necesitatea unor unități teritoriale cu un potențial demografic de mare capacitate și cu o bază economico-financiară viabilă.

În iulie 1991, după opt luni de dezbateri, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991*. În *Hotărârea Parlamentului pentru aplicarea Legii Republicii Moldova „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991* se stipula foarte clar că „la prima etapă, care durează până la adoptarea *Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*, se decentralizează puterea de stat a actualelor raioane și se extinde competența unităților administrativ-teritoriale de bază – comună (sat) și oraș. La această etapă se consolidează puterea executivă pe verticală, creându-se un mecanism intermediar de funcționare a noilor organe de autoadministrare: până la formarea județelor, raioanele se păstrează în actualele lor hotare”.

Edificarea noului sistem administrativ era preconizat pentru cea de-a doua etapă, iar pentru a nu periclita procesul de administrare a treburilor curente, Guvernul, prin Hotărârea sa nr. 357 din 22 iulie 1991, a adoptat *Regulamentul provizoriu privind funcționarea organelor autoadministrării locale în Republica Moldova în perioada de tranziție (până la definitivarea noii împărțiri teritorial-administrative)*. Regulamentul nu a operat schimbări esențiale în organizarea și funcționarea autorităților publice locale, rezumându-se doar la unele terminologice. Cu toate că era unul provizoriu, respectivul regulament a fost aplicat până la finele anului 1994.

Comisia permanentă a Parlamentului pentru autoadministrarea locală și economia locală, în scopul realizării prevederilor *Legii cu privire la bazele autoadministrării locale nr. 635-XII din 10.07.1991* și a lansării unui nou sistem de administrație publică locală, a organizat grupuri de lucru care au elaborat trei proiecte de legi: *Cu privire la organizarea administrativă a teritoriului* (care prevedea lichidarea celor 40 de raioane și o nouă delimitare a teritoriului în 7 sau 9 județe), *Cu privire la administrarea publică locală* (conceput în spiritul tradițiilor europene, fundamentat pe practicile legislative ale unor state cu o îndelungată experiență în acest domeniu și respectând principiile *Cartei europene a autonomiei locale*) și *Cu privire la alegerile locale* (concepută în baza unor tradiții democratice în organizarea sufragiilor electorale ale țărilor cu un înalt grad de dezvoltare al democrației reprezentative). Cu toate acestea, proiectele respective nu au fost incluse în ordinea de zi a Parlamentului, deoarece activitatea sa a fost blocată, inclusiv și din cauza că grupul parlamentar „Viața satului”, viitorul Partid Democrat Agrar se opunea vehement reformării organizării teritoriale a puterii publice de sorginte sovietică și care a tergiversat reforma administrativă până la alegerile parlamentare din 1998. În consecință, Parlamentul s-a autodizolvat în februarie 1994.⁵³

⁵³ Popa V. Cadrul legal al administrației publice locale în Republica Moldova. In: Cartea Albă. Situația autonomiei locale în Republica Moldova, Chișinău: Editura Cartier, 2000, pp. 5-6.

Această perioadă a fost marcată de influența următoarelor tendințe contradictorii: a) democratizarea sistemului politic a creat condiții favorabile pentru inițierea unei eventuale reforme, b) pe de o parte, opinia publică conștientizase necesitatea de reformare a administrației publice locale, inclusiv a organizării teritoriale a puterii publice, iar pe de altă parte, exista o rezistență dură din partea oponenților reformei, c) păstrarea raporturilor tradiționale, moștenite din trecut, între autoritățile administrației publice centrale și administrației publice subnaționale.⁵⁴

La 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova. Prin art. 109, Constituția a stabilit principiile pe care se întemeiază administrația publică în „unitățile administrativ-teritoriale”.

La 07 decembrie 1994 Parlamentul a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994* care prevedea ca teritoriul Republicii Moldova să fie fost organizat în următoarele „unități administrativ-teritoriale”: raioane, municipii, orașe, sate și unități teritoriale autonome cu statut special.

Satul a fost definit drept „o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri”. Elementul de noutate al legii era dat de faptul că două sau mai multe sate se puteau uni și forma o singură unitate teritorial-administrativă – comuna. Numărul minim necesar pentru crearea unei colectivități locale a fost stabilit de o mie de locuitori.

A fost menținut raionul ca entitate teritorială intermediară, fiind definit drept „o unitate administrativ-teritorială alcătuită din sate (comune) și orașe, unite prin teritoriu, relații economice și social-culturale”.

Orașul era „o unitate administrativ-teritorială mai dezvoltată decât satul din punct de vedere economic și social-cultural, având dotări edilitar-gospodărești, cu funcție administrativă, industrială, comercială, politică și culturală, a cărei populație, în mare parte, este încadrată în industrie, în sfera deservirii publice și în diferite domenii de activitate intelectuală”. Orașelor cu un rol deosebit în viața economică, social-culturală, științifică și administrativă a republicii le-a fost atribuit statutul de municipiu, acesta fiindu-le atribuit orașelor Chișinău, Bălți, Bender și Tiraspol.

A fost introdusă noțiunea de „unitate teritorială autonomă cu statut special”, care a fost definită în felul următor: „unitatea teritorială autonomă cu statut special reprezintă o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din localități unite prin relații economice și social-culturale, creată în scopul menținerii identității naționale, prosperării limbii și culturii naționale”.

Legea a legiferat, *de facto*, vechea structură cu 40 de raioane moștenite din perioada sovietică. Elementele de noutate introduse de *Legea nr. 306-XIII din 07.12.1994*,

⁵⁴ Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Muzeum, 2001, p. 68.

constau în următoarele: a) a fost introdusă noțiunea de municipiu care o substituia pe cea de „oraș de subordonare republicană” (statutul de municipiu a fost acordat celor mai mari patru orașe: Chișinău, Tiraspol, Bălți și Bender); b) prin art.4, alin.2 a fost legiferată noțiunea de comună care este proprie Republicii Moldova, dar care nu era în concordanță cu art. 110 din Constituție; c) s-a renunțat la noțiunea „așezare de tip orășenesc” pentru fostele centre raionale și a unor localități rurale mai dezvoltate din punct de vedere a industriei prelucrătoare (Ghindești, Bucovăț, Biruința, Costești), schimbându-le statutul în orașe;⁵⁵ d) prin art. 12, alin. 2 au fost stabilite condițiile minime necesare pentru formarea unei „unități administrativ-teritoriale de sine stătătoare”: are o populație nu mai mică de o mie de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale; e) legea a stabilit ortografierea corectă în limba română a numelor localităților.

Prin legislația adoptată la finele anului 1994 a fost consfințită, în mod legal, perpetuarea sistemului sovietic de organizare teritorială a puterii publice, fără schimbări esențiale la nivel subnațional, excepție fiind doar crearea unității teritoriale autonome (Găgăuzia) în baza criteriului etnic, care a inclus trei *dolay*.⁵⁶

Caracteristic pentru această perioadă a fost divizarea raioanelor. Consecință a războiului ruso-moldav din anul 1992, raioanele Camenca, Dubăsari, Slobozia au fost divizate în două părți, cu subordonare diferită, iar după crearea Găgăuziei existau, *de facto*, două raioane Vulcănești.

În primii ani de la declararea independenței, cu toate că au avut loc schimbări în sistemul administrativ subnațional, însăși structura delimitării teritoriale a puterii publice a rămas neschimbată. Este evident că clasa politică, la acel moment, considera problema optimizării organizării teritoriale a puterii publice drept una secundară în comparație cu schimbările în sfera politică și economică. Elita locală, de asemenea, nu era cointerесată în redimensionarea delimitării teritoriale, fiind interesată mai mult de consolidarea pozițiilor în teritoriile administrate. A apărut, astfel, o contradicție între schimbările radicale în sfera politică și economică și rigiditatea organizării teritoriale a puterii publice subnaționale. Afirmarea economiei de piață, a parlamentarismului și a separării puterilor în stat ar fi trebuit însoțite de schimbarea modalității de distribuire teritorială a puterii publice. Insuccesul implementării unui sistem de organizare teritorială a puterii publice, conform cu rigorile societății democratice, se datorează faptului că guvernării, urmărind interese individuale și de grup, au depus eforturi consistente pentru a conserva situația existentă care îi avantaja, garantându-le funcțiile deținute și situația socială în care se aflau.⁵⁷

⁵⁵ Palihovici S. Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. In: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), 2005, nr. 4, p. 29.

⁵⁶ *Raioane* în traducere din limba găgăuză.

⁵⁷ Cornea S. The Metamorphoses of the Territorial Organization of Local Authority in the Republic of Moldova in the Post-Communist Decades: from the “Soviet Rigor” to the “Democratic Incertitude”. In: Codrul Cosminului, Issue 1, Vol. 28, 2022, pp. 99-100.

II. Edificarea sistemului teritorial de exercitare a puterii subnaționale în spiritul principiilor autonomiei locale (1999-2003)

După alegerile parlamentare din 1998 și constituirea unei majorități formate din trei partide de orientare democratică s-au creat condiții favorabile pentru reformarea democratică a organizării teritoriale a puterii publice. În noiembrie 1998, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998*, care a declanșat reforma organizării teritoriale a puterii publice locale în baza principiilor europene în materie de delimitare teritorială a puterii publice și a autoadministrării locale. Legea făcea parte dintr-un nou pachet legislativ prin care se urmărea scopul implementării autonomiei locale.

În conformitate cu dispozițiile *Legii nr. 191-XIV din 12.11.1998*, Republica Moldova a fost delimitată în unsprezece colectivități teritoriale intermediare (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău),⁵⁸ iar statutul de municipiu, conform art. 8 din aceeași lege, a fost acordat orașelor Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Chișinău, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hâncești, Orhei, Râbnita, Soroca, Tiraspol și Ungheni. Cele 11 colectivități teritoriale intermediare, pornind de la premisa că aveau o structură administrativă și autorități distincte, pot fi divizate în patru categorii: 1) județele; 2) mun. Chișinău; 3) UTA Găgăuzia; 4) localitățile din stânga Nistrului.⁵⁹

Suprafața medie a unui județ era de 3,1- 4 mii km² (ceea ce constituia 9% din teritoriu), iar numărul locuitorilor – varia între 240 și 400 mii, cu excepția județului Taraclia.⁶⁰

Numărul colectivităților locale de primul nivel (cu excepția celor din stânga Nistrului) s-a micșorat până la 644, din ele: 12 municipii, 43 orașe și 589 sate (comune) care înglobau 1.533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2.500 de locuitori, numărul minim de populație necesar pentru formarea unei colectivități locale de primul nivel, spre deosebire de 1.000 de locuitori, cât prevedea legislația anterioară.

În procesul elaborării reformei din 1998 s-a ținut cont de potențialul economic și de producție, de disponibilitatea și gradul de dezvoltare al infrastructurii sociale pentru a crea condiții egale de dezvoltare fiecărui județ nou format. Aceste aspecte erau foarte importante, deoarece la momentul realizării reformei din 1998 între raioane existau multiple discrepanțe: raionul Hâncești era de 2,6 ori mai mare decât raionul Ialoveni, iar după numărul locuitorilor din raionul Orhei (136.000) era mai mare de 4,3 ori decât Basarabeasca (32.000). Trebuie menționat și faptul că majori-

⁵⁸ Nivelul subnațional al puterii publice a fost constituit pe două niveluri: nivelul I – satele și comunele, nivelul II – județele.

⁵⁹ Palihovici S. *op. cit.*, p. 33.

⁶⁰ Reforma administrației publice: controversile problemelor care bat la ușă. In: Administrația publică, 1998, nr. 3, p. 17.

tatea raioanelor existente până în 1999 nu-și acopereau nici 30 % din cheltuieli din propriile venituri.

În rezultatul implementării reformei, s-au creat premisele și au fost realizați pași concreți privind cooperarea transfrontalieră cu colectivitățile teritoriale subnaționale din România și Ucraina.

Cu toate că organizarea teritorială a puterii publice sub forma instituită în 1999 a funcționat un termen prea scurt, fiind complicat de a face unele evaluări obiective în scopul relevării particularităților sale distincte, s-ar putea, totuși, scoate în evidență anumite carențe funcționale ale respectivului sistem.

Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998 în perioada aflării în vigoare a suportat nouă modificări. Deja în octombrie 1999, sub presiunea minorităților bulgare din fostul raion Taraclia, Parlamentul a creat un nou județ cu același nume și cu o populație de doar 44 mii de locuitori.

Noua delimitare teritorială a puterii publice subnaționale a diminuat multe din discrepanțele existente, dar nu le-a înlăturat. De exemplu, județul Orhei, după suprafață, era cu mult mai mare decât județele Cahul, Tighina, Taraclia. Existau disproporții și după numărul populației: județele Bălți și Orhei aveau o populație de peste 400.000 locuitori, iar populația județului Taraclia era mai mică de 50.000. Erau repartizate disproporțional și unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I din cadrul județelor: de la 251 în județul Bălți, la 81 în județul Tighina și chiar 26 în Taraclia.⁶¹

Problemele majore cu care s-a confruntat reforma au fost următoarele: a) descentralizarea responsabilităților nu a fost urmată de o finanțare adecvată; b) în locul unei descentralizări reale a funcțiilor, cu transmiterea lor autorităților locale, multe servicii publice au fost concentrate în „capitalele” județelor sau chiar păstrate în orașele care în trecut au fost centre raionale; c) discrepanța între sistemul de așezări creat în perioada sovietică în baza modelului raioanelor și logica noului model al județelor.⁶²

Lipsa de comunicare dintre decidenții politici și păturile largi ale populației, informarea insuficientă privind obiectivele, finalitățile și etapele de realizare a reformei, conjugate cu lipsa experienței profesionale a funcționarilor publici de toate nivelurile au influențat substanțial eficiența acțiunilor întreprinse. Trebuie menționat și faptul că județele au început să funcționeze în condițiile declanșării crizei economice externe care le-a limitat resursele financiare și posibilitățile de a activa la parametri optimi.⁶³

⁶¹ Palihovici S. *Ibidem*.

⁶² Prohntichi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. In: Guvernare și democrație, 2011, nr. 1, p. 43.

⁶³ Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București - Brăila: Editura Academiei Române - Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, p. 430.

III. Revenirea la organizarea teritorială quasi-sovietică a puterii publice subnaționale (2003-prezent)

Următoarea etapă are drept punct de plecare implementarea prevederilor *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001*, care a fost adoptată în ritmuri alerte, fără consultări cu populația, cu autoritățile publice locale sau organizațiile internaționale la care a aderat Republica Moldova. Legea a stabilit numărul colectivităților teritoriale subnaționale, modalitățile de formare și de desființare a lor, modalitatea de stabilire și modificare a hotarelor lor. În esență, au fost reînființate fostele raioane care au substituit județele și a fost redus numărul de locuitori necesar pentru formarea „unității administrativ-teritoriale” de la 2.500 la 1.500, ceea ce a avut drept efect sporirea substanțială a numărului lor.

Urmare a implementării acestei contrareforme, a crescut considerabil numărul colectivităților locale de nivelul I – de la 647 la 901 și de nivelul II – de la 12 la 32 raioane. Astfel, Republica Moldova a revenit la modelul sovietic de organizare teritorială a puterii subnaționale. Asemănarea izbitoră dintre sistemul sovietic și cel de după contrareformă poate fi ilustrată prin următoarele cifre: în anul 1988 în RSSM existau 827 de soviete locale, iar după contrareformă – 903 de colectivități locale (fără Transnistria). De asemenea, în anul 1988 existau 40 de raioane și în prezent există 40 de raioane, dacă se iau în calcul cele trei raioane ale Găgăuziei și cinci raioane ale Transnistriei.⁶⁴

Elaborarea și adoptarea unei legi anti-reformatoare, la nici trei ani de la reforma din 1999, ar fi trebuit să aibă motive foarte serioase și argumentate. Promotorii contrareformei au operat cu un set de argumente în favoarea ei, care pot fi rezumate la următoarele: a) promisiunile electorale ale PCRM, b) „solicitările cetățenilor”, care ar fi atins fabuloasa cifră de 650 mii, c) organizarea administrativ-teritorială ar contraveni Constituției, care prevede delimitarea Republicii Moldova în „raioane, orașe și sate”, d) județele, ca structuri teritorial-administrative, nu și-au justificat existența și revenirea la raioane ar facilita accesul cetățenilor la autoritățile publice raionale prin diminuarea distanței între localități și centrele raionale, e) necesitatea consolidării verticalei puterii, f) stoparea degradării fostelor centre raionale, g) reducerea numărului de funcționari în administrația publică locală.⁶⁵

După cum se vede din argumentele nefondate prezentate supra, contrareforma din 2003 este un exemplu elocvent că, în foarte multe cazuri, opțiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii publice nu este determinată neapărat de factorii care țin de știință, ci de interesele de grup și cele de factură politică, de tra-

⁶⁴ Osoian I. *et al.*, Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert-Grup, 2010, p. 52.

⁶⁵ Cornea S. Antireforma teritorial-administrativă din anul 2003: cauze și consecințe. In: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste, conf. șt. intern. (2010, Chișinău). Chișinău: CEP USM, 2010, pp. 62-63.

diții și de mentalități. Astfel, organizarea teritorială a puterii publice subnaționale a fost realizată în conformitate cu structurile teritoriale ale partidului de guvernământ, care au fost create în baza principiului organizării administrative a teritoriului de până la reforma din 1999 și a fost un mijloc de a-i recompensa pe cei care au promovat partidul în campania electorală, dar au rămas fără posturi. De asemenea, s-a dorit plasarea reprezentanților PCRM în structurile administrației publice intermediare și locale, cu scopul de a consolida pozițiile partidului în teritoriu.

Referitor la afirmația adepților antireformei că „organizarea administrativ-teritorială în județe și comune” ar contraveni Constituției, care prevede delimitarea Republicii Moldova în „raioane, orașe și sate”, e necesar de menționat că Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că folosirea noțiunilor de comună, municipiu, județ nu a adus atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate de art. 109 din Constituție, dar nici principiilor constituționale de organizare a teritoriului.⁶⁶

Unul dintre obiectivele antireformei a fost de a „reanima” fostele centre raionale, multe dintre care au fost create din rațiuni ideologice și în logica hipercentralismului sovietic, fiind lipsite de fundamente sau rațiuni economice sau sociale. Irosirea banului public pentru reanimarea unor structuri anacronice este o acțiune alogică. Orașele mici pot fi reanimate prin mecanisme și programe economice și sociale, nu prin pulverizarea resurselor și mijloacelor în scopuri politice.

Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 în art. 2 prevedea că „divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit”. E lesne de observat că, în afară de principiile de bază ale administrației publice locale enumerate în articolul 109 al Constituției, legiuitorul a introdus unul nou: cel al asigurării accesului cetățenilor la organele puterii. Principiul respectiv este doar nominalizat în textul legii, nefiind și explicat. Studiind conținutul Legii, se poate deduce că s-a avut în vedere nu atât facilitarea accesului propriu-zis al cetățenilor la organele puterii (presupunem că e vorba de organele puterii locale), cât micșorarea dimensiunilor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi în scopul micșorării distanței între reședințele de raioane și unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I. Considerăm că s-a comis astfel, în mod intenționat, o eroare de interpretare a principiului subsidiarității. Mai adecvat, din punct de vedere al științei administrației contemporane, ar fi trebuit stipulat principiul accesului populației la servicii publice de calitate, ceea ce ar însemna nu micșorarea distanței în kilometri până la serviciile publice, ci

⁶⁶ Hotărârea Curții Constituționale cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din *Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”*, nr. 50 din 05.10.1999.

acordarea lor nemijlocit la locul de trai. Autonomia locală presupune nu atât accesul cetățenilor la organele puterii publice, cât accesul la servicii publice calitative, logica fiind următoarea: autoritățile puterii publice locale ar trebui să-și diversifice metodele și formele de interacțiune cu populația, să se apropie cât mai mult de populație prin satisfacerea cât mai deplină a necesităților locuitorilor.

Referitor la afirmațiile privind reducerea numărului de funcționari publici, e necesar de menționat că triplarea numărului de colectivități teritoriale intermediare nu putea să contribuie la reducerea numărului angajaților din autoritățile publice subnaționale. Aparatul Consiliului județean avea 34 de unități de personal (cota maximă), cu excepția județului Taraclia, care avea 14,5 unități, iar statele de personal ale aparatului președintelui raionului – 21 de unități. Însă raioane deja nu sunt 10, ci 32. Numărul consilierilor raionali a crescut de la 344 la 1.284, iar numărul angajaților în aparatele președinților de raioane era de 4.640 față de 2.060 în aparatele consiliilor județene. S-a mărit substanțial și numărul colectivităților locale de nivelul I – 901, cu 254 mai multe decât până la alegerile locale din 2003. Numărul angajaților în primăriile rurale a crescut de la 6.534 până la 9.306, iar a celor din primăriile orașenești de la 989 la 1.173. E lesne de observat că numărul funcționarilor și aleșilor locali și raionali s-a mărit considerabil, iar declarațiile referitor la reducerea numărului lor au fost, de fapt, un truc propagandistic.⁶⁷

Situația creată după realizarea contrareformei din 2003 a confirmat intențiile guvernanților de a „consolida verticalitatea puterii”, adică de a suprima autonomia locală și de a subordona autoritățile locale celor centrale. Putem afirma cu certitudine că, de fapt, contrareforma a fost orientată din start spre distrugerea autonomiei financiare locale și a întregului sistem al finanțelor publice. Discrepanțele existente la nivel local, după revenirea la raioane, s-au accentuat și mai mult.

Contrareforma a accentuat fragmentarea teritorială a colectivităților teritoriale intermediare, Găgăuzia, raioanele Cahul și Taraclia fiind fracționate în câteva arealuri teritoriale. Localitatea Alexandru Ioan Cuza, de exemplu, este totalmente izolată de restul localităților raionului Cahul, fapt ce complică activitatea cotidiană a locuitorilor și nu permite includerea ei în proiectele de dezvoltare raionale.

În rezultatul realizării contrareformei a fost redus numărul municipiilor. Potrivit prevederilor art. 8 al Legii nr. 764-XV din 27.12.2001, numărul municipiilor a fost redus de trei ori (de la 15 la 5). Orașele Cahul, Căușeni, Dubăsari, Edineț, Hîncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Taraclia și Ungheni și-au pierdut statutul de municipii.

Scopul real al acțiunilor întreprinse de partidul de guvernământ în cadrul contrareformei din 2003 a fost de a reabilita vechiul sistem administrativ de comandă pentru a promova interesele de grup în detrimentul interesului național.

⁶⁷ Cornea S. Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019, pp. 151-152.

Ulterior, începând cu decembrie 2006, cadrul normativ al funcționării puterii locale a fost completat cu un set de legi ⁶⁸ care prevedeau distribuirea mai clară a responsabilităților dintre diferite niveluri ale puterii publice, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a colectivităților teritoriale locale, modernizarea politicilor și procedurilor de personal în autoritățile publice⁶⁹. Însă, prevederile legale respective au fost implementate în condițiile unei organizări teritoriale a puterii publice subnaționale de sorginte sovietică.

Guvernările de după 2009, recunoscând fragmentarea excesivă a Republicii Moldova, au revenit la ideea organizării teritoriale judicioase a puterii publice subnaționale, dar nici aceste guvernări „proeuropene” nu au realizat o reformă a organizării teritoriale a puterii intermediare și locale, beneficiind, *de facto*, de avantajele oferite de sistemul administrativ centralizat pe care-l blamau fiind în opoziție.⁷⁰

2.2. Starea actuală și necesitatea reformării organizării administrativ-teritoriale

Sub aspect administrativ, conform prevederilor constituționale stipulate în art. 110, teritoriul Republicii Moldova este organizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Localităților din stânga Nistrului, conform textului constituțional, le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

Potrivit prevederilor art. 4, alin. (4) al *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001* „organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de administrare”. În conformitate cu dispozițiile legii menționate au fost formate 32 de raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia cu 32 de localități, iar celor 147 de localități din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie.

⁶⁸ *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006, Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008.*

⁶⁹ Simboteanu A. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: *Administrarea publică*, nr. 2, 2015, p. 12.

⁷⁰ Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale. În: *Panorama postcomunismului în Republica Moldova*, Vol. I / coord.: L. Corobca. București: Editura Institutului Cultural Român, 2024, pp. 163-164.

Egalitatea formală a colectivităților teritoriale subnaționale este în contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a puterii publice se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după nivelul veniturilor per capita, e) după nivelul cheltuielilor per capita.⁷¹

Că Republica Moldova este un stat fragmentat cu multe și persistente dezechilibre teritoriale este o axiomă, situația fiind sesizată, conștientizată și mediatizată de asociațiile profesionale, de funcționarii din autoritățile publice centrale și locale, aleșii raionali și locali, reprezentanții mediului academic și ai societății civile. Datele statistice, lucrările științifice și rapoartele analitice disponibile confirmă această stare de lucruri.

În Republica Moldova, deși *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* (art. 17, pct. 2) prevede că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1.500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”, aproximativ o treime dintre acestea nu corespund normei legale, având o populație mai mică, iar peste 87% au sub 3.000 de locuitori.⁷²

În studiul „Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015” prezentat de savanții Institutului de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei la 01 februarie 2015 se menționa că „Republica Moldova, prin organizarea teritorială existentă este un stat extrem de fragmentat, dar cu un grad înalt de centralizare, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a unităților administrativ-teritoriale, lipsesc entitățile locale de autonomie financiar-fiscală și generează constrângeri în procesul decizional al acestora”.⁷³

În același timp trebuie de avut în vedere faptul că în dezbaterile academice nu există un consens referitor la criteriile definitorii ale unui stat fragmentat. P. Swianiewicz propune de a numi sisteme „fragmentate” acele sisteme în care o proporție considerabilă (peste 25%) a colectivităților locale este mai mică de 1000 locuitori, în timp ce o vastă majoritate (peste 66%) este mai mică de 5.000.⁷⁴ Iar potrivit opiniei lui I. Kopric, se poate face următorul algoritm al fragmentării: colectivitățile foarte mici sunt cele cu mai puțin de 1.000 de locuitori; colectivitățile mici sunt cele cu mai puțin de 5.000 de locuitori; colectivitățile de dimensiuni medii au între 5.000 și

⁷¹ Mihalache F., Croitoru A. Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2014, nr. 2 (35), p. 54.

⁷² Conceptul de reformă a administrației publice locale, p. 10. <https://primariiputernice.gov.md/sites/default/files/2026-4/Concept%20Reforma%20APL.pdf>

⁷³ Propunerile Academiei de Științe a Moldovei pentru Guvern la cele mai relevante provocări pentru Republica Moldova în 2015. <http://iiesp.asm.md/?p=3384>

⁷⁴ Swianiewicz P. Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. In: Consolidation or fragmentation. Budapest: OSI/LGI, 2002, p. 300.

15.000 de locuitori; colectivitățile mari cuprind între 15.000 și 40.000 de persoane, în timp ce colectivitățile locale extrem de mari au peste 40.000 de locuitori.⁷⁵

Republica Moldova se confruntă cu una dintre cele mai accentuate crize demografice, caracterizată prin scăderea constantă a numărului de locuitori, migrația externă masivă și îmbătrânirea accelerată a populației. În perioada 2014-2024 numărul populației a scăzut cu cca 13,6%, cu 7,5 % s-a diminuat ponderea tinerilor de 20-29 ani, în timp ce ponderea vârstnicilor de 60-69 ani a crescut cu 4,6 %, cu o creștere mai accentuată în mediul rural – cu 6,2 %.⁷⁶ Aceste fenomene nu reprezintă doar provocări sociale, ci constituie factori structurali care afectează direct capacitatea de funcționare a administrației publice subnaționale.

În perioada 2014-2024, în toate raioanele și în municipiul Bălți, s-a înregistrat o descreștere a populației. În 28 de raioane, scăderea populației a fost cu peste 20%. Cea mai mare scădere a populației au înregistrat raioanele Ocnița (-29,5%), Leova (-29,2%), Briceni (-28,7%) și Cantemir (-28,5%). O descreștere mai puțin accentuată a populației s-a înregistrat în municipiul Bălți (-5,9%), raionul Ialoveni (-12,9%) și UTA Găgăuzia (-14,9%).⁷⁷

Depopularea are un impact negativ asupra mediului rural, unde numeroase localități au pierdut o parte semnificativă a populației active. În multe unități administrativ-teritoriale populația rezidentă este sub pragul critic necesar pentru susținerea unui aparat administrativ minim funcțional. Această situație favorizează apariția unor entități administrative „formale”, care există juridic, dar care nu mai dispun de populația necesară exercitării funcțiilor publice.

Fragmentarea teritorială, menținută în pofida declinului demografic, amplifică efectele negative ale acestor tendințe. Menținerea unui număr mare de unități administrativ-teritoriale de dimensiuni mici, în contextul scăderii numărului populației, conduce la diluarea resurselor administrative și la creșterea costurilor administrative la nivel local și intermediar.

Republica Moldova se înscrie în categoria statelor europene cu un parcurs de reformă administrativă incomplet și fracționat. Moștenirea sovietică, combinată cu reforme succesive parțiale și reversibile, a generat o structură teritorial-administrativă eterogenă, lipsită de coerență funcțională și nesustenabilă.

Deși principiile descentralizării și autonomiei locale sunt consacrate constituțional și reflectate în cadrul normativ național, implementarea lor este profund afectată de

⁷⁵ Kopric I. Consolidation, Fragmentation, and Special Statutes of Local Authorities in Europe. In: Croatian and Comparative Public Administration, no. 12(4), 2012, p. 1176-1178.

⁷⁶ Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: Caracteristici demografice ale populației1. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-caracteris-10121_61953.html.

⁷⁷ Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: distribuția geografică a populației. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-distributi-10121_61877.html.

fragmentarea teritorială, de capacitatea administrativă redusă a unităților teritorial-administrative și de dependența financiară structurală față de bugetul de stat.

Comparativ cu alte state din Europa Centrală și de Est, care au realizat reforme administrative funcționale, Republica Moldova a evitat, până în prezent, o reformă profundă a nivelului subnațional, preferând ajustări incrementale, care nu au abordat problema de fond a viabilității administrative.

Unul dintre paradoxurile administrației publice subnaționale din Republica Moldova constă în discrepanța majoră dintre cadrul normativ existent și realitatea funcțională din colectivitățile teritoriale. Legislația atribuie autorităților administrației publice subnaționale competențe extinse în domenii esențiale precum educația, asistența socială, infrastructură sau dezvoltare economică, fără a asigura însă resursele și capacitățile necesare exercitării acestora.

Această discrepanță produce un efect cumulativ de delegitimare instituțională: administrația locală și intermediară sunt percepute de cetățeni ca fiind responsabile pentru disfuncționalități pe care, în realitate, nu are capacitatea să le depășească. În același timp, dependența de autoritățile centrale limitează autonomia decizională și transformă autoritățile publice subnaționale în simple extensii administrative ale guvernului.

În afară de caracteristicile cantitative, structurile administrative subnaționale sunt influențate și de configurarea entităților teritoriale. Avem în vedere imperfecțiunea stabilirii hotarelor. Din perioadele anterioare au fost moștenite nesuprapunerea hotarelor raioanelor administrative, economice și etnice, fapt care perturbază actul administrării și-i scade eficiența (este cazul UTA Găgăuzia, a raionului Taraclia și a raionului Cahul).

Capacitatea administrativă exprimată prin ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o entitate teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor poate fi un indicator important în stabilirea dimensiunii teritoriale, dar și factor explicativ pentru diferențele înregistrate în dezvoltarea social-economică.⁷⁸ *Legea nr. 764-XV din 27.12.2001* statuează că „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale”. Astfel, art. 11, alin. 3 al *Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006* prevede în mod expres: a) „unitatea administrativ-teritorială” trebuie să dispună de capacitate administrativă, iar potrivit prevederilor alin. 2 al art. 11, „capacitatea administrativă este recunoscută ca fiind adecvată statutului legal al unei autorități publice locale când cheltuielile administrative ale acesteia nu depășesc 50 la sută din suma totală a veniturilor proprii,

⁷⁸ Secieru A., Stratulat O. *Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. În: Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova*. Chișinău: Epigraf, 2006, p. 21.

defalcărilor de la impozitele și taxele de stat și transferurilor cu destinație generală”); b) numărul populației „unității administrativ-teritoriale” este mai mare decât numărul minim necesar stipulat în art. 17, alin. 2 al *Legii nr. 764-XV din 27.12.2001*. Astfel, elementul hotărâtor al capacității administrative este dat de volumul veniturilor proprii din suma veniturilor colectivității locale. Deși reprezintă un indicator important, exprimăm opinia că nu ar trebui să fie unicul. Aspectele tipice ale capacității administrative ar trebui să includă: calitatea funcționarilor publici, gradul de aplicare a tehnologiilor informaționale în activitate, stilurile de interacțiune. Prezența unor resurse financiare și simpla contabilizare a cheltuielilor nu vorbește despre calitatea și eficiența realizării sarcinilor.⁷⁹ Capacitatea autorităților administrației publice locale este adesea considerată insuficientă pentru a justifica o descentralizare reală, adică transferul de competență și autoritate pentru domenii de la nivel central la nivel local. Pentru statele din spațiul postsovietic, capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale reprezintă o reală problemă, având drept efect renunțarea guvernelor centrale la descentralizarea autorității în sfera realizării politicilor publice. Disfuncțiile nivelurilor local și regional de exercitare a puterii publice în țările care parcurg calea edificării societății democratice sunt considerate a fi una dintre cauzele principale ale insuccesului realizării reformelor democratice în aceste țări.⁸⁰

Dezvoltarea socială și economică a Republicii Moldova este caracterizată de o neomogenitate accentuată, polarizată și cu dezechilibre teritoriale pronunțate. Acest sistem de distribuire teritorială a puterii publice este unul inefficient, depășit de timp și care nu permite funcționarea eficientă a autorităților publice.

Sistemul organizării teritoriale a puterii publice existent în Republica Moldova a fost edificat în spiritul uzanțelor statului centralizat și în baza unor valori depășite de timp. Dimensiunea relativ mică a colectivităților teritoriale de ambele niveluri în combinație cu potențialul economic și social scăzut afectează în mod negativ capacitatea instituțională, financiară și administrativă a autorităților administrației publice subnaționale în îndeplinirea funcțiilor atribuite.⁸¹

Disparitățile teritoriale existente în Republica Moldova reprezintă o potențială sursă de instabilitate politică și socială, deoarece contribuie la amplificarea antagonismelor sociale. Inegalitatea în dezvoltare și disparitățile regionale reprezintă consecințe ale disfuncționalităților structurale ale sistemului economic și social care trebuie soluționate pentru a reduce inegalitatea dezvoltării colectivităților teritoriale subnaționale.

⁷⁹ Cornea V. Activitatea administrației publice: abordare sociologică. Cahul: USC, 2009, p. 36-41, 109.

⁸⁰ De Vries M.S., Sobis I. Consolidation in local government. An international comparison of arguments and practices. <http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304041306060.Sobis%20final.pdf>.

⁸¹ Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf.

Comisia Europeană, în raportul analitic privind evaluarea capacității Republicii Moldova de a-și asuma obligațiile de aderare la Uniunea Europeană, publicat la 02 februarie 2023, constata existența unor disparități semnificative atât în mediul urban, cât și în cel rural privind furnizarea serviciilor de bază, educație și piața muncii, „deoarece resursele sunt concentrate în capitală și în câteva orașe mijlocii”, iar nivelul scăzut de urbanizare și cotele mari ale emigrației afectează dezvoltarea țării. Dezvoltarea și coeziunea regională este îngreunată din cauza fragmentării teritoriale: 844 de autorități publice locale rurale (86%) au o populație mai mică de 5 000 de locuitori.⁸²

Există discrepanțe accentuate în dezvoltarea social-economică la nivelul regiunilor de dezvoltare. Referitor la evoluția dezvoltării sociale și economice a regiunilor, în *Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 40 din 26 ianuarie 2022, se constata „perpetuarea unor discrepanțe sesizabile interregionale”, existând două regiuni de dezvoltare care au performanțe peste media națională (Regiunea de dezvoltare UTA Găgăuzia și Regiunea de dezvoltare Centru) și alte două regiuni care au performanțe sub media națională (Regiunile de dezvoltare Nord și Sud).⁸³ Această diferențiere dintre regiunile de dezvoltare a început să se manifeste încă din anii 1990, continuând să se intensifice până în prezent. Există mai mulți factori care influențează acest decalaj, cei mai importanți fiind următorii:

- a) distanța față de municipiul Chișinău (favorizarea relativă a Regiunii de dezvoltare Centru și defavorizarea Regiunilor de dezvoltare Sud și Nord);
- b) activismul autorităților administrației publice locale (favorizarea relativă a UTA Găgăuzia de statutul său special de autonomie și gradul mai avansat de descentralizare financiară și administrativă);
- c) productivitatea în agricultură (relativ mai joasă în Regiunea de dezvoltare Sud și mai înaltă în Regiunea de dezvoltare Nord și Centru);
- d) coeficientul de îmbătrânire a populației (defavorizarea relativă a Regiunii de dezvoltare Nord);
- g) extinderea zonelor economice libere și investițiile străine directe din ele (favorizarea relativă a Regiunii de dezvoltare Centru și a Regiunii de dezvoltare UTA Găgăuzia).⁸⁴

Una din marile provocări cu care se confruntă Republica Moldova în ceea ce privește dezvoltarea sa durabilă este repartizarea neuniformă a veniturilor pe regiuni.

⁸² European Commission. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf.

⁸³ *Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 40 din 26 ianuarie 2022. Monitorul Oficial nr. 88-95/238 din 01.04.2022.

⁸⁴ Ibidem.

Disparitățile existente sunt o reminiscență a perioadei sovietice, datorită industrializării neuniforme și urbanizării incomplete a țării, procese amplificate în perioada de tranziție.⁸⁵ Cu toate că au trecut deja peste trei decenii de la destrămarea Uniunii Sovietice, datele prezentate în Tabelul 1 confirmă, existența disparităților regionale și a repartizării neuniforme a veniturilor pe regiuni. E lesne de observat discrepanța existentă între municipiul Chișinău și celelalte regiuni și, ceea ce este foarte grav, perpetuarea tendințelor centralizatoare în diferite domenii ale vieții sociale. De exemplu, în 2019 raportul produsul intern brut regional pe locuitor dintre Municipiul Chișinău și Regiunea de dezvoltare Sud era de 4,95 ori mai mare, în anul 2021 era de 4,58, având o scădere nesemnificativă, iar în anul 2023 era deja de 4,63 ori mai mare.

Tabelul 2.1: Produsul intern brut regional pe locuitor, prețuri curente, lei

Regiuni de dezvoltare	2019	2020	2021	2022	2023
Centru	39 961	39 985	49 617	56 329	66 439
Mun. Chișinău	188 382	180 118	217 987	255 217	278 210
Nord	43 602	42 958	51 746	57 464	68 724
Sud	38 029	37 760	47 546	51 339	60 094
UTA Găgăuzia	39 206	37 484	46 012	52 588	61 593

Sursa: Conturi naționale și regionale: Culegere statistică. Ediția 2023. Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2023, p. 56; Conturi Naționale, 2024; Conturi Regionale, 2023. Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2026, p. 56.

Există inegalități semnificative, după cum rezultă și din datele prezentate în Tabelul 2, în ceea ce privește veniturile disponibile ale populației între Chișinău și celelalte regiuni statistice.

Tabelul 2.2: Veniturile disponibile ale populației pe regiuni statistice, 2019-2025

Ani	Chișinău	Nord	Centru	Sud
	Lei, medii lunare pe o persoană			
2019	4 184,5	2 507,9	2 530,4	2 356,4
2020	4 355,0	2 729,7	2 811,2	2 524,5
2021	5 062,3	3 045,8	3 059,1	2 985,5
2022	6 400,7	3 639,9	3 670,0	3 420,8
2023	7 376,8	4 010,5	4 137,7	3 831,8
2024	7 854,7	4 478,3	4 286,2	4 100,7
2025	8 844,6	4 424,1	4 542,4	4 286,6

Sursa: <https://statbank.statistica.md/>

⁸⁵ Morcotilo Iu. Dezvoltarea regională și două realități paralele. Chișinău: Expert-Grup, 2014, p. 4.

După cum s-a menționat, principalul pol de concentrare regională a populației ocupate în întreprinderile active, a PIB-ului, a producției industriale și de servicii, precum și a investițiilor continuă a fi municipiul Chișinău, care este avantajat, comparativ cu celelalte regiuni fiind specializat în industrie și servicii, pe când restul regiunilor – în agricultură. Sectorul de servicii, de asemenea, este supra-concentrat în Chișinău și are o importanță minoră în restul regiunilor. Atractivitatea investițională a Chișinăului se datorează existenței unei infrastructuri fizice și economice mai bune, o cerere de mărfuri și servicii mai înaltă, acces mai larg la diverse resurse și servicii aferente dezvoltării afacerilor.

Și *Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028*, constata că dezvoltarea Republicii Moldova este influențată de „avansarea modelului monopolar de dezvoltare, caracterizat de concentrarea disproporționată a resurselor și bunăstării în municipiul Chișinău, pe fundalul marginalizării crescânde a regiunilor periferice”. Ponderea municipiului Chișinău în PIB la începutul anilor 2000 a depășit 45%, ulterior crescând până la 56 % în 2013 și peste 59 % în anul 2018, menținându-se tendințele de depășire a pragului de 60% în anii următori. La începutul anului 2020 în municipiul Chișinău erau concentrate:

- 68 % din volumul investițiilor capitale, inclusiv peste 81 % din totalul investițiilor finanțate de stat,
- 62 % din toți economici și peste 72 % din totalul cifrei de afaceri,
- 69 % din volumul construcțiilor, inclusiv peste 60 % din construcțiile locative noi (în anii 2016-2020 peste 70% din totalul investițiilor în construcții locative din țară au fost concentrate în municipiul Chișinău și în raioanele limitrofe),
- 50 % din numărul locurilor de muncă existente în economia formală.⁸⁶

Ponderea municipiului Chișinău în totalul populației Republicii Moldova a crescut de la 18 % la începutul anilor 2000 la 21,2 % în anul 2005 și 23,4% în 2020.⁸⁷ Potrivit datelor Recensământului populației din 2024, 29,9% din populație locuia în municipiul Chișinău, comparativ cu 22,1% la recensământul din 2014, sau în creștere cu 7,8 %.⁸⁸

Distribuția teritorială a populației denotă o tot mai mare concentrare a populației în municipiul Chișinău, căruia îi revine cel mai mare număr de populație printre regiunile de dezvoltare și municipii – de 720,1 mii locuitori cu reședință obișnuită (29,9% din totalul populației), urmat de regiunile de dezvoltare Centru cu 670,1 mii

⁸⁶ Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 40 din 26 ianuarie 2022. Monitorul Oficial nr. 88-95/238 din 01.04.2022.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: distribuția geografică a populației. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-distributi-10121_61877.html.

locuitori (27,8%) și Nord - cu 608,7 mii locuitori (25,3%). Cel mai mic număr de populație printre regiunile de dezvoltare îl au regiunea de dezvoltare Sud - cu 306,7 mii locuitori (12,7%) și UTA Găgăuzia, cu 103,7 mii locuitori (4,3%).⁸⁹

Decalajul existent dintre condițiile de trai și oportunitățile de dezvoltare profesionale au aprofundat tendințele migrației interne către municipiul Chișinău, în mod special a persoanelor tinere și a populației active. Din această cauză municipiul Chișinău este unica regiune în care se atestă o continuă dinamică demografică pozitivă,⁹⁰ în contextul depopulării și îmbătrânirii populației din celelalte regiuni.

Cu toate acestea, după cum se constată și în *Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028* municipiul Chișinău nu a reușit să se transforme dintr-un „pol național de absorbție” într-un „pol național de difuzie” a prosperității, capabil să genereze bunăstare pentru celelalte regiuni ale Republicii Moldova.⁹¹

Decalajul de dezvoltare dintre municipiul Chișinău și celelalte regiuni afectează negativ competitivitatea economică a Republicii Moldova și indicatorii medii de calitate a vieții cetățenilor, creând premisele necesare pentru perpetuarea migrației externe și interne. Datele din Tabelul 3 ilustrează faptul că numărul emigranților din municipiul Chișinău, raportat la numărul total al populației) este semnificativ mai mic comparativ cu celelalte regiuni – doar 17,9%.

Tabelul 2.3: Numărul emigranților în profil teritorial

Regiuni	2019	2020	2021	2022	2023
Total pe țară	153 286	72 372	113 769	241 448	130 084
Mun. Chișinău	32 552	14 150	19 919	46 512	23 336
Nord	41 064	19 986	34 289	71 763	39 096
Centru	49 310	23 539	35 369	73 573	40 241
Sud	24 481	11 553	18 540	38 685	21 299
U.T.A Găgăuzia	5 879	3 144	5 652	10 915	6 112

Sursa: Statistica teritorială. Ediția 2023. Chișinău: BNS, 2023, p. 47; Statistica teritorială. Ediția 2022. Chișinău: BNS, 2022, p. 44; Statistica teritorială. Ediția 2025. Chișinău: BNS, 2025, p. 45.

Există discrepanțe și în ceea ce privește contribuția regiunilor de dezvoltare la formarea Produsului Intern Brut (PIB). De exemplu, în anul 2021 contribuția regiunilor de dezvoltare la formarea PIB-ului a fost următoarea: Nord – 15,3 %, Centru –

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 40 din 26 ianuarie 2022. Monitorul Oficial nr. 88-95/238 din 01.04.2022.

⁹¹ Ibidem.

15 %, mun. Chișinău – 60,4 %, Sud – 7 %, UTA Găgăuzia – 2,3 %, ⁹² iar în anul 2023 a fost atestată următoarea situație: Nord – 14,9 %, Centru – 15 %, mun. Chișinău – 61,2 %, Sud – 6,5 %, UTA Găgăuzia – 2,4 %. ⁹³

Studiul privind centrele urbane de dezvoltare în Republica Moldova, aprobat prin Decizia Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale nr. 13/18 din 16.11.2018 și publicat în 2020, confirmă existența în Republica Moldova a unor „dezechilibre regionale importante, cauzate de existența unei structuri de producție predominant agricole și cu un nivel jos de urbanizare”, constatând o situație în care regiunile „nu manifestă suficient potențial pentru o dezvoltare dinamică, care să poată face față competiției internaționale și regionale”. Se mai menționa și faptul că Republica Moldova nu are o dezvoltare organică, având un sistem de orașe care este distorsionat. Cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți celelalte municipii și orașe au o populație de sub 50 000 locuitori. ⁹⁴

Teritoriul Republicii Moldova are o întindere de la Nord la Sud de 339 km, iar de la Vest la Est – 155 km și ocupă o suprafață de 33,8 mii km², ⁹⁵ comparabilă cu o regiune de dezvoltare din România. De exemplu, Regiunea de Dezvoltare Nord-Est a României, aflată la hotar cu Republica Moldova are o suprafață de 36,85 mii km² (15,46% din suprafața totală a țării) și are în componența sa 6 județe: Bacău, Botoșani, Neamț, Iași, Suceava și Vaslui.

Existența și vitalitatea Republicii Moldova depind foarte mult de modalitatea în care vor fi minimalizate consecințele disparităților teritoriale existente și de organizare teritorială eficientă a puterii publice fapt ce va contribui la o mai bună guvernare. Numai astfel se poate asigura Republicii Moldova o perspectivă de a ieși depăși starea determinată de trecutul sovietic și de a se încadra în familia statelor europene.

Astfel, după cum rezultă din datele prezentate, sistemul actual al organizării teritoriale a puterii publice nu corespunde standardelor societății democratice și nici complexității sarcinilor și provocărilor cărora ar trebui să le facă față. Eficiența puterii publice la toate nivelurile și în toate domeniile de activitate este una scăzută, sistemul existent devenind, practic, un obstacol în calea realizării progresului social. Ineficiența activității autorităților puterii publice subnaționale se datorează, în mare parte, modului irațional de organizare teritorială, repartizării incoerente a responsabilităților dintre nivelurile de exercitare a puterii publice. Organizarea teritorială defectuoasă a

⁹² Conturi naționale și regionale: Culegere statistică. Ediția 2023. Chișinău: BNS, 2023, p. 65.

⁹³ Conturi Naționale, 2024; Conturi Regionale, 2023. Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2026, p. 65.

⁹⁴ Studiu privind centrele urbane de dezvoltare în Republica Moldova (2020). <https://www.mediu.gov.md/ro/content/studiul-privind-centrele-de-dezvoltare-urban%C4%83-%C3%AEnrm>.

⁹⁵ Anuarul statistic al Republicii Moldova, ediția 2023. Chișinău: BNS, 2023, p. 11.

puterii publice subnaționale are drept consecință nerealizarea sarcinilor sale esențiale, fapt care diminuează gradul de satisfacere a intereselor vitale ale populației, cât și implicarea ei în procesul decizional regional și local. Modul irațional de organizare teritorială a puterii publice subnaționale a accentuat constant decalajul între obiectivele transformării social-politice: crearea instituțiilor democratice, statului de drept, societății pluraliste și a economiei de piață, realizarea unității naționale și consolidarea suveranității, pe de o parte, și rezultatele obținute - pe de altă parte.

Necesitatea reformării organizării administrativ-teritoriale existente este condiționată de următoarele fenomene:

- Urmare a diverselor procese de reformare și modernizare a administrației publice subnaționale au fost extinse responsabilitățile autorităților publice locale de ambele niveluri dar organizarea teritorială a puterii publice a rămas aceeași. Din acest motiv, autoritățile publice nu sunt în măsură să realizeze responsabilitățile atribuite în mod eficient și să furnizeze populației servicii de calitate.
- Actuala organizare teritorială a administrației publice subnaționale împiedică realizarea procesului de descentralizare și sporirea rolului puterii publice subnaționale în administrarea treburilor publice.
- Colectivitățile teritoriale locale nu dispun de o bază financiară și resurse materiale necesare, iar capacitățile lor de a concentra resurse financiare sunt insuficiente. Veniturile colectivităților locale pe cap de locuitor diferă considerabil.
- O bună parte a colectivităților locale nu sunt în măsură să asigure propria lor dezvoltare social-economică, să identifice în mod independent investitori și să atragă investiții pentru a dezvolta proiecte și să participe la cooperarea regională.
- Din cauza lipsei de fonduri și a funcționarilor calificați, unele autorități locale nu sunt în prezent capabile să asigure elaborarea și implementarea planurilor de amenajare a teritoriului și de dezvoltare socio-economică. Acesta inhibă atragerea investițiilor, schimbarea structurii economice și crearea de noi locuri de muncă.
- În colectivitățile teritoriale locale cu un număr mic de locuitori este dificil de a forma autoritățile publice locale care ar funcționa eficient. Politicienii locali frecvent se avântă pentru a ocupa funcții în autoritățile locale, dar nu întotdeauna își îndeplinesc obligațiunile onest și în cunoștință de cauză.
- În colectivitățile locale în care sunt doar câteva sute de alegători, există probleme în organizarea alegerilor locale, din moment ce numărul de politicieni locali este foarte limitat, alegătorii nu au practic pe cine alege. O astfel de situație nu conduce la crearea unor condiții favorabile pentru dezvoltarea democrației la nivel local.

În consecință, necesitatea reformării organizării teritoriale a administrației publice la nivel subnațional, dictată de existența unui întreg complex de contradicții și probleme care necesită o abordare sistemică pentru a putea fi soluționate, este evidentă.

Un argument plauzibil în favoarea reformării organizării teritoriale a puterii publice subnaționale ține de situația demografică a Republicii Moldova. În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme și procese demografice care își lasă amprenta asupra mai multor domenii, cum ar fi mișcarea naturală a populației, fenomenul migrației, îmbătrânirea și pauperizarea populației. În strânsă legătură cu aceste procese sunt și alte fenomene: depopularea, dezurbanizarea și ruralizarea așezărilor urbane. Starea de lucruri în sfera demografică este influențată de doi factori esențială: modernizarea demografică, ce se caracterizează prin schimbarea comportamentului demografic al populației (scăderea fertilității, amânarea nașterii copiilor pentru vârsta mai matură, diversificarea modelelor familiale) și criza socio-economică de lungă durată, având drept consecințe migrația în masă a populației apte de muncă și păstrarea nivelului înalt al mortalității la vârstă adultă.

Insuficiențele sistemului actual de organizare teritorială a puterii publice subnaționale sunt consecințele:

- lipsei unei viziuni teoretice și a experienței practice în domeniul organizării teritoriale a puterii publice subnaționale în baza principiilor democratice;
- erorilor comise în procesul de constituire și perfecționare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice subnaționale;
- ignorării valorilor, a rolului și importanței organizării teritoriale a puterii publice subnaționale optime pentru funcționarea eficientă a autorităților deliberative și executive intermediare și locale;
- impactului negativ al crizelor economice, sociale și politice asupra dezvoltării la nivel intermediar și local;
- insuficienței resurselor și mijloacelor alocate pentru funcționarea optimă a puterii publice subnaționale.

Deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită, autoritățile publice subnaționale trebuie să se adapteze permanent noilor condiții, realități și necesități sociale. Pentru a face față cerințelor, procesul de modernizare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice trebuie să aibă un caracter continuu. Reformele de anvergură, după cum menționa N. Iorga „sunt chestiuni care rămân totdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile acelea care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor”.⁹⁶

Astfel, reforma organizării teritoriale a puterii publice subnaționale trebuie să răspundă unui dublu scop: pe de o parte, aspirațiilor Republicii Moldova de a se

⁹⁶ Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917, p. 18.

integra în Uniunea Europeană și, în al doilea rând, necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetățenilor. Reforma nu trebuie tratată ca un scop în sine, ca o acțiune izolată, ea trebuind să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau intermediare, ci trebuie stabilită o structură teritorială a puterii publice subnaționale funcțională, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă Republica Moldova. Astfel abordată, reforma trebuie să fie doar o parte componentă a unui întreg mecanism reformativ, necesar pentru o restructurare fundamentală a modelului existent.

Sensul reformei organizării teritoriale a puterii publice subnaționale nu constă în „soluționarea tuturor problemelor” cu care se confruntă societatea, ci în sporirea eficienței actului de administrare: a-l face mai puțin costisitor, mai democratic și mai adaptabil la provocările sociale.

Opțiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii publice subnaționale trebuie să constituie rezultatul unor ample dezbateri publice. Experiența internațională arată că în toate țările în care a avut loc procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice subnaționale, reforma a fost rezultatul unei munci asidue pentru identificarea unor compromisuri și a unui dialog constructiv între autoritățile publice statale, colectivitățile teritoriale subnaționale și societatea civilă. De asemenea, în procesul reformării organizării teritoriale a puterii publice subnaționale nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

Analiza practicii internaționale în materie de organizare teritorială a puterii publice, a consecințelor aplicării diverselor variante ale structurilor administrative la nivel subnațional, precum și a studierii argumentelor *pro* sau *contra* acestor structuri în diferite state ne permit să constatăm că procesul organizării teritoriale a puterii publice subnaționale este determinat nu numai de factori obiectivi, dar și de cei subiectivi. În acest sens, reforma nu constă numai în schimbarea legilor, structurilor și instituțiilor, ci mai ales în schimbarea mentalității și a metodelor de soluționare a problemelor colectivităților teritoriale subnaționale.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice este necesară în condițiile în care sistemul existent nu mai răspunde necesităților sociale, dar trebuie efectuată în limitele Constituției, fără împărțirea țării în structuri independente cu conținut etnic. Într-o societate divizată și politizată, cu influențe etnopolitice și geopolitice procesul de consolidare a colectivităților teritoriale regionale și locale ar trebui realizat etapizat și cu crearea, în prealabil, a unui curent motivațional economic și socio-cultural. Prin scopurile și obiectivele sale reforma trebuie să asigure condiții

egale pentru toți cetățenii, independent de statusul său social și apartenența etnică.

Reforma este o chestiune mult mai realistă decât majoritatea „priorităților” din programele electorale și guvernamentale, sloganurile opoziției și blogurile experților, vehiculate în spațiul public. Este problema în care o mare parte din societatea moldovenească polarizată, poate ajunge la un numitor comun, astfel ca toate părțile să profite de beneficiile reformei. Organizarea teritorială a puterii publice trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a sarcinilor ce vor reveni sistemului în viitor.

Anume din aceste considerente reformarea organizării teritoriale a puterii publice subnaționale este necesară. În același timp, realizarea reformei este unul dintre cele mai importante instrumente în procesul de edificare a statului Republica Moldova și de transformare a societății de tip sovietic în societate civilă.

În consecință, necesitatea reformei decurge din analiza stării de fapt, când organizarea teritorială a puterii publice de sorginte sovietică nu mai face față cerințelor societății democratice, care este edificată în baza altor valori, deosebite de cele sovietice. Este imposibil de a edifica o societate democratică în baza valorilor și a mecanismelor sovietice de distribuire teritorială a puterii publice subnaționale.

Având în vedere faptul că la 23 iunie 2022 Republica Moldova a obținut statutul de țară candidat pentru aderarea la Uniunea Europeană, reformarea organizării teritoriale a puterii publice subnaționale trebuie tratată și ca o condiție obligatorie pentru integrarea în Uniunea Europeană.

2.3. Modele de reorganizare administrativ-teritorială la nivel european

Reforma administrației publice subnaționale în conformitate cu standardele europene necesită schimbări și reorientări de fond în cadrul juridic și instituțional. Ralierea legislației în domeniu la standardele europene presupune inițierea unor acțiuni concrete de îmbunătățire a reglementărilor existente și elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituție și Carta Europeană a Autonomiei Locale, care însumează standardele europene în materie de autoadministrare a colectivităților teritoriale locale. Demersul esențial al Cartei este că un grad înalt de autonomie al colectivităților teritoriale locale este piatra de temelie a oricărui sistem democratic și obligă părțile semnatare să aplice reguli de bază care ar garanta independența administrativă și financiară a autorităților publice locale.

Modele de reorganizare teritorială a puterii subnaționale. În prezent s-au conturat trei modele de reformă atemporale, teoretizate și aplicate de-a lungul timpului și în diferite regiuni ale lumii: a) modelul de „sus în jos” („top-down”), b)

modelul de „jos în sus” („bottom-up”) și modelul instituțional. Toate cele trei modele prezintă atât avantaje, cât și anumite limite.⁹⁷

Modelul reformei „de sus în jos” se bazează pe premisa că liderii aflați la vârful organizațiilor și sistemelor de guvernare au capacitatea de a vedea „imaginea de ansamblu”, de a identifica problemele și de a determina soluțiile adecvate pentru reformă și schimbare.

Modelul opus reformelor „de sus în jos” este modelul „de jos în sus”, în care reformele sunt inițiate de la nivelul societății, prin mișcări sociale, mobilizare politică, proteste sau revoluții. Aceste procese urmăresc fie schimbări fundamentale, fie transformări revoluționare totale. Totuși, majoritatea mișcărilor sociale de tip „de jos în sus” au produs doar reforme limitate, schimbări cosmetice sau au fost reprimite prin intervenții coercitive și militare, mai ales în statele din America Latină, Asia și Africa.

Conform unor evaluări teoretice și empirice, atât reformele „de sus în jos”, cât și cele „de jos în sus” au înregistrat frecvent rezultate limitate sau chiar eșecuri. Ambele modele de reformă prezintă probleme semnificative și sunt departe de a fi ideale. Modelul „de sus în jos” tinde să ignore detaliile specifice, nevoile concrete și realitățile existente la nivel local și intermediar. Acesta presupune că decidenții aflați la nivel central cunosc cel mai bine problemele și soluțiile, însă în practică populația și actorii subnaționali sunt adesea cei care înțeleg mai bine situațiile concrete și necesitățile reale ale colectivităților teritoriale subnaționale. În cazul modelului „de jos în sus” soluțiile generate la nivel subnațional pot fi adecvate pentru anumite regiuni sau colectivități teritoriale, însă nu pot fi generalizate automat ca modele ideale pentru întregul stat sau pentru alte contexte sociale și instituționale. Astfel, ceea ce funcționează eficient într-o localitate poate fi inadecvat într-o altă regiune cu caracteristici economice, culturale sau administrative diferite.

Pentru depășirea acestor deficiențe, a fost propus un al treilea model de reformă și schimbare – modelul instituțional. Acest model are un caracter mai cuprinzător și mai flexibil, fiind capabil să răspundă diferitelor contexte, condițiilor concrete și necesităților specifice. Modelul instituțional este considerat o abordare mai „realistă”, deoarece încearcă să adapteze reformele la circumstanțe, situații și structuri instituționale existente. Cu toate acestea, chiar și în cadrul modelului instituțional, conținutul efectiv al reformelor trebuie definit în funcție de nevoile exprimate, cerințele societății și obiectivele urmărite. Astfel, succesul reformelor de-

⁹⁷ Farazmand, A. Privatization or reform: International case studies. Praeger, 2001; Farazmand, A. Comparative governance reforms: The good, the bad, and the ugly; and the sound governance. In: *Public Organization Review: A Global Journal*, 2017, no. 17(October), pp. 595–617; Peters, G. Government reorganization: Theory and practice. In: A. Farazmand (Ed.) *Modern organizations: Theory and practice*. Praeger, 2002, pp. 159–180; Farazmand, A. Governance Reforms Across Time and Space: An Introduction to the Book. In: Farazmand, A. (eds) *Comparative Governance Reforms. Public Administration, Governance and Globalization*, vol 52. Springer, Cham, 2024, p. 6.

pinde nu doar de modelul adoptat, ci și de capacitatea acestuia de a răspunde adecvat realităților sociale, administrative și politice specifice.⁹⁸

Modalități de reformare a administrației publice subnaționale. Comparând procesele de reformă care au avut loc în Europa pot fi identificate modalități diferite de reformare a administrației publice locale în funcție de configurațiile instituționale și tradițiile administrative existente:

- **Grupul Nord și Central-European.** În sistemele administrative locale din Europa de Nord și Centrală, unde autonomia locală funcționează – adică administrațiile locale dispun de responsabilități funcționale extinse și de un grad considerabil de discreție decizională – se observă eforturi puternice de sporire a eficienței administrației publice locale. Cu toate acestea, reformele participative sunt și ele frecvente, mai ales în statele federale precum Germania și Austria. Există însă și o excepție – Elveția, unde preocuparea principală o constituie reformele manageriale, deoarece nivelul participării cetățenești prin mecanisme de democrație directă este deja la un nivel înalt.

- **Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord.** În Regatul Unit, deși nivelul local beneficiază de o autonomie mai redusă decât în sistemele administrației locale din Europa de Nord și Centrală, pot fi observate schimbări semnificative. Aceste transformări par să fie strâns legate de statutul neconstituționalizat al administrației locale britanice, care oferă Parlamentului o libertate considerabilă în modelarea structurilor și proceselor administrației locale într-o direcție sau alta.

- **Grupul Sud-European.** Administrațiile locale din grupul statelor sud-europene manifestă un nivel mult mai redus de activitate reformatoare, cu excepția Italiei. În scopul limitării influenței partidelor politice, administrația locală italiană a cunoscut transformări semnificative acum două decenii, urmând modelul vecinilor săi nordici. Franța, Spania și Grecia au urmat însă traiectorii reformatoare diferite. Reformele participative sunt comparativ reduse sau chiar inexistente în toate aceste state. Reformele manageriale au o anumită importanță, însă intensitatea lor este mult mai scăzută comparativ cu reformele din Europa de Nord. În cele din urmă, Spania și Grecia, considerate democrații târzii ale Europei Occidentale, rezultate din al doilea val de democratizare din anii 1970, continuă să se confrunte cu probleme legate de reformele teritoriale.⁹⁹

Diferențe dintre vechile și noile democrații. În Europa, există o diferență semnificativă între „vechile” și „noile” democrații. Începând cu anii 1990, fostele

⁹⁸ Farazmand, A. Governance Reforms Across Time and Space: An Introduction to the Book. In: Farazmand, A. (eds) Comparative Governance Reforms. Public Administration, Governance and Globalization, vol 52. Springer, Cham, 2024, pp. 5-6.

⁹⁹ Vetter, A. & Kersting, N. Reforming local government. Heading for efficiency and democracy. In: Kersting, N., & Vetter, A. (Eds.). Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency (Vol. 4). Springer science & Business Media, 2013, pp. 347-348.

state comuniste au fost nevoite să-și adapteze structurile instituționale la standardele democratice, să răspundă cerințelor cetățenilor privind bunăstarea economică și să integreze opiniile acestora în procesele de elaborare a politicilor publice.

Aceste sisteme s-au confruntat simultan cu multiple provocări ale dezvoltării instituționale. Transformările administrațiilor locale din Europa Centrală reflectă încă modul în care aceste state gestionează diferitele provocări ale tranziției sistemice. Pe de o parte, problemele legate de organizarea teritorială și distribuția funcțională a competențelor rămân de importanță majoră. Pe de altă parte, au fost depuse în același timp eforturi impresionante pentru consolidarea atât a eficienței administrației locale, cât și a dimensiunii participative a democrației locale.

În timp ce în Europa Occidentală eficiența administrației locale și intermediare pare să reprezinte obiectivul principal al reformelor actuale, această constatare nu este pe deplin valabilă pentru noile democrații. În acestea, ambele componente ale legitimității democratice, atât cea funcțională, cât și cea participativă, par să fie urmărite cu aceeași intensitate. Excepții par a fi Letonia și Estonia, unde gradul redus de autonomie locală și reforma administrativ-teritorială a constituit elementul central al reformei administrației locale.

Reformele sectorului public sunt adesea percepute ca o muncă de Sisif, în care blocajele existente la diferite niveluri instituționale conduc doar la abordări lente și incrementale. Unii autori vorbesc chiar despre implementarea simbolică a reformelor: „Cu cât se schimbă mai mult, cu atât rămâne mai mult la fel.” Totuși, analiza reformelor administrației publice subnaționale din Europa începând cu anii 1990 evidențiază existența unui val amplu de transformări.

Repere de reflecție pentru Republica Moldova. În general, analizând procesele reformatoare din Europa, constatăm că atât democrația, cât și eficiența au constituit dimensiuni importante ale agendelor de reformă. Evaluarea empirică demonstrează că distanța dintre eficiența administrației subnaționale și democrația la nivelul subnațional nu este atât de mare pe cât se afirmă uneori. Această constatare deschide perspective favorabile pentru dezvoltarea unei guvernante locale eficiente și democratice în viitorul apropiat.¹⁰⁰

Influența hotarelor colectivităților teritoriale în a căror limite acționează autoritățile publice sunt cu atât mai stabile, cu cât funcțiile exercitate de autorități sunt mai mult evolute și cu cât mai multe sunt resursele proprii de care dispun. Funcționarea durabilă a unor autorități publice în anumite limite teritoriale constituie un factor important în stabilirea dimensiunii colectivității teritoriale. Atunci când are loc o dezvoltare evolutivă, treptată a societății, acest factor plasează procesele de formare a complexelor și sistemelor teritoriale în cadrul spațial conturat de hotarele administrative. Anume prin aceasta se explică stabilitatea pe termen lung a organizării teritoriale a puterii publice în statele dezvoltate.

¹⁰⁰ Vetter, A. & Kersting, N. Reforming local government. Heading for efficiency and democracy. In: Kersting, N., & Vetter, A. (Eds.). Reforming local government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency (Vol. 4). Springer science & Business Media, 2013, pp. 348-349.

Totuși, spre deosebire de aceste state, Republica Moldova a avut o evoluție istorică diferită, reformele din perioada sovietică i-au schimbat complet structura teritorială transformând-o, în mare măsură, într-o construcție artificială. În condițiile puterii statale hipercentralizate care a dominat câteva decenii, dezvoltarea la nivelul intermediar și local practic a fost unilateral subordonată autorităților centrale, care distribuiau resursele financiare în baza criteriilor departamental și de ramură, fără o coordonare adecvată cu autoritățile publice subnaționale. În asemenea condiții funcțiile autorităților subnaționale practic au rămas nesolicitate. Drept urmare, în Republica Moldova condițiile și factorii obiectivi s-au constituit nu în favoarea rolului stabilizator al organizării teritoriale a puterii publice subnaționale, care a avut un efect redus asupra dezvoltării și amplasării entităților economice, dar și asupra dezvoltării sociale a anumitor raioane și localități.

2.4. Modele și scenarii de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova

Modele de reorganizare administrativ-teritorială premergătoare actualei intenții reformatoare (post-contrareforma din 2003)

În perioada 2010 – 2018 au fost elaborate trei studii analitice dedicate reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Analiza comparativă a celor trei documente evidențiază existența unei evoluții în modul de abordare a reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova comparativ cu perioadele precedente.

Ideile principale. Studiul Expert-Grup din 2010 urmărește identificarea unei structuri administrativ-teritoriale optime prin utilizarea unor criterii economice, geografice și demografice. Accentul principal este plasat asupra eficienței administrative și a economiilor de scară, fiind formulate trei modele alternative: modelul cu un singur nivel, modelul cu două niveluri și cooperarea intercomunală.¹⁰¹

Raportul din 2015 marchează trecerea de la analiza teoretică la evaluarea opțiunilor de politică publică. Autorii nu mai discută exclusiv modele abstracte de organizare teritorială, ci examinează posibilitățile concrete de implementare a reformei și impactul diferitelor forme de amalgamare. În această etapă apare explicit preocuparea pentru fezabilitatea politică și instituțională a reformei.¹⁰²

¹⁰¹ Osoian I. et al., Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert-Grup, 2010. https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Studiu_analitic_asupra_structurii_teritorial-administrative_optimale_a_Republicii_Moldova.pdf.

¹⁰² Ionescu, A., Drezgic, S. & Rusu, I. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău 2015. https://files.acquia.undp.org/public/migration/md/Raport-privind-optiunile-de-reforma-administrativ-teritoriala-a-Republicii-Moldova_24_03_2015.pdf.

Studiul din 2018 analizează reforma prin intermediul unor scenarii modelate spațial și evaluate ex-ante. Dacă documentele anterioare puneau accent pe argumentarea necesității reformei, cercetarea din 2018 se concentrează asupra modului concret în care aceasta ar putea fi implementată.¹⁰³

Prin urmare, între 2010 și 2018 se observă o trecere graduală de la modele teoretice la opțiuni de politică publică, iar apoi la scenarii operaționale de implementare.

Convergențe. Un aspect caracteristic studiilor analizate este o anumită convergență a concluziilor formulate. Deși au fost utilizate metodologii diferite și au fost elaborate în perioade diferite, toate cele trei documente ajung la constatări aproape similare:

- *Fragmentarea administrativ-teritorială.* Prima concluzie comună este că structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova este excesiv de fragmentată. Studiul din 2010 demonstrează că unitățile administrative mici generează costuri administrative disproporționat de mari și dispun de capacități instituționale reduse. Raportul din 2015 confirmă aceeași concluzie și arată că aproximativ 88% dintre unitățile administrativ-teritoriale au mai puțin de 5.000 locuitori. Studiul din 2018 reiterează diagnosticul și demonstrează existența unei relații directe între dimensiunea populației și capacitatea fiscală și administrativă a unităților locale.

- *Argumentarea economiilor de scară.* A doua concluzie comună se referă la existența unor economii importante de scară. Toate cele trei viziuni demonstrează că unitățile administrativ-teritoriale mari pot furniza servicii publice mai eficiente și la costuri mai reduse decât cele mici.

- *Necesitatea consolidării teritoriale.* A treia concluzie comună este că reforma administrativ-teritorială trebuie să includă o anumită formă de consolidare a colectivităților locale. Niciunul dintre cele trei documente nu consideră că simpla modificare a sistemului de finanțe locale sau redistribuirea competențelor poate rezolva problemele structurale existente.

Divergențe. În pofida convergenței diagnosticului, există diferențe importante între soluțiile propuse.

Documentul Expert-Grup urmărește maximizarea eficienței administrative. Modelul cu un singur nivel și cele 111 municipalități propuse reprezintă cea mai radicală variantă de consolidare teritorială analizată în toate cele trei studii.

Raportul din 2015 este mai prudent. Autorii introduc opțiuni intermediare și examinează posibilitatea combinării amalgamării cu alte instrumente instituționale, precum cooperarea intermunicipală și descentralizarea asimetrică.

¹⁰³ Beschieru, I. et al. Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială. https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018_compressed.pdf.

Documentul din 2018 adoptă o perspectivă incrementală. În locul unei singure soluții, sunt propuse trei scenarii distincte, care permit alegerea unui nivel diferit de consolidare în funcție de prioritățile politice și administrative.

Fezabilitatea studiilor. Fezabilitatea celor trei studii examinate a fost analizată din trei perspective:

- *Fezabilitatea administrativă.* Din punct de vedere administrativ, toate cele trei documente demonstrează că reorganizarea teritorială este posibilă. Totuși, studiul din 2018 este singurul care oferă o foaie de parcurs detaliată privind: pregătirea reformei, amalgamarea voluntară, amalgamarea obligatorie, integrarea instituțională, dezvoltarea capacităților administrative. Această contribuție reprezintă un progres metodologic față de studiile anterioare.

- *Fezabilitatea financiară.* Toate documentele evidențiază faptul că beneficiile financiare ale reformei sunt substanțiale. Estimările diferă în funcție de scenariul analizat:

- aproximativ 50–55% economii în cazul amalgamării moderate;
- aproximativ 70–80% economii în cazul amalgamării de mare eficiență;
- reducerea de aproape trei ori a costurilor administrative în modelul cu un singur nivel.

Rezultă că argumentul financiar constituie, în viziunea autorilor, unul dintre cele mai solide fundamente ale reformei.

Fezabilitatea politică. Dimensiunea politică este cea mai problematică. Toate studiile recunosc existența unei contradicții fundamentale: cu cât reforma este mai eficientă din punct de vedere administrativ, cu atât ea devine mai dificil de implementat politic. Modelul cu un singur nivel și scenariul compact oferă cele mai mari beneficii economice și instituționale, însă presupun și cele mai mari costuri politice. În schimb, scenariul moderat este mai ușor de acceptat politic, dar produce efecte mai limitate. Această dilemă explică, în mare măsură, absența unei reforme administrativ-teritoriale majore în Republica Moldova după anul 2003.

Sinteză concludivă. Analiza comparativă a studiilor elaborate în anii 2010, 2015 și 2018 demonstrează existența unui consens tehnico-administrativ aproape deplin privind necesitatea reorganizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Toți autorii ajung la concluzia că actuala structură administrativ-teritorială este excesiv fragmentată și limitează capacitatea administrației publice locale de a furniza populației servicii publice eficiente. Fragmentarea generează costuri administrative ridicate, capacitate fiscală redusă și dificultăți în recrutarea personalului calificat.

Studiul Expert-Grup din 2010 oferă fundamentul teoretic și metodologic al reformei și demonstrează avantajele consolidării teritoriale. Raportul din 2015 transformă această analiză într-un set de opțiuni concrete de politică publică, iar studiul din 2018 dezvoltă scenarii operaționale și mecanisme de implementare.

Tratate în ansamblu, cele trei documente conturează o direcție strategică clară: a) reducerea fragmentării administrativ-teritoriale, b) consolidarea unităților administrative locale, c) profesionalizarea administrației publice locale, d) creșterea autonomiei fiscale, e) transferarea graduală a competențelor către administrațiile locale consolidate, f) transformarea nivelului regional într-un actor al dezvoltării teritoriale.

Analiza comparativă sugerează că scenariul intermediar propus în studiul din 2018 reprezintă probabil compromisul cel mai realist între eficiența administrativă și fezabilitatea politică. Totuși, din perspectiva eficienței instituționale și economice, modelul cu un singur nivel din studiul Expert-Grup și scenariul compact din studiul Beschieru et al. rămân soluțiile care generează cele mai importante beneficii pe termen lung.

În concluzie, cele trei documente analizate nu trebuie privite ca alternative concurente, ci ca etape succesive ale unui proces de reflecție și fundamentare a reformei administrativ-teritoriale. Împreună, ele ar fi putut constitui o platformă solidă pentru proiectarea unei reorganizări administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.

Modele de reorganizare administrativ-teritorială actuale

La 8 aprilie 2026, Guvernul Republicii Moldova a prezentat opiniei publice *Conceptului Reformei administrației publice locale*. În același timp, au fost elaborate și modele alternative privind reforma administrației publice locale. Vom analiza comparativ patru modele distincte de reformă a administrației publice locale și de reorganizare administrativ-teritorială elaborate sau reactualizate în Republica Moldova în ultimul an: modelul propus de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), conceptul de municipalizare elaborat de Coaliția pentru Descentralizare, modelul policentric al Congresului Civic și Formula Baltică propusă de Vasile Tofan. Aceste documente au fost selectate deoarece reprezintă cele mai articulate și influente viziuni asupra reformei administrației publice locale aflate în dezbateră publică.

Modelul CALM

Context. Modelul de reformă promovat de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) apare într-un context marcat de relansarea discuțiilor privind reorganizarea administrativ-teritorială și de apariția unor propuneri care vizau reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale și redimensionarea nivelului al doilea al administrației publice locale. Poziția CALM pornește de la ideea că orice reformă administrativ-teritorială trebuie să fie fundamentată pe o analiză obiectivă a cauzelor care au determinat dificultățile administrației publice locale și să țină cont de experiențele reformelor anterioare. În document se subliniază că Republica Moldova a trecut deja prin două reforme majore ale organizării teritoriale – reforma

județeană și revenirea la sistemul de raioane – fără ca efectele acestora să fie evaluate în mod riguros și fără ca lecțiile învățate să fie valorificate în elaborarea unor noi politici publice.

CALM consideră că dezbaterea publică este adesea concentrată excesiv asupra reorganizării teritoriale, ignorând problemele structurale care afectează funcționarea administrației publice locale. Din această perspectivă, reorganizarea teritorială nu trebuie privită ca un scop în sine, ci ca un posibil instrument pentru atingerea unor obiective mai ample de descentralizare și consolidare a autonomiei locale.

O altă premisă importantă a documentului este necesitatea respectării principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale și a recomandărilor Consiliului Europei privind participarea autorităților locale la elaborarea reformelor care le afectează în mod direct. De aceea, CALM insistă asupra faptului că orice reformă trebuie să fie planificată și implementată prin consultare și consens, evitând abordările impuse exclusiv de la nivel central.

Ideile principale. Elementul central al modelului CALM este afirmația că principala problemă a administrației publice locale din Republica Moldova nu este fragmentarea administrativ-teritorială, ci nivelul insuficient al descentralizării și autonomia locală limitată. Documentul susține că autoritățile publice locale continuă să depindă excesiv de autoritățile centrale în ceea ce privește resursele financiare, competențele și patrimoniul public. În consecință, simpla modificare a limitelor administrative sau reducerea numărului de primării nu poate produce efectele așteptate în lipsa unei descentralizări autentice. Modelul propune o abordare etapizată și graduală, bazată pe mai multe direcții de acțiune:

- *Descentralizarea competențelor.* În primul rând, se propune transferarea unor competențe reale către autoritățile publice locale și clarificarea delimitării responsabilităților dintre nivelurile administrației publice. Autorii consideră că numeroase disfuncționalități provin din suprapunerea atribuțiilor și din lipsa unei delimitări clare între competențele proprii și cele delegate.
- *Descentralizarea financiară.* A doua componentă fundamentală este descentralizarea financiară. Potrivit CALM, autonomia locală nu poate exista în lipsa unor resurse financiare adecvate și previzibile. Din acest motiv, documentul insistă asupra necesității consolidării bazei fiscale locale și reducerii dependenței de transferurile centrale.
- *Consolidarea capacităților administrative.* O altă idee importantă este consolidarea capacităților administrative ale autorităților locale prin dezvoltarea resurselor umane, profesionalizarea aparatului administrativ și stimularea cooperării intercomunitare. În această viziune, eficiența administrației locale trebuie să rezulte din creșterea capacității instituționale și nu exclusiv din reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale.

- *Amalgamarea voluntară.* CALM acceptă posibilitatea amalgamării, însă insistă asupra caracterului său voluntar – autoritățile locale trebuie stimulate să se asocieze și să se reorganizeze prin mecanisme financiare și instituționale atractive, evitându-se impunerea unor soluții administrative obligatorii.
- *Cooperarea intercomunitară.* Documentul acordă o atenție deosebită cooperării intermunicipale și intercomunitare. Aceasta este prezentată ca o soluție flexibilă care permite furnizarea în comun a serviciilor publice fără a afecta identitatea comunităților locale și fără a genera rezistență socială semnificativă.

Avantaje. Modelul CALM prezintă mai multe avantaje importante:

- *Respectarea autonomiei locale.* Primul avantaj constă în compatibilitatea sa cu principiile autonomiei locale. Reforma este concepută pornind de la interesul comunităților locale și nu de la necesitățile administrației centrale. Această abordare este în concordanță cu Carta Europeană a Autonomiei Locale și cu recomandările instituțiilor europene.
- *Fezabilitate politică.* Comparativ cu modelele care presupun reorganizări teritoriale radicale, abordarea CALM este mai ușor de acceptat politic. Ea nu presupune desființarea imediată a unui număr mare de primării și nu generează conflicte majore legate de identitatea colectivităților locale.
- *Reducerea rezistenței sociale.* Caracterul voluntar al amalgamării și accentul pus pe consultare reduc probabilitatea apariției unei opoziții puternice din partea autorităților locale și a populației.
- *Flexibilitate instituțională.* Modelul permite adaptarea soluțiilor la particularitățile locale și regionale. Comunitățile pot opta pentru diferite forme de cooperare și asociere, fără a fi obligate să adopte un model uniform.
- *Compatibilitate cu tendințele europene.* Documentul promovează consolidarea autonomiei locale prin transfer de competențe și resurse, ceea ce îl apropie de tendințele europene moderne privind guvernarea locală.

Dezavantaje. În pofida avantajelor sale, modelul CALM prezintă și anumite vulnerabilități:

- *Ritm lent al reformei.* Caracterul gradual și voluntar al reformei poate conduce la rezultate întârziate. În lipsa unor mecanisme coercitive, procesul de consolidare teritorială poate avansa foarte lent.
- *Menținerea fragmentării administrative.* Deoarece nu urmărește reducerea imediată și semnificativă a numărului unităților administrativ-teritoriale, modelul poate contribui la menținerea unora dintre problemele generate de fragmentarea existentă.
- *Eficiență financiară limitată.* Comparativ cu modelele care presupun amalgamări masive sau restructurări teritoriale profunde, economiile administrative pot fi mai reduse.

- *Dependența de voința politică locală.* Succesul reformei depinde în mare măsură de disponibilitatea autorităților locale de a coopera și de a participa la procese de asociere și amalgamare voluntară.

Limitări. Principala limitare a modelului CALM constă în faptul că acesta acordă prioritate descentralizării și autonomiei locale, tratând reorganizarea administrativ-teritorială propriu-zisă ca pe o problemă secundară. Această abordare poate fi criticată deoarece nu răspunde pe deplin provocărilor generate de depopulare, migrație și reducerea capacității administrative a numeroaselor localități mici.

O altă limitare constă în lipsa unei configurații teritoriale concrete. Spre deosebire de alte modele analizate în prezentul studiu, documentul nu oferă o hartă clară a viitoarei organizări administrativ-teritoriale și nici estimări precise privind dimensiunea optimă a unităților locale.

De asemenea, modelul presupune existența unui nivel ridicat de cooperare între autoritățile locale, condiție care nu este întotdeauna prezentă în practică.¹⁰⁴

Modelul Coaliției pentru Descentralizare (Municipalizare)

Context. Studiul *Municipalizarea: calea spre modernizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea* a fost elaborat în anul 2022 în cadrul proiectului „Evaluarea Statutului Democrației Locale în Moldova”, implementat de Coaliția pentru Descentralizare, formată din IDIS „Viitorul”, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) și Asociația Promo-LEX. Documentul apare într-un moment în care dezbaterile privind reforma administrației publice locale se reintensificase, iar necesitatea revizuirii statutului și rolului raioanelor devenise tot mai evidentă.

Autorii pornesc de la constatarea că sistemul administrativ-teritorial actual este rezultatul unor transformări succesive și incomplete. Reforma din 1998, prin care s-a trecut la sistemul județean, a fost abandonată după revenirea la putere a Partidului Comuniștilor, fiind înlocuită prin restabilirea raioanelor în perioada 2001–2003. În opinia autorilor, revenirea la raioane a reactivat un model administrativ caracterizat prin centralizare și control ierarhic asupra administrației locale.

Documentul argumentează că, în ultimele două decenii, raioanele au devenit tot mai puțin relevante ca structuri de autoadministrare locală și tot mai apropiate de rolul unor extensii teritoriale ale administrației centrale. Autorii afirmă că acestea funcționează mai degrabă ca mecanisme de control politic și administrativ asupra autorităților publice locale de nivelul întâi decât ca instituții destinate dezvoltării locale și furnizării serviciilor publice.

O altă premisă importantă a studiului este că numeroase documente strategice adoptate de Republica Moldova în ultimul deceniu au prevăzut expres necesitatea revizuirii organizării administrativ-teritoriale și a reducerii fragmentării instituționale.

¹⁰⁴ Reforma Administrației Publice Locale – Modelul CALM (note conceptuale). <https://www.calm.md/wp-content/uploads/2021/02/Modelul-CALM-Reforma-APL.pdf>.

Autorii fac referire la *Strategia Națională de Descentralizare din 2012*, la *Strategia de Reformă a Administrației Publice pentru perioada 2016–2020* și la activitatea Grupului de lucru guvernamental instituit în anul 2020 pentru evaluarea opțiunilor de reformă administrativ-teritorială.

Pornind de la aceste premise, documentul formulează o propunere distinctă față de modelele de amalgamare a localităților sau de reorganizare radicală a nivelului I. Soluția propusă este municipalizarea nivelului al doilea al administrației publice locale.

Ideile principale. Conceptul de municipalizare este construit în jurul unei idei centrale: problema principală a sistemului administrativ-teritorial nu se află la nivelul unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, ci la nivelul raioanelor. Autorii susțin că reforma trebuie să înceapă prin transformarea profundă a nivelului al doilea al administrației publice locale și nu prin reducerea numărului de primării. În această perspectivă, municipiul devine noua unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea. Componentele modelului pot fi rezumate la următoarele:

- *Eliminarea raioanelor.* Prima componentă a modelului constă în renunțarea la raioane ca unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Autorii apreciază că raioanele sunt structuri depășite, excesiv politizate și insuficient adaptate la necesitățile dezvoltării locale contemporane. În locul acestora, se propune instituirea unui sistem de municipii care să preia competențele și responsabilitățile exercitate în prezent de administrațiile raionale.
- *Transformarea centrelor raionale în municipii.* Elementul definitoriu al modelului este acordarea statutului de municipiu tuturor orașelor-centre raionale, cu anumite excepții justificate de particularitățile teritoriale și administrative. Astfel, actualele raioane ar fi înlocuite de aproximativ 32 de municipii, organizate după modelul municipiilor Chișinău și Bălți. Această soluție este prezentată drept una ușor de înțeles și relativ simplu de implementat, deoarece nu necesită modificări radicale ale limitelor teritoriale existente.
- *Menținerea integrală a unităților de nivelul I.* Spre deosebire de modelele bazate pe amalgamarea primăriilor, municipalizarea nu presupune desființarea satelor, comunelor sau orașelor existente. Toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi își păstrează personalitatea juridică, autoritățile alese și competențele proprii. Ele continuă să funcționeze în cadrul noilor municipii. Această caracteristică diferențiază fundamental modelul de municipalizare de Formula Baltică și de alte scenarii de consolidare teritorială.
- *Respectarea principiului subsidiarității.* Relațiile dintre municipii și localitățile componente urmează să fie construite pe baza principiilor subsidiarității, colaborării, legalității și transparenței. Potrivit documentului, competențele trebuie exercitate la nivelul cel mai apropiat de cetățean, iar municipiul trebuie să preia doar acele atribuții care nu pot fi realizate eficient la nivel local.

- *Noua dimensiune instituțională.* Municipiul ar urma să fie administrat de Consiliul Municipal, ales de toți locuitorii municipiului și de Primarul General al municipiului, ales prin vot direct de întreaga populație a municipiului. Aceste autorități ar exercita atât funcții specifice unui municipiu, cât și competențele actuale ale administrației raionale.

Avantaje. Avantajele acestui model sunt următoarele:

- *Modernizarea nivelului al doilea al administrației publice.* Principalul avantaj al modelului constă în modernizarea instituțională a nivelului al doilea al administrației publice locale. Autorii consideră că municipiul este o formă de organizare administrativă mai compatibilă cu principiile guvernantei moderne decât actualul sistem de raioane.
- *Eliminarea contradicțiilor dintre nivelurile administrației publice.* Documentul identifică o contradicție funcțională între raioane și autoritățile publice locale de nivelul întâi. Municipalizarea ar permite depășirea acestei contradicții prin redefinirea raporturilor dintre cele două niveluri de administrație.
- *Consolidarea democrației locale.* Autorii apreciază că eliminarea structurilor raionale și înlocuirea acestora cu municipii ar reduce posibilitățile de control politic exercitate asupra autorităților locale și ar contribui la consolidarea autonomiei locale.
- *Menținerea identității comunităților locale.* Spre deosebire de modelele de amalgamare, municipalizarea nu afectează existența colectivităților teritoriale locale. Acest lucru reduce rezistența socială și păstrează identitatea lor.
- *Simplitatea implementării.* Autorii insistă asupra faptului că municipalizarea este o soluție relativ simplă și rapidă, deoarece utilizează infrastructura administrativă existentă și nu presupune redesenarea masivă a hotarelor administrative.
- *Compatibilitatea cu descentralizarea.* Modelul este prezentat ca un instrument de aprofundare a descentralizării și de consolidare a autonomiei locale, fără a afecta reprezentarea democratică la nivelul colectivităților locale.

Dezavantaje. Printre dezavantajele modelului putem menționa următoarele:

- *Menținerea fragmentării teritoriale.* Cea mai accentuată critică care poate fi formulată la adresa modelului este faptul că acesta nu soluționează problema fragmentării unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi. Primăriile de dimensiuni mici ar continua să existe în aceeași configurație teritorială, iar dificultățile generate de depopulare și capacitatea administrativă redusă nu pot fi eliminate în mod automat.
- *Economii administrative limitate.* Comparativ cu modelele bazate pe consolidarea primăriilor, economiile administrative sunt mai reduse. Municipalizarea reorganizează nivelul al doilea, însă nu modifică fundamental structura nivelului întâi al administrației publice locale.

- *Neclarități privind distribuirea competențelor.* Deși documentul invocă principiul subsidiarității, delimitarea exactă dintre competențele municipiului și cele ale autorităților locale de nivelul întâi necesită clarificări suplimentare și reforme legislative complexe.
- *Există posibilitatea reproducerii problemelor actuale.* Există riscul ca noile municipii să preia o parte dintre practicile și disfuncționalitățile actualelor administrații raionale dacă reforma nu este însoțită de schimbări profunde privind modul de exercitare a competențelor și gestionarea resurselor.

Limitări. Principala limitare a modelului constă în focalizarea aproape exclusivă asupra nivelului al doilea al administrației publice locale. Autorii pornesc de la premisa că raioanele reprezintă principalul obstacol în calea dezvoltării locale. Totuși, dificultățile majore se manifestă și la nivelul colectivităților teritoriale de dimensiuni mici, afectate de depopulare, resurse financiare insuficiente și lipsă de personal calificat.

O altă limitare este caracterul relativ incomplet al modelului în ceea ce privește estimarea efectelor financiare ale reformei. Documentul argumentează avantajele municipalizării, însă oferă mai puține evaluări cantitative comparativ cu modelele bazate pe amalgamare.

De asemenea, succesul modelului depinde în mare măsură de reformarea simultană a sistemului de competențe, a finanțelor publice locale și a proprietății publice, aspecte pe care autorii le recunosc explicit.¹⁰⁵

Modelul Partidului Acțiunii Comune – Congresul Civic

Context. Planul sistemic elaborat de Congresul Civic și intitulat „*40 de orașe. Autonomie fiscală și revoluție comunală*” reprezintă una dintre cele mai originale și neconvenționale propuneri de reformă administrativ-teritorială formulate în Republica Moldova în ultimii ani. Spre deosebire de majoritatea proiectelor anterioare, care pornesc de la necesitatea reorganizării structurilor administrative existente, documentul propune o schimbare de perspectivă: reforma teritorială trebuie subordonată obiectivului dezvoltării economice și sociale a regiunilor.

Autorii pornesc de la constatarea că principalele probleme ale Republicii Moldova nu sunt de natură administrativă, ci demografică și economică. Depopularea satelor, migrația externă, concentrarea excesivă a activităților economice în municipiul Chișinău și degradarea infrastructurii locale au creat dezechilibre teritoriale substanțiale. Din această perspectivă, reorganizarea administrativ-teritorială este analizată nu ca scop în sine, ci ca un instrument pentru revitalizarea teritorială subnațională și dezvoltarea economică regională.

¹⁰⁵ Municipalizarea: Calea spre modernizarea unităților administrativ teritoriale de nivelul al doilea. <http://viitorul.org/files/library/Municipalizarea%20V%20Pirvan.pdf>

Documentul este elaborat într-un context în care dezbaterile publice privind reforma administrației publice locale sunt dominate de propuneri de amalgamare și consolidare administrativă. Formațiunea politică Congresului Civic consideră însă că simpla reducere a numărului de primării nu rezolvă problemele fundamentale ale dezvoltării regionale și poate chiar accentua marginalizarea comunităților locale. În locul unei reforme centrate pe reducerea instituțiilor administrative, documentul promovează o reformă centrată pe crearea unor poli regionali de dezvoltare.

Ideile principale. Modelul Congresului Civic este construit în jurul *Conceptului celor 40 de orașe*, considerate motoare ale dezvoltării regionale și include următoarele idei de bază:

- *Dezvoltarea policentrică.* Prima idee fundamentală a documentului este necesitatea abandonării modelului centralizării excesive de dezvoltare economică, având în vedere faptul că dezvoltarea Republicii Moldova a devenit disproporționat dependentă de municipiul Chișinău. Această concentrare generează dezechilibre regionale, stimulează migrația internă și contribuie la degradarea colectivităților locale. Ca alternativă, documentul propune dezvoltarea unui sistem policentric bazat pe 40 de centre urbane distribuite pe întreg teritoriul țării. Aceste orașe trebuie să devină centre regionale de creștere economică, investiții și furnizare a serviciilor publice.
- *Autonomia fiscală.* A doua idee centrală este autonomia fiscală extinsă. În document se constată că una dintre cauzele fundamentale ale stagnării la nivel local este dependența excesivă a colectivităților locale de transferurile bugetare provenite de la nivelul central. Modelul propune transferarea unei părți importante a resurselor fiscale către autoritățile publice locale și regionale, astfel încât acestea să poată finanța independent proiectele de dezvoltare economică și socială. Într-o astfel de viziune, autonomia fiscală reprezintă condiția esențială pentru stimularea inițiativei locale și pentru reducerea dependenței de administrația publică centrală.
- *„Revoluția comunală”.* Conceptul de „revoluție comunală” ocupă un loc central în document, considerându-se că reforma trebuie să conducă la transformarea colectivităților locale în actori activi ai dezvoltării și nu în simpli beneficiari ai politicilor publice elaborate la nivel central. În această perspectivă, colectivitățile locale trebuie să primească resurse, competențe și libertate de acțiune suficiente pentru a-și defini propriile priorități de dezvoltare și a le realiza.
- *Menținerea unităților administrativ-teritoriale existente.* Un element distinctiv al modelului este faptul că nu propune desființarea masivă a primăriilor. Congresul Civic pledează pentru păstrarea rețelei actuale de colectivități teritoriale locale și pentru consolidarea capacității acestora prin resurse financiare sporite și integrarea lor în jurul unor centre urbane regionale.

- *Atribuirea orașelor rolului de centre de servicii și dezvoltare.* Documentul atribuie orașelor un rol strategic. Cele 40 de centre urbane trebuie să concentreze: investițiile publice, infrastructura regională, instituțiile educaționale, serviciile medicale, activitățile economice generatoare de locuri de muncă. Prin această abordare, orașele devin elementele centrale ale reorganizării teritoriale și ale dezvoltării regionale.

Avantaje. Avantajele modelului propus de Partidul Acțiunii Comune – Congresul Civic sunt următoarele:

- *Orientarea spre dezvoltare economică.* Principalul avantaj al modelului este faptul că depășește abordarea strict administrativă a reformei. Autorii nu se concentrează exclusiv asupra delimitării administrative sau asupra numărului colectivităților teritoriale, ci asupra capacității acestora de a genera dezvoltare economică și prosperitate locală.
- *Reducerea dezechilibrelor teritoriale.* Prin dezvoltarea unui sistem policentric de orașe regionale, modelul urmărește diminuarea dependenței excesive de Chișinău și reducerea disparităților teritoriale. Această abordare poate contribui la revitalizarea zonelor periferice și la crearea unor noi oportunități economice în afara capitalei.
- *Menținerea identității comunităților locale.* Păstrarea primăriilor existente reduce rezistența socială și permite conservarea identității colectivităților locale. Spre deosebire de modelele bazate pe amalgamare, reforma nu implică dispariția satelor și comunelor ca entități administrative distincte.
- *Consolidarea autonomiei financiare.* Accentul pus pe autonomia fiscală poate crea premise pentru responsabilizarea administrațiilor locale și pentru dezvoltarea inițiativelor economice locale.
- *Fezabilitate socială.* Deoarece modelul nu presupune restructurări administrative radicale, acesta este susceptibil să întâmpine o opoziție socială mai redusă decât alte scenarii.

Dezavantaje. Printre dezavantajele modelului menționăm următoarele:

- *Absența unei reforme administrative profunde.* Principala critică adusă modelului este că el acordă prioritate dezvoltării economice și acordă o atenție relativ redusă problemelor structurale ale administrației publice locale. Dificultățile legate de capacitatea administrativă, fragmentarea teritorială și eficiența instituțională nu sunt abordate în mod direct.
- *Menținerea fragmentării teritoriale.* Păstrarea rețelei existente de primării înseamnă menținerea unui număr mare de colectivități teritoriale locale. Această soluție poate limita economiile administrative și poate perpetua dificultățile întâmpinate de colectivitățile locale de dimensiuni mici.
- *Necesitatea unor resurse financiare semnificative.* Modelul presupune investiții publice importante în infrastructură, servicii și dezvoltarea centre-

lor urbane regionale. Succesul său depinde de disponibilitatea unor resurse financiare considerabile și de capacitatea statului de a le mobiliza în acest scop.

- *Ambiguități instituționale.* Documentul acordă o atenție mai mare obiectivelor de dezvoltare decât configurației instituționale concrete a autorităților puterii locale. Din acest motiv, anumite aspecte privind distribuirea competențelor și organizarea administrativă au fost insuficient dezvoltate.

Limitări. Principala limitare a modelului Partidului Acțiunii Comune – Congresul Civic constă în caracterul său predominant economic și strategic. Documentul oferă o viziune atractivă asupra dezvoltării regionale, însă acordă mai puțină atenție mecanismelor administrative necesare pentru implementarea acestei viziuni.

O altă limitare derivă din presupunerea că autonomia fiscală și dezvoltarea centrelor urbane sunt suficiente pentru revitalizarea teritoriului la nivel subnațional. În realitate, multe dintre problemele administrației locale sunt generate și de capacitatea instituțională redusă a autorităților publice locale.

Modelul nu răspunde în mod direct la întrebarea privind dimensiunea optimă a unităților administrativ-teritoriale și nici nu propune soluții explicite pentru reorganizarea nivelului al doilea al administrației publice. De asemenea, documentul nu oferă estimări detaliate privind costurile și beneficiile financiare ale reformei.¹⁰⁶

Formula Baltică

Context. Modelul *Reforma administrației publice locale: Formula Baltică*, prezentat de Vasile Tofan, reprezintă cea mai radicală și mai ambițioasă propunere de reorganizare administrativ-teritorială dintre modelele prezente în spațiul public. Spre deosebire de abordările gradualiste promovate de CALM sau de soluțiile instituționale propuse prin municipalizare, Formula Baltică pornește de la premisa că sistemul administrativ-teritorial al Republicii Moldova este structural depășit și necesită o reformă profundă, comparabilă cu cele realizate în statele baltice după destrămarea Uniunii Sovietice. Autorul își construiește argumentația pornind de la un paradox pe care îl consideră definitoriu pentru dezbaterile publice din Republica Moldova: deși statele baltice sunt invocate constant drept exemple de succes în materie de reforme și dezvoltare, reformele concrete implementate de acestea sunt rareori preluate și adaptate în Republica Moldova.

Potrivit documentului, Estonia, Letonia și Lituania au reușit să realizeze unele dintre cele mai eficiente reforme administrative din Europa prin consolidarea putericii a administrației locale și prin abandonarea structurilor administrative moștenite

¹⁰⁶ Planul sistemic al Partidului Acțiunii Comune – Congresul Civic privind modernizarea social-economică a regiunilor Republicii Moldova. <https://congresulcivic.md/40-de-orase-autonomie-fiscala-si-o-revolutie-comunala-congresul-civic-a-propus-propiul-proiect-de-reforma-administrativ-teritoriala/>.

din perioada sovietică. Autorul consideră că Republica Moldova se confruntă în prezent cu probleme similare celor întâlnite de statele baltice în anii 1990 și 2000 și că experiența acestora oferă un model valid pentru reforma administrației publice locale.

Documentul este elaborat în contextul relansării dezbatelor privind reorganizarea administrativ-teritorială și al inițiativelor guvernamentale de reformare a administrației publice. Cu toate acestea, autorul apreciază că soluțiile discutate la nivel oficial sunt insuficient de ambițioase și riscă să genereze costuri politice semnificative fără a produce transformările necesare pe termen lung.

Ideile principale. Formula Baltică este construită pe o idee fundamentală: eficiența administrației publice locale depinde în mod direct de dimensiunea și capacitatea instituțională a unităților administrativ-teritoriale. Ideile esențiale expuse în acest proiect sunt următoarele:

- *Critica sistemului actual.* Autorul apreciază că actuala structură administrativ-teritorială este caracterizată printr-un nivel excesiv de fragmentare și reprezintă o moștenire directă a modelului sovietic de organizare administrativă. Sistemul este descris drept „profund ineficient”, „fragmentat”, „depășit” și „financiar nesustenabil”. Din această perspectivă, dificultățile administrației publice locale nu sunt rezultatul insuficienței descentralizării, ci consecința directă a existenței unui număr prea mare de unități administrative cu populație redusă și capacitate instituțională limitată.
- *Consolidarea radicală a primăriilor.* Elementul central al modelului este reducerea drastică a numărului de primării. Autorul critică scenariile care propun reducerea numărului de primării de la aproximativ 900 la circa 300 și consideră că acestea nu rezolvă problema de fond. În opinia sa, asemenea soluții reprezintă doar o etapă intermediară și vor necesita noi reforme în viitor. Argumentul principal este că statele baltice au trecut prin procese de consolidare mult mai profunde și că dimensiunea medie a primăriilor din Republica Moldova rămâne extrem de redusă comparativ cu standardele europene. Potrivit datelor prezentate, primăriile moldovenești sunt de aproximativ 18 ori mai mici decât cele din Lituania și de peste 60 de ori mai mici decât cele din Irlanda.
- *Reducerea nivelului al doilea.* Formula Baltică promovează, de asemenea, consolidarea puternică a nivelului al doilea al administrației publice. Documentul evidențiază că multe state europene mici au redus semnificativ numărul entităților administrative regionale, iar unele dintre ele – precum Estonia, Letonia, Lituania și Georgia – au eliminat complet nivelul al doilea ales. Prin comparație, Republica Moldova dispune de 32 de raioane pentru o populație de aproximativ 2,4 milioane de locuitori, ceea ce este considerat excesiv din perspectiva eficienței administrative.

- *Capacitatea administrativă ca obiectiv principal.* Autorul susține că administrațiile locale trebuie să fie suficient de mari pentru a putea: furniza servicii publice moderne, administra proiecte complexe, atrage fonduri europene, dezvolta infrastructură regională și a recruta personal specializat. Prin urmare, obiectivul principal al reformei este crearea unor administrații locale puternice și profesioniste.

Avantaje. Printre avantajele nodelului Formula Baltică putem menționa următoarele:

- *Eficiență administrativă.* Principalul avantaj al Formulei Baltice este accentul pus pe eficiență. Consolidarea teritorială la nivelul subnațional permite reducerea costurilor administrative și creșterea capacității instituționale a administrațiilor locale.
- *Profesionalizarea administrației publice locale.* Colectivitățile teritoriale mai mari pot angaja specialiști în domenii precum: dezvoltarea economică, planificarea strategică, urbanism, managementul proiectelor, atragerea fondurilor europene. Se consideră că acest aspect este esențial în contextul procesului de integrare europeană.
- *Capacitate sporită de absorbție a fondurilor europene.* Se insistă asupra faptului că administrațiile locale fragmentate nu dispun de capacitatea necesară pentru gestionarea eficientă a proiectelor finanțate din fonduri externe. Consolidarea teritorială la nivel subnațional este prezentată ca o condiție pentru utilizarea eficientă a resurselor europene.
- *Compatibilitatea cu experiența statelor baltice.* Modelul se bazează pe exemple concrete de reforme implementate în Estonia, Letonia și Lituania, state considerate printre cele mai de succes cazuri de transformare administrativă din Europa Centrală și de Est.
- *Reducerea costurilor pe termen lung.* Prin diminuarea numărului de instituții administrative și a aparatului birocratic, reforma poate genera economii importante și poate permite redirectionarea resurselor către investiții și servicii publice.

Dezavantaje. Printre dezavantajele modelului enumerăm următoarele:

- *Costuri politice ridicate.* Modelul reformativ propus presupune costuri politice considerabile. Reducerea masivă a numărului de primării și restructurarea profundă a administrației publice locale vor genera inevitabil rezistență din partea actorilor afectați.
- *Reducerea proximității administrației față de cetățean.* Consolidarea teritorială poate conduce la creșterea distanței dintre cetățeni și autoritățile locale. În special în zonele rurale, această situație poate afecta participarea civică și percepția asupra reprezentării democratice.

- *Impact asupra identității colectivităților locale.* Dispariția unor primării și integrarea acestora în unități teritorial-administrative mai mari poate genera temeri privind pierderea identității locale și diminuarea influenței colectivităților mici asupra procesului decizional.
- *Complexitatea implementării.* O reformă de asemenea amploare presupune modificări legislative, instituționale și financiare complexe și necesită o capacitate administrativă semnificativă pentru implementare.

Limitări. Principala limitare a Formulei Baltice constă în caracterul său predominant tehnocratic. Documentul se concentrează în principal asupra argumentelor privind eficiența administrativă și oferă mai puține detalii privind mecanismele de protejare a reprezentării locale și a participării cetățenilor după consolidarea teritorială.

O altă limitare este tendința de a considera experiența baltică drept direct transferabilă în Republica Moldova. Deși există similitudini istorice și instituționale între aceste state, diferențele demografice, economice și politice pot influența semnificativ rezultatele unei reforme similare.¹⁰⁷

Repere concluzive

Analiza modelelor de reformă demonstrează că dezbaterile privind reforma administrației publice locale din Republica Moldova nu se reduce la alegerea unei „configurații teritoriale optime”, ci reflectă existența unor viziuni diferite asupra naturii problemelor cu care se confruntă administrația publică locală.

Modelul CALM interpretează dificultățile administrației locale prin prisma centralizării excesive și propune o reformă graduală bazată pe descentralizare, cooperare intercomunitară și amalgamare voluntară. Modelul Coaliției pentru Descentralizare identifică problema principală la nivelul raioanelor și propune transformarea acestora în municipii, fără afectarea comunităților locale existente. Congresul Civic privește reorganizarea administrativ-teritorială prin prisma dezvoltării regionale și propune crearea unui sistem policentric bazat pe aproximativ 40 de centre urbane și pe autonomie fiscală extinsă. Formula Baltică consideră că principala cauză a ineficienței administrației locale este fragmentarea teritorială și propune o consolidare profundă inspirată de experiența statelor baltice.

Din punct de vedere al coerenței instituționale și al capacității de a răspunde provocărilor administrative, Formula Baltică oferă cea mai amplă soluție de reformă. Din perspectiva autonomiei locale și a fezabilității politice, modelul CALM apare drept cel mai prudent și mai ușor de implementat. Modelul Coaliției pentru Descentralizare oferă o soluție inovatoare pentru restructurarea nivelului al doilea, iar

¹⁰⁷ Tofan, V. Formula Baltică: reforma APL fără jumătăți de măsură. <https://initiativaeuropeana.md/formula-baltica-reforma-apl-fara-jumatati-de-masura/>.

modelul Congresului Civic aduce în dezbateri dimensiunea dezvoltării regionale, insuficient abordată în celelalte documente.

Privite împreună, cele patru modele nu trebuie considerate exclusiv alternative concurente. Analiza relevă că ele conțin elemente complementare care ar putea fi integrate într-o strategie complexă de reformă: descentralizarea și consultarea promovate de CALM, restructurarea nivelului al doilea propusă prin municipalizare, orientarea spre dezvoltare regională susținută de Congresul Civic și consolidarea capacității administrative promovată de Formula Baltică.

În acest sens, cea mai realistă perspectivă pentru Republica Moldova nu pare a fi aplicarea integrală a unuia dintre modele, ci construirea unei reforme sintetice care să combine dimensiunile importante, pragmatice și realiste expuse în modelele analizate

3. Reforma administrației publice subnaționale/locale în Republica Moldova: de la structură la funcții - perspectiva modelului administrativ-funcțional integrat de reformă

Prezentul capitol are rolul de a fundamenta necesitatea unui model administrativ-funcțional integrat de reformă a administrației publice locale din Republica Moldova. În acest scop, capitolul analizează contradicțiile actualului sistem administrativ local, limitele descentralizării, raportul dintre reforma administrației publice locale și reforma administrativ-teritorială, precum și relevanța unor modele comparative, în special modelul finlandez PARAS, pentru conceptualizarea RAFI.

3.1. Reforma administrației publice subnaționale/locale în Republica Moldova: între consacrarea autonomiei locale și persistența centralizării administrative

Reforma administrației publice locale reprezintă una din dimensiunile esențiale ale modernizării statului și ale consolidării unei guvernări democratice în Republica Moldova.

Reforma administrației publice locale, nu a constituit și nu constituie, doar, o opțiune tehnică de reorganizare administrativă și instituțională, ci un proces politic și juridic de redefinire a raporturilor dintre autoritățile centrale și colectivitățile locale. Cu alte cuvinte, reforma administrației publice locale (APL) trebuie înțeleasă nu doar ca o intervenție administrativă, orientată spre modificarea structurilor instituționale, ci ca un proces complex de transformare politică, juridică, organizațională și funcțională a modului în care este exercitată puterea publică la nivel teritorial.

Totodată, reforma administrației publice locale nu poate fi redusă la o simplă reorganizare teritorială sau la modificarea numărului de unități administrativ-teritoriale. Ea vizează, în esență, redefinirea raporturilor dintre autoritățile publice centrale și comunitățile locale. Această redefinire privește modul în care este distribuită puterea publică între diferitele niveluri de guvernare, precum și modul în care sunt stabilite atribuțiile, competențele și responsabilitățile fiecărui nivel administrativ. O reformă autentică trebuie să clarifice ce funcții revin autorităților centrale, ce atribuții trebuie exercitate la nivel raional sau intermediar și ce competențe aparțin autorităților locale.

După proclamarea independenței, în anul 1991, necesitatea de transformare a administrației publice a impus trecerea de la modelul administrativ sovietic centra-

lizat, la unul bazat pe autonomia locală, descentralizare și responsabilitate publică. Administrația publică moștenită din perioada sovietică era caracterizată prin subordonarea strictă a autorităților locale față de nivelul central, prin lipsa autonomiei decizionale reale și prin absența mecanismelor democratice de responsabilizare în fața comunităților locale. În acest sistem, autoritățile locale nu funcționau ca expresie a voinței colectivităților teritoriale, ci, mai degrabă, ca extensii ale puterii centrale, având un rol predominant executiv și administrativ.

La mai mult de trei decenii de la declararea independenței, transformarea administrației publice locale în Republica Moldova rămâne incompletă. Deși cadrul constituțional și legal recunoaște principiile autonomiei locale și ale descentralizării, realitatea instituțională demonstrează că autoritățile publice locale nu dispun, încă, de o autonomie deplină, iar descentralizarea nu a devenit un proces sustenabil, coerent și ireversibil. În multe privințe, ruptura față de modelul centralizat sovietic a fost mai degrabă juridică și declarativă, decât funcțională. Autoritățile locale au fost recunoscute ca subiecți ai autonomiei locale, însă capacitatea lor efectivă de a decide, de a administra resurse și de a răspunde independent nevoilor comunităților rămâne limitată.

În aceste condiții, reforma administrației publice locale a devenit o condiție indispensabilă pentru edificarea unui stat democratic și de drept. Trecerea de la centralismul administrativ la un model bazat pe autonomie locală și descentralizare a presupus schimbarea principiilor de organizare a puterii publice. Autonomia locală implică recunoașterea dreptului colectivităților locale de a-și gestiona, în limitele legii, o parte importantă a treburilor publice, prin autorități alese în mod democratic. Descentralizarea, la rândul ei, presupune transferul unor competențe, responsabilități și resurse de la administrația centrală către administrația publică locală, astfel încât deciziile să fie luate de autoritățile publice, care se află cât mai aproape de cetățean.

Edificarea și asigurarea autonomiei locale și descentralizarea nu au devenit un proces sustenabil, deoarece reformele au fost adesea discontinue, influențate de schimbările politice și insuficient corelate cu agenda generală de reformare a statului. În *Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030*¹⁰⁸ se recunoaște, că rezultatele reformelor anterioare au fost parțiale și că există numeroase domenii în care sunt necesare progrese mult mai vizibile. Documentul evidențiază, de asemenea, lipsa de consecvență în implementarea reformelor și instabilitatea politică drept factori care au afectat modernizarea administrației publice.

¹⁰⁸ <https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/92-cs.pdf>

3.1.1. Paradoxurile și vulnerabilitățile administrației publice locale de nivelul I

În evoluția administrației publice locale din Republica Moldova se conturează un paradox evident: autonomia locală este recunoscută la nivel constituțional, legislativ și declarativ, însă exercitarea ei efectivă este limitată prin mecanisme financiare, instituționale și sectoriale care mențin sau chiar consolidează dependența față de autoritatea centrală.

În primul rând, se atestă o discrepanță majoră dintre cadrul normativ existent și realitatea funcțională din UAT-uri de nivelul I. Legislația atribuie administrațiilor locale competențe extinse în domenii esențiale precum educația, asistența socială, infrastructura locală sau dezvoltarea locală, fără a asigura însă resursele și capacitățile necesare exercitării acestora.

Conform alin.(1) al art.10 din *Legea 436/2006 privind administrația public locală*, „autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă*, dispunând în acest scop de competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii”¹⁰⁹, iar la alin.(3) al aceluiași articol din lege se stipulează clar, că „autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare”.

În practică, APL-urile au primit numeroase competențe și responsabilități, însă fără o acoperire financiară corespunzătoare. *Raportul Parlamentului cu privire la audierea publică asupra Raportului privind stadiul actual al competențelor administrației publice locale la diferite niveluri de administrare*¹¹⁰, constată explicit, că autoritățile locale au fost “încărcate” cu noi competențe, multe dintre ele dificil de realizat din cauza lipsei resurselor financiare în bugetele locale. Același raport subliniază că majoritatea APL-urilor depind, într-o măsură mai mare sau mai mică, de transferurile de la bugetul de stat, ceea ce reflectă un grad scăzut de autonomie locală și o capacitate redusă de a răspunde necesităților cetățenilor la nivel local.

¹⁰⁹ Raportul cu privire la audierea publică asupra Raportului privind stadiul actual al competențelor administrației publice locale la diferite niveluri de administrare, https://parlament.md/content/SPRM2025/evaluare%20ex-post%20de%20impact/2024/RAPORT%20de%20evaluare%20ex-post%20de%20impact%20a%20Legii%20nr.%2020436_2006%20privind%20administra%C8%9Bia%20public%C4%83%20local%C4%83.pdf

¹¹⁰ https://parlament.md/content/SPRM2025/evaluare%20ex-post%20de%20impact/2024/RAPORT%20de%20evaluare%20ex-post%20de%20impact%20a%20Legii%20nr.%20436_2006%20privind%20administra%C8%9Bia%20public%C4%83%20local%C4%83.pdf

Această dependență financiară afectează conținutul autonomiei locale. O autoritate locală poate fi aleasă democratic și poate avea competențe prevăzute de lege, dar dacă nu dispune de resurse proprii suficiente, de venituri stabile și de libertate reală în utilizarea fondurilor, riscă ca autonomia sa să rămână formală. În asemenea condiții, primăriile și consiliile locale ajung să depindă de deciziile administrației centrale, de transferuri, de programe naționale de finanțare sau de proiecte externe. Această situație limitează capacitatea APL de a-și stabili propriile priorități de dezvoltare și de a acționa în funcție de specificul local.

Discrepanța majoră dintre cadrul normativ existent și realitatea funcțională din UAT-uri de nivelul I, produce un efect cumulativ de delegitimare instituțională: administrația locală este percepută de cetățeni ca fiind responsabilă pentru disfuncționalități pe care, în realitate, nu are capacitatea să le depășească. În același timp, dependența de autoritățile centrale limitează autonomia decizională și transformă autoritățile subnaționale în simple extensii administrative ale guvernului.

Autonomia locală autentică nu poate fi implementată fără o autonomie financiară reală. În Republica Moldova, majoritatea autorităților publice locale dispun de o bază fiscală extrem de limitată, fiind dependente într-o proporție predominantă de transferurile de la bugetul de stat. Această dependență financiară limitează capacitatea de decizie a autorităților locale și reduce administrația publică locală la rolul de gestionar al unor resurse alocate de nivelul central.

Veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale de dimensiuni mici sunt insuficiente pentru a acoperi cheltuielile curente, cu atât mai puțin pentru a susține investiții în infrastructură sau dezvoltare locală. Potrivit raportului OECD privind bugetarea în Republica Moldova, publicat în 2024, aproximativ 25 % din cheltuielile totale ale autorităților locale sunt finanțate din venituri proprii, restul fiind asigurat prin transferuri de la bugetul central (~70 %) și alte surse (împrumuturi ~5 %)¹¹¹.

Această situație contravine principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, care prevede corelarea competențelor locale cu resurse financiare adecvate. În lipsa acestei corelări, descentralizarea este una formală, fără conținut funcțional real.

O altă problemă ține de conținutul și caracterul cadrului normativ. Multiple competențe și responsabilități ale administrației publice locale sunt statuate și în alte acte normative, decât cele speciale, care reglementează relații și aspecte din diverse domenii.

Analiza acestor reglementări legislative scoate în evidență faptul că ele nu sunt coroborate cu reglementările de bază ale APL, care se conțin în *Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă* și *Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală*. Coroborarea tuturor actelor normative care vizează activitatea APL este o necesitate absolută, această prevedere fiind stabilită de legislația în vigoare.

¹¹¹ OECD (2024), Budgeting in Moldova, [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2024\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2024)8/en/pdf)

Lipsa de claritate în distribuirea competențelor între diferitele niveluri ale administrației publice este și aceasta o problemă importantă ce ține de funcționalitatea administrației publice locale. Descentralizarea presupune delimitarea clară a atribuțiilor între administrația centrală, nivelul intermediar și nivelul local de bază. În Republica Moldova, însă, cadrul normativ rămâne adesea confuz, fragmentat și necorelat. Legislația privind competențele APL este foarte extinsă, dar multe acte normative sunt confuze, contradictorii sau depășite, iar unele autorități locale nici nu își cunosc în totalitate competențele atribuite prin diferite acte normative. Această confuzie normativă produce efecte directe asupra funcționării administrației locale. În lipsa unei delimitări clare, apar suprapuneri de competențe, pasarea responsabilității între autorități, intervenții excesive ale nivelului central și dificultăți în prestarea serviciilor publice. De exemplu, domenii precum infrastructura locală, drumurile, aprovizionarea cu apă, salubritatea, educația, asistența socială sau amenajarea teritoriului presupun colaborare între mai multe niveluri administrative. Dacă nu este clar cine decide, cine finanțează și cine răspunde, atunci autonomia locală se transformă într-o responsabilitate fără instrumente reale de acțiune.

3.1.2. Erodarea funcțională a nivelului raional în contextul reformei administrației publice locale

Un alt paradox ține de acțiunile de centralizare a statului în condițiile în care modelul centralizat de administrare a treburilor publice reprezintă antipodul descentralizării și autonomiei locale. Descentralizarea a fost asumată ca obiectiv al reformei, dar în mai multe domenii esențiale statul a intervenit prin soluții de recentralizare, justificându-le prin necesitatea eficientizării serviciilor publice, uniformizării standardelor și reducerii inegalităților teritoriale. Această tensiune dintre principiul autonomiei locale și descentralizării și practica recentralizării administrative constituie una dintre caracteristicile definitorii ale reformei administrației publice locale în Republica Moldova.

Un exemplu relevant al acestei tendințe îl constituie reforma sistemului de asistență socială RESTART¹¹². Deși reforma a fost prezentată ca o măsură de modernizare, eficientizare și uniformizare a accesului la servicii sociale, ea a produs și un efect de recentralizare administrativă. Până la implementarea acestei reforme, structurile teritoriale de asistență socială se aflau în subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea, adică a consiliilor raionale și municipale. Reforma RESTART prevede, însă, crearea unui sistem de asistență socială deconcentrat, prin instituirea Agențiilor Teritoriale de Asistență Socială, ale căror fondator este Ministerul Muncii

¹¹² Reforma sistemului de asistență socială Restart: pentru acces echitabil la servicii de calitate, martie 2023, https://social.gov.md/wp-content/uploads/2023/05/Reforma-sistemului-de-asistent-sociala_FINAL-1.pdf

și Protecției Sociale. Această schimbare este semnificativă pentru analiza autonomiei locale, deoarece marchează trecerea unui domeniu social important din sfera de competență a APL de nivelul al doilea către un sistem deconcentrat, subordonat administrației publice centrale.

Prin urmare, reforma RESTART trebuie analizată nu doar prin prisma obiectivelor sale sociale, ci și prin prisma impactului asupra autonomiei locale. Ea confirmă faptul că, atunci când autoritățile centrale constată capacitate administrativă sau financiară insuficientă la nivel local, soluția preferată nu este întotdeauna consolidarea APL, ci transferarea competențelor către structuri deconcentrate ale statului. Această logică poate conduce la eficientizarea unor servicii, dar reduce spațiul de decizie al colectivităților locale și diminuează rolul autorităților publice locale în administrarea problemelor de interes teritorial.

O evoluție similară poate fi observată în domeniul sănătății. Înainte de modificările legislative recente, instituțiile medico-sanitare publice raionale, în special spitalele raionale, se aflau în subordinea autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea. Președintele raionului exercita atribuții importante în raport cu conducerea instituțiilor medicale raionale, iar consiliile raionale aveau un rol instituțional în administrarea infrastructurii medicale de interes raional. După adoptarea *Legii nr. 368/2022 pentru modificarea Legii ocrotirii sănătății nr. 411/1995*¹¹³, Ministerul Sănătății exercită în numele statului funcția de fondator, inclusiv pentru instituțiile medico-sanitare publice — spitalele raionale. Autoritățile centrale au argumentat această decizie prin insuficiența capacităților financiare ale APL de a gestiona spitalele raionale și prin lipsa capacității administrative și a specializării necesare la nivel local.

Această măsură confirmă tendința de recentralizare sectorială. Pe de o parte, statul invocă argumente obiective: garantarea dreptului la ocrotirea sănătății, necesitatea unor standarde uniforme, dificultățile financiare ale raioanelor și nevoia de management specializat. Pe de altă parte, transferarea spitalelor raionale către Ministerul Sănătății reduce rolul APL de nivelul al doilea în gestionarea unui serviciu public esențial pentru colectivitățile teritoriale. Astfel, consiliile raionale pierd nu doar o competență administrativă, ci și un instrument important de influență asupra dezvoltării infrastructurii sociale la nivel local și intermediar.

Prin centralizarea managementului spitalelor raionale, raportul dintre administrația centrală și cea locală se modifică în favoarea administrației centrale. Aceasta nu înseamnă neapărat, că acțiunea este lipsită de justificare funcțională, însă ea arată, că descentralizarea nu a devenit încă un principiu stabil și ireversibil al organizării administrației publice. Dimpotrivă, atunci când apar disfuncționalități sectoriale, soluția preferată de autoritatea centrală este adesea retragerea competențelor de la nivel local, nu consolidarea capacității locale de exercitare a acestora.

¹¹³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110548&lang=ru

Domeniul educației reflectă aceeași tensiune dintre descentralizare și control central, deși într-o formă mai complexă. Legislația atribuie anumite competențe autorităților publice locale de nivelul I și II, în special în ceea ce privește întreținerea instituțiilor de învățământ, dezvoltarea rețelei școlare și administrarea unor componente logistice ale procesului educațional. În același timp, Ministerul Educației și Cercetării păstrează rolul central în elaborarea politicilor educaționale, stabilirea standardelor, monitorizarea calității și reglementarea managementului instituțiilor de învățământ. *Raportul cu privire la audierea publică asupra Raportului privind stadiul actual al competențelor administrației publice locale la diferite niveluri de administrare* constată¹¹⁴, că *repartizarea competențelor între administrația publică centrală, APL I și APL II rămâne confuză, iar multe competențe în educație par mai curând delegate decât partajate, deoarece finanțarea se face prin transferuri cu destinație specială, iar politicile și standardele sunt stabilite centralizat*.

Această situație este agravată de suprapunerea atribuțiilor între nivelurile administrației publice locale. De exemplu, atât APL de nivelul I, cât și APL de nivelul II au atribuții privind optimizarea și dezvoltarea rețelei instituțiilor de învățământ, ceea ce generează confuzie instituțională și dificultăți de responsabilizare. În asemenea condiții, nu este întotdeauna clar cine decide, cine finanțează și cine răspunde pentru calitatea serviciului educațional.

Tendința de centralizare se observă și în intervențiile recente ale Ministerului Educației și Cercetării (MEC) în raport cu direcțiile raionale și municipale de educație. În ianuarie 2024, MEC a solicitat consiliilor raionale și municipale să înceteze raporturile de serviciu cu șefii organelor locale de specialitate în domeniul învățământului care se aflau în funcție contrar prevederilor *Codului educației*. Mai mult, ministerul a precizat că, în cazul neemiterii actului administrativ de către APL de nivelul al doilea, constatarea încetării de drept a raporturilor de serviciu urma să fie făcută de MEC, care putea desemna interimari până la organizarea concursurilor.

Această practică indică foarte clar tendința de verticalizare a managementului educațional. Chiar dacă ea este justificată prin necesitatea aplicării uniforme a *Codului educației* și prin depolitizarea managementului școlar, efectul său instituțional constă în diminuarea marjei de decizie a consiliilor raionale asupra structurilor educaționale teritoriale. În plus, declarațiile publice privind eventuala trecere a școlilor din subordinea autorităților locale în subordinea Ministerului Educației și Cercetării, după modelul spitalelor raionale, confirmă existența unei orientări politice spre centralizarea sistemului educațional.

¹¹⁴ Raportul cu privire la audierea publică asupra Raportului privind stadiul actual al competențelor administrației publice locale la diferite niveluri de administrare, https://parlament.md/content/SPRM2025/evaluare%20ex-post%20de%20impact/2024/RAPORT%20de%20evaluare%20ex-post%20de%20impact%20a%20Legii%20nr.%20436_2006%20privind%20administra%C8%9Bia%20public%C4%83%20local%C4%83.pdf

În același timp, acțiunile centralizatoare recente nu ar trebui prezentate doar ca un abuz al puterii centrale. Centralizarea unor domenii nu apare de nicăieri și nu are loc într-un vid administrativ, ci este justificată de autoritățile centrale prin existența unor probleme reale ale administrației locale: fragmentarea teritorială excesivă, baza fiscală redusă, lipsa specialiștilor, politizarea deciziilor la nivel raional, capacitatea redusă de planificare și dificultatea de a asigura servicii publice uniforme pe întreg teritoriul țării.

Totuși, existența acestor probleme nu elimină întrebarea de fond: dacă soluția adecvată este retragerea competențelor de la APL sau, dimpotrivă, este necesară consolidarea capacității administrative, financiare și profesionale a acestora? Din perspectiva asigurării unei stabilități relative a actului de guvernare, recentralizarea poate rezolva temporar unele disfuncționalități sectoriale, dar, din perspectiva consolidării democrației locale, poate eroda pe termen lung participarea cetățenească la nivel local și poate diminua responsabilitatea autorităților publice subnaționale, privind definirea priorităților de dezvoltare și realizarea propriilor atribuții.

Cele mai afectate de aceste procese sunt autoritățile publice locale de nivelul al doilea. Consiliile raionale au pierdut sau riscă să piardă, încă, competențe importante în domenii care, tradițional, justificau existența lor administrativă: *asistența socială, sănătatea, educația și coordonarea serviciilor publice de interes raional*. În lipsa acestor domenii de responsabilitate, rolul raionului devine tot mai ambiguu și irelevant. Pe de o parte, raioanele continuă să existe ca nivel administrativ-teritorial, pe de altă parte, atribuțiile lor substanțiale sunt diminuate prin transferul unor domenii către administrația publică centrală și structurile lor deconcentrate. Această situație creează o contradicție instituțională: se menține configurația administrativ-teritorială a raioanelor, dar se reduce conținutul funcțional al acestora.

Prin urmare, problema nu se limitează la faptul că anumite servicii au fost centralizate, ci privește însăși existența nivelului raional în sistemul administrației publice. Dacă autoritățile raionale nu mai administrează domenii esențiale de interes teritorial, reforma APL trebuie să clarifice ce se va întâmpla cu nivelul raional. În lipsa unei asemenea clarificări, reforma administrației publice locale riscă să instaurze un sistem administrativ illogic și lipsit de raționalitate, în care structurile locale există formal, dar competențele efective sunt exercitate tot mai mult de administrația centrală.

Există mai multe „voci”, exprimate, în mod special, de mediile de expertiză, care propun lichidarea raioanelor, adică lichidarea integrală a nivelului II. Aici trebuie să facem o clarificare importantă: în condițiile actualului cadru constituțional, reforma administrației publice locale nu poate avea ca obiectiv lichidarea nivelului II, ci redefinirea acestuia.

Constituția Republicii Moldova consacră principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților locale și consultării cetățenilor

în problemele locale de interes deosebit¹¹⁵. Totodată, ea prevede organizarea teritoriului în sate, orașe, raioane și UTA Găgăuzia¹¹⁶, iar consiliile raionale sunt reglementate ca autorități care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes raional¹¹⁷.

În lipsa unei voințe politice și majorități constituționale, inițiativele care presupun lichidarea propriu-zisă a nivelului II trebuie apreciate ca fiind juridic problematice și politic nerealiste. Parlamentul poate modifica numărul raioanelor, hotarele acestora, denumirile sau modul de organizare instituțională prin lege organică, dar nu poate elimina complet nivelul raional ca nivel intermediar al administrației publice subnaționale fără a intra în contradicție cu textele constituționale privind organizarea administrativ-teritorială. Legea nr. 764/2001 operează, de asemenea, cu organizarea administrativ-teritorială pe două niveluri: nivelul I — satele, comunele, orașele și municipiile; nivelul II — raioanele, municipiul Chișinău și municipiul Bălți¹¹⁸.

Prin urmare, nivelul II trebuie consolidat ca nivel intermediar funcțional al autoadministrării locale pentru acordarea de servicii de interes teritorial (supra local), fie reorganizat prin comasare și reducere numerică, astfel încât să exercite atribuții clare, distincte de cele ale APL de nivelul I, ale administrației centrale (serviciile deconcentrate) și ale Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR).

În privința viitoarelor atribuții ale autorităților publice intermediare, acestea ar trebui să fie construite în jurul ideii de interes teritorial intercomunal (supra local), nu de control asupra primăriilor și nici de dezvoltare regională în sens strategic. Raionul ar trebui să rămână autoritate publică locală aleasă, dar cu rol de coordonare, suport și prestare a serviciilor care depășesc capacitatea unei singure localități.

Atribuțiile autorităților publice intermediare ar putea include: *coordonarea serviciilor publice de interes raional; administrarea infrastructurii intercomunale; întreținerea drumurilor de interes raional; sprijin metodologic și tehnic pentru primării; coordonarea cooperării intercomunale; gestionarea patrimoniului public raional; planificarea teritorială la scară raională; participarea la proiecte comune ale localităților; cofinanțarea unor servicii sau investiții care deservească mai multe UAT-uri de nivelul I.*

În același timp, autoritățile publice intermediare nu ar trebui să dubleze atribuțiile Agențiilor de Dezvoltare Regională. ADR-urile trebuie privite ca structuri tehnice de implementare a politicilor de dezvoltare regională, gestionare de programe, atragere de fonduri, asistență pentru proiecte regionale și coordonare investițională la scară

¹¹⁵ Constituția Republicii Moldova, art. 109, https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_2024_ro.pdf

¹¹⁶ Constituția Republicii Moldova, art. 110, https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_2024_ro.pdf

¹¹⁷ Constituția Republicii Moldova, art. 113, https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_2024_ro.pdf

¹¹⁸ https://ro.wikisource.org/wiki/Legea_nr._764-XV/2001

mai largă. Raioanele, dimpotrivă, ar trebui să se concentreze pe servicii publice de interes raional și pe coordonarea localităților din aria lor administrativă.

Cu alte cuvinte, ADR-urile planifică, facilitează și implementează proiecte de dezvoltare regională; raioanele coordonează și susțin furnizarea serviciilor publice de interes raional. Astfel se evită suprapunerea. De exemplu, o ADR poate gestiona un proiect regional de alimentare cu apă, eficiență energetică sau infrastructură economică, în timp ce raionul poate asigura cooperarea localităților beneficiare, corelarea proiectului cu nevoile locale, identificarea terenurilor, contribuția de cofinanțare și integrarea serviciului în rețeaua locală.

ADR-ul nu trebuie să devină autoritate locală, iar raionul nu trebuie să devină agenție de dezvoltare regională.

Evoluția administrației publice locale din Republica Moldova, în baza exemplor invocate, demonstrează că autonomia locală a fost consacrată normativ, dar nu a fost consolidată suficient în plan funcțional. Reforma APL rămâne marcată de o contradicție structurală: discursul oficial promovează descentralizarea, apropierea deciziei de cetățean și responsabilizarea autorităților locale, în timp ce anumite reforme sectoriale recente au transferat competențe importante de la consiliile raionale către administrația publică centrală. Reforma RESTART, centralizarea administrării spitalelor raionale și tendințele de centralizare în educație arată că statul continuă să-și mențină controlul central în domeniile considerate sensibile sau strategice.

Această orientare poate fi explicată prin necesitatea uniformizării standardelor și prin capacitatea redusă a multor APL, însă ea ridică o problemă fundamentală pentru democrația locală: autonomia locală nu poate fi reală dacă autoritățile locale nu dispun de competențe substanțiale, resurse adecvate și libertate efectivă de decizie. Prin urmare, reforma administrației publice locale nu trebuie să urmărească doar reorganizarea teritorială sau eficientizarea serviciilor, ci și restabilirea unui echilibru autentic între autoritățile centrale și colectivitățile locale. Fără acest echilibru, descentralizarea rămâne mai curând un principiu declarativ, iar centralizarea administrativă continuă să modeleze raporturile reale de putere în stat.

În acest sens, se poate afirma că administrația publică locală din Republica Moldova se află într-o situație incertă: formal, ea funcționează pe baza principiilor autonomiei locale, descentralizării și eligibilității autorităților locale; în realitate, însă, autonomia este limitată de acțiunile de centralizatoare ale autorităților publice centrale, dependența financiară, de capacitatea administrativă redusă, de legislația incoerentă și de persistența unor mecanisme de control și influență centrală. APL-urile sunt chemate să răspundă nevoilor cetățenilor, dar nu întotdeauna dispun de resursele și pârghiile necesare pentru a face acest lucru.

Prin urmare, reforma administrației publice locale nu poate fi considerată finalizată. Ea trebuie privită ca un proces care necesită consolidare instituțională, descentralizare financiară reală, clarificarea competențelor, reducerea fragmentării

teritoriale și întărirea capacității administrative a localităților. Fără aceste elemente, autonomia locală riscă să rămână un principiu înscris în legislație, dar insuficient realizat în practica guvernării. Iar descentralizarea, în loc să devină un mecanism de apropiere a deciziei de cetățean, va continua să funcționeze fragmentar, va fi dependentă de voința politică a guvernării centrale și de resursele disponibile de la nivelul național.

3.2. Descentralizarea și autonomia locală: axa de fond a reformei administrației publice locale

Conceptual și teoretic, reforma administrației publice locale, reprezintă un proces complex de transformare politică, juridică, organizațională și funcțională a modului în care este exercitată puterea publică la nivel teritorial. Deși cadrul constituțional și legal din Republica Moldova recunoaște principiile autonomiei locale și ale descentralizării, realitatea administrativă și instituțională demonstrează că autoritățile publice locale nu dispun, încă, de o autonomie deplină, iar descentralizarea nu a devenit un proces sustenabil, coerent și ireversibil.

În contextul reformei administrației publice locale din Republica Moldova, *descentralizarea și autonomia locală trebuie să constituie atât fundamentul, cât și finalitatea procesului reformativ*. Ele reprezintă fundamentul reformei, deoarece determină modul de distribuire a competențelor, resurselor și responsabilităților între administrația centrală și administrația locală, în acord cu principiul subsidiarității și cu exigențele democrației locale. În același timp, ele constituie finalitatea reformei, întrucât scopul final al schimbărilor instituționale, teritoriale și funcționale este edificarea unor autorități locale autonome, capabile să gestioneze efectiv treburile publice în interesul colectivităților pe care le reprezintă.

3.2.1. Descentralizarea – fundamentul și finalitatea reformei administrației publice locale

Descentralizarea este fundamentul reformei, deoarece stabilește principiul de organizare a raporturilor dintre autoritățile publice centrale (APC) și colectivitățile locale. Ea presupune, că o parte semnificativă a treburilor publice trebuie gestionată la nivelul cel mai apropiat de cetățean, atunci când acest nivel are capacitatea de a le exercita eficient.

Potrivit OCDE, descentralizarea se referă la transferul de competențe și responsabilități de la nivelul guvernului central către autoritățile alese la nivel subnațional (autorități regionale, municipalități, etc.), care au un anumit grad de autonomie. Descentralizarea se referă, de asemenea, la reconfigurarea relațiilor dintre

guvernul central și autoritățile locale în sensul *unui rol mai cooperant și mai strategic pentru guvernele naționale/federale*. Este, de asemenea, un concept multidimensional, deoarece *descentralizarea cuprinde mai multe dimensiuni distincte, dar interconectate*, cum ar fi cea *politică* (autorități alese cu puteri decizionale și de punere în aplicare), *administrativă* (inclusiv responsabilități și funcții, personal și active proprii) și *fiscală* (buget și contabilitate proprii, competențe adecvate în materie de venituri și cheltuieli). Aceste dimensiuni sunt *interdependente*: nu poate exista (sau nu ar trebui să existe) descentralizare fiscală fără descentralizare politică și administrativă. Pe de altă parte, fără descentralizare fiscală, descentralizarea politică și administrativă este lipsită de sens¹¹⁹.

Prin descentralizare, administrația publică centrală nu renunță la responsabilitatea sa generală, ci distribuie rațional competențele între nivelul central și nivelul local. Astfel, administrația centrală trebuie să păstreze funcțiile de interes național, de reglementare, coordonare, control de legalitate și garantare a standardelor minime, în timp ce autoritățile locale trebuie să exercite competențele care privesc viața comunității: servicii comunale, dezvoltare locală, infrastructură locală, amenajarea teritoriului, patrimoniu local, anumite servicii sociale și alte domenii de interes local.

În acest sens, *descentralizarea este fundament* al reformei, deoarece răspunde, cel puțin, la câteva întrebări esențiale:

- *Cine trebuie să ia deciziile, adică la ce nivel trebuie exercitate funcțiile publice?;*
- *Care sunt competențele, adică care sunt funcțiile și serviciile ce țin de responsabilitatea distribuită pe nivelurile de guvernare?;*
- *Cu ce resurse sunt realizate aceste competențe și care este natura lor?*

Fără descentralizare, reforma administrației publice locale riscă să devină o simplă restructurare administrativă. Se pot modifica limitele teritoriale, se pot reduce sau comasa instituții, dar dacă decizia, resursele și responsabilitatea rămân concentrate la nivel central, administrația locală nu devine mai autonomă și nici mai eficientă.

Există multe discuții astăzi, în societatea moldovenească, referitoare la procesul de descentralizare. Întrebarea de bază ține de locul și rolul descentralizării în contextul mai general al reformei administrației publice. Strategia Națională de Descentralizare¹²⁰ adoptată în anul 2012, a fost principalul document de politici în domeniul administrației publice locale, care determina mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale. Indicatorul real al modului cum a fost implementată descentralizarea în Republica Moldova îl constituie gradul mic de implementare a *Strategiei Naționale de Descentralizare*. Situația complicată, din punct de vedere

¹¹⁹ https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf

¹²⁰ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro

instituțional și funcțional, în care s-au pomenit autoritățile publice locale azi, își găsește explicația tocmai prin eșecul procesului de descentralizare. Tocmai din acest considerent, este foarte important de a înțelege descentralizarea în calitatea sa de finalitate a reformei. Dacă nu am înțeles, nu am putut sau nu am vrut să folosim descentralizarea în calitatea sa de fundament al reformelor în administrația publică locală, atunci să vedem cum, potențial, trebuie să arate o administrație publică locală reformată și “suficient” descentralizată.

În forma sa finală, descentralizarea nu se reduce la simplul transfer formal de atribuții de la centru către autoritățile locale. Ea se manifestă prin *capacitatea reală a administrației locale de a decide, gestiona și livra servicii publice în mod eficient, responsabil și adaptat nevoilor comunității*.

Astfel, descentralizarea ca finalitate a reformelor, presupune atingerea unui echilibru între *competențe, resurse și responsabilitate*. O reformă poate fi considerată realizată cu succes, doar atunci, când a fost implementat principiul descentralizării, atunci când autoritățile locale dispun nu doar de atribuții legale, ci și de resurse financiare suficiente, patrimoniu, personal calificat și libertate decizională efectivă. În lipsa acestor elemente, descentralizarea rămâne una declarativă sau incompletă.

În *plan instituțional*, descentralizarea se manifestă prin autorități locale și intermediare capabile să exercite competențe proprii fără intervenții excesive din partea administrației centrale. Aceasta implică delimitarea clară a atribuțiilor între nivelurile de guvernare, reducerea suprapunerilor instituționale și consolidarea mecanismelor de cooperare dintre administrația centrală și cea locală.

În *plan funcțional*, descentralizarea se exprimă prin servicii publice locale mai accesibile, mai calitative și mai bine adaptate realităților teritoriale. Cetățeanul nu percepe descentralizarea prin formule juridice, ci prin rezultate concrete: drumuri locale întreținute, servicii sociale funcționale, infrastructură comunitară, acces la educație, apă, salubritate, transport și dezvoltare locală.

În *plan democratic*, descentralizarea se manifestă prin creșterea responsabilității autorităților locale față de comunitate. Deciziile sunt luate mai aproape de beneficiari, iar cetățenii pot controla mai direct modul în care sunt utilizate resursele publice. În acest sens, descentralizarea devine și un mecanism de consolidare a democrației locale.

Totuși, trebuie să menționăm, încă odată, că în lume nu există state complet centralizate sau descentralizate. Ori aceasta presupune, că calea descentralizării spre „finalitate” este permanentă și continuă, exact la fel, după cum sunt și reformele: știm cu o anumită doză de exactitate când inițiem și demarăm o reformă, dar nu putem pretinde, că odată finalizată, efectul ei rămâne sustenabil și de lungă durată. Reformele (descentralizarea), în mod special cele din administrația publică, reprezintă un proces continuu și adaptabil în raport cu contextele politice economice și sociale din cadrul unei societăți.

Tocmai din acest considerent, Studiul, își propune să formalizeze un Concept de reformă, care ar răspunde la o necesitate continuă de reformare a administrației publice din Republica Moldova – una, pe de o parte, ancorată în realitățile politice, administrative, economice și sociale, iar, pe de altă parte, o reformă, nu doar, punctuală, ci un proces de transformare sistemică continuu, integrat, etapizat și adaptiv.

3.2.2. Incoerența parcursului de descentralizare în Republica Moldova

Discursul privind descentralizarea a avut o prezență oscilantă pe agenda publică și politică a Republicii Moldova. După o perioadă de interes sporit în anii 2012–2015, tema a intrat într-o fază de diminuare a relevanței politice în perioada 2015–2026.

*Strategia națională de descentralizare (SND)*¹²¹, aprobată în 2012 de Parlamentul Republicii Moldova și prelungită până în 2018, este un document de politică vast și cuprinzător și urma să fie unul de referință pentru politicile administrației publice locale, determinând mecanismele naționale de descentralizare pentru asigurarea unei autoguvernări autentice. Cu toate acestea, chiar reprezentanții guvernului central recunosc direct, că doar până la 50% din planul de acțiune al SND a fost pus în aplicare.

În 2014-2015 s-a făcut un pas important în direcția reformării finanțelor publice locale, prin introducerea unei formule clare pentru transferurile de echilibrare și prin reducerea spațiului de interferență a raioanelor în distribuirea finanțelor publice, însă această realizare a fost umbrită de reintroducerea plafoanelor la taxele locale și de alte reforme fiscale care au avut un impact negativ asupra bugetelor locale (mărimea impozitelor pe persoanele fizice și juridice, amnistii fiscale etc.).

Dacă în programele guvernelor anterioare descentralizarea și autonomia locală erau formulate ca priorități distincte, documentele guvernamentale ulterioare, au abordat aceste obiective mai degrabă marginal.

Această tendință este reflectată și de activitatea redusă a *Comisiei Paritare pentru descentralizare*, principala platformă de coordonare a reformei descentralizării, care funcționează, preponderent formal, fiind convocată rar, deși cadrul legal prevede menținerea unui mecanism activ de dialog între autoritățile centrale și cele locale.

În *Recomandarea nr. 436/2019*¹²², Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului European a constatat, că *Strategia Națională de Descentralizare* și *Foaia de parcurs pentru implementarea Recomandării 322 (2012)*¹²³, cosemnată de Congresul Consiliului European și Guvernul Republicii Moldova, a fost implementată doar într-o

¹²¹ https://descentralizare.gov.md/public/files/Strategia_Nationala_de_Descentralizare.pdf

¹²² <https://rm.coe.int/democratie-locala-si-regionala-in-republica-moldova-co-raportori-marc-1680a04f03>

¹²³ <https://old.cancelaria.gov.md/ro/content/fost-semnata-foaia-de-parcurs-revizuita-privind-democratie-locala-si-regionala-republica>

mică măsură.. Totodată, Congresul a semnalat riscul erodării autonomiei locale prin tendințe de recentralizare și a remarcat aplicarea incompletă a recomandărilor sale anterioare.

În Recomandările Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei din 2025, privind starea democrației locale în Republica Moldova, se indică anumite progrese, inclusiv îmbunătățirea dialogului dintre autoritățile centrale și locale, unele măsuri de consolidare a descentralizării fiscale și asumarea reformei administrativ-teritoriale. Cu toate acestea, persistă probleme structurale importante: delimitarea neclară a competențelor, suprapunerea atribuțiilor, autonomia financiară limitată și povara administrativă excesivă asupra autorităților locale.

În ansamblu, evaluările Consiliului Europei arată că descentralizarea în Republica Moldova rămâne incompletă și necesită aprofundare. Autoritățile locale trebuie să beneficieze de competențe clar definite, resurse adecvate și o autonomie reală pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, în conformitate cu standardele europene privind democrația locală.

3.2.3. Descentralizarea asimetrică în contextul reformei administrației publice locale

Experiența statelor contemporane indică faptul că nu există un model singular de descentralizare. Chiar și în cazul statelor unitare, deși au sistem politic similar-unitar, există o mare diversitate în ceea ce privește aspectele culturale și istorice între regiunile aceluiași stat. La o analiză mai extinsă e lesne de remarcat, că capacitățile administrative și instituționale ale autorităților publice locale, nivelul dezvoltării economice ale unităților administrativ-teritoriale, dinamica politicilor locale, precum și condițiile și resursele naturale sunt, de asemenea, diverse. Acesta este motivul pentru care, abordările politice, administrative și financiare ar trebui să fie adaptate pentru fiecare autoritate publică locală și pentru fiecare unitate administrativ-teritorială, în funcție de condițiile obiective existente și scopurile propuse.

În aceste condiții, descentralizarea asimetrică, care înseamnă un design de descentralizare adaptat pentru diferite regiuni, ar fi o soluție rezonabilă. Probabilitatea de aplicare a descentralizării asimetrice este mai mare în statele unitare, deoarece în statele federale există tendința de a pune în aplicare o autonomie mai largă și eventual - deplină, pentru guvernele lor subnaționale. Există unele tipuri posibile de descentralizare aplicate în statele unitare, de exemplu autonomie extinsă, autonomie limitată, și autonomie specială, după cum este și cazul Republicii Moldova în cadrul căreia avem Unitatea administrativ-teritorială Găgăuzia.

Deci, atunci când două sau mai multe tipuri de descentralizare sunt pe cale să fie puse în aplicare în același timp, pentru diferite unități administrativ-teritoriale, în cadrul aceluiași stat, atunci avem prezentă o descentralizare asimetrică.

Descentralizarea asimetrică nu este o abatere de la ideea de bază a descentralizării, mai degrabă este un factor de consolidare a obiectivelor descentralizării prin sporirea eficacității și a eficienței activităților autorităților publice, precum și prin consolidarea democrației locale. În acest caz, puterea locală este fortificată prin menținerea particularităților privind caracteristicile, potențialul, necesitățile și contextul social și istoric local.

Mai mult decât atât, având în vedere că fiecare regiune a oricărei țări are caracteristici politice, sociale și culturale diferite, descentralizarea asimetrică ar fi o politică deliberată de a evita problemele guvernului național legate de o anumită regiune. Acesta este motivul pentru care, statele contemporane folosesc descentralizarea, nu numai că o strategie politică de transfer de putere de la centru către nivelele regionale și locale, dar și ca un mecanism de asigurare a unui echilibru între nivelurile de guvernare. Acest nou echilibru ar putea fi realizat prin reducerea nivelului de intervenție a puterii statale și extinderea autonomiei de acțiune a puterilor regionale și locale¹²⁴.

*Analiza principalelor tendințe în ceea ce privește schimbările în sfera locală din mai multe țări contemporane scoate în evidență faptul că noile modele de organizare teritorială a puterii publice par să favorizeze formele asimetrice*¹²⁵.

Contrar statului napoleonian cu structură omogenă, în lumea contemporană apar schimbări organizaționale care fac puterile tradiționale (statul, regiunile, municipalitățile) să fie însoțite de o multitudine de noi actori, rezultând consacrări normative diferențiate. Astfel, apar norme specifice pentru zonele urbane, printre care sunt capitalele de stat. Structurile de asociere a comunelor sunt în căutarea ariei geografice necesare pentru a putea dezvolta plenitudinea competențelor lor. Această asimetrie este întărită prin alocarea către regiuni, în multe state descentralizate, a posibilității de a configura sistemul local. Atribuțiile extinse cu caracter normativ ale regiunilor în ceea ce privește domeniul local, duc de asemenea, la ceea ce puterea locală poate oferi diferite contururi într-un singur stat¹²⁶.

Descentralizarea asimetrică se constituie într-o soluție câștigător-câștigător pentru a rezolva orice conflict între susținătorii statutului unitar și promotorii separatismului. Prin aplicarea descentralizării asimetrice, structura politică de bază a statelor unitare nu este schimbată în mod necesar în federalism. Având în vedere că obiectivul principal este de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice pentru oameni,

¹²⁴ Palihovici S, Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernarea pe mai multe niveluri, teorie, practică comparativă și contextual Republicii Moldova, Chișinău, 2024, p.41, https://gagauziadialogue.md/wp-content/uploads/2024/11/Curs_Organizarea-administrativ-teritoriala_Romana.pdf

¹²⁵ Cornea S, Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova, 2019, manual universitar, Universitatea de Stat din Cahul „B.P.Hasdeu”, p.139-140

¹²⁶ Nogueira López A. Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation. In: Revue française d'administration publique, no 1(121-122), 2007, p. 171-172.

opunerea statelor unitare celor federale, sau descentralizate celor deconcentrate, nu mai este relevantă. Cel mai important lucru care trebuie remarcat este faptul că ambele, atât statele unitare cât și cele federale au șanse egale de a promova descentralizarea asimetrică¹²⁷

Descentralizarea asimetrică oferă posibilitatea de a direcționa separatismul local în albia dialogului constructiv și prin aceasta poate fi preîntâmpinată descompunerea statului sub presiunea tendințelor centrifuge. Reacționând la temerile că descentralizarea ar putea provoca separatismul în Ucraina, Gianni Buquicchio, președintele Comisiei de la Veneția menționa că „descentralizarea, mai degrabă, este o alternativă la separatism”¹²⁸.

Pentru Republica Moldova descentralizarea asimetrică poate avea o dublă semnificație și aplicare: pe de o parte, ca instrument pragmatic de adaptare a descentralizării la capacitatea reală diferită a unităților administrativ-teritoriale; pe de altă parte, ca mecanism politico-instituțional de integrare a autonomiei găgăuze în cadrul statului unitar.

În Republica Moldova, descentralizarea asimetrică nu trebuie înțeleasă exclusiv ca un regim special acordat unor teritorii cu identitate distinctă, ci și ca o soluție funcțională pentru administrarea diferențelor obiective dintre colectivitățile locale.

În eventualitatea unei reorganizări administrativ-teritoriale, este probabil ca noua arhitectură locală să includă unități administrativ-teritoriale mai mari, cu un număr mai mare de populație, cu o bază fiscală și administrativă mai solidă, dar și la administrații locale mai mici, cu resurse limitate. În acest context, aplicarea uniformă a aceluiași competențe pentru toate autoritățile locale ar putea produce inegalități suplimentare: localitățile puternice ar putea valorifica mai bine descentralizarea, în timp ce cele vulnerabile ar putea rămâne dependente de transferuri, asistență tehnică și intervenția administrației centrale.

Prin urmare, descentralizarea asimetrică poate funcționa ca un mecanism de diferențiere rațională a competențelor. Localitățile sau municipiile cu o capacitate administrativă ridicată ar putea primi competențe extinse în domenii precum dezvoltarea economică locală, gestionarea patrimoniului, urbanismul, infrastructura, serviciile publice și atragerea investițiilor. În schimb, unitățile cu o capacitate redusă ar putea beneficia de un regim gradual, bazat pe competențe de bază, servicii partajate, cooperare intercomunală și sprijin instituțional din partea statului.

Astfel, descentralizarea asimetrică ar permite evitarea a două riscuri majore: pe de o parte, descentralizarea formală, prin care se transferă atribuții fără resurse și capacitate; pe de altă parte, recentralizarea excesivă, justificată prin incapacitatea

¹²⁷ Utomo T.W. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States, p. 8-9. <https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>

¹²⁸ Имеет ли смысл для Украины федерализация., <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218>

unor autorități locale de a administra competențe complexe. Modelul asimetric ar permite o descentralizare diferențiată, etapizată și condiționată de capacitatea efectivă a autorităților locale.

În cazul UTA Găgăuzia, descentralizarea asimetrică are o dimensiune distinctă. Aici nu este vorba doar despre diferențe administrative sau de capacitate instituțională, ci despre un regim special de autonomie, fundamentat juridic și politic. Legea nr. 344/1994 stabilește Găgăuzia, ca unitate teritorială autonomă cu statut juridic special în componența Republicii Moldova, iar cadrul normativ al autonomiei exprimă dreptul la autodeterminare internă al populației găgăuze în limitele constituționale ale statului.

Din această perspectivă, descentralizarea asimetrică poate fi privită ca un instrument de integrare politică și de prevenire a separatismului. Ea oferă posibilitatea recunoașterii particularităților identitare, lingvistice, culturale și instituționale ale Găgăuziei fără transformarea Republicii Moldova într-un stat federal. Cu alte cuvinte, autonomia specială permite menținerea caracterului unitar al statului, dar introduce mecanisme diferențiate de autoadministrare pentru un teritoriu cu specific politic și identitar.

Aplicată coerent, descentralizarea asimetrică poate transforma revendicările locale dintr-o logică de confruntare într-o logică de negociere instituțională. În loc ca tensiunile centru–autonomie să fie tratate exclusiv ca riscuri de securitate sau ca expresii ale separatismului, ele pot fi gestionate prin dialog, clarificarea competențelor, mecanisme de consultare obligatorie și garanții juridice reciproce. În acest sens, ideea potrivit căreia descentralizarea este o alternativă la separatism este relevantă pentru Republica Moldova, inclusiv în raport cu Găgăuzia.

Totuși, descentralizarea asimetrică nu trebuie confundată cu o autonomie nelimitată. Ea presupune un echilibru între recunoașterea specificului regional și respectarea cadrului constituțional al statului. În cazul Găgăuziei, problema principală nu constă în lipsa totală a autonomiei, ci în funcționarea incompletă, ambiguă și uneori tensionată a mecanismelor de cooperare dintre autoritățile centrale și cele autonome. De aceea, descentralizarea asimetrică ar trebui să urmărească nu extinderea arbitrară a competențelor, ci clarificarea lor, evitarea suprapunerilor și consolidarea canalelor instituționale de dialog.

Fără descentralizare nu putem vorbi de autonomia locală. Din acest considerent relația dintre ele reprezintă axa de fond, pe care este organizată și funcționează administrația publică locală.

Descentralizarea și autonomia locală sunt concepte distincte, dar inseparabile. *Descentralizarea* este procesul prin care competențele, resursele și responsabilitățile sunt transferate către nivelul local, iar *autonomia locală* este starea instituțională și funcțională, care rezultă dintr-o descentralizare efectivă.

Relația dintre descentralizare și autonomie locală trebuie înțeleasă ca o relație dintre mijloc și finalitate. Descentralizarea oferă instrumentele reformei, iar auto-

mia locală exprimă rezultatul urmărit: o administrație locală funcțională, responsabilă, apropiată de cetățean și capabilă să răspundă nevoilor comunității.

Pentru Republica Moldova, consolidarea acestei relații presupune nu doar transfer de competențe, ci și resurse adecvate, capacitate administrativă, claritate instituțională și protecție juridică efectivă a autonomiei locale. Dacă descentralizarea este incompletă, autonomia locală rămâne formală. Dacă autonomia locală este formală și nu este protejată juridic, descentralizarea poate fi ineficientă, reversibilă sau controlată excesiv de administrația centrală.

În Republica Moldova, această relație este deosebit de importantă deoarece multe probleme ale administrației locale nu provin doar din dimensiunea mică a unităților administrativ-teritoriale, ci și din dezechilibrul dintre competențe și resurse, din dependența financiară față de centru, din capacitatea administrativă redusă și din ambiguitatea raporturilor dintre nivelurile administrației publice.

Cu alte cuvinte, problemele de funcționalitate ale administrației publice locale din Republica Moldova reprezintă rezultatul direct al implementării defectuoase a descentralizării efective – în toate formele sale, care până la urmă a influențat și influențează într-o manieră determinantă nivelul atestat scăzut de autonomie locală.

3.2.4. Autonomia locală în calitatea sa de principiu și finalitate a reformei administrației publice locale

Potrivit articolului 3 alin. (1) din Carta Europeană a Autonomiei Locale¹²⁹, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.

Carta Europeană a Autonomiei Locale garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut și în Constituția Republicii Moldova, în Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă și în Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stabilesc că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, de gestiune financiară, că ele au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat¹³⁰.

¹²⁹ Carta Europeană a Autonomiei Locale, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>

¹³⁰ Legea nr.68/2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2018, p.I, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro

Totuși, *autonomia locală* nu trebuie înțeleasă doar ca “un anumit fel de independență formală” a autorităților publice locale. Autonomia locală se manifestă, cel puțin, prin patru dimensiuni:

- *autonomie decizională* – autoritățile locale pot adopta decizii proprii în domeniile de competență locală;
- *autonomie financiară* – autoritățile locale dispun de venituri suficiente și previzibile;
- *autonomie patrimonială* – autoritățile locale pot administra bunurile comunității;
- *autonomie organizațională* – autoritățile locale își pot organiza aparatul administrativ în funcție de necesitățile locale, în limitele legii.

În același timp, este esențial de a face o distincție clară dintre *autonomia formală/declarativă* și *autonomia efectivă*.

Autonomia formală există atunci, când legea recunoaște autorităților locale anumite competențe, dar acestea nu pot fi exercitate real din cauza lipsei de resurse, personal, patrimoniu sau capacitate administrativă. Această paradigmă reprezintă, de fapt, starea reală a autonomiei locale din Republica Moldova

Autonomia efectivă există atunci, când autoritățile locale dispun de toate elementele necesare pentru a acționa:

- *competențe clare;*
- *resurse financiare proporționale;*
- *patrimoniu local;*
- *personal calificat;*
- *acces la informații și tehnologii;*
- *libertate de decizie;*
- *protecție față de ingerințe nejustificate;*
- *control limitat și proporțional de legalitate.*

Reforma administrației publice locale trebuie să urmărească trecerea de la autonomia declarativă la autonomia efectivă. Aceasta este una dintre cele mai importante implicații ale paradigmei: *descentralizarea și autonomia locală constituie fundamentul și finalitatea reformei*.

Autonomia locală reprezintă finalitatea reformei, deoarece exprimă rezultatul urmărit, adică, existența unor autorități locale, care au dreptul și capacitatea efectivă de a gestiona o parte importantă a treburilor publice în interesul colectivităților locale.

În același timp, autonomia locală nu trebuie interpretată drept o „izolare față de stat” sau “ca o libertate absolută de decizie”. Autonomia locală, indiferent de formele ei, funcționează în cadrul statului unitar și presupune un echilibru între interesele naționale și cele locale. Statul păstrează rolul de garant al legalității, al coeziunii teritoriale și al standardelor minime de calitate în prestarea serviciilor

publice. Însă acest rol nu trebuie să se transforme într-un control excesiv sau într-o recentralizare indirectă, după cum s-a întâmplat și se mai întâmplă la noi cu serviciile de sănătate, asistență socială și cele educaționale.

În dezbaterea privind reforma administrației publice locale, există adesea tendința de a percepe reforma, doar ca o modificare a structurii administrativ-teritoriale: reducerea numărului de primării, amalgamarea localităților, reorganizarea raioanelor sau crearea unor structuri regionale.

Aceste măsuri pot fi necesare, dar ele nu sunt suficiente. O primărie mai mare nu este automat o primărie mai autonomă. Un raion reorganizat nu este automat mai eficient. O hartă administrativă nouă nu garantează servicii publice mai bune, dacă nu este însoțită de descentralizare reală, finanțare adecvată și clarificarea competențelor.

Studiul comparativ „Patterns of Local Autonomy in Europe”¹³¹ arată că autonomia locală este influențată mai puternic de mecanismele instituționale și de nivelul de încredere al cetățenilor, decât de mărimea unităților teritoriale sau de reformele structurale. Reformele teritoriale, inclusiv fuziunile unităților administrativ-teritoriale, nu garantează automat creșterea autonomiei locale. Autonomia locală, mai degrabă este corelată pozitiv cu performanța sistemului, în special autonomia financiară, extinderea domeniilor de politici și puterea discreționară a autorităților locale.

Din această perspectivă, reforma administrației publice locale nu poate fi redusă la reorganizarea administrativ-teritorială sau la comasarea unităților administrativ-teritoriale. Modificarea structurii teritoriale poate fi doar un instrument al reformei, nu esența acesteia.

Esența reformei rezidă în clarificarea competențelor, asigurarea resurselor financiare și patrimoniale, consolidarea capacității administrative și garantarea libertății decizionale a autorităților locale. Numai în măsura în care aceste condiții sunt îndeplinite, autonomia locală poate deveni una efectivă, iar descentralizarea poate produce rezultate reale în planul calității serviciilor publice și al dezvoltării comunităților locale.

¹³¹ Ladner A./ Keuffer N./ Baldersheim H./ Hlepas N./ Swianiewicz P./ Steyvers Kr./ Navarro C. (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, N.York. Palgrave MacMillan

3.3. Reforma administrației publice locale și reforma administrativ-teritorială: clarificări conceptuale și opțiuni de reformă

3.3.1. Raportul conceptual și teoretic dintre “reforma administrației publice subnaționale/locale” și “reforma administrativ-teritorială”

Există un anumit grad de confuzie în societate raportat la întrebarea: *Ce fel de reformă facem în Republica Moldova?*

Chiar și în mediile „mai profesioniste”, la nivel guvernamental, la nivelul administrației publice locale, a mediilor de expertiză, dar și al celui academic se confundă sau se folosesc inadecvat anumite noțiuni, cum ar fi „reformarea primăriilor”, „reforma administrativ-teritorială”, „reforma administrației publice subnaționale/locale” etc.

Prin urmare, cred că ar trebui să facem anumite clarificări conceptuale pentru a determina raportul dintre reforma administrației publice, la general, reforma administrației publice locale și reforma administrativ-teritorială, dar și pentru a răspunde, implicit, la întrebarea: *Ce fel de reformă trebuie să facem în Republica Moldova?*

Raportul dintre „reforma administrației publice”, „reforma administrației publice subnaționale/locale” și „reforma administrativ-teritorială” poate fi explicat prin corelarea lor la două niveluri conceptuale diferite:

1. Într-un sens mai larg, reforma administrativ-teritorială depășește cadrul strict al administrației publice locale, deoarece reorganizarea teritoriului statului nu afectează doar administrațiile locale sau serviciile locale. Ea influențează întreaga arhitectură de guvernare: *administrația publică centrală, raporturile dintre centru și teritoriu, organizarea administrației desconcentrate, dezvoltarea regională, reprezentarea politică, planificarea bugetară, distribuția resurselor, identitatea comunitară și chiar echilibrul constituțional al puterii publice în stat*. În acest sens „reforma administrativ-teritorială” se află, în primul rând, într-un raport direct cu arhitectura statului și îndeplinește o funcție structurală de sistem.

În calitatea sa de reformă de ansamblu (generală), reforma administrativ-teritorială presupune reorganizarea teritorială a statului în scopul exercitării puterii publice cu efecte directe, deopotrivă, asupra puterii centrale, inclusiv prin manifestările sale la nivel regional, precum și asupra extensiilor sale desconcentrate în teritoriu, dar și a puterii locale, indiferent de numărul nivelurilor de guvernare locală. Prin urmare, reformele administrativ-teritoriale nu se reduc la simple modificări ale delimitărilor geografice sau ale hotarelor administrative. Dimpotrivă, acestea trebuie concepute și implementate printr-o abordare multidimensională, sistemică și cuprinzătoare,

pentru a evita efectele negative sau rezultatele contraproductive, în ceea ce privește organizarea și funcționarea statului și a administrației publice.

În primul rând, reformele administrativ-teritoriale vizează, adesea, nu doar nivelurile subnaționale de guvernare, ci și structurile administrației centrale, care funcționează atât la nivel central, cât și la nivel subnațional - acolo unde există forme de administrație desconcentrată. În acest sens, reformele trebuie, pe de o parte, să vizeze acțiuni de reformare a administrației publice centrale, în mod special, cele legate de leadership-ul reformei și, implicit, capacitățile instituționale de gestionare, pe de altă parte, să urmărească optimizarea prezenței, rolului și atribuțiilor administrației publice centrale în teritoriu prin serviciile sale desconcentrate.

Strategia de reformă a administrației publice 2023-2030¹³², presupune crearea unei *Unități administrative speciale de implementare a reformei administrației publice* în cadrul Cancelariei de Stat, lucru care nu s-a mai întâmplat, ori în acest sens există temeri întemeiate în raport cu asumarea responsabilității de implementare asupra acestui document important de politici. În aceeași ordine de idei, menționăm și capacitatea instituțională insuficientă la nivelul Cancelariei de Stat de a asigura implementarea cu succes a reformei.

Cât ține de prezența Guvernului în teritoriu, trebuie să menționăm, că în Republica Moldova arhitectura instituțională și amplasarea teritorială a serviciilor desconcentrate, inclusiv a Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat, începând cu anul 2017 (implementarea Strategiei de reformă a administrației publice 2017-2020¹³³) a căpătat o abordare sistemică în sensul în care s-a urmărit organizarea și concentrarea lor în viitoarele centre administrative ale viitoarelor raioane (județe, districte, regiuni) reformate. Cu alte cuvinte, propunerea Guvernului de reorganizare a nivelului II (raional) de administrație publică locală cu reorganizarea a 32 de raioane în 10 raioane, exprimată în *Conceptul de reformă a administrației publice locale*¹³⁴ urmează, la moment, anume această logică strategică de reformă. În același timp, o reformă comprehensivă a administrației publice presupune o revizuire a cadrului de organizare și funcționare a serviciilor desconcentrate. Trebuie să menționăm, că actualele acțiuni de reformă nu conțin și nu prevăd nimic în raport cu serviciile desconcentrate. Ori acest lucru este extrem de important, în primul rând, din perspectiva relațiilor acestor extensiuni teritoriale ale administrației publice centrale cu administrația publică locală.

În al doilea rând, o reformă teritorială orientată asupra unui anumit nivel subnațional, cum ar fi cel local, produce frecvent efecte indirecte asupra altor niveluri de guvernare, de exemplu asupra nivelului regional sau intermediar. Tocmai din acest considerent, este extrem de importantă clarificarea locului și rolului nivelului II

¹³² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro

¹³³ <https://old.cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/92-cs.pdf>

¹³⁴ https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL_0.pdf

actual de administrație publică locală. Este acest nivel o administrație publică locală sau, mai degrabă, un nivel regional sau intermediar? Este o întrebare care urmează a fi clarificată și din perspectiva relațiilor cu administrația publică de nivelul I, dar și în raport cu structurile actuale regionale (ADR-urile) și cu serviciile desconcentrate.

Această interdependență evidențiază importanța unei abordări sistemice a reformelor teritoriale, în care modificările instituționale trebuie analizate în raport cu întregul ansamblu al arhitecturii administrative.

2. Într-un sens conceptual și teoretic mai restrâns, reforma administrativ-teritorială este o componentă structurală a reformei administrației publice locale, deoarece urmărește crearea unor unități administrativ-teritoriale capabile să exercite competențele locale proprii, inclusiv competențele partajate și delegate de către administrația publică centrală, să presteze servicii publice, să susțină și să exercite autonomia locală.

Actuala reforma administrativ-teritorială, care se află în desfășurare, reprezintă un element și, în același timp, o parte integrantă a reformei administrației publice locale din Republica Moldova¹³⁵. În același timp, reforma administrativ-teritorială poate fi considerată *parte a reformei administrației publice locale*, dar nu este pur și simplu o componentă tehnică subordonată acesteia. Mai exact, ea este *o reformă structurală de bază*, fără de care reforma administrației publice locale riscă să rămână incompletă.

Plasarea reformei administrativ-teritoriale într-un cadru mai larg al reformei administrației publice locale, dar și în cadrul general al reformei administrației publice, presupune continuarea eforturilor de descentralizare administrativă, patrimonială și financiară pentru asigurarea unei autonomii locale autentice. Reforma administrativ-teritorială nu ar trebui să fie considerată un scop în sine și nu va produce efectele scontate dacă nu va fi inclusă în contextul mai larg al reformei administrației publice și dacă nu va fi însoțită de eforturi susținute de descentralizare și modernizare a administrației publice.

Totodată, realizarea reformei administrativ-teritoriale reprezintă una din condițiile pentru desfășurarea reformelor în alte domenii. Interconexiunea nivelurilor și 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.

¹³⁵ Palihovici S, Dimensiunile reformei administrative-teritoriale în Republica Moldova, *materialele Conferinței Internaționale “Știința politică și administrativă: provocări contemporane și abordări strategice”, organizată de Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Științe politice și Administrative în parteneriat cu Centrul pentru studii politice și administrative (USM), Chișinău, 16-17 octombrie, 2025*

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 administrației 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 administrației publice centrale în Republica Moldova din anul 2005*¹³⁶ prevedea reformarea și modernizarea administrației publice centrale în baza *reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și a finanțelor 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*¹³⁷ au fost adoptate legi importante pentru sistemul administrativ: *Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală*¹³⁸; *Legea nr. 435-XVI privind descentralizarea administrativă*¹³⁹; *Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova*¹⁴⁰.

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 și 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, în special, administrația publică locală doar prin prisma nivelului I și II. Documentele strategice

¹³⁶ 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

¹³⁷ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=116837&lang=ro

¹³⁸ Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro

¹³⁹ Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143037&lang=ro#

¹⁴⁰ Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28 decembrie 2006, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro#

și normative existente recunosc statutul special al UTA Găgăuzia și prevăd anumite proceduri distincte. Totuși, acestea nu dezvoltă suficient mecanismul de aplicare a reformei în autonomie, delimitarea competențelor, rolul instituțiilor autonomiei și relațiile dintre nivelul special de administrare și viitorul nivel intermediar reformat.

3.3.2. *Ce fel de reformă facem în Republica Moldova?*

Reieșind din documentul de politici-cadru, care se află la baza actualei reforme a administrației publice locale *Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023–2030 (SRAP 2023-2030)*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023¹⁴¹, în *Republica Moldova se realizează o reformă de ansamblu a administrației publice, orientată spre modernizarea administrației centrale și locale, iar în cadrul componentei locale a acestei reforme este inclusă o reformă administrativ-teritorială graduală, realizată în principal prin mecanismul amalgamării voluntare a unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, urmată de o reorganizare reziduală normativă și reorganizarea nivelului II (raional) de administrație publică locală*.

În baza SRAP 2023-2030, Guvernul a elaborat *Conceptul de reformă a administrației publice locale*¹⁴², care reprezintă un punct de plecare pentru acțiunile emergente de pregătire a unei reorganizări administrativ-teritoriale. *Conceptul* nu este un document de politici formalizat. Cu toate acestea, toate acțiunile legate, în mod special, de impulsionearea procesului de amalgamare voluntară, au la bază anume această propunere de politici, fapt criticat - și pe bună dreptate, întrucât la baza procesului ar trebui să stea cadrul normativ în vigoare – *Legea nr.225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară*¹⁴³ și *Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 privind Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale*¹⁴⁴.

Din perspectiva identificării unui model optimal și eficient de reformă este foarte important să analizăm și să înțelegem Conceptul Guvernului. De la bun început, trebuie să menționăm, că Conceptul este mai mult o viziune, o direcție în care ar putea merge reforma și mai puțin un document operațional, care să sugereze un parcurs clar și coerent de implementare. În același timp, Conceptul operează cu mai multe instrumente, care ar susține partea operațională a procesului, cum ar fi: modificări legislative; stimulente financiare; ghiduri și suport metodologic; standardizare organizațională; programe de formare; extinderea rețelei CUPS; platforme digitale precum e-APL, eDemocrație, EVO și MConnect; precum și un viitor cadru național de performanță.

¹⁴¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140474&lang=ro

¹⁴² https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL_0.pdf

¹⁴³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138655&lang=ro

¹⁴⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140477&lang=ro

Conceptul nu vizează câteva chestiuni important și decisive: nu se bazează pe o analiză funcțională completă a administrației publice locale; nu trasează un parcurs juridic clar și exhaustiv al acțiunilor în consecutivitatea desfășurării lor; nu clarifică cine își asumă leadership-ul reformei și cum și pe ce criterii se stabilesc și se coordonează transferul de competențe, personal, patrimoniu, datorii, contracte, sisteme informaționale, etc.; nu conține o analiză ex-ante a costurilor și riscurilor de tranziție și ce este extrem de important – nu abordează și nu tratează explicit costurile sociale și democratice ale comasărilor administrativ-teritoriale, pe care experiența europeană le sugerează și le semnalează constant.

În contextul dat, Consiliul Europei menționează că fuziunile pot genera costuri de tranziție pe termen mediu, riscuri pentru identitatea locală și chiar scăderea satisfacției cetățenilor față de democrația locală, dacă nu sunt însoțite de garanții solide¹⁴⁵.

Conceptul construiește reforma în jurul a patru piloni: *consolidarea administrativ-teritorială a primăriilor și reorganizarea raioanelor; creșterea autonomiei financiare locale; dezvoltarea unei capacități instituționale reale; și apropierea administrației de cetățean prin servicii accesibile, digitalizare și participare publică*.

Calendarul documentului plasează etapa critică în intervalul 2026–2029: consultări, amalgamare voluntară și pre-amalgamare normativă în 2026, pachet legislativ extins în 2026–2027, intrarea în vigoare a noii structuri administrativ-teritoriale după alegerile locale din 2027, apoi tranziția instituțională, digitală și financiară în 2027–2029¹⁴⁶.

Concluzia generală, care poate fi făcută în baza analizei Conceptului Guvernului de reformă a administrației publice locale este, că Guvernul nu are răspuns la toate întrebările, care țin de o abordare sistemică de reformă. Amalgamarea voluntară grăbită și, pe alocuri, dirijată sau, chiar, impusă, lipsa calculelor, care să clarifice „pragul de viabilitate” pentru organizarea și funcționarea eficientă a unei unități administrativ-teritoriale, statutul incert și nedeterminat al raioanelor actuale în arhitectura reformei, locul și rolul serviciilor desconcentrate, activitatea ADR-urilor – sunt doar câteva din problemele majore, care trebuie abordate și care pot influența mersul calitativ al reformei.

Din acest considerent, considerăm, că reforma administrației publice locale din Republica Moldova, trebuie abordată într-un cadru mult mai sistemic și mult mai larg.

¹⁴⁵ Territorial reforms in Europe: Does size matter?, Territorial amalgamation Toolkit, <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>

¹⁴⁶ https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL_0.pdf

3.3.3. Ce fel de reformă trebuie să facem în Republica Moldova?

La baza elaborării formei și conținutului procesului de reformă a administrației publice locale din Republica Moldova trebuie să se regăsească o fundamentare multidimensională, construită pe analiza teoretică și științifică a administrației publice locale, pe rezultatele cercetării științifice în domeniul descentralizării, autonomiei locale și guvernantei teritoriale, precum și pe evaluarea experienței istorice a reformelor administrative realizate anterior în Republica Moldova.

Totodată, conceptul de reformă trebuie să valorifice experiența comparată a reformelor administrativ-teritoriale și funcționale din statele europene, în special modelele care au combinat reorganizarea teritorială cu reforma competențelor, finanțelor locale, serviciilor publice și politicilor de dezvoltare socio-economică.

În același timp, un asemenea concept trebuie să fie compatibil cu recomandările și standardele promovate de organizațiile internaționale relevante, inclusiv OECD, Consiliul Europei, Uniunea Europeană și alte instituții specializate, în special, în ceea ce privește principiile autonomiei locale, subsidiarității, descentralizării efective, capacității administrative, sustenabilității financiare, coeziunii teritoriale și bunei guvernări democratice.

Astfel, reforma nu poate fi concepută ca un exercițiu izolat sau conjunctural, ci ca un proces riguros fundamentat științific, contextualizat istoric, aliniat la bunele practici europene și orientat spre consolidarea reală a administrației publice locale din Republica Moldova.

Din perspectiva cercetărilor științifice, reforma administrației publice locale nu poate fi redusă la o simplă intervenție asupra hărții administrativ-teritoriale. Literatura de specialitate arată că dimensiunea teritorială influențează capacitatea administrativă, calitatea serviciilor publice, posibilitatea exercitării competențelor locale și raportul dintre eficiență și democrație locală. Totuși, aceeași literatură avertizează, că amalgamarea sau consolidarea teritorială nu garantează, prin ea însăși, descentralizarea efectivă. Ea poate crea premise pentru o administrație locală mai capabilă, dar numai dacă este corelată cu reforma competențelor, finanțelor locale, serviciilor publice și mecanismelor de responsabilizare democratică¹⁴⁷.

Prin urmare, modelul optim dedus din cercetarea științifică este un model funcțional-teritorial integrat. Acesta presupune, că reorganizarea administrativ-teritorială trebuie decisă în funcție de competențele care urmează să fie exercitate, de capacitatea administrativă necesară, de resursele financiare disponibile, de standardele de prestare a serviciilor publice și de nevoile reale ale comunităților locale. În

¹⁴⁷ Falk Ebinger, Sabine Kuhlmann, Joerg Bogumil, Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation (Local Government studies), 2018, https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/lis-kuhlmann/Starseite/Neuigkeiten/Territorial_reforms_in_Europe_effects_on_administrative_performance_and_democratic_participation.pdf?utm_source=chatgpt.com

această logică, reforma administrativ-teritorială nu este scopul final al reformei, ci un instrument pentru consolidarea autonomiei locale efective și pentru crearea unor autorități locale capabile să furnizeze servicii publice de calitate.

Din perspectiva experienței europene comparate, reformele reușite au fost, de regulă, reforme combinate: ele nu s-au limitat la reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale, ci au urmărit întărirea guvernantei pe mai multe nivele prin creșterea capacității administrative, asigurarea sustenabilității financiare, îmbunătățirea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale.

Studiile comparative privind reformele teritoriale din Europa arată că amalgamările (consolidările) au fost folosite în mai multe state europene pentru a răspunde fragmentării teritoriale, dar rezultatele depind de context, de instrumentele folosite și de corelarea cu reformele funcționale și financiare. Consiliul Europei, de exemplu, tratează amalgamarea ca posibil răspuns la fragmentare, nu ca o soluție universală¹⁴⁸

În acest sens, este necesar să vedem și să analizăm, care au fost și sunt **principalele tendințe europene** care pot “orienta” reforma din Republica Moldova:

- *Tendința de bază conturată ține de consolidarea administrativ-teritorială în numele capacității în toate formele sale și asigurării furnizării serviciilor publice.* Trebuie menționat, că abordările au fost diferite – de la unele profund structurale, la altele, care au vizat aspectele mai funcționale ale procesului. Estonia a impus în anul 2016 pragul de 5.000 de locuitori și a redus numărul municipalităților de la 213 la 79, multiplicând aproape de trei ori populația medie a unei municipalități. Finlanda a folosit, prin PARAS¹⁴⁹ și reformele ulterioare, ținte funcționale de populație pentru servicii, adică stabilirea unor praguri orientative sau obligatorii de populație pentru organizarea anumitor servicii publice și a continuat fuziunile voluntare, reducând numărul municipiilor de la 444 în 2005 la 308 în 2026. Franța a “împins” cooperarea intercomunitară spre scări mai mari prin NOTRe¹⁵⁰ și a coborât numărul EPCI¹⁵¹ de la 2.062 în 2016 la 1.254 în 2024;

- *A doua tendință europeană arată că reforma administrației publice locale nu se limitează doar la modificarea hotarelor administrative sau la reducerea numărului de unități administrative.* Tot mai multe state pun accent pe dezvoltarea locală, *planificând și organizând dezvoltarea locală pe zone funcționale*, adică pe teritorii care, în realitate, sunt legate prin navetă, servicii publice, infrastructură, economie și mo-

¹⁴⁸ Territorial reforms in Europe: Does size matter?, Territorial amalgamation Toolkit, <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>

¹⁴⁹ PARAS – program guvernamental de reformă, care a avut drept scop nu doar consolidarea administrative-teritorială, dar, mai degrabă, întărirea baze instituționale și financiare pentru furnizarea serviciilor publice locale

¹⁵⁰ NOTRe este acronimul de la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Noua Organizare Teritorială a Republicii Franceze), implementată din anul 2015

¹⁵¹ EPCI înseamnă Établissement public de coopération intercommunale (Instituție publică de cooperare intercomunală) – forma instituționalizată a cooperării intercomunitare.

bilitate. Polonia a folosit instrumentul ZIT¹⁵² pentru a crea parteneriate între orașe și localitățile din jur. Italia a creat orașe metropolitane și politici speciale pentru zonele interne vulnerabile. Toate aceste exemple arată că dezvoltarea economică are nevoie de o scară mai largă decât comuna sau orașul individual, în timp ce legitimitatea democratică cere păstrarea unei legături apropiate cu cetățeanul. De aceea, reforma trebuie să combine administrația locală de proximitate cu structuri funcționale mai largi de cooperare și dezvoltare;

- *A treia tendință europeană arată că reforma administrativ-teritorială trebuie însoțită de reformă financiară și de sprijin pentru perioada de tranziție.* Noile unități administrative nu pot funcționa eficient dacă primesc doar noi hotare administrative și noi responsabilități, dar nu primesc și resurse. De aceea, state precum Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Italia, Polonia sau România au legat reforma teritorială de mecanisme de finanțare: egalizare între teritorii bogate și sărace, transferuri de la bugetul de stat, taxe locale, fonduri europene, contracte de investiții și granturi speciale pentru comasare. Ideea centrală este, că reforma produce costuri — administrative, sociale, logistice și politice, iar statul trebuie să le amortizeze prin finanțare temporară și printr-un sistem fiscal local mai echitabil. Altfel, noile unități administrativ-teritoriale vor fi mai mari pe „hârtie”, dar nu neapărat mai sustenabile în realitate;

- *A patra tendință europeană arată că reforma administrației publice locale este tot mai mult legată de dezvoltarea economică.* Statele nu se limitează la consolidări administrativ-teritoriale, ci creează politici și programe, care ajută noile unități administrative să se dezvolte. Cu alte cuvinte, reformele sunt însoțite de politici de dezvoltare – instrumente, prin care UAT-urile să devină mai atractive, mai funcționale și mai capabile să ofere condiții bune de viață.

Prin urmare, analiza comparativă a reformelor administrativ-teritoriale în statele europene, în calitatea lor de reforme structurale ale statului, arată că reformele cu cele mai bune rezultate au combinat, în proporții diferite, patru componente de bază:

- modificarea hotarelor administrativ-teritoriale;
- clarificarea și redistribuirea competențelor;
- reformarea și recalibrarea finanțelor publice, inclusiv a celor locale;
- implementarea politicilor teritoriale de dezvoltare.

În termeni de guvernanță, logica dominantă în Europa ultimilor 25 de ani a fost trecerea de la „unitatea administrativă mică și formal autonomă” la „unitatea capabilă să furnizeze servicii, să atragă investiții și să opereze în rețele funcționale”¹⁵³.

¹⁵² ZIT (Investiții Teritoriale Integrate) – mecanism, prin care mai multe UAT-uri se asociază pentru a planifica și implementa împreună proiecte de dezvoltare

¹⁵³ Multi-level Governance Reforms, Overview of OECD country experiences, 2017, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms_g1g77b03/9789264272866-en.pdf

În același timp, experiența comparată arată că nu există un model unic aplicabil mecanic tuturor statelor. Unele țări au optat pentru amalgamări teritoriale ample, altele pentru cooperare intercomunitară, iar altele pentru soluții mixte, în funcție de structura demografică, tradiția administrativă, densitatea populației, gradul de urbanizare, capacitatea fiscală și nivelul de dezvoltare instituțională.

Din acest motiv, pentru Republica Moldova, modelul optim nu poate fi o copie a unui model extern, ci o adaptare contextuală a bunelor practici europene.

Din perspectiva valorificării experienței naționale pe dimensiunea reformelor implementate în administrația publică locală este foarte important să învățăm din experiența eșecurilor și succeselor noastre.

Experiența istorică a Republicii Moldova în materie de reformă, confirmă necesitatea unei abordări prudente și integrate. Reformele anterioare au fost marcate de instabilitate instituțională, fragmentare teritorială, insuficiență financiară și lipsa unei legături coerente între unitatea administrativ-teritorială, competențe și resurse. Existența unui număr foarte mare de unități administrativ-teritoriale de nivelul I, în condițiile unor capacități administrative și financiare reduse, a generat o autonomie locală mai curând formală decât efectivă. Un nivel II fără competențe clare și lipsit de relevanță și eficiență administrativă ridică mari semne de întrebare legate de „existența” sa în arhitectura structurală a administrației publice locale.

Lecția principală a experienței noastre istorice arată că o reformă administrativ-teritorială izolată, necorelată cu descentralizarea funcțională și financiară, riscă să reproducă problemele existente. În același timp, o reformă impusă rapid, fără consultare reală și fără consens politic și social, riscă să devină reversibilă. Reforma administrativ-teritorială din anul 1998 reprezintă exemplul elocvent în acest sens.

De aceea, modelul optim de reformă, dedus din experiența noastră istorică, trebuie să fie unul bazat pe o viziune clară asupra organizării structurale și funcționale a administrației publice locale și subnaționale, un model de reformă gradual, etapizat și instituțional ireversibil, bazat pe consultare publică și garantat printr-un nivel “suficient” de coeziune socială.

În același timp, un asemenea concept trebuie să fie compatibil cu recomandările și standardele promovate de organizațiile internaționale relevante, inclusiv OECD, Consiliul Europei, Uniunea Europeană și alte instituții specializate. OECD insistă pe descentralizare, care este un proces complex, cu efecte asupra guvernantei, dezvoltării economice, calității serviciilor publice și bunăstării cetățenilor, iar rezultatele descentralizării depind în mod esențial de modul în care este proiectată și implementată reforma administrației publice. Recomandările OECD insistă asupra clarificării responsabilităților, alocării resurselor adecvate, întăririi capacității administrative subnaționale, coordonării între nivelurile de guvernare și consolidării mecanismelor de responsabilizare¹⁵⁴.

¹⁵⁴ OECD, Making decentralization work. A Handbook for policy makers, 2019, https://www.oecd.org/en/publications/2019/03/making-decentralisation-work_g1g9faa7.html?utm_source=chatgpt.com

Consiliul Europei, prin *Carta europeană a autonomiei locale*¹⁵⁵, consacră principiile autonomiei locale, subsidiarității, dreptului autorităților locale de a dispune de resurse financiare adecvate și necesitatea protejării autoguvernării locale împotriva ingerințelor excesive ale autorității centrale. Aceste principii impun, ca reforma administrației publice locale să nu fie concepută doar ca o măsură de eficiență administrativă, ci ca un proces de consolidare a democrației locale și a autonomiei reale a colectivităților locale.

Prin urmare, din coroborarea cercetărilor științifice, a experienței europene comparate, a experienței istorice a Republicii Moldova în materie de reformă și a recomandărilor organizațiilor internaționale, rezultă că Republica Moldova are nevoie de o reformă comprehensivă, integrată și graduală a administrației publice locale. Reforma administrației publice locale nu poate fi concepută ca un exercițiu izolat sau conjunctural, ci ca un proces riguros fundamentat științific, contextualizat istoric, aliniat la bunele practici europene și orientat spre consolidarea reală a administrației publice locale din Republica Moldova.

Din aceste considerente, **reforma administrației publice locale din Republica Moldova trebuie proiectată pe 6 componente obligatorii:**

Componenta conceptuală și de fundamentare a reformei, care reprezintă baza teoretică, științifică, juridică, istorică, comparativă și strategică, pe care se construiește reforma administrației publice locale și, la general, reforma administrației publice. Ea nu este o componentă decorativă sau introductivă. Dimpotrivă, ea este componenta care stabilește *logica reformei*. Componenta conceptuală este necesară, deoarece reforma administrației publice locale nu poate fi construită doar pe calcule administrative sau pe presiuni conjuncturale. Ea afectează structura statului, autonomia locală, distribuția puterii publice, accesul cetățenilor la servicii, dezvoltarea teritoriilor și raportul dintre puterea centrală și puterea locală.

Componenta conceptuală și de fundamentare a reformei reprezintă dimensiunea strategică prin care sunt definite rațiunea, modelul, principiile, obiectivele, criteriile și opțiunile reformei administrației publice locale. Aceasta integrează diagnosticul sistemic al administrației publice, analiza teoretică și științifică, cercetarea în domeniul descentralizării și autonomiei locale, experiența istorică a reformelor din Republica Moldova, experiența comparată a statelor europene, precum și integrarea standardelor și recomandărilor formulate de Consiliul Europei, Uniunea Europeană, OECD și alte organizații internaționale relevante.

Raportată la celelalte componente ale reformei, componenta conceptuală are o funcție integratoare. Ea fundamentează componenta structurală, explicând de ce este necesară reorganizarea unităților administrativ-teritoriale și ce model de organizare administrativ-teritorială trebuie urmărită; orientează și clarifică componenta funcțională, stabilind criteriile de repartizare a competențelor între niveluri; deter-

¹⁵⁵ https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works?utm_source=chatgpt.com

mină componenta financiară, conform principiului, potrivit căruia, resursele trebuie să urmeze funcțiile; justifică componenta dezvoltativă, demonstrând, că reforma trebuie să producă nu doar eficiență administrativă, ci și dezvoltare socio-economică, servicii publice mai bune și coeziune teritorială.

Fără această componentă, reforma riscă să rămână fragmentară, tehnică și vulnerabilă politic. Cu această componentă, reforma dobândește fundament științific, legitimitate democratică și coerență strategică.

Componenta structurală, care să prevadă reorganizarea administrativ-teritorială prin elementele care constituie și determină acest proces: amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunitară (în varianta care ar putea duce la reorganizări structurale ale UAT) și amalgamarea normativă prudentă și echilibrată. Reorganizarea administrativ-teritorială trebuie să ofere un răspuns clar la întrebarea: *Cum trebuie organizat statul, din punct de vedere administrativ și teritorial și care este modelul administrativ-teritorial capabil să furnizeze servicii publice, să susțină dezvoltarea economică și să mențină nivelul acceptabil de coeziune socială?*

Importanța structurală a reorganizării sau reformei administrativ-teritoriale reprezintă cadrul și fundamentul pe care se construiesc ulterior competențele, finanțarea, serviciile, dezvoltarea locală și relația dintre cetățean și administrație.

Reorganizarea administrativ-teritorială este inevitabilă în Republica Moldova, deoarece fragmentarea administrativ-teritorială actuală produce costuri administrative ridicate, limitează profesionalizarea aparatului local și reduce capacitatea de a furniza servicii publice complexe. Scopul principal al reorganizării administrativ-teritoriale trebuie să fie creșterea viabilității administrative, adică formarea unor autorități locale capabile să gestioneze competențe reale, bugete mai consistente, proiecte de investiții și servicii publice de calitate.

În același timp, în Republica Moldova, consolidarea administrativ-teritorială trebuie să evite două riscuri: pe de o parte, menținerea unor unități prea mici pentru a fi viabile; pe de altă parte, crearea unor unități prea mari sau artificial delimitate, care pierd legătura democratică cu cetățenii. Prin urmare, reforma trebuie să combine criteriul capacității administrative cu criteriul proximității, în sensul legăturii organice dintre autoritățile publice locale și locuitorii din cadrul colectivităților locale.

Componenta funcțională, care trebuie să determine locul și rolul funcțional al fiecărui nivel de guvernare în organizarea administrativ-teritorială a statului. Componenta funcțională a reformei trebuie să stabilească competențele și serviciile care trebuie exercitate la fiecare nivel de guvernare, crearea capacității administrative necesare pentru a asigura funcționalitatea autorității publice, profesionalizarea și specializarea funcțiilor publice, digitalizarea și modernizarea serviciilor, procedurilor și mecanismelor de administrare publică, asigurarea resursele (de orice fel), de care are nevoie autoritatea publică locală pentru a administra corect și eficient treburile publice de care este responsabilă.

Principiul de bază a reformei funcționale trebuie să fie “subsidiaritatea funcțională”: competențele se exercită la nivelul cel mai apropiat de cetățean, atunci, când proximitatea, preferințele locale și responsabilitatea democratică sunt decisive, ori ele se exercită la nivel supralocal/regional sau prin cooperări intercomunitare și parteneriate publice-private, atunci când economiile de scară, specializarea profesională, infrastructura tehnică impun o scară mai mare. Astfel, educația timpurie, amenajarea locală, serviciile comunitare și participarea civică pot rămâne puternic ancorate la nivelul local, în timp ce gestionarea deșeurilor, infrastructura rutieră, transportul, dezvoltarea economică, serviciile sociale specializate sau proiectele investiționale mari pot necesita mecanisme supralocale ori regionale.

Componenta financiară: resursele trebuie să urmeze funcțiile, ori fără o autonomie financiară nu există o autonomie locală reală. Acesta este principiul de bază al asigurării funcționalității în administrația publică locală. Reforma trebuie să includă o reformă profundă a finanțelor publice locale: reforma fiscală, revizuirea sistemului de transferuri, granturi pentru perioada de tranziție, programe și mecanisme de finanțare și cofinanțare, etc.

În cazul Republicii Moldova, reforma finanțelor publice locale trebuie să urmărească cel puțin patru obiective: eliminarea mandatelor nefinanțate, corelarea competențelor cu resursele, creșterea predictibilității bugetare și reducerea dependenței discreționare față de autoritățile centrale.

Totodată, perioada de tranziție trebuie finanțată separat, deoarece comasarea, reorganizarea serviciilor, digitalizarea, profesionalizarea personalului și armonizarea infrastructurii administrative generează costuri inițiale. Fără granturi de tranziție, fonduri de stimulare și mecanisme de protecție pentru comunitățile vulnerabile, reforma poate fi percepută ca o reducere administrativă, nu ca o investiție în capacitatea locală de a administra eficient treburile publice.

Componenta dezvoltativă: reforma administrației publice locale trebuie să fie orientată spre dezvoltare. Din acest considerent reforma trebuie legată de un „pachet” de dezvoltare – infrastructură, transport, servicii publice digitale, centre multifuncționale de prestare a serviciilor, programe pentru tineri, diaspora, programe de eficiență energetică, servicii sociale și medicale integrate, etc.

În multe comunități, problema administrației locale nu constă doar în dimensiunea redusă a unității administrativ-teritoriale, ci în lipsa unei baze economice, în îmbătrânirea populației, în migrație, în infrastructură slabă și în acces limitat la servicii. Din acest motiv, o reformă pur administrativă ar fi insuficientă. Reforma administrației publice locale trebuie conectată cu politici de dezvoltare locală și regională, investiții în infrastructură, servicii publice moderne, politici de ocupare, digitalizare, mobilitate, dezvoltare economică rurală și consolidarea rolului orașelor ca poli de servicii.

Reforma trebuie să creeze autorități locale și structuri regionale capabile să elaboreze proiecte, să atragă fonduri, să gestioneze parteneriate public-private, să valorifice resursele locale și să conecteze localitățile rurale la piețe, servicii și infrastructură. În acest sens, dezvoltarea nu trebuie tratată ca o consecință eventuală a reformei, ci ca una dintre finalitățile sale explicite. Republica Moldova are nevoie de o reformă care să facă teritoriile mai viabile economic, nu doar mai ordonate, din punct de vedere administrativ-teritorial.

Componenta democratică: reforma administrației publice locale trebuie să transforme colectivitățile locale în UAT-uri viabile, dar fără să îndepărteze cetățeanul de decizie, fără să slăbească autonomia locală și fără să transforme consolidarea administrativă într-o formă de centralizare.

Componenta democratică a reformei administrației publice locale reprezintă dimensiunea, prin care procesul de reorganizare administrativ-teritorială și funcțională este corelat cu principiile autonomiei locale, subsidiarității, reprezentării democratice, participării cetățenești și responsabilității autorităților publice față de comunități. Aceasta are rolul de a garanta, că reforma nu produce doar unități administrative mai mari și mai eficiente, ci consolidează capacitatea comunităților locale de a participa la luarea deciziilor, de a controla exercitarea puterii publice locale și de a beneficia de servicii publice accesibile și echitabil distribuite.

În contextul Republicii Moldova, componenta democratică este deosebit de importantă deoarece amalgamarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul I și reorganizarea nivelului II pot genera riscuri privind distanțarea cetățeanului de administrație, diminuarea reprezentării localităților mici, marginalizarea satelor periferice și percepția unei centralizări mascate. Din acest motiv, reforma trebuie să prevadă mecanisme clare de consultare a comunităților afectate, garanții de reprezentare pentru localitățile componente, oficii locale de proximitate, mecanisme de participare cetățenească, transparență bugetară și distribuție echitabilă a investițiilor în interiorul noilor unități administrativ-teritoriale.

Componenta democratică trebuie să asigure, totodată, că reforma administrației publice locale nu slăbește autonomia locală, ci o transformă într-o autonomie efectivă. Aceasta presupune, că autoritățile locale trebuie să dispună nu doar de legitimitate electorală, ci și de competențe clare, resurse financiare adecvate, capacitate administrativă și responsabilitate directă față de cetățeni. În acest sens, controlul statului asupra autorităților locale trebuie limitat la controlul de legalitate, iar deciziile de oportunitate în domeniile proprii trebuie să aparțină comunităților locale și reprezentanților aleși ai acestora.

Prin urmare, componenta democratică este o condiție de legitimitate și sustenabilitate a reformei. Fără aceasta, reforma riscă să fie percepută ca un exercițiu tehnocratic sau centralizator, chiar dacă urmărește obiective administrative justificate. Cu o componentă democratică solidă, reforma poate deveni un proces de consolidare a guvernării locale, de apropiere a administrației de cetățean și de transformare a comunităților locale în actori reali ai dezvoltării teritoriale.

Tabel 3.1: Componentele reformei administrației publice locale din Republica Moldova

Componenta reformei	Rolul în arhitectura reformei	Implicația pentru Republica Moldova
Componenta conceptuală și de fundamente	Stabilește logica generală a reformei: rațiunea, modelul, principiile, obiectivele, criteriile și opțiunile reformei. Integrează diagnosticul sistemic, analiza teoretică și științifică, experiența istorică a Republicii Moldova, experiența europeană comparată și standardele Consiliului Europei, Uniunii Europene, OECD și ale altor organizații relevante. Are funcție integratoare: fundamentează componenta structurală, orientează componenta funcțională, determină componenta financiară și justifică dimensiunea dezvoltativă.	Reforma nu trebuie concepută ca un exercițiu tehnic sau conjunctural, ci ca un proces fundamentat științific și strategic. Pentru Republica Moldova, această componentă trebuie să clarifice ce model de administrație publică locală se urmărește, de ce este necesară reorganizarea și cum se asigură coerența dintre autonomie locală, descentralizare, capacitate administrativă și integrare europeană.
Componenta structurală	Privește reorganizarea administrativ-teritorială propriu-zisă: amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunitară cu potențial structural și consolidarea normativă prudentă și echilibrată. Ea creează cadrul pe care se construiesc ulterior competențele, finanțarea, serviciile, dezvoltarea și relația dintre cetățean și administrație.	Republica Moldova trebuie să depășească fragmentarea actuală, care generează costuri administrative ridicate, capacitate redusă și dificultăți în furnizarea serviciilor complexe. Reorganizarea trebuie să formeze UAT viabile, dar să evite atât menținerea unor unități prea mici, cât și crearea unor unități prea mari sau artificial delimitate, care ar slăbi proximitatea democratică.
Componenta funcțională	Determină locul și rolul fiecărui nivel de guvernare în arhitectura administrativ-teritorială. Stabilește competențele și serviciile exercitate la fiecare nivel, capacitatea administrativă necesară, profesionalizarea funcțiilor publice, digitalizarea, modernizarea procedurilor și resursele necesare exercitării responsabilităților publice.	Pentru Republica Moldova, reforma trebuie să aplice principiul subsidiarității funcționale: competențele se exercită aproape de cetățean când proximitatea și responsabilitatea democratică sunt decisive, dar se mută la nivel supra local, regional sau prin cooperare atunci când economia de scară, specializarea și infrastructura tehnică cer o scară mai mare. Astfel, unele servicii rămân locale, iar altele – deșeuri, transport, infrastructură, servicii sociale specializate sau proiecte mari – trebuie organizate supra local ori regional.

Componenta reformei	Rolul în arhitectura reformei	Implicația pentru Republica Moldova
Componenta financiară	Asigură principiul potrivit căruia resursele trebuie să urmeze funcțiile. Include reforma fiscală, revizuirea transferurilor, granturile de tranziție, mecanismele de finanțare și cofinanțare, precum și protecția comunităților vulnerabile. Fără autonomie financiară, autonomia locală rămâne formală.	În Republica Moldova, această componentă trebuie să urmărească eliminarea mandatelor nefinanțate, corelarea competențelor cu resursele, creșterea predictibilității bugetare și reducerea dependenței discreționare față de centru. Perioada de tranziție trebuie finanțată separat, deoarece comasarea, digitalizarea, profesionalizarea și armonizarea infrastructurii administrative produc costuri inițiale semnificative.
Componenta dezvoltativă	Leagă reforma administrației publice locale de dezvoltarea socio-economică. Reformarea UAT nu trebuie să producă doar ordine administrativă, ci și teritorii mai viabile economic, prin infrastructură, transport, servicii digitale, centre multifuncționale, programe pentru tineri și diaspora, eficiență energetică și servicii sociale și medicale integrate.	Pentru Republica Moldova, reforma trebuie să răspundă nu doar dimensiunii administrative reduse a multor UAT, ci și problemelor de fond: lipsa bazei economice, îmbătrânirea populației, migrația, infrastructura slabă și accesul limitat la servicii. Noile autorități locale și structuri regionale trebuie să poată elabora proiecte, atrage fonduri, gestiona parteneriate public-private și conecta localitățile rurale la piețe, servicii și infrastructură.
Componenta democratică	Corelează reorganizarea administrativ-teritorială și funcțională cu autonomia locală, subsidiaritatea, reprezentarea democratică, participarea cetățenească și responsabilitatea autorităților față de comunități. Are rolul de a garanta că reforma produce nu doar unități mai mari și mai eficiente, ci și comunități capabile să participe la decizie și să controleze exercitarea puterii locale.	În Republica Moldova, amalgamarea și reorganizarea nivelului II pot crea riscul distanțării cetățeanului de administrație, diminuării reprezentării localităților mici, marginalizării satelor periferice și percepției de centralizare mascată. De aceea, reforma trebuie să includă consultări reale, garanții de reprezentare pentru localitățile componente, oficii locale de proximitate, participare cetățenească, transparență bugetară și distribuție echitabilă a investițiilor în interiorul noilor UAT.

3.3.4. Complexitatea, unitatea și interdependența elementelor constituante ale reformei administrației publice subnaționale

De la început, trebuie să menționăm, că este imposibil, dar și contraproductiv, de a trasa o linie de delimitare rigidă dintre elementele constitutive ale unei reforme, care vizează administrația publică în general, sau, în cazul nostru, administrația publică subnațională. În cazul reformei administrației publice subnaționale, distincția dintre elementele sale structurale și cele funcționale are, mai degrabă, valoare analitică. Ea este utilă pentru clasificare, dar periculoasă dacă este transformată în direcție și metodă de reformă.

Interdependența dintre elementele structurale și funcționale ale reformei poate fi exprimată astfel: *structura determină capacitatea de exercitare a funcțiilor; funcțiile justifică dimensiunea și organizarea structurilor; iar resursele financiare condiționează “dreptul la viață” a ambelor*. Prin urmare, reforma regională și locală trebuie concepute ca un proces integrat de reconfigurare a dimensiunii teritoriale, atribuțiilor, finanțării, capacității administrative și a legitimității democratice a colectivităților teritoriale. Numai această abordare permite trecerea de la o simplă modificare administrativ-teritorială la o reformă efectivă a guvernării subnaționale.

Se impune examinarea elementelor acestui “cerc închis”, al cărui integritate depinde de fiecare element care-l constituie. Este practic imposibil și, chiar, contraindicat de a trasa o linie de separare clară dintre elementele structurale și funcționale ale reformei din următoarele considerente:

- ***elementele structurale și funcționale sunt interdependente.*** *Elementele structurale* ale reformei vizează organizarea administrativ-teritorială: numărul unităților administrativ-teritoriale, dimensiunea lor, nivelurile de guvernare, delimitarea regională/locală, raportul dintre nivelul de bază și nivelul intermediar/regional, existența unor structuri în jurul orașelor mari (metropolitane) sau forme de cooperare intercomunitară. *Elementele funcționale* vizează ceea ce aceste structuri trebuie efectiv să facă: competențe, servicii publice, responsabilități administrative, resurse financiare, personal, mecanisme de coordonare, capacitate managerială și responsabilitate publică;
- ***o reformă administrativ-teritorială, fără descentralizare - poate eșua.*** O reformă care schimbă doar harta administrativă, fără să schimbe substanța guvernantei locale, riscă să producă unități mai mari, dar nu neapărat mai eficiente, mai autonome sau mai autosuficiente. Această aserțiune este confirmată de exemplul Georgiei, unde reducerea radicală a numărului autorităților locale nu a fost însoțită de o realocare semnificativă a funcțiilor și nici de descentralizare financiară. Rezultatul a fost o reformă percepută ca ne sustenabilă, deoarece autoritățile locale au rămas actori marginali în prestarea serviciilor publice. Această experiență arată că delimitarea rigi-

dă dintre „reformă teritorială” și „reformă funcțională” este artificială și ne sustenabilă. Dacă reorganizarea teritorială nu este însoțită de distribuirea judicioasă a atribuțiilor și a resurselor, ea devine o operațiune cartografică, nu o reformă administrativă propriu-zisă¹⁵⁶.

- **descentralizarea funcțională cere o bază structurală adecvată.** La fel, nici descentralizarea nu poate fi tratată separat de structura teritorială. Transferul de atribuții către autoritățile locale foarte mici, fragmentate și fiscal slabe poate genera mandate nefinanțate, servicii inegale și dependență continuă față de nivelul central. De aceea, în unele state europene, consolidarea teritorială a fost condiționată direct de transferul unor responsabilități noi.

În Danemarca, reforma din 2007 a combinat desființarea comitatelor cu redistribuirea unor responsabilități către municipalități; în Țările de Jos, descentralizarea în domeniul asistenței sociale a impulsionat cooperarea și fuziunile municipale; în Norvegia, transferul unor atribuții suplimentare a fost condiționat de crearea unor municipalități mai mari și mai capabile¹⁵⁷. Așadar, funcțiile nu pot fi distribuite coerent fără a ține cont de dimensiunea, capacitatea și resursele unităților administrativ-teritoriale, care urmează să le exercite.

- **resursele financiare sunt veriga de legătură dintre structură și funcții.** Un alt motiv pentru care delimitarea rigidă a elementelor structurale de cele funcționale este imposibilă, ține de finanțarea administrației publice subnaționale. Orice competență atribuită nivelului local sau regional trebuie însoțită de resurse adecvate. În lipsa acestora, autonomia devine formală, iar descentralizarea se transformă într-un transfer de responsabilități fără capacitate reală de exercitare. Este, de fapt, exemplul clasic al Republicii Moldova unde descentralizarea și autonomia locală arată frumos doar “pe hârtie”.

Prin urmare, reforma finanțelor publice locale și regionale nu este un capitol separat, plasat după reforma teritorială, ci o condiție a acesteia. Noua hartă administrativă trebuie gândită simultan cu baza fiscală, formulele de transfer, mecanismele de echilibrare, capacitatea de investiții și sustenabilitatea serviciilor publice;

- **reforma impactează simultan eficiența administrativă și democrația locală.** Reforma administrației publice subnaționale urmărește, de regulă, obiective precum eficiență, economie de scară, capacitate instituțională și servicii mai bune. Totuși, administrația locală nu este doar un mecanism de prestare a serviciilor, ci și un spațiu al democrației locale. De aceea, mărirea dimensiunii unităților administrative poate îmbunătăți capacitatea tehnică, dar poate reduce proximitatea, reprezentarea și sentimentul de apartenență comunitară. Această potențială tensiune face

¹⁵⁶ Swianiewicz, P., Gendźwił, A., & Zardi, A. (2017). *Territorial Amalgamation Toolkit: Tools for Local and Central Authorities*. Council of Europe, Centre of Expertise for Local Government Reform., https://www.coe.int/en/web/chisinau/-working-together-to-improve-local-governance/-/asset_publisher/muR3IVCGdfJ2/content/territorial-amalgamation-toolkit

¹⁵⁷ Ibidem.

imposibilă separarea strictă dintre elementele administrative și cele democratice. O reformă structurală trebuie să includă mecanisme funcționale de compensare: oficii locale, centre de prestare a serviciilor, sistem de reprezentare a fostelor colectivități locale, consultare publică, bugete participative, servicii digitale și infrastructura de acces corespunzătoare;

- ***reforma produce efecte sistemice, nu efecte sectoriale izolate.*** Reforma administrației publice subnaționale modifică simultan mai multe raporturi: între centru și teritoriu, între regiuni și localități, între autoritățile alese și administrația deconcentrată, între competențe și resurse, între eficiență și reprezentare, între uniformitate națională și autonomie locală. De aceea, abordarea fragmentară produce riscuri majore: suprapuneri de competențe, conflicte instituționale, servicii publice incoerente, inegalități teritoriale, dependență financiară, confuzie administrativă și opoziție politică;

- ***delimitarea rigidă este contraproductivă sau, chiar, contraindicată.*** Delimitarea rigidă este contraproductivă deoarece încurajează o logică secvențială greșită: mai întâi schimbăm harta, apoi vedem ce competențe dăm; sau mai întâi transferăm competențe, apoi vedem dacă autoritățile locale le pot exercita; sau mai întâi descentralizăm, apoi discutăm despre finanțare. O asemenea abordare produce reforme incomplete. O reformă comprehensivă trebuie construită invers: pornind de la întrebarea ce servicii și funcții trebuie exercitate la nivel subnațional, la ce scară teritorială pot fi furnizate eficient, ce resurse sunt necesare, ce capacitate administrativă există, ce mecanisme democratice trebuie păstrate și ce nivel de guvernare este cel mai adecvat potrivit principiului subsidiarității.

În concluzie: nu poți reforma coerent structura fără evaluarea și redistribuirea responsabilităților; nu poți descentraliza atribuții/responsabilități fără a atribui resursele necesare pentru exercitarea lor; nu poți alocă resurse fără capacitate administrativă; nu poți consolida capacitatea administrativă fără a asigura o dimensiune teritorială adecvată, iar toate acestea devin fragile dacă nu sunt susținute de transparență, consultare publică și legitimitate democratică.

3.3.5. Relevanța modelului finlandez de reformare a administrației publice subnaționale (PARAS) pentru conceptualizarea și fundamentarea reformei administrației publice locale în Republica Moldova

În conceptualizarea și fundamentarea modelului de reformă optim pe care ni-l propunem, vom recurge la exemplul Finlandei, care a plasat în centru reformei administrației publice locale capacitatea reală a autorităților locale de a furniza serviciile publice esențiale prin stabilirea unor “praguri funcționale” pentru organizarea și funcționarea eficientă a serviciilor publice.

Altfel spus, reforma administrației publice din Finlanda a pornit de la răspunsul la întrebarea: *Ce dimensiune sau care trebuie să fie capacitatea demografică minimă a unei UAT, a unei structuri de cooperare intercomunitară sau a unui parteneriat public -privat pentru a putea organiza și presta servicii de calitate?*

Reforma administrației publice locale lansată în anul 2005 PARAS¹⁵⁸, într-un context similar cu cel a Republicii Moldova: Finlanda avea multe municipalități mici, o populație îmbătrânită, presiuni tot mai mari asupra serviciilor sociale și medicale și diferențe de capacitate între municipalități. Problema nu era doar fragmentarea teritorială, ci faptul că multe municipalități nu mai aveau baza demografică, financiară și profesională necesară pentru a susține servicii complexe.

Reforma prin PARAS a urmărit două direcții de bază:

- *Consolidarea autorităților locale prin amalgamare voluntară;*
- *Organizarea prestării serviciilor publice la nivelul optim de guvernare*

Prin urmare, ideea principală și principială a modelului finlandez este, că reforma structurală a fost subordonată unei logici funcționale.

Această logică de reformă este foarte importantă și pentru Republica Moldova. Modelul finlandez nu presupunea eliminarea UAT-urilor mici. PARAS a răspuns la o problemă structural fundamentală: *cum poate fi menținut un sistem de administrație publică locală autonomă, în același timp, capabil să asigure servicii publice esențiale?*

Finlanda are o tradiție puternică de autonomie locală. Din acest motiv, statul nu a mers inițial pe o comasare forțată generală, ci a preferat *fuziuni voluntare*, susținute prin stimulente și prin presiune funcțională. Reforma a stabilit clar, că pentru a presta anumite servicii publice este nevoie de o “masă critică”, atunci când ne referim la capacitate, număr de populație și eficiență. Dacă o unitate administrativ-teritorială nu se “califică” în baza acestor criterii, atunci soluțiile pot fi următoarele: amalgamare voluntară; cooperare intercomunitară; transferarea anumitor servicii la nivelul următor de guvernare; transferarea serviciilor complexe și specializate la nivelurile superioare de guvernare (regionale).

Între anii 2005 și 2021, în rezultatul amalgamării voluntare, numărul municipalităților s-a redus de la 444 la 309. Această evoluție arată că Finlanda nu a mers pe o reformă coercitivă (normativă). Procesul a fost de lungă durată, a fost negociat și stimulat.

Modelul finlandez este foarte relevant pentru Republica Moldova nu pentru că ar trebui copiat, ci pentru că oferă o lecție importantă: *reforma administrației locale trebuie construită pornind de la funcțiile publice și serviciile care trebuie asigurate, iar structura administrativ-teritorială trebuie ajustată în funcție de această logică.*

¹⁵⁸ Local public finances and municipal reform in Finland, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/06/local-public-finances-and-municipal-reform-in-finland_g17a24cd/5jz2qt0zj024-en.pdf

Care este relevanța modelului finlandez de reformă pentru Republica Moldova?

Menționam, că reforme ideale nu există și pentru Republica Moldova această paradigmă este adevărată în egală măsură. Credem, că din experiența finlandeză am putea prelua anumite principii, care trebuie să stea la baza conceptualizării, fundamentării și implementării reformei administrației publice:

- *În primul rând, protecția autonomiei locale.* Exemplul Finlandei arată că transferul unor servicii la alte nivele de guvernare nu presupune, neapărat, eliminarea colectivităților locale, ca nivel democratic. Pentru Republica Moldova, aceasta înseamnă că fostele localități și comune consolidate trebuie să păstreze mecanisme de proximitate, reprezentare și participare;
- *funcția determină structura.* Înainte de a stabili “harta administrativă” trebuie clarificate funcțiile, serviciile, standardele de prestare și nivelul optim de exercitare;
- *legătura dintre funcții și finanțare.* Resursele trebuie să urmeze funcțiile;
- *praguri funcționale,* nu doar praguri demografice, ori numărul populației unei UAT nu este suficient pentru a determina, dacă aceasta poate funcționa eficient ca unitate administrativ-teritorială;
- *plasarea serviciilor complexe la nivele de guvernare superioare (mai mari).* Republica Moldova ar trebui să analizeze care servicii nu pot fi exercitate eficient de autoritățile publice locale mici sau chiar de cele consolidate: servicii sociale specializate, planificare teritorială, infrastructură regională, transport intercomunal, dezvoltare economică regională, proiecte investiționale mari;
- *gradualismul.* Finlanda a mers pe calea reformelor succesive, nu printr-o singură intervenție finală. Pentru Republica Moldova, acest lucru este important, deoarece reforma trebuie etapizată: amalgamare voluntară, standarde funcționale, servicii partajate, reorganizarea nivelului II, finanțare și dezvoltare;
- *legitimitate democratică.* Dacă unele funcții trec la alt nivel de guvernare, acel nivel trebuie să aibă mecanisme clare de responsabilitate, reprezentare și control democratic.

Experiența Finlandei, prin programul PARAS și prin reformele ulterioare ale serviciilor sociale, medicale și de urgență demonstrează că reforma administrației publice locale trebuie concepută, în primul rând, ca o reformă funcțională a capacității de furnizare a serviciilor publice, iar abia în al doilea rând ca o reformă structurală a hotarelor administrative.

Relevanța acestui model pentru Republica Moldova constă în faptul că el oferă o logică de proiectare în care competențele, serviciile și capacitatea administrativă determină configurația teritorială, nu invers.

Totuși, modelul finlandez nu poate fi copiat mecanic, deoarece Republica Moldova are o capacitate fiscală, instituțională și demografică diferită. El poate fi adaptat prin introducerea unor praguri funcționale pentru servicii, prin stimularea amalgamării voluntare, prin dezvoltarea cooperării intercomunale, prin reorganizarea nivelului II într-un nivel regional funcțional și prin corelarea strictă a competențelor cu resursele financiare. În acest sens, Finlanda confirmă compatibilitatea deplină dintre o reformă comprehensivă și principiul potrivit căruia, dimensiunea funcțională trebuie să primeze asupra celei structural-teritoriale.

3.3.6. Premisele conceptuale ale reformei administrativ-teritoriale integrate (RAFI)

Majoritatea reformelor administrative eșuate sau incomplete din Republica Moldova au avut un caracter predominant structural, concentrându-se pe modificarea hotarelor administrative sau a denumirilor instituționale, fără a aborda problema fundamentală a capacității funcționale. Această abordare a generat rezistență socială, instabilitate politică, rezultate modeste și a condus, într-un final, la reversibilitatea acțiunilor de reformare.

Întrebarea de bază, la care urmează să răspundă acest Studiu este: *Ce fel de reformă a administrației publice, la general, și a administrației publice locale, în particular, trebuie să facem în Republica Moldova pentru a asigura dezvoltarea comunităților noastre și a oferi cetățenilor o perspectivă clară de viață, aici, în țară?*

Analiza agregată a cercetărilor științifice, a experienței europene comparate, a parcursului istoric al Republicii Moldova în domeniul reformelor administrației publice locale, precum și a recomandărilor organizațiilor internaționale, relevă necesitatea unei reforme comprehensive, integrate și graduale a administrației publice locale.

O astfel de reformă nu poate fi redusă la o intervenție punctuală, izolată sau determinată de rațiuni conjuncturale. Ea trebuie concepută ca un proces sistemic, fundamentat științific, adaptat contextului istoric, instituțional și administrativ al Republicii Moldova, racordat la standardele și bunele practici europene și orientat spre consolidarea reală a capacității instituționale, funcționale și financiare a administrației publice locale.

Principiul de bază, care stă la baza elaborării acestui model de reformă reprezintă legătura, unitatea și interdependența elementelor constituante ale reformei administrației publice subnaționale. Cu alte cuvinte o reformă comprehensivă a administrației publice locale trebuie să combine armonios componenta structurală, funcțională, financiară, dezvoltativă și democratică a reformei. Din acest considerent, modelul de reformă a administrației publice locale propus în cadrul Studiului este un **model de reformă administrativ-funcțională integrată**.

Reforma administrativ-funcțională integrată (RAFI) reprezintă o inferență analitică – o analiză logică a informațiilor, datelor și elaborărilor teoretico-conceptuale, construită prin integrarea a cinci categorii/surse de dovezi: standardele SIGMA despre capacitatea administrativă și organizare¹⁵⁹; cadrele dezvoltate de OECD despre servicii¹⁶⁰, digital government¹⁶¹, infrastructură digitală publică, evaluare și budgeting¹⁶²; abordarea Băncii Mondiale de tip “whole-of-government” pentru GovTech¹⁶³, cadrele dezvoltate de UNDP privind guvernanta digitală și reforma administrației publice¹⁶⁴; dar și literatura științifică despre hibridizarea administrației¹⁶⁵, statul neo-weberian, public value (valoarea publică adăugată)¹⁶⁶ și adaptive governance (guvernanta adaptivă)¹⁶⁷.

Varianta optimă de reformă, care rezultă din această cercetare/studiu poate fi conceptualizată ca o **reformă funcțional-centrată**, în sensul în care, **aceasta nu pornește, exclusiv, de la modificarea organizării administrativ-teritoriale, ci de la premiza unei analize substanțiale a funcțiilor publice, care trebuie exercitate de administrația publică locală.**

În această perspectivă, structura administrativ-teritorială nu este tratată ca punct de plecare absolut, ci ca rezultat derivat al unei evaluări prealabile privind natura competențelor atribuite, capacității administrative necesare pentru realizarea acestor competențe, scării optime de prestare a serviciilor publice, a resurselor necesare pentru realizarea atribuțiilor, precum și a mecanismelor de responsabilizare democratică.

La baza conceptului RAFI se află următorul raționament: mărimea nu înseamnă automat eficiență, dezvoltare și bunăstare. RAFI pune accent pe funcționalitate, care

¹⁵⁹ SIGMA, Principiile administrației publice, https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html

¹⁶⁰ OECD, Proiectarea și furnizarea serviciilor în era digitală, https://www.oecd.org/en/publications/designing-and-delivering-public-services-in-the-digital-age_e056ef99-en.html

¹⁶¹ OECD, Guvernul pe scurt, 2025, https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en/full-report/digital-public-infrastructure_1cee4220.html

¹⁶² OECD, Bugetarea performanței, <https://www.oecd.org/en/topics/performance-budgeting.html>

¹⁶³ În conceptul GovTech al Băncii Mondiale, care înseamnă utilizarea tehnologiilor digitale pentru modernizarea administrației publice și a serviciilor publice, digitalizarea statului trebuie făcută nu separate, ci integrat – la nivelul întregii administrații publice. Noi avem deja suficiente exemple pozitive în acest sens: MPass, MSign, MConnect, portalurile electronice ale serviciilor publice, etc.

¹⁶⁴ UNDP, Reforma administrației publice și transformare digitală, <https://www.undp.org/uzbekistan/projects/completed-public-administration-reforms-and-digital-transformation>

¹⁶⁵ Christensen Tom, Laegreid Per. Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges, https://www.researchgate.net/publication/225361657_Complexity_and_Hybrid_Public_Administration-Theoretical_and_Empirical_Challenges

¹⁶⁶ Ongaro Edoardo, Integrating the Neo-Weberian State and Public value, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00208523241228830>

¹⁶⁷ Janssen Marijn, Haiko van der Voort, Agile and adaptive Governance in Crisis Response, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401220309944>

trebuie să subordoneze forma, structura și mărimea unei unități administrativ-teritoriale.

Soluția, conform RAFI, constă într-o reconstrucție graduală a capacității administrative locale printr-o consolidare funcțională a administrației publice locale, susținută de o arhitectură administrativ-teritorială, argumentată și bazată pe realitățile de ordin geografic, etnic, social și economic.

După RAFI, reforma administrației publice locale trebuie să urmărească 4 obiective majore:

1. Oprirea depopulării și atenuarea efectelor acestui proces;
2. Crearea unei baze de guvernare locală capabilă să susțină prestarea serviciilor, dezvoltarea economică și atragerea forței de muncă;
3. Asigurarea echilibrului dintre eficiența actului de administrare și participarea democratică, asigurând legătura necesară și firească dintre cetățean și administrația locală;
4. Menținerea coeziunii sociale necesare pentru ca reforma să fie acceptată, ireversibilă și compatibilă cu parcursul european al țării

Pentru realizarea acestor obiective, RAFI propune transformarea reformei administrației publice locale într-un proces continuu, etapizat și individualizat, care nu se va finaliza odată cu finalitatea unor documente de politici sau cicluri electorale, având în vedere că Republica Moldova, din punct de vedere al suprafeței, caracteristicilor geospațiale, numărului de populație, nivelului de dezvoltare economică, structurii etnice – este un stat extrem de neuniform, chiar dacă în esența sa constituțională este un stat unitar.

4. Reforma administrativ-funcțională integrată (RAFI)

4.1. Definirea conceptuală și aplicativă a Reformei administrativ-funcționale integrată (RAFI)

Reforma administrației publice subnaționale/locale – politică publică structurală și funcțională

Reforma administrației publice locale reprezintă una dintre cele mai actuale, complexe și sensibile intervenții de politică publică structurală, cu impact direct asupra funcționării instituțiilor administrative, calității administrării treburilor publice și nivelului de bunăstare al populației. Din perspectivă teoretică și practică, administrația publică locală constituie interfața principală dintre stat și cetățean, autoritățile publice locale fiind cele mai apropiate de nevoile cotidiene ale populației.

În statele contemporane cu democrații consolidate, administrația publică locală funcțională este considerată un factor decisiv al dezvoltării economice locale și al coeziunii teritoriale. În statele aflate în tranziție, caracterizate de fragilitate instituțională și resurse limitate, administrația locală este deseori un spațiu al disfuncționalităților sistemice, unde se concentrează tensiunile dintre așteptările sociale și capacitatea reală de intervenție a forțelor politice aflate la guvernare.

Specificul Republicii Moldova în context regional și european

Republica Moldova se înscrie în categoria statelor europene cu un parcurs de reformă administrativă incomplet și fragmentat. Moștenirea sovietică, combinată cu reforme succesive parțiale și reversibile, a generat o structură teritorial-administrativă eterogenă, lipsită de coerență funcțională și nesustenabilă.

Deși principiile descentralizării și autonomiei locale sunt consacrate constituțional și reflectate în cadrul normativ național, implementarea lor este profund afectată de fragmentarea teritorială excesivă, de capacitatea administrativă redusă a unităților teritorial-administrative și de dependența financiară structurală față de bugetul de stat.

Comparativ cu alte state din Europa Centrală și de Est, care au realizat reforme administrative funcționale, Republica Moldova a evitat, până în prezent, o reformă profundă a nivelului local, preferând ajustări incrementale, care nu au abordat problema de fond a viabilității administrative.

Administrația publică locală între normă juridică și realitate funcțională

Unul dintre paradoxurile administrației publice locale din Republica Moldova constă în discrepanța majoră dintre cadrul normativ existent și realitatea funcțională

din UAT-uri. Legislația atribuie administrațiilor locale competențe extinse în domenii esențiale precum educația, asistența socială, infrastructura locală sau dezvoltarea locală, fără a asigura însă resursele și capacitățile necesare exercitării acestora.

Această discrepanță produce un efect cumulativ de delegitimare instituțională: administrația locală este percepută de cetățeni ca fiind responsabilă pentru disfuncționalități pe care, în realitate, nu are capacitatea să le depășească. În același timp, dependența de autoritățile centrale limitează autonomia decizională și transformă autoritățile subnaționale în simple extensii administrative ale guvernului.

Contextul, în care activează și interacționează administrația publică locală este unul dificil și complex, marcat simultan de „presiunea” aderării la Uniunea Europeană, dar și de nevoile interne de modernizare și eficiență.

Context socio-demografic: depopulare, migrație și fragmentare teritorială

Republica Moldova se confruntă cu una dintre cele mai accentuate crize demografice, caracterizată prin scăderea constantă a numărului de locuitori, migrația externă masivă și îmbătrânirea accelerată a populației. În perioada 2014-2024 numărul populației a scăzut cu cca 13,6%, cu 7,5 % s-a diminuat ponderea tinerilor de 20-29 ani, în timp ce ponderea vârstnicilor de 60-69 ani a crescut cu 4,6 %, cu o creștere mai accentuată în mediul rural – cu 6,2 %.¹⁶⁸ Aceste fenomene nu reprezintă doar provocări sociale, ci constituie factori structurali care afectează direct capacitatea de funcționare a administrației publice subnaționale.

În perioada 2014-2024, în toate raioanele și în municipiul Bălți, s-a înregistrat o descreștere a populației. În 28 de raioane, scăderea populației a fost cu peste 20%. Cea mai mare scădere a populației au înregistrat raioanele Ocnița (-29,5%), Leova (-29,2%), Briceni (-28,7%) și Cantemir (-28,5%). O descreștere mai puțin accentuată a populației s-a înregistrat în municipiul Bălți (-5,9%), raionul Ialoveni (-12,9%) și UTA Găgăuzia (-14,9%).¹⁶⁹

Depopularea are un impact negativ asupra mediului rural, unde numeroase localități au pierdut o parte semnificativă a populației active. În multe unități administrativ-teritoriale populația rezidentă este sub pragul critic necesar pentru susținerea unui aparat administrativ minim funcțional. Această situație favorizează apariția unor entități administrative „formale”, care există juridic, dar care nu mai dispun de populația necesară exercitării funcțiilor publice.

Fragmentarea teritorială, menținută în pofida declinului demografic, amplifică efectele negative ale acestor tendințe. Menținerea unui număr mare de unități admi-

¹⁶⁸ Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: Caracteristici demografice ale populației1. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-caracteris-10121_61953.html.

¹⁶⁹ Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: distribuția geografică a populației. https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-distributi-10121_61877.html.

nistrativ-teritoriale de dimensiuni mici, în contextul scăderii numărului populației, conduce la diluarea resurselor administrative și la creșterea costurilor administrative la nivel local și intermediar.

Context economic și financiar: vulnerabilitatea autonomiei locale

Autonomia locală autentică nu poate fi implementată fără o autonomie financiară reală. În Republica Moldova, majoritatea autorităților publice locale dispun de o bază fiscală extrem de limitată, fiind dependente într-o proporție predominantă de transferurile de la bugetul de stat. Această dependență financiară limitează capacitatea de decizie a autorităților locale și reduce administrația publică locală la rolul de gestionar al unor resurse alocate de nivelul central.

Veniturile proprii ale unităților administrativ-teritoriale de dimensiuni mici sunt insuficiente pentru a acoperi cheltuielile curente, cu atât mai puțin pentru a susține investiții în infrastructură sau dezvoltare locală. Potrivit raportului OECD privind bugetarea în Republica Moldova, publicat în 2024, aproximativ 25 % din cheltuielile totale ale autorităților locale sunt finanțate din venituri proprii, restul fiind asigurat prin transferuri de la bugetul central (~70 %) și alte surse (împrumuturi ~5 %).¹⁷⁰ Fragmentarea administrativă are drept consecință replicarea cheltuielilor (salarizarea aparatului administrativ, întreținerea clădirilor, cheltuielile pentru utilități), fără a genera beneficii cuantificabile pentru locuitori.

Această situație contravine principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, care prevede corelarea competențelor locale cu resurse financiare adecvate. În lipsa acestei corelări, descentralizarea este una formală, fără conținut funcțional real.

Context instituțional și administrativ: capacitate redusă și supraîncărcare funcțională

Egalitatea formală a colectivităților locale se află în plină contradicție cu deosebirile majore cantitative și calitative dintre ele. Asimetria organizării teritoriale a unităților teritorial-administrative se manifestă în următoarele aspecte: a) după suprafață, b) după numărul populației, c) după gradul de urbanizare, d) după venituri *per capita*, e) după nivelul cheltuielilor *per capita*, etc.

Din punct de vedere instituțional, administrația publică locală este marcată de o capacitate administrativă redusă, determinată de dimensiunea mică a aparatului administrativ, nivelul scăzut de profesionalizare și lipsa specializării funcționale. În numeroase primării mici, aceiași funcționari îndeplinesc simultan atribuții în diverse domenii, precum contabilitate, amenajarea teritoriului, achiziții publice și asistență socială.

¹⁷⁰ OECD. (2024). Budgeting in Moldova. [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2024\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2024)8/en/pdf).

Această supradimensionare funcțională afectează calitatea actului administrativ, sporește probabilitatea de a comite erori și reduce capacitatea de planificare strategică. În același timp, fluctuația personalului și salarizarea necompetitivă împiedică atragerea și menținerea specialiștilor.

Context normativ și de politici publice: reforme incomplete și lipsă de continuitate

Cadrul normativ al Republicii Moldova în materie de administrație publică locală este, în linii generale, compatibil cu standardele europene. Cu toate acestea, politicile publice de reformă administrativă au fost caracterizate de lipsa continuității, abordări fragmentare și evitarea deciziilor structurale dificile.

Reformele anterioare s-au concentrat preponderent pe ajustări instituționale minore sau pe redistribuirea formală a competențelor, fără a aborda problema fundamentală a viabilității funcționale a unităților administrativ-teritoriale. Această inconsecvență politică a contribuit la acumularea unui deficit de încredere în capacitatea statului de a implementa reforme sistemice.

Necesitatea unei schimbări de paradigmă

Disfuncționalitățile existente pot fi soluționate prin reformarea administrației publice locale, în cadrul căreia trebuie realizată descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale, consolidarea capacităților funcționale ale autorităților publice locale, modernizarea serviciilor publice – toate însoțite de un proces autentic de transparență al procesului decizional și de o participare cetățenească plenară.

Majoritatea reformelor administrative eșuate sau incomplete din Republica Moldova au avut un caracter predominant structural, concentrându-se pe modificarea hotarelor administrative sau a denumirilor instituționale, fără a aborda problema fundamentală a capacității funcționale. Această abordare a generat rezistență socială, instabilitate politică și rezultate modeste.

Încercările de reformare a organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova pe parcursul celor trei decenii de independență au fost influențate de următorii factori perturbatori: a) disensiunile din cadrul elitei politice cu privire la opțiunile politice și geopolitice, b) aprecierile foarte contradictorii ale experienței istorice în materie de delimitare teritorială a puterii publice, c) probleme legate de rolul și poziția minorităților naționale în noile realități, d) tendințele separatiste din Sudul și Estul republicii, e) reflexele centralizatoare ale clasei politice moștenite de la sistemul administrativ sovietic.

Prezenta **Propunere de reformă** pledează pentru o schimbare de paradigmă: de la reforma administrativ-teritorială formală la reforma administrativă funcțională. Accentul este deplasat de la structuri la funcții, de la existența instituțională la performanță, de la menținerea simbolică a unităților administrative la furnizarea efectivă a serviciilor publice calitative pentru populație.

Principala problemă structurală și funcțională a actualului sistem de administrație publică din Republica Moldova constă în eroziunea demografică, instituțională și economică a bazei locale de guvernare locală. Cu alte cuvinte, marea majoritate a administrațiilor publice locale funcționează într-un mediu social și economic, care nu poate susține o administrație publică locală viabilă.

Depopularea produce un efect structural și funcțional direct asupra administrației publice locale. Pe măsură ce localitățile noastre pierd populație, scade baza fiscală locală, se reduce potențialul și cererea economică, dispar locurile de muncă, iar administrațiile locale întâmpină dificultăți în atragerea și menținerea personalului calificat. În același timp, lipsa locurilor de muncă accelerează migrația, iar migrația reduce și mai mult potențialul economic al comunităților locale. Astfel se formează un **cerc vicios al fragilității locale**: depopularea reduce forța de muncă și baza economică; baza economică slabă limitează veniturile locale; veniturile reduse afectează capacitatea administrației de a furniza servicii și de a stimula dezvoltarea; iar serviciile slabe și lipsa oportunităților alimentează în continuare depopularea.

În acest context, administrația publică locală ajunge să exercite competențe formale într-un cadru material de resurse insuficient. Primăriile există juridic, dar multe dintre ele nu mai dispun de masa critică necesară pentru a funcționa eficient: populație suficientă, contribuabili, specialiști, personal administrativ, capacitate de planificare, proiectare, absorbție a fondurilor și prestare a serviciilor publice. De aceea, autonomia locală rămâne adesea una **formală**, nu una **funcțională**.

Această disfuncționalitate sistemică a administrației publice locale este accentuată și de necorelarea dintre:

- dimensiunea demografică a unităților administrativ-teritoriale;
- volumul și complexitatea atribuțiilor acordate.
- capacitatea administrativă;
- resursele financiare disponibile;

Aceste disfuncționalități produc servicii publice inegale, costuri administrative ridicate, dependență excesivă de nivelul central și o scădere a încrederii populației în instituțiile administrative de nivel I și II.

Prin urmare, problema nu este una de ordin conjunctural, ci una structurală și sistemică, care necesită o reformă administrativă profundă, coerentă și orientată spre funcționalitate.

În lipsa unei intervenții structurale și funcționale, aceste tendințe riscă să se accentueze, afectând coeziunea socială și dezvoltarea teritorială.

Ce reprezintă Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI)?

1. Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI) este concepută ca un cadru strategic coerent, care integrează dimensiunea teritorială, instituțională, financiară și umană a administrației publice subnaționale.

2. RAFI este concepută și sintetizată în baza elaborărilor și cercetărilor științifice naționale și internaționale, analizelor, propunerilor de politici publice ale OECD, Uniunii Europene, Consiliului Europei, a Cartei Europene a Autonomiei Locale, precum și în baza experiențelor țărilor europene în materie de reformare a administrației publice locale.

3. RAFI nu este doar o reformă punctuală, ci **un proces de transformare sistemică continuu, integrat, etapizat și adaptiv**. Acțiunile reformei vor fi permanente, continue și adaptive. În condițiile modificării unor circumstanțe de ordin politic, economic și social, fundamentele ei structurale și logica ei funcțională de realizare, vor rămâne perfect aplicabile pentru o perioadă nedeterminată.

4. RAFI este o reformă integrativă, adaptivă și funcțional-centrată. În această perspectivă, structura instituțională nu este tratată ca punct de plecare absolut, ci ca rezultat derivat al unei evaluări prealabile privind natura competențelor, capacității administrative necesare, scării optime de prestare a serviciilor publice, resurselor financiare necesare și mecanismelor de responsabilizare democratică.

5. Modelul RAFI are ca punct de plecare evaluarea structurală și funcțională a administrației publice locale și identificarea soluțiilor aplicabile pentru transformarea colectivităților locale în entități administrative viabile din punct de vedere demografic, administrativ, economic și social. În același timp, RAFI nu pornește de la reorganizarea structurii administrativ-teritoriale, ci de abordarea administrației publice locale prin prisma funcțiilor publice, pe care trebuie să le exercite.

6. Modelul RAFI propune o abordare individualizată a fiecărui caz, determinată de eterogenitatea pronunțată a unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește mărimea populației, structura demografică, nivelul de dezvoltare socio-economică, capacitatea administrativă și poziționarea lor geografică. Existența unui număr mare de unități administrativ-teritoriale mici și depopulate, cu o bază fiscală redusă și o dependență accentuată de transferurile de la bugetul de stat, face inaplicabilă adoptarea unor soluții uniforme și statice de reorganizare și consolidare administrativă. Abordarea particularizată permite corelarea măsurilor de reformă cu capacitatea reală de funcționare a autorităților publice locale, evitând suprasolicitarea instituțională a primăriilor cu resurse limitate și asigurând, totodată, consolidarea graduală a celor cu potențial administrativ și economic mai scăzut.

7. RAFI susține adaptarea soluțiilor la specificul local, care este esențială pentru menținerea accesului populației la servicii publice de bază, în special în

zonele rurale, slab conectate sau afectate de procese accentuate de migrație și îmbătrânire demografică. Totodată, tratarea diferențiată a situațiilor concrete locale contribuie la aplicarea efectivă a principiilor autonomiei locale consacrate în Carta Europeană a Autonomiei Locale, la care Republica Moldova este parte.

8. RAFI insistă pe implicarea autorităților publice locale și a populației în definirea soluțiilor adaptate contextului teritorial existent, care sporește acceptarea publică a reformei, crește nivelul coeziunii sociale în jurul reformei, reduce rezistența instituțională și politică și permite **gestionarea controlată a riscurilor asociate procesului de tranziție**.

9. RAFI este concepută astfel, încât să minimizeze costurile sociale și politice, să protejeze colectivitățile teritoriale locale și să maximizeze beneficiile administrative și economice.

Principiile care stau la baza modelului RAFI

- **Funcționalitate înaintea geometriei administrative** – delimitările teritoriale trebuie să urmeze capacitatea de prestare a serviciilor, nu invers.
- **Subsidiaritate și proximitate democratică** – cetățeanul nu trebuie îndepărtat de decizie.
- **Gradualitate, predictibilitate și continuitate** – reforma trebuie etapizată, monitorizată și ajustată continuu.
- **Legitimitate socială/democratică** – consultarea publică, comunicarea strategică și protejarea identității locale sunt condiții de succes, nu elemente decorative.

Esența conceptuală și aplicativă a RAFI

Modelul RAFI își propune să ofere nu doar o soluție tehnică la o problemă administrativă, ci **o viziune coerentă asupra modernizării administrației publice subnaționale**, orientată către cetățeni și dezvoltarea durabilă a colectivităților locale.

Este necesară o distincție clară între obiectivele reformei administrației publice locale, ca proces de transformare sistemică pe termen mediu și lung, și obiectivele prezentei propuneri de reformă, ca instrument de fundamentare, decizie și implementare a intervenției statului.

În acest sens, obiectivele propunerii nu descriu rezultatele finale ale reformei, ci stabilesc **ce urmărește să realizeze această propunere de reformă**:

- ce problemă clarifică;
- ce soluții structurează;
- ce decizii facilitează;
- ce cadru de acțiune oferă autorităților publice.

Obiectivul general al propunerii de politică publică

Obiectivul general al prezentei propunerii de politică publică este de a oferi autorităților decizionale din Republica Moldova un cadru analitic, conceptual și operațional coerent pentru inițierea și implementarea unei reforme structurale și funcționale a administrației publice locale, fundamentate pe criterii de viabilitate administrativă, eficiență instituțională și echitate teritorială.

Prin acest obiectiv, propunerea urmărește să transforme reforma administrației publice locale dintr-un subiect politic volatil într-un proces de politică publică predictibil, argumentat și sustenabil.

Obiective specifice ale propunerii de politică publică

Pentru realizarea obiectivului general, prezenta propunere de politică publică țintește următoarele obiective specifice:

- Clarificarea și definirea riguroasă a problemei privind disfuncționalitatea administrației publice locale, prin analiza contextului socio-demografic, economic, normativ și instituțional;
- Fundamentarea necesității intervenției statului în domeniul organizării teritorial-administrative, prin demonstrarea caracterului structural și sistemic al problemei identificate;
- Elaborarea unui model coerent de reformă administrativă funcțională integrată, care să depășească abordările fragmentare și strict structurale ale reformelor anterioare;
- Identificarea și structurarea opțiunilor de politică publică viabile pentru consolidarea funcțională a administrației publice locale de ambele niveluri;
- Crearea unui cadru de implementare etapizat, care să permită autorităților publice planificarea și gestionarea procesului de reformă într-o manieră predictibilă și controlabilă;
- Asigurarea coerenței cu angajamentele europene și internaționale ale Republicii Moldova în domeniul autonomiei locale, bunei guvernante și dezvoltării teritoriale echitabile.

Oferirea de suport procesului decizional

Prezenta propunere de reformă are ca obiectiv implicit sprijinirea procesului decizional public, prin furnizarea unei baze argumentate pentru:

- elaborarea și adoptarea cadrului normativ aferent reformei;
- structurarea dialogului instituțional dintre Guvern, Parlament, autoritățile publice locale, mediul de afaceri, mediul academic și societatea civilă;
- informarea partenerilor de dezvoltare și a altor părți interesate;
- reducerea incertitudinilor politice și administrative asociate reformei.

Un obiectiv transversal al propunerii de reformă RAFI este consolidarea culturii elaborării politicilor publice bazate pe analiză, date și evaluare. Documentul urmărește să promoveze o abordare de tip evidence-based policymaking (elaborarea de politici bazate pe dovezi/probe), în care deciziile privind reforma administrației publice locale sunt fundamentate pe criterii obiective și pe evaluarea impactului potențial.

Prin dimensiunea sa metodologică, propunerea contribuie nu doar la realizarea cu succes a reformei administrației publice locale, ci și la îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor publice în Republica Moldova.

4.2. Direcțiile de acțiune ale Reformei Administrative Funcționale Integrate (RAFI)

4.2.1. Elaborarea Viziunii privind organizarea structurală și funcțională a administrației publice subnaționale

În termenii și în baza noțiunilor introduse de acest Studiu, este vorba despre elaborarea unei viziuni clare asupra modului de distribuire a puterii publice la nivel de stat. În contextul reformei administrației publice din Republica Moldova existența unei viziuni clare asupra organizării structurale și funcționale a administrației publice reprezintă o condiție esențială pentru demararea unor acțiuni coerente de reformă.

Context și justificare

În plan general, viziunea privind organizarea structurală și funcțională a administrației publice (Viziunea), trebuie să răspundă la câteva întrebări fundamentale:

- *Ce fel de stat, din punct de vedere administrativ și teritorial, ne dorim să avem?*
- *Câte niveluri de guvernare sunt necesare și care este natura relațiilor dintre nivelurile de guvernare?*
- *Ce competențe, funcții și responsabilități trebuie exercitate la fiecare nivel de guvernare?*
- *Ce capacitate administrativă și instituțională trebuie să existe la fiecare nivel pentru a asigura realizarea misiunii și funcțiilor administrative ale fiecărui nivel de guvernare?*
- *Care este necesarul de resurse și cum sunt repartizate aceste resurse pentru a asigura nivelul corespunzător de responsabilitate administrativă și democratică ?*

- *Care este finalitatea procesului de reformă și care sunt etapele și termenii de implementare?*

Contextual, viziunea privind organizarea structurală și funcțională a administrației publice, îndeplinește, cel puțin, cinci funcții majore în cadrul unui proces de reformă:

1. *Funcția de orientare strategică*, deoarece stabilește direcția generală a reformei și atingerea rezultatului – modelul de administrație publică dorit;
2. *Funcția de stabilire și asigurare a succesiunii corecte a acțiunilor reformei*. Măsurile structurale și cele funcționale ale reformei trebuie desfășurate într-un „calendar” logic, argumentat și integrat;
3. *Funcția de coerență și sustenabilitate*, deoarece conectează acțiunile reformatoare pe diferite niveluri de guvernare și pe diferite dimensiuni sectoriale ale administrației publice - asigură sinergia și emergența lor ;
4. *Funcția de delimitare și atribuire clară a responsabilităților* dintre nivelurile de guvernare și instituțiile publice din cadrul nivelurilor de guvernare;
5. *Funcția de evaluare*, deoarece permite măsurarea rezultatelor, indiferent de natura acțiunilor întreprinse.

Prin urmare, *Viziunea* privind organizarea structurală și funcțională a administrației publice este „punctul de plecare” al reformei administrației publice, la general, și al administrației publice subnaționale/locale, în particular, care vine să asigure o abordare sistemică a întregului proces de reformă cu scopul de a transforma statul și administrația publică. În același timp, existența unei viziuni de reformă reprezintă o etapă necesară de pregătire a unor acțiuni structurale și funcționale, care vor determina conținutul reformei administrației publice și vor asigura succesul procesului de implementare.

Trebuie să menționăm, că elaborarea *Viziunii* este un proces complex, iar importanța lui depășește cu mult cadrul unui document ordinar de politică publică. În acest context, actualele reforme ale administrației publice din Republica Moldova, inclusiv reforma administrației publice locale, se desfășoară fără o *Viziune* completă asupra întregului proces de reformă.

Studiul actual nu are drept scop elaborarea unei *Viziuni* complete asupra organizării structurale și funcționale a administrației publice. Abordările din cadrul Studiului vizează, doar, anumite propuneri, ce țin de reformarea sistemului actual de „administrație publică locală”, propuneri-cadru, care vizează aspectele structurale, funcționale și cele ce țin de asigurarea legitimității democratice ale acestui sistem.

În același timp, Studiul propune o „abordare sistemică” a procesului de reformă, care presupune un sistem coerent de intervenții interdependente. Accentul este pus pe relațiile dintre componentele reformei, pe succesiunea logică a etapelor și pe efectele pe care fiecare intervenție de reformă le produce asupra sistemului administrativ din Republica Moldova

În general, autorii Studiului consideră, că sistemul administrativ-teritorial din Republica Moldova trebuie structurat și organizat pe 4 nivele de administrație publică/guvernare:

1. *Nivelul central* – administrația publică centrală, inclusiv extensiunile teritoriale ale administrației publice centrale – serviciile desconcentrate, alte autorități și instituții organizate de administrația publică centrală în teritoriu;
2. *Nivelul local II* (intermediar) – autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul județului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective;
3. *Nivelul I* (local) – autoritățile publice locale, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei) și orașelor - ca nivel al proximității, subsidiarității și identității locale;
4. *Nivelul cu statut special* – autoritățile publice din UTA Găgăuzia, care au un nivel special de administrare.

4.2.2. Nivelul I - consolidare administrativă și funcțională integrată (reforma nu sacrifică democrația locală în favoarea eficienței generalizate)

Consolidarea unităților administrativ-teritoriale este percepută ca o condiție prealabilă pentru creșterea capacității administrative a autorităților publice locale de a-și asuma și gestiona competențe extinse într-un cadru instituțional eficient. Totodată, consolidarea administrativă este doar un instrument în asigurarea finalității reformei, care constă în crearea unor colectivități locale reziliante și funcționale.

Prin urmare, acțiunile de reformare trebuie să întărească nu doar administrațiile, dar, în primul rând, colectivitățile locale, care trebuie să devină spații de coeziune socială, participare democratică și dezvoltare sustenabilă.

Context și justificare

În procesul de reorganizare administrativ-teritorială, opțiunea pentru un anumit scenariu nu este niciodată una neutră sau pur tehnică. Alegerea între unitățile administrativ-teritoriale mai mari sau mai mici, presupune asumarea unor compromisuri între obiectivele fundamentale ale reformei: eficiență administrativă, capacitate instituțională, democrație locală, coeziune socială și legitimitate politică.

În acest context, experiența internațională arată că unitățile administrativ-teritoriale de dimensiuni mai mari tind să sporească eficiența administrativă și capacitatea de furnizare a serviciilor publice, însă pot genera, în același timp, riscuri semnificative asupra proximității guvernării și asupra nivelului de participare democratică la

nivel local. Colectivitățile de dimensiuni reduse oferă un cadru mai favorabil pentru implicarea directă a cetățenilor, pentru menținerea identității comunitare și pentru consolidarea încrederii în instituțiile locale.

Prin urmare, o reformă orientată spre unități administrativ-teritoriale mai mici sau moderate poate fi justificată nu doar din considerente de tradiție administrativă, ci ca o opțiune strategică deliberată în favoarea democrației participative și a stabilității sociale. Într-un context, în care societatea moldovenească este supusă unor presiuni multiple – migrație, polarizare, vulnerabilități economice și informaționale – orice intervenție structurală care afectează identitatea colectivităților locale trebuie calibrată cu prudență, pentru a nu genera tensiuni interne sau reacții de respingere.

Această dimensiune este cu atât mai importantă în contextul actual al Republicii Moldova, care parcurge un proces accelerat de aderare la Uniunea Europeană. Reforma administrativ-teritorială nu are loc într-un vid politic și social, ci într-un moment istoric, în care societatea moldovenească trebuie să acorde un sprijin masiv direcției strategice de aderare la Uniunea Europeană. În aceste condiții, coeziunea socială, încrederea în instituțiile publice și acceptarea reformelor structurale devin resurse esențiale pentru succesul proiectului european.

O reformă administrativ-teritorială percepută ca impusă, excesiv de disruptivă sau asociată cu pierderea identității locale poate amplifica temerile populației, poate alimenta narative polarizante și subiecte politice speculative și poate reduce legitimitatea instituțiilor publice. În schimb, o abordare care păstrează dimensiunea participativă a guvernării locale și evită concentrarea excesivă a deciziei administrative poate contribui la consolidarea contractului social și la creșterea acceptării reformelor necesare pentru aderare.

În acest sens, opțiunea pentru unități administrativ-teritoriale mai mici nu trebuie interpretată ca o renunțare la eficiență, ci ca o alegere strategică orientată spre menținerea proximității democratice și spre evitarea fragmentării sociale într-un moment în care consensul societal este esențial. Reformele structurale trebuie să fie nu doar eficiente tehnic, ci și compatibile cu realitățile sociale și cu obiectivul major de integrare europeană.

Situația actuală

Administrația publică locală din Republica Moldova de nivelul I se caracterizează printr-un grad ridicat de fragmentare, având, la începutul anului 2025, 898 de autorități publice locale (APL), dintre care, conform datelor recensământului din anul 2024, 333 de APL (37,1%) în care locuiesc mai puțin de 1000 de persoane, ceea ce constituie cumulativ 9,5 % din populația țării. În alte 345 de primării (38,4%) locuiesc de la 1000 la 2000 de persoane, ceea ce constituie 30% din populația țării. Cumulativ, 75,5% din APL-uri se situează sub pragul de 2000 de locuitori.

Dacă e să considerăm, că „3000 de locuitori” reprezintă „pragul de viabilitate” (calculat de Guvern), care se află și la baza procesului de amalgamare voluntară, atunci 783 de primării (87,2%) se află sub acest prag și acoperă doar 40,4% din populație.

Problemă de politică publică

Problema principală de politică publică constă în faptul că actuala structură a nivelului I al administrației publice locale include un număr excesiv de unități administrativ-teritoriale sub pragul „minim” de viabilitate demografică, care nu pot îndeplini în mod adecvat misiunea fundamentală a administrației locale: furnizarea serviciilor publice de calitate către populație.

4.2.2.1. Impulsionarea procesului de amalgamare voluntară - singura formă democratică de consolidare administrativ-teritorială - prin transformarea amalgamării voluntare într-un instrument eficient, predictibil, scalabil și continuu de consolidare administrativ-teritorială, capabil să producă efecte sistemice asupra funcționării administrației publice locale

Amalgamarea voluntară reprezintă, prin natura sa administrativă, un instrument de reorganizare administrativ-teritorială, orientat spre consolidarea capacității instituționale a autorităților publice locale și îmbunătățirea calității serviciilor publice furnizate cetățenilor.

Totodată, prin efectele sale directe asupra identității colectivităților, coeziunii sociale locale și raporturilor dintre autorități și cetățeni, amalgamarea voluntară depășește dimensiunea strict tehnică, reprezentând în același timp un proces politic, social și administrativ.

Din aceste considerente, amalgamarea voluntară trebuie analizată nu doar ca un instrument de reorganizare administrativ-teritorială, ci și ca politică publică cu impact asupra democrației participative și asupra solidarității teritoriale, condiții esențiale („sine qua non”) pentru reușita reformei administrației publice locale.

Legitimitatea procesului de amalgamare voluntară este determinată de participarea efectivă a cetățenilor, iar sustenabilitatea sa este condiționată de menținerea coeziunii sociale între colectivitățile locale integrate. Prin urmare, amalgamarea voluntară poate constitui un instrument de consolidare a democrației participative și a solidarității teritoriale, dacă este însoțită de consultări autentice, echitate investițională și protejarea identității locale.

Anume din aceste considerente, amalgamarea voluntară este una din puținele reforme structurale, care pot fi realizate democratic - „de jos în sus” și care, se poate transforma într-o politică de coeziune socială și guvernanta participativă cu efect direct asupra administrației publice locale.

Conform modelului **RAFI**, amalgamarea voluntară nu trebuie înțeleasă ca o acțiune punctuală, limitată la o etapă preelectorală sau la un exercițiu tehnic de reorganizare înaintea alegerilor locale din 2027. Ea trebuie concepută ca un *instrument permanent, continuu și adaptiv de consolidare administrativă*, care rămâne disponibil și după finalizarea primei etape de reformă a administrației publice locale. Această abordare este importantă deoarece realitățile demografice, economice și instituționale ale Republicii Moldova nu sunt statice: unele localități vor continua să piardă populație, altele își vor modifica potențialul economic, iar capacitatea administrativă a autorităților locale va evolua diferit în timp.

Prin urmare, în logica RAFI, amalgamarea voluntară nu este doar o metodă de reducere imediată a fragmentării administrativ-teritoriale, ci un *mecanism permanent de ajustare a structurii locale la realitatea funcțională a teritoriului*. Ea permite comunităților locale să se consolideze atunci când constată, că nu mai pot exercita eficient competențele atribuite, că nu mai pot atrage personal calificat, că nu dispun de venituri suficiente sau, că prestarea serviciilor publice devine ineficientă la scara actuală. În acest sens, amalgamarea voluntară trebuie să funcționeze ca o „supapă instituțională”, prin care sistemul administrativ se poate adapta progresiv, fără a aștepta mereu o nouă reformă generală impusă de la centru.

Această perspectivă este diferită de abordarea clasică propusă de autoritățile centrale, în care amalgamarea este tratată ca o etapă limitată în timp: statul stabilește un termen, localitățile decid dacă se unesc sau nu, iar după expirarea termenului procesul se încheie. O asemenea înțelegere este prea rigidă pentru Republica Moldova, deoarece depopularea, îmbătrânirea populației, migrația și declinul economic local vor continua să producă efecte și după alegerile locale din 2027. Dacă amalgamarea voluntară ar fi închisă odată cu finalizarea primei etape a reformei, sistemul ar pierde un instrument necesar de corectare treptată a dezechilibrelor teritoriale.

În același timp, caracterul permanent al amalgamării voluntare nu trebuie confundat cu menținerea la nesfârșit a unui model pur opțional. RAFI presupune o combinație între *voluntariat, stimulente și standarde obligatorii de capacitate*. Altfel spus, statul poate păstra amalgamarea voluntară ca instrument continuu, dar trebuie să stabilească în paralel criterii clare privind viabilitatea administrativă: populație minimă, capacitate fiscală, personal calificat, acces la servicii, capacitate de planificare și de atragere a investițiilor. Localitățile care nu îndeplinesc aceste standarde nu pot fi lăsate indefinit într-o stare de fragilitate administrativă doar în numele autonomiei formale.

Astfel, până la alegerile locale din anul 2027, amalgamarea voluntară poate funcționa ca *etapă de inițiere și testare* a reformei. Ea poate permite acumularea primelor experiențe, crearea unor exemple pozitive, reducerea rezistenței sociale și demonstrarea avantajelor consolidării administrative. După anul 2027 însă, amalgamarea voluntară trebuie să continue ca *instrument permanent de optimizare ad-*

ministrativă, dar într-un cadru mai matur, bazat pe evaluări periodice, stimulente financiare, asistență tehnică și condiționalități de performanță.

În această logică, reforma nu se încheie odată cu reorganizarea inițială a hărții administrative. Ea intră într-o fază de *consolidare, monitorizare și ajustare continuă*. Statul trebuie să evalueze periodic dacă noile sau vechile unități administrativ-teritoriale își pot exercita competențele, dacă au personal calificat, dacă reușesc să presteze servicii publice la standarde minime și dacă pot contribui la dezvoltarea locală. Acolo unde aceste condiții nu sunt îndeplinite, amalgamarea voluntară trebuie să rămână o opțiune instituțională deschisă, susținută financiar și tehnic.

În septembrie 2025, două clustere de unități administrativ-teritoriale (Leova, Fălești) sunt deja amalgamate. Alte câteva clustere se află în discuții active pentru amalgamare, iar numărul de primari care analizează posibilitățile de amalgamare este în creștere. Aceste progrese marchează formarea unui ecosistem de reformă, susținut de o rețea în creștere de experți și parteneri de dezvoltare. Sistemul actual de amalgamare voluntară constituie o parte din soluția pentru asigurarea unui model sustenabil de guvernanță locală și regională în Republica Moldova, dar este necesară extinderea lui¹⁷¹.

Rezultatele obținute până în prezent sunt modeste în raport cu amploarea fragmentării administrativ-teritoriale.

Impactul limitat este determinat de mai mulți factori:

- Termenul de implementare a fost relativ restrâns, raportat la complexitatea reformei și la capacitatea instituțională a autorităților centrale și locale.
- Procedurile birocratice și complexitatea instituțională, care au crescut semnificativ timpul și „costurile tranzacționale” ale procesului.
- Rezistență identitară și temerile comunitare, care au limitat acceptarea socială.
- Stimulente financiare au fost insuficiente și „neconvingătoare”.
- Comunicarea, care a însoțit procesul de amalgamare voluntară nu a reușit să devină instrumentul principal de legitimare, proliferare și acceptare socială al amalgamării voluntare.

Argumente pentru continuarea și aprofundarea procesului de amalgamare voluntară:

1. Continuarea amalgamării voluntare constituie o condiție esențială pentru realizarea graduală și continuă a reformei administrativ-teritoriale.
2. Amalgamarea voluntară reprezintă singura formă democratică de consolidare administrativ-teritorială.
3. Implementarea amalgamării voluntare reduce fragmentarea administrativ-teritorială.

¹⁷¹ Guvernul Republicii Moldova, Raport intermediar privind amalgamarea voluntară, p.2, <https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/Romana%20Raport%20pentru%20ONLINE-final.pdf>

4. Amalgamarea voluntară minimizează riscurile sociale și politice asociate comasărilor normative impuse.
5. Continuarea procesului de amalgamare voluntară evită pe termen scurt și mediu riscul unei reorganizări administrativ-teritoriale normative care, în contextul actual social, politic, economic și geopolitic, reprezintă o provocare serioasă în calea realizării dezideratului de aderare la Uniunea Europeană.
6. Exemplele de amalgamare voluntară (Leova și Făleşti), în afară de faptul că reprezintă niște „precedente juridice”, pot servi modele de bune practici și know-how administrativ;
7. Amalgamarea voluntară reprezintă atât o etapă, cât și o platformă către o reorganizare administrativ-teritorială normativă, în condițiile în care rezultatele amalgamării voluntare nu vor asigura un cadru de eficiență și sustenabilitate pentru funcționarea administrației publice locale de nivelul I.
8. Amalgamarea voluntară este compatibilă și conformă cu standardele europene și cu recomandările Consiliului Europei.

Măsurile prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

1. Modificarea cadrului legal, care să stabilească locul și rolul amalgamării voluntare în cadrul reformei administrației publice – în calitatea sa de principal instrument democratic, capabil să contribuie continuu, sustenabil și ireversibil la reformarea administrației publice locale pe termen scurt, mediu și lung.
2. Simplificarea procedurilor și mecanismelor de amalgamare voluntară.
3. Creșterea consistenței pachetelor financiare de susținere, orientarea resurselor partenerilor de dezvoltare pentru sprijinirea concretă (investiții în infrastructură, creare de capacități instituționale, ș.a.) a procesului de amalgamare, inclusiv, alinierea stimulentei la oportunitățile financiare ale UE.
4. Consolidarea leadership-ului guvernamental.
5. Stabilirea rolului, cadrului de implicare și susținere a procesului de amalgamare voluntară de către nivelul II al administrației publice locale.
6. Stabilirea rolului și a responsabilităților Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat din perspectiva susținerii și promovării proceselor de amalgamare voluntară.
7. Modificarea sistemului electoral, astfel, încât să se asigure reprezentarea tuturor localităților în consiliul local.
8. Dimensionarea și corelarea legăturii dintre procesul de amalgamare voluntară a nivelului I al APL cu procesul de dezvoltare regională.
9. Dezvoltarea unei *Strategii de comunicare pro active*, care să asigure viabilitatea și eficiența amalgamării voluntare.

10. Elaborarea unui *Ghid post-amalgamare*, care să sprijine autoritățile amalgamate în perioada de tranziție și post-tranziție.
11. Instituirea unui *mecanism clar de monitorizare și evaluare* a procesului de amalgamare voluntară.
12. Stabilirea unui *calendar național predictibil* cu pregătirea etapelor ulterioare ale reformei, inclusiv, tranziția către reorganizare normativă ținută, în caz că procesul de amalgamare voluntară nu înregistrează rezultate notabile și scontate.

4.2.2.2. Consolidarea viabilității administrației publice locale de nivelul I și îmbunătățirea furnizării serviciilor publice la nivel comunitar prin reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori, în vederea reducerii fragmentării instituționale și creșterii capacității administrative și financiare

Categoria unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori reprezintă segmentul cel mai „vulnerabil” al administrației publice locale. În Republica Moldova, 333 primării (37,1%) sunt din această categorie și deservesc doar 9,5% din populație, ceea ce generează fragmentare excesivă, costuri administrative disproporționate și capacitate redusă de furnizare a serviciilor publice. Menținerea acestor primării subminează eficiența guvernantei locale și impune reorganizarea lor, ca un pas strategic structural în cadrul *Reformei Administrative Funcționale Integrate*.

În vederea asigurării sustenabilității instituționale, se propune reorganizarea unităților administrativ-teritoriale, prin integrare administrativă în structuri mai mari și mai funcționale.

Criteriul privind dimensiunea minimă a unei administrații locale, calculat în funcție de numărul de locuitori (<1000), constituie baza reorganizării administrativ-teritoriale propuse.

Această amalgamare normativă trebuie să aibă un caracter „rezidual”. După finalizarea etapei actuale de amalgamare voluntară, în baza criteriilor stabilite de *Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale*¹⁷² și a cadrului normativ conex, etapa amalgamării normative trebuie să cuprindă administrațiile publice locale de nivel I, care se situează sub pragul demografic de 1000 de locuitori.

Această abordare trebuie să fie suficient de flexibilă pentru a permite în anumite condiții, păstrarea și funcționarea unităților administrativ-teritoriale. UAT trebuie să beneficieze de o abordare individualizată a fiecărui caz, determinată de eterogenitatea pronunțată a unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește mărimea populației, structura demografică, nivelul de dezvoltare socio-economică, capacita-

¹⁷² https://www legis.md/cautare/getResults?doc_id=154165&lang=ro

tea administrativă și poziționarea lor geografică, iar decizia să țină cont de specificul concret al localității și, în mod special, de capacitatea funcțională în sensul prestării serviciilor locale de bază

Argumente în favoarea reorganizării unităților administrativ-teritoriale cu o populație sub 1000 de locuitori:

1. Reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu **mai puțin de 1.000 locuitori**, reprezintă o opțiune structurală justificată (37,1% din primării) prin necesitatea consolidării capacității administrative, reducerii fragmentării instituționale și îmbunătățirii furnizării serviciilor publice locale.
2. Stabilirea pragului de 1.000 locuitori, drept criteriu inițial de reorganizare pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, reprezintă o opțiune strategică etapizată, care reflectă **necesitatea asigurării echilibrului dintre eficiența administrativă, democrația locală și acceptarea socială a reformei**.
3. Pragul de 1000 locuitori este suficient de jos pentru a permite o intervenție ținută, evitând comasările generalizate și menținând **caracterul gradual al reformei**.
4. Comasarea UAT de mici dimensiuni, constituie un **instrument durabil de reformă, compatibil cu bunele practici europene** și cu obiectivul modernizării administrației publice locale în perspectiva integrării europene.
5. Orice reformă administrativ-teritorială presupune tensiuni identitare și rezistență din partea populației afectate. “Criteriul de 1000 de locuitori” este un prag realist pentru **o reformă graduală și acceptabilă în societate**.
6. Această abordare **protejează democrația locală și proximitatea guvernării**. Stabilirea acestui „prag moderat” menține majoritatea colectivităților locale în forma lor administrativ-juridică actuală, evită reducerea excesivă a reprezentării locale, confirmă principiul subsidiarității în prestarea serviciilor locale.
7. **Evitarea polarizării sociale este crucială nu doar pentru acceptarea reformei administrației publice locale, ci și pentru menținerea stabilității și a consensului public necesar parcursului european al Republicii Moldova**. O reformă percepută ca disruptivă sau impusă poate amplifica tensiuni comunitare și poate slăbi sprijinul cetățenilor pentru reformele accelerate cerute în procesul de aderare la Uniunea Europeană, generând astfel riscuri directe pentru succesul integrării europene.
8. Reorganizarea UAT sub 1.000 locuitori poate fi văzută ca **o etapă inițială**, cu impact semnificativ, dar previzibil, care reduce fragmentarea într-un mod selectiv, creează precedente structurale instituționale, creează oportunitatea consolidării experienței instituționale și ajustării mecanismelor de imple-

mentare înainte de trecerea la o altă etapă de consolidare administrativ-teritorială

Prin urmare, reorganizarea unităților administrativ-teritoriale de sub pragul de 1.000 locuitori, reprezintă o opțiune strategică etapizată, orientată spre reorganizarea unităților administrativ-teritoriale neviabile, reducând fragmentarea excesivă fără a genera tensiuni sociale și politice disproporționate. Această acțiune de reformă permite efectuarea unui prim pas realist al reformei RAFI, protejând proximitatea democratică și menținând coeziunea societală într-un moment crucial al parcursului european al Republicii Moldova.

Măsurile prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

1. Elaborarea și adoptarea cadrului normativ, care să stabilească:
 - criteriul demografic (<1.000 locuitori) ca prag de reorganizare;
 - tipurile de reorganizare admise (fuziune, absorbție, creare UAT nouă);
 - formele și modalitățile de reprezentare a intereselor locuitorilor din cadrul UAT amalgamate/reorganizate în cadrul noilor structuri administrativ-teritoriale;
 - principiile reformei: gradualitate, subsidiaritate, participare publică;
 - mecanismele de consultare publică;
 - principiile și criteriile abordării „individualizate” în procesul de reorganizare, având în vedere potențialele derogări de la norma generală;
 - elementele complementare a reformei administrației publice locale și relația lor cu procesul de reorganizare administrativ-teritorială normativă: amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunitară, conexiunea cu Grupurile de Acțiune Locală (GAL) etc.
2. Elaborarea și aprobarea unei *Metodologii operaționale de reorganizare administrativ-teritorială*.
3. Stabilirea centrelor administrative noi pentru localitățile comasate, create prin una din tipurile de reorganizare stabilită.
4. Stabilirea cadrului de organizare și funcționare a *Centrelor Unificate de Prestare a Serviciilor (CUPS)*, prezența locală a acestor unități în localitățile amalgamate/reorganizate, precum și relația lor cu *Ghișeele unice* din cadrul primăriilor.
5. Instituirea *Fondului de Consolidare Teritorială*, care să acopere costurile de tranziție, pachetul de sprijin pentru noile UAT, digitalizarea serviciilor publice locale etc.
6. Elaborarea și implementarea unei *Strategii de comunicare* – un pilon de bază în vederea asigurării succesului reformei.
7. Stabilirea unui *Cadru de monitorizare și evaluare* pentru a decide, ulterior, direcția în care trebuie continuată și dezvoltată reforma.

Prin urmare, implementarea acestui scenariu necesită un pachet coerent de măsuri legislative, instituționale, financiare și participative, orientate spre reducerea

fragmentării, creșterea capacității administrative și îmbunătățirea serviciilor publice locale, fără a afecta coeziunea socială și democrația locală.

4.2.2.3. Dezvoltarea cooperării intercomunitare (CIC) – pilon funcțional al reformei administrației publice locale - prin transformarea cooperării intercomunitare într-un instrument funcțional, scalabil și durabil de consolidare a serviciilor publice locale, contribuind la viabilitatea comunităților locale și la implementarea graduală și sustenabilă a reformei administrației publice locale

Reformarea administrației publice locale necesită un set coerent de mecanisme și instrumente, care să permită consolidarea capacității instituționale a colectivităților teritoriale, în condițiile unei fragmentări teritoriale excesive și ale disparităților semnificative în furnizarea serviciilor publice, fără intervenții structurale radicale, care țin de reorganizarea sistemului administrativ-teritorial.

În acest context, cooperarea intercomunitară (CIC) reprezintă un instrument de consolidare funcțională a administrației publice locale, prin care unitățile administrativ-teritoriale își pot uni resursele administrative, financiare și instituționale în vederea furnizării comune a serviciilor publice.

În condițiile fragmentării administrative excesive și ale capacității instituționale reduse a unui număr semnificativ de autorități locale, cooperarea intercomunitară constituie un instrument strategic, complementar amalgamării voluntare și reorganizării administrativ-teritoriale, facilitând modernizarea serviciilor publice, fără modificarea imediată a structurii administrativ-teritoriale.

Prin dimensiunea sa consensuală și orientarea spre eficiență operațională, cooperarea intercomunitară poate contribui la creșterea coeziunii teritoriale, la dezvoltarea solidarității între comunități și la întărirea guvernanței locale participative.

În acest sens, cooperarea intercomunitară trebuie integrată ca pilon esențial al reformei administrației publice locale și ca element important de tranziție funcțională în arhitectura *Reformei administrative funcționale integrate* (RAFI).

Cooperarea intercomunitară răspunde unor probleme structurale majore, precum: fragmentarea administrativ-teritorială excesivă; eficiența redusă în prestarea serviciilor publice locale; capacitatea limitată a UAT de a atrage investiții în mod individual; disparitățile semnificative în dezvoltarea localităților.

Republica Moldova dispune, începând cu anul 2023, de un cadru normativ, care reglementează cooperarea intercomunitară, instituționalizat și reglementat prin *Legea nr.17/2023 privind asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI)*, precum și prin alte acte normative subsecvente de implementare.

Cu toate acestea, nivelul actual de aplicare rămâne limitat. În prezent funcționează un număr redus de ADI înregistrate, iar mecanismul nu este extins la scară națională.

În paralel, exemplele-pilot, implementate cu sprijinul partenerilor de dezvoltare (UNDP Moldova și programul EU4Moldova, în raioanele Cahul și Ungheni, etc.), demonstrează potențialul cooperării intercomunitare în prestarea serviciilor publice locale și în utilizarea eficientă a resurselor.

Implementarea cooperării intercomunitare în Republica Moldova este limitată de mai mulți factori:

1. Integrarea insuficientă a cooperării intercomunitare în politicile naționale și locale de reformare a administrației publice locale.
2. Lipsa unui leadership asumat la nivel central și local.
3. Absența unor mecanisme și instrumente de stimulare dedicate organizării și funcționării serviciilor publice locale comune.
4. Lipsa unui cadru funcțional de monitorizare, evaluare și raportare a ADI.
5. Capacitate administrativă insuficientă, în mod special a UAT mici de a iniția ADI.
6. Reticență locală privind delegarea competențelor către structuri comune de prestare a serviciilor.

În aceste condiții, cooperarea intercomunitară este insuficient utilizată, deși ar putea constitui un instrument major de consolidare funcțională la nivel local.

Prin urmare, deși cooperarea intercomunitară reprezintă un mecanism recunoscut legal și compatibil cu standardele și modelele europene, implementarea sa nu a atins încă nivelul necesar pentru a produce efecte sistemice asupra capacității administrației publice locale de a presta servicii publice de calitate și de a utiliza eficient resursele publice.

Argumente pentru dezvoltarea și promovarea cooperării intercomunitare:

Administrația publică locală există, în primul rând, pentru a asigura furnizarea serviciilor publice către populație la nivelul UAT. Din acest considerent, consolidarea cooperării intercomunitare este justificată din mai multe perspective strategice:

1. *Cooperarea intercomunitară reprezintă o soluție funcțională pentru prestarea serviciilor publice de calitate.* În condițiile în care, un număr semnificativ de primării nu dispun de capacitate administrativă suficientă pentru prestarea serviciilor publice, CIC permite furnizarea acestora prin partajarea resurselor și a competențelor.
2. *CIC creează premise și condiții pentru creșterea calității, eficienței și sustenabilității serviciilor publice.*
3. *Cooperarea intercomunitară permite reducerea costurilor* prin utilizarea comună a resurselor, creând economii de scară, eficiență și sustenabilitate financiară.
4. *Consolidarea capacității administrative locale.* Prin cooperare intercomunitară se pot crea structuri comune care să asigure activități precum: conta-

bilitate și audit, planificare strategică, management de proiect, atragere de fonduri externe, etc.

5. Cooperarea intercomunitară este un instrument prin care unitățile administrativ-teritoriale își pot uni resursele administrative, financiare și instituționale în vederea furnizării comune a serviciilor publice. În același timp, modelul CIC poate fi replicat în contextul *externalizării prestării serviciilor publice* locale către mediul de afaceri – creând astfel premise serioase de dezvoltare a afacerilor în contextul parteneriatului public-privat.
6. *Cooperarea intercomunitară reprezintă un instrument de tranziție către amalgamarea voluntară.* În zonele unde amalgamarea voluntară întâmpină rezistență identitară sau costuri politice ridicate, cooperarea intercomunitară poate funcționa ca etapă intermediară, pregătind comunitățile pentru o eventuală consolidare structurală.
7. *Cooperarea intercomunitară contribuie la pregătirea comunităților pentru eventuale amalgamări prin crearea unei culturi de colaborare,* testarea furnizării serviciilor comune, reducerea temerilor identitare, demonstrarea beneficiilor concrete.
8. *Crește accesul la fonduri naționale și europene.* Structurile intercomunitare sunt mai competitive în atragerea finanțărilor externe, deoarece pot prezenta proiecte regionale integrate, un număr mai mare de populație deservită, o eficiență sporită în implementare.
9. *Reducerea disparităților teritoriale.* Cooperarea intercomunitară permite distribuirea mai echitabilă a serviciilor și investițiilor între localități, contribuind la reducerea polarizării în mediile rural-urban, consolidarea coeziunii teritoriale, combaterea marginalizării comunităților mici.
10. *Menținerea autonomiei locale și evitarea rezistenței identitare.* Un avantaj esențial este faptul că CIC nu presupune desființarea primăriilor și nu afectează imediat identitatea administrativă a UAT.

Măsuri prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

1. Includerea cooperării comunitare în cadrul strategic de politici, care vizează reformarea administrației publice locale.
2. Analiza și amendarea cadrului legal în vederea recunoașterii și valorificării potențialului CIC.
3. Elaborarea și aprobarea unei politici naționale privind CIC.
4. Elaborarea cadrului metodologic pentru implementarea CIC.
5. Crearea unui mecanism de stimulare a CIC, care presupune atât stimulente financiare, cât și asistență juridico – metodologică.
6. Crearea unei culturi locale de cooperare intercomunitară prin comunicare strategică axată pe promovarea beneficiilor CIC.

7. Dezvoltarea unui cadru normativ clar privind externalizarea prestării serviciilor publice locale către terți și instituirea unor condiții favorabile pentru atragerea sectorului privat în furnizarea acestor servicii.
8. Stabilirea responsabilităților și a cadrului de implicare a nivelului II al APL, în vederea dezvoltării mecanismelor de cooperare intercomunitară.
9. Responsabilizarea Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat și a structurilor de dezvoltare regională (ADR-uri) pentru facilitarea și coordonarea acțiunilor de dezvoltare a parteneriatelor intercomunitare.

Cooperarea intercomunitară reprezintă un pilon funcțional indispensabil al reformei administrației publice locale și al propunerii de politică publică RAFI. În condițiile fragmentării administrative excesive, aceasta oferă o soluție graduală de creștere a capacității locale prin prestarea comună a serviciilor publice și utilizarea eficientă a resurselor.

4.2.3. Nivelul II – de la raioane la județe

Context general și temeiul intervenției guvernamentale

Reforma administrației publice reprezintă un obiectiv strategic al Republicii Moldova, asumat prin documentele naționale de politici publice, precum și prin angajamentele rezultate din parcursul de integrare europeană. Organizarea administrativ-teritorială judicioasă constituie un element structural determinant pentru capacitatea statului de a implementa politici publice eficiente, de a furniza servicii publice de calitate și de a asigura dezvoltarea echilibrată a teritoriului.

Actualul sistem de organizare teritorială la nivel de raioane a fost instituit într-un context socio-economic și demografic diferit de cel actual și nu mai corespunde cerințelor actuale de guvernare teritorială, dezvoltare regională și integrare europeană. Evoluțiile din ultimele decenii (depopularea accentuată a zonelor rurale, migrația forței de muncă, presiunile bugetare, creșterea complexității serviciilor publice și nevoia de coordonare intersectorială) au accentuat limitele structurale ale nivelului raional.

În acest context, este necesar să se intervină printr-o reformă sistemică, care să depășească ajustările conjuncturale și să vizeze consolidarea nivelului administrativ local de nivelul II, în scopul creșterii performanței autorităților publice, capacității administrative, eficientizării utilizării resurselor publice și îmbunătățirii calității serviciilor publice furnizate populației.

Necesitatea reorganizării actualei organizări administrativ-teritoriale anivelului II (intermediar) este determinată de fragmentarea excesivă a nivelului II al administrației publice locale, de suprapunerea competențelor între nivelul raional și cel local, precum și de lipsa unei corelări funcționale cu organizarea și funcționarea

serviciilor deconcentrate și cu arhitectura dezvoltării regionale, în special cu activitatea Agențiilor de Dezvoltare Regională.

Situația actuală: organizare, funcționare și disfuncționalități

Modelul administrativ intermediar bazat pe raioane, în forma existentă, este depășit din cel puțin patru perspective convergente:

1. *Istoric-instituțional*: raioanele sunt o moștenire administrativă proiectată pentru o economie planificată și un sistem ierarhic de comandă, incompatibil cu guvernanta democratică, autonomia locală și economia de piață;
2. *Funcțional*: raioanele au un rol ambiguu între coordonare și execuție, fără un mandat clar de planificare și fără capacitatea reală de a produce rezultate măsurabile la scară teritorială;
3. *Economic și bugetar*: menținerea unui număr mare de unități intermediare generează costuri administrative fixe ridicate și fragmentează resursele, reducând spațiul bugetar pentru investiții publice;
4. *Teritorial și socio-economic*: limitele teritoriale raionale nu mai reflectă fluxurile actuale de mobilitate (navetă, acces la servicii, piața muncii), rețelele de transport și polarizarea urbană.

Aceste limitări produc efecte directe: duplicări instituționale, fragmentare decizională, întârzieri în implementarea deciziilor și a proiectelor, capacitate redusă de atragere a finanțărilor și lipsa unei viziuni integrate de dezvoltare la nivel subnațional.

Un element critic îl constituie funcționarea serviciilor deconcentrate ale administrației publice centrale, care sunt organizate pe arii teritoriale diferite, fără o corelare clară cu limitele raionale. Această situație generează fragmentare instituțională, dificultăți de coordonare, suprapuneri de competențe și costuri administrative ridicate.

În paralel, Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR) operează la nivelul regiunilor de dezvoltare, care includ câteva raioane. Lipsa unui nivel intermediar consolidat reduce capacitatea ADR-urilor de a implementa politici de dezvoltare regională coerente și sustenabile.

În consecință, *nivelul intermediar al administrației publice din Republica Moldova este alcătuit, în prezent, dintr-un ansamblu de structuri teritoriale create în perioade diferite, pentru finalități diferite și potrivit unor logici instituționale distincte. Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, regiunile de dezvoltare, regiunile statistice, serviciile desconcentrate ale administrației centrale funcționează, în mare măsură, independent unele de altele, fără existența unui mecanism instituțional capabil să le integreze într-o configurație administrativă coerentă.*

Rezultatul acestei evoluții este apariția unei dispersări instituționale care afectează atât eficiența administrației publice, cât și capacitatea statului de a formula și implementa politici teritoriale integrate. În numeroase situații, aceeași problemă este abordată simultan de mai multe instituții, fiecare în limitele propriilor competențe, fără existența unei autorități responsabile pentru coordonarea de ansamblu a intervențiilor publice. Această dispersare nu reprezintă doar o problemă de organizare administrativă. Ea produce efecte directe asupra calității guvernantei teritoriale.

În primul rând, lipsa coordonării instituționale conduce la suprapunerea competențelor și la utilizarea inefficientă a resurselor publice. Elaborarea strategiilor teritoriale, implementarea proiectelor investiționale și administrarea unor servicii publice sunt realizate adesea prin mecanisme paralele, cu proceduri diferite și cu responsabilități insuficient delimitate.

În al doilea rând, dispersarea instituțională afectează continuitatea politicilor publice. Schimbările produse într-o structură administrativă nu sunt întotdeauna reflectate în activitatea celorlalte instituții, ceea ce conduce la incoerență în planificarea și implementarea dezvoltării teritoriale.

În al treilea rând, multiplicarea structurilor administrative determină dificultăți suplimentare în relația cu autoritățile administrației publice locale. Acestea sunt obligate să coopereze simultan cu un număr mare de instituții teritoriale, fiecare solicitând informații, participare la proiecte sau implementarea unor politici sectoriale, fără existența unui cadru unic de coordonare.

Procesul aderării la Uniunea Europeană accentuează aceste dificultăți. Politica de coeziune, gestionarea fondurilor europene și implementarea programelor teritoriale presupun existența unor mecanisme administrative caracterizate prin claritatea competențelor, coordonare interinstituțională și capacitate de planificare strategică. Dispersarea instituțională reduce capacitatea administrației de a răspunde acestor cerințe și afectează eficiența utilizării resurselor financiare disponibile.

În acest context, soluția nu constă în eliminarea tuturor structurilor existente și nici în concentrarea competențelor într-o singură autoritate administrativă. O asemenea abordare ar ignora diferențele funcționale dintre administrația județeană, dezvoltarea regională și organizarea statistică teritorială și ar conduce la constituirea unor instituții excesiv de complexe și dificil de administrat.

Alternativa propusă în prezentul studiu este *integrarea funcțională*. Prin integrare funcțională înțelegem *organizarea unui sistem instituțional în care structurile nivelului intermediar își exercită atribuțiile în mod complementar, în baza unei delimitări clare a competențelor și a unor mecanisme permanente și eficiente de cooperare interinstituționale*. Această abordare implică trei elemente esențiale:

Primul îl reprezintă *diferențierea funcțională*. Fiecare instituție trebuie să exercite atribuții specifice, evitând suprapunerea competențelor și concurența instituțională.

Al doilea element îl constituie *coordonarea instituțională*. Exercitarea unor funcții diferite nu exclude cooperarea, dimpotrivă, eficiența administrației publice depinde de existența unor mecanisme stabile de coordonare între instituțiile nivelului intermediar.

Al treilea element este *unitatea obiectivelor strategice*. Deși instituțiile exercită funcții distincte, activitatea lor trebuie orientată către realizarea acelorași obiective privind dezvoltarea teritorială, coeziunea economică și socială, consolidarea capacității administrative și implementarea politicilor europene.

Această abordare modifică în mod substanțial perspectiva asupra organizării nivelului intermediar al puterii publice. Accentul se deplasează de la configurația formală a administrației la funcționarea efectivă a sistemului instituțional.

Problema de politică publică identificată

Problema fundamentală constă în inadecvarea nivelului raional ca unitate administrativ-teritorială intermediară, din perspectiva funcțiilor pe care statul modern este chemat să le exercite la nivel teritorial.

Menținerea actualei structuri conduce la:

- *incapacitatea furnizării eficiente a serviciilor publice cu impact supra-local;*
- *fragmentarea procesului de implementare a politicilor publice naționale;*
- *slaba coordonare între administrația publică locală, serviciile deconcentrate și structurile de dezvoltare regională;*
- *utilizarea inefficientă a resurselor bugetare și umane;*
- *perpetuarea disparităților teritoriale și a declinului socio-economic în zonele slab dezvoltate.*

Această problemă nu poate fi soluționată prin ajustări marginale sau reforme sectoriale izolate, fiind necesară o intervenție structurală la nivelul organizării administrativ-teritoriale a statului.

Problema poate fi soluționată prin implementarea unui nou model instituțional - *instituția județului*, care poate fi fundamentată prin raportare la funcțiile specifice nivelului intermediar al organizării puterii publice și la principiile administrației europene contemporane. Pentru a aprecia oportunitatea introducerii unui asemenea model în Republica Moldova este necesară raportarea acestuia la problemele structurale ale actualului sistem de organizare a administrației publice subnaționale.

Sintagma *administrație publică subnațională* reflectă opțiunea metodologică asumată de a depăși perspectiva tradițională asupra „reformei administrației publice locale”. În realitate, transformările necesare nu vizează exclusiv administrația publică locală, ci ansamblul structurilor teritoriale ale statului: administrația locală de nivelul I, nivelul administrativ intermediar, structurile dezvoltării regionale, serviciile desconcentrate și mecanismele de coordonare dintre acestea. Din această perspec-

tivă, instituția județului trebuie analizată ca parte a unei reforme sistemice și nu ca obiect al unei modificări administrative izolate. Respectiva analiză trebuie realizată având în vedere următoarele caracteristici:

A. Fragmentarea instituțională a nivelului intermediar de administrare. Una dintre principalele vulnerabilități ale organizării teritoriale actuale constă în fragmentarea ei instituțională. La nivelul aceleiași colectivități teritoriale intermediare coexistă autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea, servicii desconcentrate ale administrației centrale, structuri ale dezvoltării regionale și instituții cu atribuții sectoriale (instituțiile desconcentrate), fiecare funcționând potrivit unor reguli proprii și unor mecanisme distincte de coordonare. Această organizare generează: a) suprapuneri de competențe, b) dificultăți în coordonarea investițiilor publice, c) multiplicarea structurilor administrative, d) utilizarea inefficientă a resurselor financiare, e) dificultăți în implementarea strategiilor teritoriale. Astfel, problema nu rezidă în existența acestor instituții, ci în lipsa unui mecanism instituțional care să le integreze funcțional.

B. Capacitatea administrativă insuficientă. Autoritățile publice locale întâmpină dificultăți în recrutarea personalului calificat, pregătirea proiectelor complexe, administrarea investițiilor și exercitarea atribuțiilor care reclamă competențe specializate. Această situație este determinată nu doar de resursele financiare disponibile, ci și de dimensiunea instituțională redusă a unor structuri administrative.

Consolidarea nivelului intermediar poate contribui la profesionalizarea administrației și la dezvoltarea unor structuri administrative capabile să exercite funcții complexe într-un mod eficient și predictibil.

C. Discontinuitatea dintre planificare și implementare. Există, la nivel subnațional, separarea excesivă dintre planificarea dezvoltării teritoriale și implementarea politicilor publice. Strategiile de dezvoltare sunt elaborate frecvent în afara structurilor administrative responsabile pentru furnizarea serviciilor publice și administrarea investițiilor. În consecință, planificarea și implementarea evoluează ca procese paralele, insuficient corelate între ele.

Instituția județului poate reduce această discontinuitate prin integrarea coordonării administrative cu planificarea dezvoltării teritoriale și prin dezvoltarea unor mecanisme permanente de cooperare cu regiunile de dezvoltare.

D. Necesitatea consolidării coordonării teritoriale. Integrarea europeană amplifică nevoia de coordonare între diferitele niveluri ale administrației publice subnaționale. Implementarea politicii de coeziune, gestionarea investițiilor publice și participarea la programele europene presupun existența unor autorități capabile să coordoneze activitatea unui număr mare de instituții și beneficiari. În lipsa unui asemenea nivel de coordonare, administrația centrală este obligată să gestioneze direct numeroase probleme teritoriale, ceea ce conduce la supraîncărcarea structurilor centrale și la diminuarea eficienței procesului decizional.

Instituția județului poate contribui la redistribuirea acestor funcții și la consolidarea mecanismelor de cooperare dintre administrația centrală și autoritățile administrației publice locale.

E. Compatibilitatea cu guvernanta europeană. Un argument suplimentar în favoarea reorganizării nivelului intermediar al puterii publice derivă din procesul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Administrația publică trebuie să dezvolte structuri capabile să participe la programarea, implementarea și evaluarea politicilor europene. Această cerință nu implică adoptarea unui model administrativ unificat. Ea reclamă însă existența unor instituții caracterizate prin: capacitate administrativă, stabilitate organizațională, profesionalizare, coordonare interinstituțională, responsabilitate financiară și planificare strategică.

Aceste caracteristici sunt mai ușor de realizat în cadrul unui nivel administrativ intermediar consolidat decât prin multiplicarea structurilor administrative existente. Argumentele în favoarea instituției județului nu rezultă din compararea acesteia cu actualul sistem administrativ și nici din evocarea experiențelor istorice. Ele rezultă din analiza funcțiilor pe care administrația publică trebuie să le exercite într-un stat aflat în procesul aderării la Uniunea Europeană. Anume din această perspectivă, instituția județului reprezintă *o soluție instituțională pentru reorganizarea nivelului intermediar al puterii publice, iar nu un obiectiv politic autonom.*

Introducerea administrației județene nu trebuie privită ca finalitatea reformei administrației publice subnaționale. Ea constituie doar una dintre componentele unui proces mai amplu de transformare instituțională care include reorganizarea competențelor, consolidarea capacității administrative, integrarea funcțională a structurilor teritoriale și dezvoltarea unui nou model de guvernanta publică. În această logică, județul devine elementul de legătură dintre administrația centrală, administrația publică locală, regiunile de dezvoltare și regiunile statistice, contribuind la constituirea unui sistem administrativ coerent, capabil să răspundă atât cerințelor dezvoltării teritoriale, cât și obligațiilor care decurg din statutul Republicii Moldova de stat candidat la aderarea la Uniunea Europeană.

Obiectivul propunerii de politică publică

Obiectivul propunerii de politică publică este crearea unui nivel administrativ intermediar viabil, eficient și funcțional, prin comasarea raioanelor existente în județe, capabile să răspundă cerințelor actuale de guvernanta teritorială.

Obiectivele specifice urmărite sunt:

- consolidarea capacității administrative și instituționale la nivelul subnațional intermediar;
- îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice de interes supra-local;

- crearea unui cadru coerent pentru funcționarea serviciilor deconcentrate;
- integrarea funcțională a nivelului județean în arhitectura dezvoltării regionale;
- creșterea eficienței utilizării resurselor publice și a transparenței decizionale.

Argumentarea soluției propuse:

Dacă nivelul intermediar al organizării puterii publice este definit prin funcțiile pe care le exercită, atunci alegerea instituției prin intermediul căreia aceste funcții sunt realizate *trebuie să rezulte dintr-o analiză instituțională și nu dintr-o opțiune istorică sau politică.*

Nu instituția trebuie să determine funcțiile, ci funcțiile trebuie să determine instituția. Aplicarea acestui principiu conduce la identificarea unor cerințe instituționale pe care orice structură administrativă a nivelului intermediar trebuie să le îndeplinească. *Aceste cerințe ar fi următoarele:*

- *Capacitatea de coordonare.* Nivelul intermediar trebuie să fie capabil să coordoneze politici publice care depășesc limitele unei singure unități administrativ-teritoriale de bază. Această coordonare nu presupune raporturi ierarhice între autorități, ci dezvoltarea unor mecanisme stabile de cooperare, planificare și integrare instituțională. Din această perspectivă, județul oferă un cadru administrativ adecvat deoarece dispune de dimensiunea teritorială necesară pentru organizarea unor servicii publice supralocale și pentru coordonarea investițiilor de interes comun.

- *Capacitatea de integrare.* Administrația contemporană funcționează prin cooperarea unui număr mare de autorități publice și instituții specializate. Nivelul intermediar trebuie să faciliteze această cooperare și să reducă fragmentarea administrativă. Județul prezintă avantajul de a putea constitui spațiul instituțional în care sunt integrate politicile sectoriale, strategiile teritoriale și programele de dezvoltare, fără a afecta autonomia administrației publice locale și fără a concentra excesiv competențele la nivel central.

- *Capacitatea de planificare strategică.* Una dintre principalele transformări produse în administrația publică europeană constă în trecerea de la administrarea curentă la guvernarea strategică. Nivelul intermediar trebuie să fie capabil să elaboreze strategii teritoriale, să stabilească priorități investiționale, să coordoneze proiecte complexe și să monitorizeze implementarea acestora pe termen mediu și lung. Această funcție presupune existența unei administrații profesionale și stabile, capabile să depășească orizontul ciclurilor electorale și să asigure continuitatea politicilor publice.

- *Capacitatea financiară.* O altă condiție indispensabilă este existența unei baze financiare suficiente pentru exercitarea competențelor atribuite. Experiența comparată demonstrează că numeroase reforme administrative au eșuat deoarece reorganiza-

rea instituțională nu a fost însoțită de reorganizarea sistemului finanțelor publice. În consecință, nivelul intermediar trebuie să dispună de resurse proprii, de mecanisme predictibile de finanțare și de posibilitatea administrării eficiente a investițiilor publice. Această cerință este deosebit de importantă în perspectiva accesării fondurilor europene, unde capacitatea de cofinanțare și management financiar reprezintă una dintre condițiile esențiale ale succesului proiectelor de dezvoltare.

- *Capacitatea profesională a funcționarilor publici.* Instituțiile nivelului intermediar trebuie să dispună de personal calificat, capabil să gestioneze politici publice complexe. Administrația contemporană reclamă competențe în domenii precum dezvoltarea regională, planificarea strategică, managementul proiectelor, achizițiile publice, analiza statistică, digitalizarea serviciilor publice și cooperarea internațională. Aceste competențe sunt dificil de concentrat la nivelul autorităților administrației publice locale de bază, însă pot fi dezvoltate în cadrul unei administrații județene caracterizate prin dimensiune instituțională adecvată și stabilitate organizațională.

- *Capacitatea de reprezentare teritorială.* O ultimă cerință privește reprezentarea intereselor teritoriale. Nivelul intermediar trebuie să exprime interesele comune ale colectivităților locale în raport cu administrația centrală și, simultan, să faciliteze implementarea politicilor naționale în teritoriu. Această funcție nu trebuie interpretată ca o limitare a autonomiei locale. Dimpotrivă, existența unui nivel intermediar eficient poate consolida autonomia locală, deoarece permite administrației centrale să renunțe la exercitarea directă a unor atribuții care pot fi gestionate mai eficient la nivel teritorial.

Județul este recomandat nu pentru că a existat anterior în organizarea administrativă a Republicii Moldova sau a altor state, ci pentru că oferă cadrul administrativ necesar exercitării funcțiilor care definesc nivelul intermediar al organizării puterii publice într-un stat european contemporan.

Criteriile instituționale pentru configurarea județului ca nivel administrativ intermediar al organizării puterii publice

Dimensiunea teritorială a județelor trebuie să rezulte din aplicarea unui *model multicriterial*, în cadrul căruia criteriile configurării teritoriale sunt integrate într-un ansamblu mai larg de criterii instituționale. Această abordare schimbă logica tradițională a reformei: *nu configurația teritorială generează instituția, ci funcțiile atribuite instituției determină dimensiunea sa teritorială*. Un model multicriterial ar trebui să integreze următoarele criterii:

- *Criteriul funcțional.* Criteriul fundamental îl constituie *funcționalitatea administrativă*. Un județ trebuie să reprezinte un spațiu în interiorul căruia administrația județeană poate coordona eficient serviciile publice și politicile teritoriale care depășesc competența administrației publice locale de bază. Aceasta presupune existența unor relații economice, sociale și instituționale suficient de intense pentru

a justifica administrarea integrată a respectivei colectivități teritoriale intermediare. De aceea, delimitarea teritorial-administrativă trebuie să reflecte existența unor sisteme intermediare funcționale și nu doar o continuitate geografică.

- *Criteriul accesibilității.* Organizarea administrației publice intermediare trebuie să asigure accesul rezonabil al cetățenilor și al autorităților publice locale la serviciile furnizate de autoritățile publice județene. În consecință, organizarea teritorială a județului ar trebui să țină seama de: a) infrastructura rutieră, b) conectivitatea feroviară, c) timpul efectiv de deplasare, d) distribuirea geografică și densitatea populației, e) evoluția rețelelor de transport. În administrația contemporană, accesibilitatea este determinată din ce în ce mai puțin de distanța liniară și tot mai mult de timpul necesar pentru conectarea diferitelor componente ale teritoriului.

- *Criteriul capacității administrative.* Delimitarea teritorială a unui județ trebuie să permită constituirea unor autorități administrative capabile să exercite atribuțiile care îi revin. Aceasta presupune existența unei mase critice de: a) resurse umane, b) resurse financiare, c) instituții publice, d) infrastructură administrativă, e) servicii publice specializate. Colectivitățile teritoriale intermediare (județele) care nu pot susține o asemenea capacitate instituțională riscă să devină dependente de administrația centrală, ceea ce ar fi contrar principiului subsidiarității.

- *Criteriul polarizării teritoriale.* Experiența europeană demonstrează că dezvoltarea teritorială este structurată în jurul unor poli urbani care concentrează funcții administrative, economice, universitare și culturale. Din această perspectivă, delimitarea teritorială a județelor trebuie să țină cont de existența unor asemenea centre urbane de polarizare.

Trebuie luat în considerare faptul că polul administrativ nu trebuie confundat cu cel mai mare oraș. Reședința administrativă a județului trebuie aleasă în raport cu rolul său funcțional în organizarea și dezvoltarea teritoriului, cu accesibilitatea și cu capacitatea instituțională, iar nu exclusiv pe criteriul dimensiunii demografice.

- *Criteriul dezvoltării economice.* Nivelul intermediar trebuie să fie suficient de robust pentru a coordona politici de dezvoltare economică și pentru a administra investiții publice complexe. În consecință, delimitarea teritorială a județelor trebuie să urmărească existența unor entități economice teritoriale viabile, caracterizate prin relații economice stabile și prin capacitatea de susținere a dezvoltării pe termen lung. Acest criteriu nu urmărește uniformizarea forțată a nivelului de dezvoltare, ci asigurarea unei baze economice suficiente pentru exercitarea funcțiilor administrației județene.

- *Criteriul coeziunii teritoriale.* Coerența administrativă presupune existența unui grad rezonabil de coeziune între diferitele componente ale aceleiași colectivități teritoriale.

Această coeziune este determinată de: a) relațiile economice, b) mobilitatea populației, c) cooperarea instituțională, d) accesul la servicii publice, e) identitatea

teritorială, și f) complementaritatea funcțională. În consecință, delimitarea județelor trebuie să evite atât fragmentarea teritorială excesivă, cât și consolidarea unor teritorii lipsite de relații funcționale relevante.

- *Criteriul sustenabilității instituționale*. Organizarea administrativă a județului trebuie proiectată astfel încât să rămână funcțională pe termen lung. Aceasta presupune luarea în considerare a următoarelor tendințe: a) evoluția demografică, b) urbanizarea, c) digitalizarea administrației, d) schimbările climatice, e) transformările economiei, f) dezvoltarea infrastructurii. Reforma administrativă nu trebuie proiectată pentru realitățile prezentului, ci pentru administrarea treburilor publice în următoarele decenii.

Aplicarea integrată a acestor criterii conduce la o concluzie metodologică importantă: *numărul județelor nu poate constitui punctul de plecare al reorganizării*. Acesta trebuie să reprezinte rezultatul procesului de analiză multicriterială. Astfel, dezbaterile privind configurarea viitoarelor județe nu trebuie orientată către identificarea unui număr prestabilit de unități administrativ-teritoriale.

Mai întâi sunt definite funcțiile nivelului intermediar și criteriile instituționale de organizare; ulterior sunt analizate caracteristicile teritoriului Republicii Moldova, iar numai în etapa finală poate fi determinată configurația teritorial-administrativă care răspunde cel mai bine acestor exigențe.

Această abordare conferă modelului un caracter reproductibil și permite utilizarea aceleiași metodologii în contexte instituționale diferite. În același timp, ea elimină percepția potrivit căreia abordarea pro-județ reprezintă o opțiune prestabilită.

Competența nivelului administrativ intermediar: delimitarea atribuțiilor administrației județene

Definirea instituției județului presupune nu numai justificarea existenței sale, ci și stabilirea conținutului funcțional al autorității publice județene. În lipsa unei delimitări clare a competențelor, orice reorganizare administrativ-teritorială riscă să reproducă deficiențele sistemului existent, indiferent de configurația teritorială adoptată. Din acest motiv, problema delimitării competențelor trebuie analizată anterior organizării instituționale propriu-zise.

În știința administrației, distribuirea competențelor între diferitele niveluri ale administrației publice este, de regulă, abordată din perspectiva raporturilor dintre puterea publică centrală și puterea publică subnațională. Nivelul intermediar este tratat fie ca o verigă de coordonare, fie ca o structură de desconcentrare administrativă. O asemenea abordare nu mai corespunde însă evoluției administrației publice europene, unde nivelul intermediar exercită un ansamblu de atribuții proprii, distincte atât de competențele administrației centrale, cât și de cele ale administrației publice locale.

În consecință, delimitarea competențelor administrației publice județene trebuie realizată potrivit principiului *specializării funcționale*. Județul nu trebuie să exercite toate atribuțiile care depășesc capacitatea administrației publice locale și nici să preia competențe care, prin natura lor, aparțin administrației centrale. *Rolul său constă în administrarea acelor domenii în care exercitarea la scară teritorială intermediară produce cea mai mare eficiență instituțională și asigură coerența politicilor publice*. Pornind de la această premisă, competențele administrației județene pot fi structurate în cinci categorii principale:

A. Competențe privind coordonarea serviciilor publice de interes județean. Prima categorie este constituită din competențele referitoare la organizarea și coordonarea serviciilor publice care deserveșc un teritoriu mai extins decât colectivitatea teritorială locală. În această categorie pot fi incluse: a) administrarea infrastructurii rutiere de interes județean, b) organizarea transportului public intercomunal, c) coordonarea rețelelor instituțiilor medico-sanitare de interes județean, d) organizarea serviciilor sociale specializate, e) administrarea patrimoniului public județean, f) gestionarea infrastructurii culturale și sportive de interes județean. Exercitarea acestor atribuții permite realizarea unor economii de scară și contribuie la creșterea calității serviciilor publice.

B. Competențe privind dezvoltarea teritorială. Administrația județeană trebuie să participe la elaborarea și implementarea strategiilor teritoriale, în cooperare cu structurile dezvoltării regionale și cu administrația centrală. În acest domeniu, competențele administrației județene trebuie să includă: a) elaborarea strategiilor județene de dezvoltare, b) coordonarea investițiilor publice de interes județean, c) promovarea cooperării intercomunitare, d) participarea la programele naționale și europene de dezvoltare, e) monitorizarea implementării proiectelor teritoriale. Trebuie subliniat că aceste competențe nu substituie atribuțiile regiunilor de dezvoltare, ci sunt exercitate complementar acestora.

C. Competențe privind planificarea teritorială. Dezvoltarea infrastructurii, extinderea zonelor urbane, protecția mediului și utilizarea durabilă a resurselor reclamă existența unor instrumente de planificare care depășesc limitele unei singure colectivități teritoriale locale. Administrația județeană trebuie să participe la: a) elaborarea documentelor de planificare teritorială, b) coordonarea politicilor privind utilizarea terenurilor, c) protecția patrimoniului natural și construit, d) dezvoltarea infrastructurii teritoriale, e) corelarea proiectelor locale cu strategiile teritoriale.

D. Competențe privind gestionarea fondurilor publice și europene. Procesul aderării la Uniunea Europeană conferă acestei categorii de competențe o deosebită importanță. Nivelul intermediar trebuie să dispună de capacitatea administrativă necesară pentru: a) pregătirea proiectelor majore, b) administrarea programelor investiționale, c) coordonarea beneficiarilor locali, d) monitorizarea implementării proiectelor, e) evaluarea rezultatelor investițiilor. Experiența statelor central și est-

europene demonstrează că lipsa unor structuri administrative solide la nivel intermediar reduce considerabil capacitatea de absorbție a fondurilor europene.

E. Competențe privind cooperarea interinstituțională. Administrația județeană trebuie să constituie principalul cadru instituțional pentru cooperarea dintre: a) administrația centrală, b) autoritățile administrației publice locale, c) regiunile de dezvoltare, d) structurile statistice, e) instituțiile publice desconcentrate, f) mediul academic, g) organizațiile societății civile, și h) mediul de afaceri. Această funcție nu presupune exercitarea unei autorități ierarhice asupra acestor actori. Rolul administrației județene este acela de facilitator instituțional al dezvoltării teritoriale la nivel intermediar.

Administrația județeană nu trebuie concepută ca un nivel administrativ superior administrației publice locale. Ea trebuie organizată ca un nivel administrativ complementar, responsabil pentru exercitarea competențelor care, prin natura lor, depășesc posibilitățile administrației publice locale, dar care nu justifică intervenția directă a administrației publice centrale.

Instituirea județului nu înseamnă diminuarea autonomiei locale. Dimpotrivă, delimitarea clară a competențelor permite consolidarea autonomiei locale, deoarece autoritățile administrației publice locale sunt degrevate de atribuțiile care depășesc capacitatea lor administrativă, iar administrația centrală își poate concentra activitatea asupra funcțiilor strategice și de reglementare. În consecință, administrația județeană trebuie înțeleasă ca instituția care se încadrează armonios în sistemul administrației publice subnaționale și asigură exercitarea funcțiilor specifice nivelului intermediar al organizării puterii publice subnaționale. Legitimitatea sa derivă din natura competențelor exercitate și din contribuția la coerența sistemului administrativ, nu din poziția ocupată în ierarhia administrativă.

Comasarea raioanelor în județe urmărește construirea masei critice administrative necesare unui nivel intermediar modern. În termeni tehnico-instituționali, logica comasării se fundamentează pe următoarele argumente:

- *Suprafața teritoriului administrat:* un județ trebuie să dispună de o dimensiune suficientă pentru a susține subdiviziuni specializate (planificare, analiză, achiziții, management de proiect, monitorizare și evaluare);
- *Economie de scară:* reducerea costurilor administrative prin integrarea structurilor similare și eliminarea barierelor birocratice;
- *Coerență decizională:* un nivel intermediar mai puternic reduce fragmentarea decizională și accelerează coordonarea proiectelor intercomunitare (drumuri, deșeuri, apă-canal, servicii sociale);
- *Capacitate de planificare:* județele permit planificare teritorială integrată, pe baze funcționale (coridoare de transport, poli urbani, zone de dezvoltare).

În această logică, comasarea este un instrument pentru funcționalitate, nu un scop în sine. Reforma urmărește reducerea costului administrării și creșterea beneficiului public livrat în teritoriu.

Procesul de comasare trebuie fundamentat pe criterii operaționale standardizate, aplicate uniform:

- accesibilitate și timp de deplasare către centrul județean;
- conectivitate rutieră/feroviară și infrastructură critică;
- polarizare urbană (centre capabile să ofere servicii publice de rang superior);
- continuitate teritorială și coerență geografică;
- legături socio-economice (navetă, piața muncii, servicii, comerț);
- capacitate administrativă potențială și resurse umane disponibile.

Aplicarea consecventă a acestor criterii reduce riscul percepției de arbitrar și crește legitimitatea deciziilor publice.

Județele și regiunile de dezvoltare: delimitarea funcțională și complementaritatea instituțională

Una dintre cele mai frecvente confuzii întâlnite în spațiul public constă în tratarea județelor și a regiunilor de dezvoltare ca structuri instituționale concurente.

Analiza instituțională demonstrează însă că această premisă nu se confirmă. Județele și regiunile de dezvoltare au natură juridică, obiective și competențe diferite. Din acest motiv, relația dintre ele nu trebuie construită pe criteriul substituției, ci pe cel al complementarității funcționale.

Județul reprezintă o colectivitate teritorială intermediară și, implicit, o componentă a organizării administrației publice. El dispune de autorități publice proprii, exercită competențe administrative stabilite prin lege, gestionează servicii publice și administrează un patrimoniu public.

Regiunea de dezvoltare are o natură instituțională diferită. Ea nu este o „unitate administrativ-teritorială” și nici un nivel distinct al administrației publice. Funcția sa principală constă în planificarea, coordonarea și implementarea politicilor de dezvoltare regională, în conformitate cu obiectivele politicii naționale de dezvoltare și ale politicii de coeziune a Uniunii Europene. Prin urmare, legitimitatea regiunii de dezvoltare derivă din rolul său funcțional în promovarea dezvoltării teritoriale și nu din exercitarea unor competențe administrative generale.

Această diferență de natură juridică explică și diferențele privind competențele. Administrația județeană exercită atribuții administrative permanente, în timp ce structurile dezvoltării regionale coordonează programe și politici cu caracter strategic. În consecință, cele două instituții nu concurează pentru exercitarea aceluiași funcții, ci acționează în domenii complementare. Această complementaritate trebuie transformată într-un principiu de organizare instituțională. Reconfigurarea nivelului intermediar al organizării puterii publice nu trebuie să urmărească absorbția regiunilor de dezvoltare în administrația județeană și nici substituirea administrației județene prin structurile dezvoltării regionale. Obiectivul trebuie să fie organizarea unor relații funcționale stabile între cele două componente ale aceluiași sistem instituțional.

Aplicarea acestui principiu presupune delimitarea clară a responsabilităților. Administrația județeană trebuie să fie responsabilă pentru administrarea treburilor publice județene și exercitarea competențelor publice de interes județean. Aceasta include organizarea serviciilor publice, administrarea patrimoniului public, coordonarea infrastructurii județene și exercitarea celorlalte atribuții stabilite prin lege.

Regiunile de dezvoltare trebuie să rămână responsabile pentru elaborarea documentelor strategice de dezvoltare, coordonarea programelor investiționale, promovarea cooperării interregionale și participarea la implementarea politicii de coeziune. În acest domeniu, ele trebuie să acționeze în strânsă cooperare cu administrația județeană, fără a-i prelua atribuțiile administrative.

Această delimitare produce mai multe efecte pozitive.

În primul rând, elimină suprapunerea competențelor. Fiecare instituție își desfășoară activitatea într-un domeniu bine definit, ceea ce reduce conflictele instituționale și facilitează responsabilizarea administrativă.

În al doilea rând, consolidează capacitatea de planificare strategică. Regiunile de dezvoltare pot concentra expertiza necesară elaborării strategiilor și programelor de dezvoltare, în timp ce administrația județeană asigură implementarea acestora prin intermediul competențelor administrative pe care le exercită.

În al treilea rând, facilitează accesarea și administrarea fondurilor europene. Structurile dezvoltării regionale pot îndeplini funcțiile de programare, coordonare și monitorizare, iar administrația județeană poate asigura implementarea investițiilor și coordonarea beneficiarilor locali. Această distribuire a responsabilităților corespunde tendințelor observate în numeroase state membre ale Uniunii Europene și contribuie la creșterea eficienței utilizării resurselor financiare.

În al patrulea rând, contribuie la dezvoltarea unei guvernante teritoriale integrate. Relațiile dintre administrația județeană și regiunile de dezvoltare nu trebuie să fie limitate la colaborări punctuale, ci trebuie instituționalizate prin mecanisme permanente de coordonare, schimb de informații și evaluare comună a politicilor publice.

Regiunile statistice în configurația nivelului intermediar al organizării puterii publice

Integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană presupune nu numai armonizarea cadrului normativ și consolidarea capacității administrative, ci și compatibilizarea sistemului național de producere și utilizare a informației statistice cu standardele europene. Din această perspectivă, regiunile statistice ocupă un loc distinct în design-ul instituțional a nivelului intermediar al organizării puterii publice. Deși acestea nu exercită competențe administrative și nu reprezintă autorități publice teritoriale, rolul lor în fundamentarea și evaluarea politicilor publice este indispensabil. Ele reprezintă instrumente metodologice utilizate pentru colectarea, prelucra-

rea, compararea și analiza datelor statistice necesare elaborării și evaluării politicilor publice.

Această diferență nu trebuie interpretată ca argument în favoarea separării complete a celor două sisteme. Dimpotrivă, eficiența administrației publice contemporane depinde în mod esențial de capacitatea instituțiilor administrative de a utiliza informația statistică în procesul de fundamentare, implementare și evaluare a politicilor publice. Din acest motiv, *regiunile statistice trebuie integrate funcțional în configurația nivelului intermediar al organizării puterii publice.*

Integrarea funcțională presupune, înainte de toate, recunoașterea caracterului complementar al organizării statistice și al organizării teritoriale a puterii publice subnaționale. Administrația județeană produce și implementează politici publice, în timp ce regiunile statistice furnizează informațiile necesare evaluării acestor politici. Prima exercită funcții administrative, cea de-a doua exercită funcții informaționale. Între cele două nu există raporturi de subordonare, ci relații de interdependență funcțională.

În această logică, sistemul statistic nu trebuie conceput ca un mecanism extern administrației publice, ci ca una dintre componentele infrastructurii informaționale a guvernantei teritoriale. Calitatea deciziilor administrative depinde în mod direct de calitatea informațiilor utilizate în procesul decizional. În lipsa unor date statistice comparabile și actualizate, planificarea dezvoltării teritoriale, evaluarea investițiilor publice și măsurarea disparităților regionale devin profund afectate.

Procesul aderării la Uniunea Europeană va presupune participarea deplină la mecanismele statistice europene și utilizarea indicatorilor teritoriali compatibili cu sistemul statistic al Uniunii. În același timp, administrația publică va trebui să fundamenteze politicile teritoriale pe baza unor indicatori comparabili cu cei utilizați în statele membre. Această cerință conferă regiunilor statistice un rol strategic în organizarea nivelului intermediar al puterii publice.

Integrarea funcțională dintre administrația județeană, regiunile de dezvoltare și regiunile statistice trebuie construită în jurul unui principiu simplu: *fiecare structură exercită o funcție distinctă în cadrul aceluiași proces de guvernare teritorială.* Astfel, *administrația județeană* este responsabilă pentru exercitarea competențelor administrative și coordonarea serviciilor publice de interes județean. *Regiunile de dezvoltare* coordonează planificarea strategică și implementarea politicilor de dezvoltare teritorială. *Regiunile statistice* asigură fundamentarea informațională a acestor politici prin colectarea, prelucrarea și analiza datelor teritoriale.

Această distribuire funcțională produce un efect instituțional important: elimină tentația transformării regiunilor statistice în unități administrative și, simultan, împiedică utilizarea administrației județene pentru exercitarea unor funcții care aparțin sistemului statistic. Fiecare instituție își păstrează specificul, iar eficiența sistemului rezultă din cooperarea lor și nu din uniformizarea atribuțiilor.

Integrarea funcțională presupune însă și dezvoltarea unor mecanisme permanente de schimb de informații. Administrația județeană trebuie să utilizeze indicatorii statistici în fundamentarea strategiilor teritoriale, iar structurile statistice trebuie să adapteze producerea informației la nevoile administrației și ale politicii de dezvoltare. În acest fel, informația statistică încetează să mai reprezinte un produs tehnic destinat exclusiv raportării și devine un instrument activ al guvernanței teritoriale. Din această perspectivă, relația dintre cele trei componente ale nivelului intermediar poate fi sintetizată astfel:

- administrația județeană administrează;
- regiunea de dezvoltare planifică și coordonează dezvoltarea;
- regiunea statistică măsoară, analizează și evaluează.

Împreună, acestea alcătuiesc un sistem instituțional integrat, în care fiecare componentă contribuie la realizarea acelorași obiective generale prin instrumente și competențe diferite. Această abordare permite depășirea unei alte confuzii întâlnite frecvent în literatura de specialitate: aceea că regiunile statistice trebuie să coincidă în mod obligatoriu cu structurile administrative sau cu regiunile de dezvoltare. Din punct de vedere metodologic, o asemenea coincidență poate fi utilă atunci când facilitează comparabilitatea și simplifică administrarea datelor. Totuși, ea nu reprezintă un obiectiv în sine. Criteriul determinant trebuie să fie funcționalitatea sistemului și capacitatea acestuia de a furniza informații relevante pentru fundamentarea politicilor publice și pentru integrarea Republicii Moldova în sistemul statistic european.

În acest context, *administrația județeană trebuie înțeleasă ca elementul administrativ al nivelului intermediar, responsabil pentru coordonarea serviciilor publice de interes județean și exercitarea competențelor administrative. Regiunile de dezvoltare reprezintă componenta strategică a aceluiași nivel subnațional intermediar, orientată către planificarea și implementarea politicilor de dezvoltare. Regiunile statistice constituie suportul informațional necesar fundamentării deciziilor publice și evaluării rezultatelor acestora. Niciuna dintre aceste structuri nu poate substitui funcțiile celeilalte; eficiența administrației la nivel județean rezultă din cooperarea lor și nu din suprapunerea competențelor.*

Modelul integrat al nivelului intermediar al organizării puterii publice în Republica Moldova

Analiza realizată în secțiunile precedente a evidențiat faptul că nivelul intermediar al organizării puterii publice nu poate fi redus la existența unei singure structuri administrative. Administrația județeană, regiunile de dezvoltare, regiunile statistice și organizarea asimetrică răspund unor finalități instituționale diferite și exercită funcții complementare. În consecință, eficiența reorganizării administrației publice depinde nu de predominanța uneia dintre aceste componente, ci de capacitatea lor de a funcționa într-o arhitectură instituțională integrată.

Pornind de la această premisă, prezentul studiu propune un model integrat al nivelului intermediar al organizării puterii publice, construit pe baza următoarelor principii: subsidiaritate funcțională, diferențiere instituțională, coordonare administrativă, coerență teritorială și guvernanta pe mai multe niveluri de guvernare.

Structura modelului integrat al nivelului intermediar

În cadrul modelului propus, nivelul intermediar este alcătuit din patru componente distincte:

Prima componentă este administrația județeană. Aceasta reprezintă structura administrativă a nivelului intermediar și exercită competențele privind coordonarea serviciilor publice, administrarea patrimoniului public, infrastructura teritorială, cooperarea intercomunitară și celelalte atribuții administrative stabilite prin lege.

A doua componentă este reprezentată de regiunile de dezvoltare. Acestea constituie cadrul strategic al dezvoltării teritoriale și sunt responsabile pentru elaborarea strategiilor regionale, coordonarea investițiilor și implementarea politicilor de dezvoltare și coeziune.

A treia componentă o constituie regiunile statistice. Rolul acestora este de a furniza infrastructura informațională necesară fundamentării politicilor publice, evaluării rezultatelor și comparabilității indicatorilor teritoriali în raport cu sistemul statistic european.

A patra componentă este una ce ține de “logica de organizare și funcționare” a acestui model - organizarea asimetrică a nivelului intermediar. Aceasta permite integrarea teritoriilor caracterizate prin regimuri juridice speciale în cadrul aceleiași arhitecturi instituționale, fără afectarea particularităților constituționale și legale ale acestora.

Relațiile dintre componente. Caracteristica definitorie a modelului propus nu constă în existența acestor componente, ci în modul în care ele interacționează.

Relațiile dintre acestea trebuie organizate potrivit următoarelor principii: a) delimitarea clară a competențelor, b) cooperarea instituțională permanentă, c) schimbul sistematic de informații, d) planificarea strategică comună, e) evaluarea coordonată a politicilor publice, f) utilizarea unor mecanisme comune de monitorizare și raportare. Aceste relații exclud atât suprapunerea competențelor, cât și izolarea instituțională.

Avantajele modelului

În primul rând, consolidează capacitatea administrativă a statului prin distribuirea funcțiilor între instituții specializate, evitând concentrarea excesivă a competențelor.

În al doilea rând, permite integrarea dezvoltării regionale în sistemul administrației publice fără transformarea regiunilor de dezvoltare în unități administrativ-teritoriale.

În al treilea rând, valorifică infrastructura statistică drept instrument de fundamentare a deciziilor administrative și de evaluare a politicilor teritoriale.

În al patrulea rând, facilitează integrarea organizării asimetrice într-un sistem administrativ coerent, fără afectarea particularităților constituționale existente.

În al cincilea rând, creează premise favorabile pentru participarea Republicii Moldova la mecanismele politicii de coeziune și ale guvernancei multinivel din cadrul Uniunii Europene.

Originalitatea modelului propus

Considerăm, că una dintre contribuțiile originale ale prezentului studiu constă în redefinirea nivelului intermediar al organizării puterii publice. În literatura de specialitate, acesta este analizat aproape exclusiv prin raportare la organizarea administrativ-teritorială. Ori, modelul dezvoltat de noi propune o abordare diferită. Nivelul intermediar nu este definit prin existența unei anumite „unități administrativ-teritoriale”, ci prin integrarea funcțională a mai multor structuri instituționale care exercită competențe diferite în cadrul aceluiași spațiu de guvernare teritorială la nivelul intermediar.

În această perspectivă, administrația județeană reprezintă doar una dintre componentele sistemului. Această schimbare de paradigmă permite depășirea dezbaterii tradiționale privind alegerea dintre raioane și județe și orientează analiza către organizarea funcțională a administrației publice subnaționale.

Modelul integrat al nivelului intermediar al organizării puterii publice permite formularea unei aserțiuni importante. Modernizarea administrației publice din Republica Moldova nu depinde exclusiv de modificarea „organizării administrativ-teritoriale”. Ea presupune construirea unei configurări instituționale în care administrația județeană, dezvoltarea regională, organizarea statistică și organizarea asimetrică funcționează complementar, în baza unor competențe clar delimitate și a unor mecanisme stabile de coordonare. Numai o asemenea abordare permite transformarea reorganizării administrației publice într-un proces de consolidare instituțională compatibil cu standardele europene și capabil să răspundă provocărilor generate de procesul aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Măsuri prioritare de politică publică/direcții strategice de acțiune:

Pentru realizarea obiectivelor propuse sunt necesare următoarele acțiuni:

1. *Reorganizarea administrativ-teritorială*
 - delimitarea județelor pe criterii funcționale, socio-economice și de accesibilitate;
 - instituirea unui calendar etapizat de tranziție.
2. *Redefinirea competențelor și responsabilităților*
 - transferul atribuțiilor supra-locale către județe;

- clarificarea relațiilor dintre județe, APL de nivelul I și administrația centrală.

3. *Reorganizarea serviciilor deconcentrate*

- armonizarea structurilor teritoriale cu limitele județene;
- instituirea unor mecanisme de coordonare și cooperare la nivel județean.

4. *Completarea cadrului de reglementare și cel de politici, referitor la dezvoltarea orașelor- poli de creștere*, cu includerea suplimentară în programele de dezvoltare națională a 4 orașe – potențiale reședințe de județ: *Bălți, Căusenii, Hâncești și Ialoveni*.

5. *Integrarea județelor în sistemul de dezvoltare regională*

- cooperare formalizată cu ADR-urile;
- corelarea documentelor strategice județene cu strategiile regionale și naționale.

6. *Consolidarea capacității administrative și financiare*

- asigurarea unui sistem de finanțare predictibil;
- investiții în formarea profesională și digitalizarea administrației.

7. *Redefinirea responsabilităților ADR-urilor și a Regiunilor statistice* în noua configurație instituțională a nivelului subnațional.

4.3. Reforma finanțelor publice locale – resursele urmează funcțiile

Contextul general și temeiul intervenției

Republica Moldova nu are doar o problemă legată de finanțarea insuficientă a administrației publice locale, ci o problemă de adecvare între structura administrativ-teritorială actuală, competențele autorităților publice locale, resursele pe care le au la dispoziție și pe care le gestionează și capacitatea de a administra eficient treburile publice. Reforma finanțelor publice locale este necesară tocmai pentru a corecta această disfuncționalitate și pentru a transforma autonomia locală dintr-un principiu de guvernare locală într-o capacitate efectivă de guvernare, prestare de servicii și dezvoltare locală.

Reforma finanțelor publice locale trebuie privită ca una dintre componentele indispensabile ale unei reforme comprehensive a administrației publice locale și reprezintă unul dintre pilonii funcționali de bază ai reformei administrației publice locale din Republica Moldova. Finanțele publice locale reprezintă mecanismul prin care autonomia locală, competențele descentralizate, capacitatea administrativă și dezvoltarea locală devin efective.

În Republica Moldova, reforma finanțelor publice locale nu mai poate fi tratată ca o intervenție tehnică izolată. Datele oficiale arată că problema este structura-

lă: bugetele locale au însumat 28,4 miliarde lei venituri în 2024, dar 19,5 miliarde lei, adică aproape 69%, au provenit din transferuri de la bugetul de stat; ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor locale a fost de 31,2% la nivel agregat, iar în cazul APL de nivelul I doar 11,1% constituie venituri proprii, alături de 60,5% transferuri și 24,5% defalcări din impozite și taxe de stat.

Temeiul intervenției rezultă, în primul rând, din contradicția structurală existentă între consacrarea juridică a autonomiei locale și capacitatea financiară efectivă a autorităților publice locale. Republica Moldova dispune de un cadru normativ care recunoaște autonomia locală, descentralizarea și dreptul colectivităților locale de a-și gestiona treburile publice. Totuși, exercitarea reală a acestei autonomii este limitată de dependența ridicată față de transferurile de la bugetul de stat, de baza fiscală locală îngustă, de ponderea redusă a veniturilor proprii și de discrepanțele majore dintre competențele atribuite și resursele disponibile. Datele Ministerului Finanțelor arată că, în 2024, veniturile totale ale bugetelor locale au constituit 28,397 miliarde lei, dintre care transferurile de la bugetul de stat au reprezentat 19,531 miliarde lei, iar veniturile proprii doar 8,866 miliarde lei.

Concluzia analitică este clară: problema principală a finanțelor publice locale reprezintă o combinație dintre fragmentarea administrativă excesivă, bază fiscală locală slabă, stimulente insuficiente pentru mobilizarea veniturilor proprii, lipsa de predictibilitate în cadrul sistemului de transferuri și finanțarea, care nu este corelată cu competențele administrației publice locale.

Prin urmare, *temeiul intervenției constă* în necesitatea trecerii de la un sistem de finanțare locală orientat preponderent spre menținerea funcționării administrative la un sistem care susține autonomia reală, capacitatea instituțională și dezvoltarea locală. Reforma finanțelor publice locale trebuie să urmărească nu doar suplimentarea resurselor, ci și schimbarea logicii de finanțare: competențele trebuie atribuite împreună cu resursele necesare; transferurile trebuie să fie transparente, predictibile și stimulative; veniturile proprii trebuie consolidate; iar autoritățile locale trebuie încurajate să-și mobilizeze baza fiscală, să gestioneze eficient patrimoniul și să participe activ la dezvoltarea economică locală.

În acest sens, reforma finanțelor publice locale are un caracter dublu. Pe de o parte, este o reformă funcțională, deoarece urmărește asigurarea resurselor pentru exercitarea competențelor locale. Pe de altă parte, este o reformă structurală și dezvoltativă, deoarece depinde de dimensiunea UAT, de capacitatea administrativă, de baza economică locală și de abilitatea autorităților locale de a genera investiții. De aceea, ea nu trebuie tratată ca un capitol secundar al reformei administrației publice locale, ci ca una dintre condițiile centrale ale reușitei acesteia.

Sistemul actual al finanțelor publice locale nu oferă UAT-urilor, în special celor de nivelul I, o autonomie fiscală suficientă, predictibilă și stimulativă pentru a-și exercita competențele în mod eficient, iar această problemă este agravată de fragmentarea teritorială excesivă și de corelarea insuficientă dintre competențe, capacitate și resurse.

Această problemă are câteva dimensiuni esențiale:

- *Lipsa unei abordări comprehensive a reformei administrației publice locale*, în cadrul căreia reforma finanțelor publice locale să reprezinte o acțiune de reformă sistemică, ori tocmai din acest considerent, există riscul ca reforma să fie implementată fără ca sistemul de venituri, transferuri, delimitarea și atribuirea proprietăților și de planificare a investițiilor să fie reconfigurat simultan. Situația se complică și din considerentul, că în reforma actuală a administrației publice au fost omise acțiuni ce țin de conceptualizarea și fundamentarea intervențiilor de reformare, acțiuni care trebuiau să preceadă începutul reformei administrației publice locale;

- *Autonomia fiscală limitată*. Formal, autoritățile publice locale dispun de bugete proprii, de anumite venituri proprii, de taxe locale și de cote defalcate din unele impozite de stat. În practică însă, marja reală de decizie fiscală și bugetară este limitată. Autoritățile locale, în special cele de nivelul I, nu controlează suficient baza principalelor venituri, nu pot influența semnificativ dinamica fiscală locală și depind în mare parte de deciziile stabilite la nivelul central.

Datele privind execuția bugetelor locale confirmă această dependență. În anul 2024, veniturile totale ale bugetelor locale au fost de 28,397 miliarde lei, dintre care transferurile de la bugetul de stat au constituit 19,531 miliarde lei, iar veniturile proprii 8,866 miliarde lei¹⁷³. Aceasta înseamnă că transferurile au reprezentat partea dominantă a veniturilor locale, în timp ce veniturile proprii au avut o pondere mult mai redusă;

- *Predictibilitate financiară redusă*. În Republica Moldova, UAT-uri funcționează într-un regim de incertitudine bugetară. Transferurile, modificările legislative, formulele de repartizare și deciziile fiscale centrale pot schimba semnificativ resursele disponibile. Această situație reduce capacitatea APL de a gândi strategic. Primăriile ajung să planifice pe termen scurt, să reacționeze la nevoi imediate și să amâne investițiile care necesită cofinanțare, continuitate și capacitate de implementare.

Această predictibilitate redusă afectează direct dezvoltarea locală. Un proiect de apă și canalizare, de drumuri locale, de eficiență energetică, de infrastructură

¹⁷³ Raport privind executarea bugetelor componente ale bugetului public național la situația din 31 decembrie a anului 2024, <https://mf.gov.md/sites/default/files/Raport%20privind%20executarea%20bugetelor%20componente%20ale%20bugetului%20public%20na%C8%9Bional%20la%2031.12.2024.pdf>

educațională sau de digitalizare nu poate fi gestionat eficient dacă autoritatea locală nu știe ce resurse va avea peste doi sau trei ani. În lipsa unui cadru financiar stabil și multianual, administrația locală este împinsă spre administrarea supraviețuirii, nu spre dezvoltare;

- *Stimulente fiscal insuficiente.* Un sistem modern de finanțe publice locale trebuie să încurajeze autoritățile locale să-și dezvolte baza economică, să mobilizeze venituri proprii, să administreze eficient patrimoniul, să atragă investiții și să îmbunătățească colectarea fiscală. În Republica Moldova, aceste stimulente sunt încă slabe.

Atunci când veniturile locale depind predominant de transferuri, iar legătura dintre efortul local de dezvoltare economică și creșterea resurselor bugetare este slabă, autoritățile locale nu sunt suficient motivate să acționeze ca promotori ai dezvoltării economice. În multe cazuri, chiar dacă o primărie își îmbunătățește colectarea sau atrage activitate economică, efectul bugetar local poate fi limitat, întârziat sau insuficient pentru a schimba capacitatea reală de finanțare a serviciilor.

Această problemă este deosebit de importantă în cazul localităților mici, unde baza fiscală este îngustă, economia locală este slab diversificată, populația activă scade, iar proprietatea imposibilă are valori reduse. În asemenea condiții, autoritățile locale pot fi formal responsabile pentru dezvoltare, dar fără instrumente fiscale și financiare adecvate pentru a o stimula;

- *Fragmentarea administrative-teritorială excesivă.* Fragmentarea administrativ-teritorială excesivă face ca problema finanțelor locale să nu poată fi rezolvată doar prin majorarea transferurilor sau prin ajustarea unor formule bugetare. În cazul multor UAT-uri mici, problema nu este doar lipsa banilor, ci lipsa unei mase critice demografice, fiscale și administrative care să permită funcționarea eficientă. Această fragmentare produce un efect financiar negativ: costurile fixe ale administrației sunt distribuite asupra unei populații mici și asupra unei baze fiscale reduse. O primărie mică trebuie să asigure funcții administrative de bază similare cu o primărie mai mare, dar cu venituri mult mai mici. Rezultatul este, că o parte disproporționată a bugetului este consumată pentru funcționarea aparatului administrativ, nu pentru servicii, infrastructură sau dezvoltare;

- *Dependența sistemică de transferuri.* Transferurile sunt necesare în orice sistem de finanțe publice locale, deoarece ele compensează diferențele de capacitate fiscală și asigură standarde minime de servicii. Problema apare atunci, când transferurile devin principalul mecanism de supraviețuire financiară, nu doar un instrument de echilibrare.

Doar 47 din 892 de primării, adică 5,3%, reușesc să își acopere integral cheltuielile administrative din venituri proprii. Restul de 845 de primării, adică 94,7%, depind în mare măsură de transferurile de la bugetul de stat pentru a funcționa¹⁷⁴;

¹⁷⁴ <https://primariiputernice.gov.md/sites/default/files/2026-04/Concept%20Reforma%20APL.pdf>

- *Corelarea insuficientă dintre competențe și resurse.* Una dintre regulile fundamentale ale descentralizării este că transferul de competențe trebuie să fie însoțit de transferul resurselor financiare, umane și patrimoniale corespunzătoare. În lipsa acestei corelări, descentralizarea devine incompletă sau chiar contraproductivă.

În Republica Moldova, autoritățile locale au atribuții în domenii precum gospodăria comunală, drumurile locale, amenajarea teritoriului, patrimoniul local, serviciile publice, dezvoltarea locală, urbanismul, întreținerea infrastructurii și relația directă cu cetățenii. Totuși, multe dintre aceste atribuții nu sunt susținute de resurse adecvate, de personal specializat sau de instrumente administrative suficiente;

Capacitate administrativă insuficientă. Resursele financiare nu pot produce efecte dacă nu există capacitatea instituțională de a le planifica, gestiona și transforma în servicii sau investiții. În multe UAT-uri de nivelul I, mai ales în cele mici, aparatul administrativ este redus, iar funcționarii trebuie să acopere simultan domenii foarte diferite: buget, contabilitate, achiziții, urbanism, proiecte, patrimoniu, relații cu cetățenii, raportare și implementare;

- *Dezvoltarea locală blocată.* Într-un model modern de administrație publică locală, primăria nu trebuie să fie doar o instituție care eliberează acte, întreține minimul de servicii și administrează cheltuieli curente. Ea trebuie să devină un actor al dezvoltării: să atragă investiții, să planifice infrastructură, să susțină economia locală, să valorifice patrimoniul, să participe la proiecte regionale și europene.

În sistemul actual administrativ, multe UAT-uri nu au spațiu fiscal pentru această funcție dezvoltativă. Bugetele lor sunt orientate spre supraviețuire administrativă și cheltuieli obligatorii.

Obiectivul politicii publice

Creșterea autonomiei fiscale, a predictibilității financiare și a capacității investiționale a autorităților publice locale, astfel încât acestea să poată exercita competențele proprii și delegate într-un cadru de guvernare reformat, eficient și compatibil cu cerințele de absorbție a fondurilor europene

Observație importantă: Obiectivul politicii publice trebuie să fie compatibil cu constrângerile macrofinanciare și macrofiscale ale țării. În acest sens, Banca Mondială menționează că Republica Moldova are, deja, un nivel ridicat al veniturilor și cheltuielilor raportat la PIB, comparative cu alte state, iar spațiul fiscal îmbunătățit trebuie creat prin eficientizarea, prioritizarea și extinderea bazei impozabile existente, nu prin creșterea sarcinii fiscale¹⁷⁵.

¹⁷⁵ World Bank, Moldova Public Expenditure Review, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/3c23f2e5-aec0-5e9f-a54f-60686449fc3b>

Măsurile prioritare necesare

Notă: propunerile de mai jos sintetizează un pachet de reformă a finanțelor publice locale, elaborate de către autorii acestui Studiu, care compilează unele direcții de acțiune și măsuri concrete din *Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030*, *Conceptul Guvernului privind reforma administrației publice locale*, *propunerile CALM de reformă a finanțelor publice locale*, *recomandările Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova*, *Băncii Mondiale și analizelor FMI*.

Totodată, pentru a crea o înțelegere cât mai clară asupra acțiunilor prioritare necesare de reformare a finanțelor publice locale, propunem prezentarea măsurilor necesare sub forma răspunsurilor concrete la unele din întrebările de bază, care există în cadrul sistemului administrativ din Republica Moldova, legate de reforma administrației publice locale, la general, și reforma finanțelor publice locale, în particular.

Prin urmare:

1. Cum trebuie atribuite, delegate și finanțate competențele partajate și delegate?

Una din problemele mari ale actualului sistem administrativ este corelarea incompletă dintre competențe, resurse și capacitate administrativă. Din acest considerent, reforma finanțelor publice locale trebuie să includă:

- Competențele partajate și delegate trebuie finanțate printr-un mecanism obligatoriu de evaluare și acoperire financiară. Reforma trebuie să introducă regula potrivit căreia, orice competență nouă, extinsă sau delegată către APL trebuie însoțită de estimarea costului și de indicarea sursei clare de finanțare;
- Decizia de atribuire sau delegare a unei noi competențe, trebuie luată în conformitate cu mecanismul stabilit de Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă – în cadrul Comisiei paritare pentru descentralizare;
- O altă măsură obligatorie ține de modificarea cadrului legal astfel, încât orice lege, hotărâre de Guvern sau politică sectorială cu impact asupra APL să fie însoțită de o evaluare ex-ante a impactului financiar.

În același timp, finanțarea competențelor trebuie să fie diferențiată:

- Competențele proprii ar trebui susținute prin venituri proprii, cote partajate și transferuri generale;
- Competențele delegate trebuie finanțate prin transferuri cu destinație specială, calculate pe standarde de cost;
- Competențele partajate trebuie finanțate prin formule clare, care stabilesc contribuția fiecărui nivel de administrație și a sursele de acoperire a cheltuielilor legate de exercitarea acestor competențe.

2. Cum se evită mandatele nefinanțate?

Corelarea incompletă dintre atribuirea sau delegarea de competențe și resurse, au creat obligații impuse autorităților locale fără bani suficienți pentru executarea lor. În acest sens apar mandate nefinanțate, când o autoritate publică locală este formal responsabilă, dar material/financiar – incapabilă pentru realizarea competențelor.

Măsura legală care trebuie adoptată în cadrul reformei finanțelor publice ține de *introducerea unei garanții legale* formulată expres în cadrul legal: nici o competență nouă fără resursă financiară corespunzătoare.

În acest sens, *trebuie amendat cadrul legal privind finanțele publice locale, dar și procedura de avizare a proiectelor normative*. Orice proiect de act normativ care impune APL o obligație nouă trebuie să conțină: estimarea costului; sursa de finanțare; mecanismul de transfer; durata finanțării; responsabilitatea instituțională;

În același timp, e nevoie de *o evaluare completă a competențelor proprii, partajate și delegate a autorităților publice locale* în scopul evitării suprapunerii lor, dar și pentru a clarifica toate problemele legate de finanțarea acestor competențe, precum și de asumarea responsabilităților de exercitare.

În aceste condiții, evitarea mandatelor nefinanțate nu este doar o chestiune de bună practică, ci o condiție a descentralizării reale.

3. Ce venituri proprii vor avea noile colectivități locale și cum pot fi crescute?

Noile colectivități locale trebuie să aibă o bază de venituri proprii mai largă, decât colectivitățile locale actuale. Veniturile proprii ale noilor comune ar trebui să provină dintr-un mix mai solid: impozit pe proprietate calculat pe o bază actualizată, taxe locale mai flexibile, venituri din folosirea domeniului public, valorificarea patrimoniului local, taxe pentru servicii locale și, eventual, cote mai mari și mai clare din unele impozite partajate.

Măsurile relevante propuse pentru a crește veniturile proprii sunt:

- *Reforma impozitului pe proprietate și a bazei de evaluare*. Necesitatea acestei măsuri derivă din necesitatea transformării impozitului pe proprietate într-o sursă reală, stabilă și echitabilă de venit pentru bugetele locale. Astăzi, impozitul pe proprietate are un randament redus: evaluarea bunurilor nu este actualizată, unele bunuri nu sunt înregistrate, valorile fiscale ale bunurilor nu corespund realităților pieței, iar legătura dintre patrimoniul existent într-o localitate și veniturile bugetului local este slabă.

Reforma presupune, în primul rând, *actualizarea bazei de evaluare*. Aceasta înseamnă evaluarea masivă și periodică a bunurilor imobile, astfel încât impozitul să fie calculat pe valori mai apropiate de realitatea pieței. Dacă o clădire, un teren sau un spațiu comercial are o valoare economică mai mare, contribuția fiscală locală trebuie să reflecte acest lucru într-un mod rezonabil și echitabil.

În al doilea rând, reforma presupune *integrarea cadastrului cu evidențele fiscale locale*. Primăriile trebuie să știe clar ce proprietăți există pe teritoriul lor, cine le deține, care este valoarea lor fiscală și dacă impozitul este achitat.

În al treilea rând, reforma înseamnă *lărgirea bazei fiscale*, nu neapărat creșterea bruscă a poverii fiscale. Accentul trebuie pus pe includerea corectă în sistem a tuturor proprietăților impozabile, reducerea scutirilor nejustificate, eliminarea tratamentelor preferențiale acordate fără compensare și aplicarea unor reguli clare pentru toate categoriile de proprietăți;

- *Liberalizarea și simplificarea taxelor locale*. Reformarea sistemului actual de taxe locale astfel, încât autoritățile publice locale să aibă mai multă libertate de decizie, iar taxele să fie mai clare, mai puține, mai ușor de administrat și mai productive din punct de vedere fiscal.

În primul rând, autoritățile publice locale trebuie să aibă mai multă autonomie în stabilirea taxelor locale. Această autonomie trebuie să presupună o doză mai mare de libertate de decizie și flexibilitate atunci, când ne referim la deciziile de stabilire a taxelor de către consiliile locale. Totodată, taxele locale urmează a fi stabilite și diferențiate în raport cu specificul colectivității locale: urbană, rurală, turistică, industrială, agricolă, etc.

Taxele locale trebuie să fie mai puține, mai relevante și mai eficiente, ușor de calculat, ușor de colectat și ușor de înțeles și acceptat de către contribuabili.

Pentru aceasta este nevoie de revizuire sistemului actual de taxe locale, comasarea unora și clarificarea altora. Taxele locale urmează a fi incluse într-un sistem unic de înregistrare și administrare a veniturilor locale, sistem digitalizat și uniformizat, care să îndeplinească un rol de „integrator pentru dezvoltare”;

- *Delimitarea, inventarierea și monetizarea patrimoniului public local*;

Procesul de delimitare a proprietăților publice locale trebuie finalizat. Stabilirea exactă a titularului dreptului de proprietate asupra terenurilor, clădirilor, infrastructurii, spațiilor publice, drumurilor locale, rețelelor, imobilelor administrative sau altor active reprezintă precondiția de bază a unei administrări eficiente. Totodată, puterea centrală trebuie să descentralizeze mult mai accentuat proprietățile care-i aparțin și se află pe teritoriul administrativ al colectivităților locale. Fără delimitare, APL nu poate administra eficient patrimoniul, nu îl poate da legal în locațiune, concesiune sau parteneriat public-privat și nu îl poate folosi ca bază pentru proiecte de investiții.

Inventarierea patrimoniului local, care reprezintă nu doar o evidență strictă, ci și o bază de operare cu caracter dezvoltativ. O colectivitate publică locală trebuie să dispună de registre clare privind terenurile disponibile, imobilele publice, spațiile comerciale, bunurile neutilizate, activele degradate, bunurile care, potențial, pot genera venituri, bunurile care necesită investiții, bunurile care pot fi incluse în proiecte de dezvoltare, etc.

În contextul reformei, noile colectivități locale rezultate din amalgamare vor prelua patrimoniul mai multor localități. De aceea, inventarierea devine esențială pentru a evita confuzii, pierderi patrimoniale, litigii sau administrare netransparentă;

- *Monetizarea patrimoniului public*, care înseamnă nu doar înstrăinarea proprietății publice, dar și valorificarea economică și strategică cu scopul generării de venituri și creării oportunităților de dezvoltare.

Monetizarea patrimoniului public se traduce prin darea în locațiune a unor spații sau terenuri; concesiunea unor active; arendarea terenurilor; parteneriate public-private; valorificarea clădirilor neutilizate; utilizarea patrimoniului pentru proiecte investiționale; amenajarea unor piețe, parcuri, spații comerciale sau zone economice locale; atragerea investitorilor prin punerea la dispoziție a unor terenuri sau infrastructurii necesare pentru desfășurarea activităților economice.

UAT – urile trebuie să aibă politici locale de valorificare a patrimoniului public, care să combine practici uniformizate și standardizate la nivelul întregului sistem de administrație publică locală, asigurând astfel monetizarea patrimoniului într-un cadru competitiv prin mecanisme și proceduri transparente și echitabile, fapt care ar garanta obținerea beneficiului maxim scontat.

Monetizarea patrimoniului public trebuie corelat cu dezvoltarea economică locală. Monetizarea nu trebuie să urmărească doar obținerea unor venituri imediate. Ea trebuie legată de dezvoltarea locală. De exemplu, un teren poate aduce un venit mic dacă este arendat simplu, dar poate genera beneficii mult mai mari dacă este folosit pentru atragerea unei investiții, crearea unei zone de servicii, dezvoltarea unei piețe agroalimentare, amenajarea unei parcuri, instalarea unei capacități de energie regenerabilă sau dezvoltarea unui proiect turistic.

- *Digitalizarea administrării fiscale locale cu asigurarea obligatorii a interoperabilității*, care presupune conectarea sistemelor fiscale ale APL cu cadastrul, Serviciul Fiscal de Stat, Ministerul Finanțelor, trezoreria și registrele patrimoniului public, astfel încât impozitele, taxele, proprietățile, plățile și restanțele să fie administrate într-un sistem unic, transparent și actualizat. Această reformă trebuie să includă plăți online, registre digitale de active, notificări automate, standarde naționale de date, protecția datelor și instruirea personalului local.

În contextul reformei finanțelor publice locale, această măsură are o funcție strategică: crește colectarea, reduce costurile administrative, limitează erorile și abuzurile, susține reforma impozitului pe proprietate și oferă noilor colectivități locale instrumente reale pentru consolidarea veniturilor proprii.

4. Cum trebuie modificat sistemul de transferuri după consolidarea administrației publice locale?

După amalgamarea voluntară și normativă, sistemul de transferuri nu ar trebui să rămână identic, deoarece ar finanța o arhitectură administrativ-teritorială nouă printr-un mecanism conceput pentru vechea structură administrativ-teritorială.

Măsura prioritară relevantă ține de *revizuirea formulei transferurilor și introducerea unui grant de performanță*.

Aceasta înseamnă, că transferurile ar trebui restructurate pe trei componente.

- *Prima este o componentă de bază*, destinată asigurării capacității minime de funcționare a noilor colectivități locale;
- *A doua este o componentă de egalizare*, care să compenseze diferențele reale de capacitate fiscală între localități;
- *A treia este o componentă stimulativă (grant de performanță)*, acordată în funcție de efortul fiscal, calitatea colectării, reducerea costurilor administrative și capacitatea de prestare a serviciilor.

Astfel, transferurile nu trebuie să mai fie doar mecanisme de acoperire a deficitului curent, ci instrumente de susținere a noii arhitecturi administrativ-teritoriale, iar formula de transfer trebuie să răspundă noii realități: comune mai mari, capacitate administrativă potențial mai mare, dar și responsabilități mai extinse.

În același timp, transferurile trebuie să fie:

Predictibile – ceea ce va permite să fie planificate bugete multianuale, planificare și implementarea investițiilor, rezolvarea problemelor legate de cofinanțare, furnizarea eficientă a serviciilor publice;

Bazate pe formulă - transferurile trebuie calculate după o formulă transparentă, bazată pe indicatori obiectivi: populație, suprafață, capacitate fiscală, nivel de sărăcie, costuri de prestare a serviciilor, infrastructură, număr de localități componente etc.;

Depolitizate - alocarea banilor nu trebuie să depindă de afilierea politică, de negocieri informale sau de influența politică a unei colectivități locale. Toate UAT-urile trebuie tratate după aceleași reguli;

Corelate cu competențele - transferurile trebuie să acopere costul real al atribuțiilor pe care statul le cere autorităților locale să le exercite. Dacă o competență este transferată sau delegată către APL, trebuie transferate și resursele necesare.

5. Cum se va realiza finanțarea în raport UAT-uri „mai bogate” și UAT-uri „mai sărace”?

O reformă comprehensivă a administrației publice locale presupune, că nu toate comunele amalgamate vor avea aceeași capacitate fiscală și nu doar. Chiar după amalgamare, diferențele dintre localități vor rămâne: unele vor avea activitate economică, patrimoniu valoros, populație mai mare și proprietăți impozabile, iar altele vor rămâne rurale, depopulate și cu bază fiscală slabă. De aceea, o formulă de finanțare „egalizatoare” de echilibrare trebuie neapărat să acopere aceste discrepanțe.

Formula actuală de finanțare este mai mult redistributivă decât stimulativă. Ea are rolul de a compensa diferențele de capacitate fiscală, dar nu recompensează suficient efortul fiscal local. Această formulă trebuie să combine două principii: *solidaritatea fiscală și stimularea efortului fiscal local*.

Solidaritatea fiscală presupune, ca localitățile sărace să primească resurse suplimentare pentru a putea garanta servicii publice minime. În același timp, aceste resurse trebuie să depășească cadrul minim stabilit al finanțărilor legat de asigurarea nivelului minim de servicii sau alte cheltuieli locale necesare. Ele trebuie să creeze premise importante pentru a trece în altă „ligă”, mai superioară, unde baza fiscală și veniturile locale vor fi mai mari și mai sustenabile. În acest sens, formula de echilibrare nu trebuie să fie discreționară, dar trebuie completată cu indicatori importanți, care să presupună alocări financiare sporite.

Stimularea efortului local presupune, ca localitățile să nu fie descurajate să colecteze mai bine, să-și valorifice patrimoniul sau să atragă investiții, ori introducerea unui grant de performanță ar stimula acest efort.

6. Cum va fi susținută financiar perioada de tranziție în cadrul procesului de reorganizare administrativ-teritorială?

Reorganizarea administrativ-teritorială are costuri. Ea presupune integrarea aparatelor administrative, armonizarea bugetelor, digitalizarea evidențelor, reorganizarea patrimoniului, acoperirea cheltuielilor de personal, instruirea funcționarilor, crearea serviciilor comune și finanțarea primelor proiecte de investiții, etc.

Mai mult decât atât, practicile internaționale și cercetările din domeniu ne demonstrează, că reformele profunde ale administrației publice locale și, implicit, cele ce țin de finanțele publice locale, produc în primele 1-2 mandate (4-8 ani), în mare parte efecte negative.

Pentru a diminua acest impact negativ și pentru a scurta, potențial, din termenul de manifestare a acestor schimbări radicale e nevoie ca reforma să fie susținută printr-un *Fond de tranziție pentru amalgamare și consolidare administrativă*. Acest *Fond trebuie proiectat cu o destinație, cel puțin, dublă:*

- *finanțarea cheltuielilor de tranziție de tipul costuri administrative de reorganizare; costuri de integrare instituțională și digitală; costuri de creare a serviciilor publice comune, etc.;*
- *finanțarea cheltuielilor ce țin de dezvoltare: infrastructură, transport, achiziție de echipamente și tehnologii, elaborarea și implementarea unor sisteme noi de management și de guvernare publică, etc.*

O observație importantă ține de a nu folosi aceste fonduri pentru cheltuieli curente, fapt care ar „îndepărta” perspectiva de dezvoltare a noilor UAT.

7. Ce garanții financiare vor avea localitățile, care pierd statutul de unitate administrativ-teritorială?

Aceasta este una dintre întrebările-cheie pentru asigurarea legitimității politice și sociale a reformei. Localitățile, care pierd statutul de unitate administrativ-teri-

torială, trebuie să primească garanții, că nu vor pierde accesul la resurse, servicii și investiții.

Garanțiile financiare ar trebui să includă:

- *alocări minime garantate pentru fiecare localitate componentă a noii comune.* Aceste alocări pot fi calculate în funcție de populație, suprafață, infrastructură, nivelul de izolare, gradul de depopulare, starea drumurilor, accesul la apă/canalizare, necesitățile sociale și contribuția fiscală a localității. Scopul nu este ca fiecare localitate să primească exact aceeași sumă, ci ca nimeni să nu fie exclus din procesul de distribuire a resurselor;

- *linii bugetare distincte și bugete participative pentru localitățile componente ale UAT.* Linii bugetare distincte pe localități componente ale UAT, ar permite urmărirea clară a modului în care resursele sunt repartizate între localități. O altă garanție importantă ține de introducerea bugetării participative în baza localităților componente ale UAT. O parte din bugetul de dezvoltare al comunei ar trebui rezervată proiectelor propuse și votate de cetățenii fiecărui sat. Această practică este relevantă, mai ales acolo, unde pierderea statutului de unitate administrativ-teritorială poate fi percepută ca pierdere a controlului comunitar asupra deciziilor locale. Bugetarea participativă ar permite comunităților să decidă direct asupra unor proiecte mici și medii: iluminat public, trotuare, spații de joacă, amenajarea cimitirului, reparația căminului cultural, stații de transport, fântâni, drumuri locale sau mici infrastructuri comunale.

- *obligația noii comune de a finanța servicii de bază în toate localitățile.* Această garanție răspunde unei temeri reale că, după pierderea statutului de UAT, localitatea va pierde și accesul la servicii. În logica reformei, localitatea poate pierde aparatul administrativ propriu, dar nu trebuie să piardă dreptul la servicii;

- *mecanism de raportare pe localități componente, fapt, care ar preveni concentrarea netransparentă a resurselor și ar permite cetățenilor să urmărească dacă reforma produce beneficii reale în toate satele;*

- *fond de dezvoltare locală internă al fiecărei localități din cadrul UAT, parte a portofoliului general al unității administrativ-teritoriale.* Fiecare cetățean, indiferent de locul de reședință, trebuie să vadă, distinct, care este efortul financiar din partea noii UAT pentru dezvoltarea concretă a localității unde locuiește;

- *reprezentare tuturor localităților din cadrul UAT în prioritizarea investițiilor.* Garanțiile financiare trebuie completate cu garanții procedurale. Localitățile componente trebuie să fie reprezentate în procesul de elaborare a bugetului și de prioritizare a investițiilor. Practica internațională arată că reformele de amalgamare sunt mai acceptabile atunci când pierderea statutului administrativ este compensată prin mecanisme de participare, consultare și reprezentare locală. Carta Europeană a Autonomiei Locale stabilește expres că localitățile afectate de schimbarea limitelor trebuie consultate prealabil, iar OECD subliniază că descentralizarea funcționează mai bine atunci când este proiectată cu atenție, cu implicare locală, capacitate administrativă

și resurse adecvate. În acest sens reforma trebuie să prevadă un Mecanism explicit, prin care se evită concentrarea disproporționată a investițiilor doar în centrul administrativ al comunei.

- *protejarea patrimoniului local din localitățile amalgamate.* După amalgamare, terenurile, clădirile, piețele, pășunile, spațiile publice sau alte active ale fostelor primării trebuie să fie evidențiate separat și administrate transparent. Ar trebui introdusă regula, potrivit căreia, veniturile obținute din valorificarea patrimoniului unei localități componente să fie utilizate, cel puțin parțial, pentru dezvoltarea acelei localități. Această regulă ar reduce temerea că patrimoniul local va fi „preluat” de centrul comunei și valorificat fără beneficii pentru comunitatea de origine.

8. Ce mecanism de cofinanțare vor avea noile UAT-uri pentru accesarea fondurilor de dezvoltare?

Noile UAT trebuie să beneficieze de un mecanism național distinct de cofinanțare pentru proiecte de dezvoltare. Acesta nu trebuie să fie discreționar sau negociat politic, ci bazat pe criterii clare, publice și verificabile. Într-o reformă comprehensivă, cofinanțarea nu trebuie privită ca ajutor ocazional, ci ca infrastructură financiară permanentă pentru absorbția fondurilor europene.

Necesitatea unui asemenea mecanism derivă din faptul că absorbția fondurilor europene presupune nu doar existența unor apeluri de proiecte, ci și capacitate locală de planificare multianuală, cofinanțare, achiziții conforme și management profesionist al proiectelor.

În acest sens, se propune înființarea unui *Fond național de cofinanțare*, care trebuie gestionat în cadrul unui *Mecanism național de cofinanțare*, care trebuie structurat și finanțat în raport cu disponibilitățile existente de finanțare, indiferent de proveniență: buget de stat, fonduri externe, granturi ale partenerilor de dezvoltare, instrumente de preaderare, fonduri europene, programe transfrontaliere sau contribuții ale instituțiilor financiare internaționale.

9. Care este plusvaloarea acțiunilor de reformă a finanțelor publice locale propuse?

Plusvaloarea principală a acțiunilor propuse constă în faptul că ele transformă reforma finanțelor publice locale dintr-o discuție despre alocări bugetare - într-un mecanism de reconstrucție a capacității locale. Ele nu răspund doar la întrebarea „câți bani primesc noile UAT-uri?”, ci la o întrebare mai importantă: ce fel de autorități locale vrem să construim și cu ce capacitate reală de guvernare?

În primul rând, acțiunile propuse aduc coerență sistemică. Ele leagă transferurile, veniturile proprii, echilibrarea (egalizarea), competențele, cofinanțarea și tranziția administrativă într-un singur cadru logic. Astfel, reforma nu mai este fragmentată între măsuri teritoriale, financiare și funcționale, ci devine o reformă integrată.

În al doilea rând, ele aduc autonomie fiscală reală. Reforma impozitului pe proprietate, valorificarea patrimoniului, simplificarea taxelor locale și digitalizarea fiscală oferă noilor UAT-uri instrumente prin care pot genera resurse proprii, nu doar aștepta transferuri.

În al treilea rând, ele aduc predictibilitate și depolitizare. Transferurile bazate pe formule clare, granturile de performanță, fondul de cofinanțare și fondul de tranziție reduc riscul alocărilor discreționare și permit planificare multianuală.

În al patrulea rând, ele aduc echitate teritorială. O formulă de (echilibrare) egalizare bine construită poate proteja localitățile sărace, iar garanțiile financiare pentru satele care pierd statutul de primărie pot reduce riscul marginalizării acestora în interiorul noilor comune.

În al cincilea rând, ele aduc capacitate investițională. Fără cofinanțare, proiecte mature, servicii comune de achiziții, contabilitate și audit, noile UAT nu vor putea absorbi fonduri. Prin urmare, măsurile propuse pregătesc administrația locală pentru logica europeană a dezvoltării: planificare, cofinanțare, proiecte, raportare și sustenabilitate.

În al șaselea rând, ele aduc legitimitate politică și socială reformei. Amalgamarea poate fi acceptată mai ușor dacă este însoțită de garanții financiare clare: bani pentru tranziție, investiții pentru satele componente, finanțare pentru servicii și mecanisme de protecție împotriva pierderilor bruște.

Prin urmare, plusvaloarea acțiunilor propuse este că ele mută reforma de la o simplă reorganizare administrativă la o reformă a capacității reale de guvernare locală. Ele răspund simultan la problema fragmentării, a dependenței de transferuri, a veniturilor proprii reduse, a competențelor nefinanțate și a slabei capacități investiționale. În lipsa acestor măsuri, reforma administrației publice locale riscă să fie percepută ca o reducere a numărului de primării. Cu aceste măsuri, ea poate deveni o reformă de consolidare a autonomiei locale, a serviciilor publice și a dezvoltării teritoriale.

4.4. Reforma dezvoltării locale

Contextul general și temeiul intervenției

Reforma dezvoltării locale trebuie concepută ca un pachet de reformă funcțional distinct, dar integrat cu reforma mai largă a administrației publice locale. Argumentul central este, că problema nu constă numai în mărimea unităților administrative sau în resursele lor fiscale, ci și în faptul că autoritățile publice locale nu dispun încă, la o scară sistemică, de roluri clar definite, instrumente standardizate, competențe profesionale, platforme de date, mecanisme de cooperare și mecanisme de implementare, care să le permită să acționeze ca organizatori ai dezvoltării

locale, ai furnizării de servicii și ai valorificării oportunităților economice. Această concluzie rezultă atât din Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, care leagă dezvoltarea de creșterea veniturilor, îmbunătățirea condițiilor de trai și guvernare eficientă, cât și din documentele de reformă administrativă guvernamentale, statisticile oficiale și evaluările externe ale UE, OECD, SIGMA și a Băncii Mondiale.

Temeiul intervenției a reformei dezvoltării locale rezultă din suprapunerea a patru imperative de politică publică:

Primul este imperativul calității vieții și al convergenței teritoriale. Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”¹⁷⁶ stabilește, că documentul trebuie să fie „reper pentru toate strategiile și programele sectoriale, atât la scară națională, cât și la scară regională și locală” și susține că furnizarea unor „servicii publice de calitate și accesibile” depinde de administrații profesionale și eficiente;

Al doilea este imperativul reformei administrației publice, deoarece aceeași strategie notează, că reforma teritorial-administrativă a fost amânată, iar autonomia financiară locală s-a erodat;

Al treilea este imperativul dezvoltării regionale și locale, întrucât Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2022–2028¹⁷⁷ (SNDR) definește o viziune axată pe „sprijinirea creșterii competitivității și dezvoltării durabile a fiecărei regiuni, ajustarea disparităților și creșterea calității vieții cetățenilor”;

Al patrulea este imperativul aderării la UE. Programul național de aderare a Republicii Moldova la UE 2025–2029¹⁷⁸ leagă explicit modernizarea APL de asigurarea unor „servicii decente și adecvate la nivel local” și de consolidarea capacității instituționale locale.

În termeni de politică publică, tema dezvoltării socio-economice locale trebuie scoasă din logica exclusiv investițională și mutată în logica de guvernanta teritorială. În prezent, o parte importantă a intervențiilor publice este distribuită prin programe și proiecte, dar SNDR avertizează, că Republica Moldova încă nu a reușit să impună o abordare „integrată și unică de planificare, coordonare și evaluare a investițiilor publice sectoriale direcționate spre dezvoltarea regiunilor”. OECD formulează aceeași idee la nivel comparativ: investițiile și politicile place-based funcționează numai când sunt coordonate între niveluri de guvernare, aliniate sectorial și susținute prin mecanisme robuste de monitorizare și evaluare.

¹⁷⁶ https://anpcv.gov.md/sites/default/files/2024-10/Legea%20315_Moldova%20european-na%202030.pdf

¹⁷⁷ https://midr.gov.md/files/shares/Strategie_DR.pdf

¹⁷⁸ <https://old.gov.md/ro/advanced-page-type/2025-2029-national-programme-accession-republic-moldova-eu>

Situația actuală

Datele oficiale ale BNS arată o concentrare teritorială excepțională a activității economice. La 1 ianuarie 2025, populația cu reședință obișnuită era estimată la 2,381 milioane locuitori, dintre care 661,6 mii în municipiul Chișinău, 627,9 mii în Nord, 663,0 mii în Centru, 315,8 mii în Sud și 112,9 mii în UTA Găgăuzia. În 2023, PIB-ul regional a fost de 303,6 miliarde lei, din care 185,8 miliarde au revenit municipiului Chișinău, 45,3 miliarde regiunii Nord, 45,5 miliarde regiunii Centru, 19,8 miliarde regiunii Sud și 7,2 miliarde UTA Găgăuzia.

Rezultă că municipiul Chișinău concentrează aproximativ 61% din PIB-ul regional, deși găzduiește sub 28% din populație. Calculul propriu pe baza acelorași date sugerează un PIB regional pe locuitor de circa 281 mii lei în municipiul Chișinău, comparativ cu aproximativ 63-72 mii lei în restul marilor regiuni statistice¹⁷⁹.

Diferențele nu sunt doar între Chișinău și restul țării, ci și între urban și rural. BNS arată că în anul 2025, veniturile populației din mediul urban au fost în medie cu 3 085,1 lei mai mari, decât cele din mediul rural, adică de 1,7 ori mai mari. Cheltuielile gospodăriilor urbane au fost de asemenea de 1,7 ori mai mari decât în mediul rural. În termeni de ocupare, în trimestrul IV 2025 rata de ocupare a populației de 15 ani și peste a fost de 47,8% în mediul urban și 35,5% în mediul rural. Aceste diferențe descriu o economie locală duală: una urbană relativ mai diversificată și una rurală mai fragilă, cu mai puține oportunități salariale și o dependență mai mare de activități agricole sau de transferuri¹⁸⁰.

Datele despre sărăcie, confirmă aceeași discrepanță teritorială. Conform indicatorilor-cheie ai BNS, actualizați în 2026 pentru anul 2025, rata sărăciei absolute a fost de 31,1% la nivel de țară, dar de 40,0% în mediul rural și 21,1% în mediul urban. Rata sărăciei extreme a fost de 20,2% în mediul rural și de 9,4% în mediul urban, iar rata riscului de sărăcie, calculată experimental pe baza metodologiei UE, a fost de 32,9% în mediul rural și 9,8% în mediul urban. Tot BNS arată că incidența sărăciei multidimensionale a atins 27,4% în anul 2025.

În termenii analizelor și recomandărilor Băncii Mondiale, problemele structurale și vulnerabilitățile crescute din ultimii ani continuă să frâneze reducerea durabilă a sărăciei¹⁸¹.

¹⁷⁹ Datele Biroului Național de Statistică, https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/29

¹⁸⁰ Datele Biroului Național de Statistică, https://statistica.gov.md/ro/veniturile-si-cheltuielile-populatiei-in-anul-2025-9442_62396.html

¹⁸¹ Datele Biroului Național de Statistică, https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/58

Problema de politică publică identificată

Autoritățile publice locale din Republica Moldova nu dispun, în mod sistemic și uniform, de capacitatea funcțională necesară pentru a conduce dezvoltarea socio-economică locală într-o manieră bazată pe date, coordonată teritorial, orientată spre servicii și rezultate, participativă și compatibilă cu cerințele de implementare ale agendei europene. În consecință, dezvoltarea locală se produce inegal, fragmentat și adesea dependent de proiecte punctuale sau de inițiative externe, nu de un sistem local de guvernare a dezvoltării.

Cauzele sunt cumulative;

- *Prima* este fragmentarea administrativ-teritorială, care face dificilă realizarea competențelor de dezvoltare;

- *A doua* este insuficiența capitalului administrativ local: personal relativ îmbătrânit, planificare slabă a dezvoltării profesionale, acces limitat la expertiză în management de proiect, investiții și digitalizare, etc.;

- *A treia* ține de sistemul serviciilor publice și al digitalizării, care este mai avansat la nivel de cadru normativ, decât la nivel de standardizare, monitorizare și reinginerie operațională;

- *A patra* ține de insuficiența și slaba dezvoltare a mecanismelor de cooperare funcțională și de planificare place-based¹⁸² între localități, orașe mici, poli de creștere și teritorii rurale adiacente;

- *A cincea* ține de participarea civică insuficient structurată și insuficient trasaibilă, ceea ce reduce legitimitatea și calitatea deciziilor locale.

În consecință, cetățenii din mediul rural și din orașele mici sunt afectați de accesul mai slab la servicii, oportunități ocupaționale și infrastructuri de suport economic. Întreprinderile mici și mijlocii sunt afectate prin servicii administrative inegale, suport local limitat și ecosisteme locale slab coordonate. APL sunt afectate prin supraîncărcare funcțională, dificultăți de recrutare și dependență de expertiză ad-hoc. Guvernul central este afectat prin costuri ridicate de coordonare, implementare lentă și risc de absorbție insuficientă a fondurilor europene sau a altor fonduri pentru dezvoltare regională și locală. În final, grupurile vulnerabile sunt afectate disproporționat, deoarece decalajele teritoriale de dezvoltare tind să se suprapună cu deprivările sociale.

Obiectivul politicii publice

Edificarea unui sistem național funcțional de dezvoltare socio-economică locală, integrat în reforma administrației publice locale, care să permită autorităților locale și structurilor teritoriale de cooperare să planifice, să implementeze și să monitorizeze dezvoltarea locală pe baza unor standarde minime de capacitate, a

¹⁸² Abordarea place-based - abordare, care pornește de la ideea, că diferite UAT-uri au nevoi, potențial și constrângeri diferite, iar soluțiile nu trebuie aplicate uniform

unor instrumente digitale comune, a unor mecanisme operaționale de cooperare intermunicipală și a unei participări publice trasabile.

Opțiunea de reformă a dezvoltării locale, abordată în acest Studiu este opțiunea integrată, funcțională și place-based: un pachet de reformă care clarifică roluri, crează standarde minime de capacitate, instituie sprijin la toate nivelurile de guvernare, dezvoltă cooperarea intercomunitară, digitalizează procesele și consolidează participarea publică.

Măsurile prioritare necesare

Notă generală: Reforma dezvoltării locale trebuie implementată în două etape: mai întâi printr-un pachet de reglementare și instituționalizare în 2027, apoi prin scalare programatică și investițională în anii următori. Accentul trebuie pus pe funcțiile dezvoltării locale, nu pe redesenarea granițelor sau pe schimbarea sistemului de venituri locale. Această concluzie reiese din Raportul Comisiei Europene din anul 2025¹⁸³.

Măsurile propuse:

- *Elaborarea Cadrului național pentru dezvoltare socio-economică locală.* Prima măsură este una de guvernanta și trebuie să stabilească, printre altele, un Program distinct, care să definească “mandatul de dezvoltare locală” a autorităților publice locale, standardele minime de capacitate, dar și relația cu alte documente de politici regionale și sectoriale. Dezvoltarea socio-economică locală trebuie recunoscută explicit ca funcție de politică publică locală, cu standarde minime și cu o metodologie simplificată de planificare. Nu este suficient ca APL să poată formula strategii; ele trebuie să știe ce rol au, ce date folosesc, ce indicatori urmăresc, cum leagă serviciile de economia locală și cum cooperează cu localitățile vecine. JRC¹⁸⁴ recomandă tocmai această abordare integrată, care pune împreună dimensiunea strategică, aspectul regional/local, guvernanta, finanțarea și monitorizarea¹⁸⁵;

- *Adoua măsură este construirea unui sistem de sprijin tehnic pentru administrația publică locală.* Aceasta presupune consolidarea ADR-urilor și a ONDRL¹⁸⁶, în calitatea lor de “huburi” de asistență pentru APL, în partea ce ține de planificare, portofolii de proiecte, management de proiect, achiziții, monitorizare și evaluare. Raportul UE pe 2025 pe Republica Moldova¹⁸⁷ notează, că Republica Moldova a făcut pași importanți

¹⁸³https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/23fa6af0-89b3-4532-a3d9-d1638727d14c_en?filename=moldova-report-2025.pdf

¹⁸⁴ Manualul reprezintă rezultatul colaborării dintre Direcția Generală Politică Regională și urbană (DG REGIO) a Comisiei Europene și Centrul Comun de Cercetare (JRC)

¹⁸⁵ Manual de strategii de dezvoltare teritorială și locală, https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2023/03/22-03-2023-handbook-of-territorial-and-local-development-strategies_en

¹⁸⁶ Oficiul Național de Dezvoltare Regională și Locală din cadrul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (MIDR), care are rolul de a implementa și a monitoriza programele naționale de dezvoltare regional și locală

¹⁸⁷https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/23fa6af0-89b3-4532-a3d9-d1638727d14c_en?filename=moldova-report-2025.pdf

în direcția consolidării capacităților autorităților publice locale pentru implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor și a lansat un sistem informațional pentru proiecte regionale și locale. Lucrurile trebuie continuate, în sensul transformării acestor inițiative într-o infrastructură permanentă de suport tehnic;

- *A treia măsură vizează cooperarea intercomunitară.* Republica Moldova dispune, începând cu anul 2023, de un cadru normativ, care reglementează cooperarea intercomunitară. Cu toate acestea, nivelul actual de aplicare rămâne limitat. În prezent funcționează un număr redus de ADI înregistrate, iar mecanismul nu este extins la scară națională. Măsura propusă aici vine să sublinieze importanța acesteia în contextul dezvoltării locale. Cooperarea intercomunitară reprezintă o posibilitate de ridicare la o altă scară a anumitor servicii publice, prestarea cărora la un nivel individual local, de către o singură UAT, este nesustenabilă. În același timp, cooperarea intercomunitară nu trebuie înțeleasă doar ca prestare comună de servicii, ci ca instrument de dezvoltare teritorială comună.

- *A patra măsură este digitalizarea locală inteligentă.* Ghișeele unice din Cahul și Ungheni și inițiativa e-APL¹⁸⁸ arată că digitalizarea locală poate fi scalată. Totuși, simpla digitalizare parțială poate dubla povară administrativă dacă procesele nu sunt reinginerizate. În consecință, pachetul digital trebuie să includă registre locale de servicii, reguli de „once only”¹⁸⁹, semnătură, plăți, programări, feedback și un mecanism de măsurare a satisfacției utilizatorilor, nu doar module software disparate;

- *A cincea măsură este dezvoltarea profesională și profesionalizarea.* Datele privind vârsta medie ridicată în APL și slaba planificare a dezvoltării profesionale arată că reforma nu poate fi implementată fără un program intensiv de dezvoltare profesională a resurselor umane. Paralel cu dezvoltarea profesională continuă, acesta trebuie să includă noi profile ocupaționale, certificare profesională, mobilitate de experți, rețele de practică și atragerea tinerilor și a specialiștilor din diasporă. Această înseamnă introducerea profilurilor de manager de dezvoltare locală, manager de proiect, etc. Consiliul European a recomandat deja Moldovei să ofere APL mai multă flexibilitate și oportunități de formare pentru a-și crește capacitatea managerială¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Transformarea digitală a autorităților publice locale într-o manieră eficientă și sustenabilă pornește de la un proces de identificare, optimizare și standardizare a serviciilor și proceselor la nivelul tuturor autorităților, digitalizarea serviciilor și proceselor vitale, care să fie transpuse ulterior într-un sistem informațional care să permită utilizarea rapidă și securizată a acestuia, dar și care să sporească accesibilitatea serviciilor. Acesta este unul din obiectivele acestei platforme destinate autorităților publice locale: *optimizarea modului de interacțiune cu cetățenii, eficientizarea activității autorităților publice locale, reducerea poverii administrative de pe ambele părți.*

<https://age.gov.md/ro/content/e-apl>

¹⁸⁹ Once only – principiu de guvernare și administrare digital, conform căruia cetățenii și instituțiile nu trebuie să furnizeze aceeași informație de mai multe ori, ori schimbul de date dintre autorități permite ca informația odată furnizată este acceptată și utilizată

¹⁹⁰ Raportul anual 2025 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, <https://gov.md/sites/default/files/users-media/media-15/Raport%202025%20Func%C8%9Bia%20public%C4%83.pdf>

Dezvoltarea profesională presupune, inclusiv, liberalizarea accentuată a “pieței” de dezvoltare profesională în sectorul public;

- *A șasea măsură este includerea dimensiunii sociale și participative.* Participarea trebuie să iasă din logica formală a anunțului și a procesului-verbal și să intre în logica trasabilității, feedback-ului și a co-producerii de politici locale. Conceptul noului particip.gov.md și Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale în anul 2025¹⁹¹ arată că exact aici sunt astăzi lacunele: fragmentare, documentare incompletă și participare efectivă în scădere. În plus, raportul UE 2025 arată că inclusiv la nivel local există grupuri, precum comunitățile rome, unde capacitatea autorităților locale necesită întărire specifică pentru implicarea acestor categorii de populație în procesele de guvernare. Prin urmare, dezvoltarea locală trebuie să conțină componente clare de incluziune;

- *A șaptea măsură ține de parteneriatele publice-private (PPP-urile).* Această formă de colaborare în numele dezvoltării locale nu trebuie transformate în soluție universală. OECD avertizează că PPP-urile sunt complexe, riscante dacă instituțiile nu au capacitate adecvată și că ele trebuie alese numai acolo unde există “value for money”, transparență bugetară și repartizare clară a riscurilor; OECD mai avertizează explicit că PPP-urile nu sunt în mod obișnuit potrivite pentru tehnologii cu schimbare rapidă, cum este IT-ul. În cazul Republicii Moldova, folosirea lor trebuie limitată la domenii relativ standardizabile la nivel local, precum iluminat public, eficiență energetică, unele facilități comerciale sau active urbane generatoare de venit, și numai după o triere ex ante riguroasă¹⁹².

În concluzie, reforma dezvoltării socio-economice locale ar trebui să fie unul dintre pilonii unei reforme comprehensive a administrației publice locale în Republica Moldova. Problema principală care trebuie rezolvată în cadrul acestei acțiuni de reformă este cum facem ca instituțiile locale existente să poată produce dezvoltare, nu doar să administreze deficitul de dezvoltare.

¹⁹¹ Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale în anul 2025, <https://www.gov.md/sites/default/files/Raport%20privind%20asigurarea%20transparen%C8%9Bei%20%C3%AEn%20procesul%20decizional%20de%20c%C4%83tre%20autorit%C4%83%C8%9Bile%20administra%C8%9Biei%20publice%20centrale%20%C3%AEn%20anul%202025.pdf>

¹⁹² OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/275/275.en.pdf>

4.5. Monitorizarea și evaluarea continuă a reformei administrației publice subnaționale

Reforma actuală a administrației publice locale se desfășoară fără o analiză funcțională serioasă a administrației publice locale, adică fără a avea la dispoziție un “diagnostic” funcțional, care să asigure fundamentarea unor acțiuni coerente de reformă. Cu alte cuvinte facem o reformă „din mers”, fără a asigura o predictibilitate și o perspectivă legată de eficiența unor acțiuni de reformă.

Din acest considerent, având în vedere că reforma administrației publice locale este un proces continuu, monitorizarea și evaluarea riguroasă a procesului de reformare cu toate elementele care-l definesc, va asigura adaptarea, actualizarea și „corectarea” abordărilor reformatoare.

Printre pașii tehnici obligatorii, care necesită a fi făcuți se numără:

- *Determinarea clară și exhaustivă a formei și conținutului noțiunii/conceptului de „viabilitate administrativă”.* Trebuie să menționăm, că viabilitatea administrativă reprezintă o noțiune, care trebuie, încă, “legitimată” în cadrul normativ al Republicii Moldova, tocmai pentru faptul că ea include mai multe dimensiuni, care caracterizează și determină într-o manieră mult mai largă și mai profundă tot spectrul de caracteristici ale unei unități administrativ-teritoriale: dimensiunea instituțională, administrativă, financiară, demografică, teritorială și funcțională. Realizarea acestei acțiuni ne va permite să facem reforme, nu doar bazate pe praguri demografice, dar să venim cu o abordare mult mai holistică și mai profundă de reformare;

- *Elaborarea și operaționalizarea unei Metodologii de evaluare a „viabilității administrative”,* care să acopere, așa după cum este menționat și în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030, *principalele domenii de interes (viabilitate conform legii, gradul de îndeplinire a competențelor, de acoperire cu servicii – în principal comunale, calitatea și eficiența serviciilor, resursele materiale, financiare, instituționale etc.);*

- *Realizarea acțiunilor de descentralizare și inversarea „trendului” actual de centralizare a statului.* “Activarea” Comisiei Paritare pentru Descentralizare pentru a asigura transferul progresiv al competențelor către autoritățile publice locale în condiția legii¹⁹³;

- *Elaborarea și implementarea unei Metodologii specifice și a unui set de indicatori în baza cărora să fie realizat procesul de descentralizare a competențelor și a resurselor emergente;*

- *Monitorizarea și evaluarea continuă a cadrului normativ și de politici,* care determină forma și conținutul acțiunilor de reformă;

- *Realizarea unei evaluări ex-post după un ciclu electoral (4 ani),* care va permite Guvernului să ia decizii bazate pe dovezi, privind eventualele reforme ulterioare.

¹⁹³ Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143037&lang=ro#

4.6. Relevanța modelului RAFI pentru consolidarea autonomiei funcționale a UTA Găgăuzia

Organizarea asimetrică a nivelului intermediar al puterii publice: integrarea statutului juridic special al Găgăuziei în noul model instituțional.

Una dintre cele mai complexe probleme ale reorganizării administrației publice subnaționale din Republica Moldova privește integrarea unității teritoriale cu regim juridic special în cadrul unei configurații instituționale unitare.

Statutul special al Unității Teritorial-Administrative Găgăuzia (UTAG) este consacrat prin articolul 111 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, precum și prin Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), care stabilește că autonomia găgăuză, reprezintă o formă de autodeterminare a găgăuzilor în cadrul statului unitar moldovenesc. În consecință, reforma administrativ-teritorială nu poate afecta sau modifica statutul de autonomie teritorială, garantat de Constituție și alte legi organice.

Totodată, în virtutea autonomiei sale, UTAG are posibilitatea de a examina și adapta, măsurile ce țin de reorganizarea administrativ-teritorială, inclusiv prin explorarea opțiunilor de amalgamare voluntară și dezvoltarea cooperării intercomunitare, în condițiile și modalitățile stabilite de cadrul normativ național. Trebuie menționat, că în condiția reorganizării administrativ-teritoriale a statului, teritoriul autonomiei găgăuze nu este exceptat de la prevederile cadrului legal național și de la acțiunile emergente de reformare a modului de organizare și funcționare a sistemului administrativ din Republica Moldova.

În dezbaterea privind reorganizarea teritorială a puterii publice subnaționale, statutul juridic al Găgăuziei este uneori perceput ca o excepție care limitează posibilitatea reorganizării întregului sistem administrativ. O asemenea abordare pornește de la premisa existenței unei opoziții între organizarea unitară a administrației publice și organizarea asimetrică a anumitor colectivități teritoriale. În opinia noastră, această premisă nu corespunde evoluției administrației publice europene și nici principiilor guvernantei multinivel.

Experiența comparată demonstrează că organizarea asimetrică a puterii publice subnaționale reprezintă o caracteristică întâlnită în numeroase state europene. Diferențierea statutului juridic al unor teritorii nu constituie o derogare de la principiul statului unitar, ci o modalitate de adaptare a organizării instituționale la particularități istorice, culturale, lingvistice sau geografice. În aceste condiții, existența unor regiuri juridice speciale nu exclude funcționarea unui sistem administrativ coerent, cu condiția *delimitării clare a competențelor și a definirii mecanismelor de cooperare instituțională*.

Pornind de la această premisă, prezentul studiu propune interpretarea Găgăuziei nu ca excepție de la organizarea nivelului intermediar al puterii publice, ci ca

expresie a organizării asimetrice a aceluiași nivel instituțional. Această abordare permite integrarea statutului său juridic special într-un model unitar de organizare administrativă, fără afectarea competențelor conferite prin cadrul constituțional și legislativ.

Această perspectivă produce o schimbare conceptuală importantă. În loc să fie analizată în opoziție cu administrația județeană, Găgăuzia este analizată ca una dintre formele de organizare ale nivelului intermediar. Diferența dintre cele două nu privește poziția ocupată în configurația instituțională a statului, ci *regimul juridic aplicabil exercitării competențelor*. În consecință, organizarea asimetrică nu afectează unitatea sistemului administrativ. Ea exprimă existența unor modalități diferențiate de organizare instituțională în cadrul aceluiași nivel al puterii publice.

Această interpretare este compatibilă cu principiile dezvoltate în capitolele anterioare:

- *principiul subsidiarității* permite exercitarea diferențiată a competențelor atunci când aceasta răspunde mai bine particularităților teritoriale;
- *principiul diferențierii instituționale* admite existența unor forme distincte de organizare administrativă, în măsura în care acestea îndeplinesc funcții comparabile;
- *principiul integrării funcționale* reclamă existența unor mecanisme de cooperare între toate componentele nivelului intermediar, indiferent de particularitățile regimului lor juridic.

Din această perspectivă, Găgăuzia trebuie integrată în noul model instituțional prin mecanisme de cooperare și coordonare, nu prin uniformizare administrativă. Aceasta presupune participarea autorităților competente ale Găgăuziei la elaborarea strategiilor teritoriale, la coordonarea dezvoltării regionale, la implementarea programelor finanțate din fonduri europene și la utilizarea mecanismelor comune de planificare și evaluare. În același timp, organizarea statistică și mecanismele dezvoltării regionale trebuie proiectate astfel încât să permită integrarea Găgăuziei în sistemul național de planificare și monitorizare, fără a afecta particularitățile statutului său juridic. Această abordare produce mai multe avantaje;

În primul rând, elimină percepția potrivit căreia reorganizarea nivelului intermediar și statutul special al Găgăuziei ar reprezenta obiective incompatibile.

În al doilea rând, permite construirea unui model administrativ coerent, caracterizat prin unitate funcțională și diversitate instituțională.

În al treilea rând, facilitează participarea Găgăuziei la mecanismele politicii de coeziune și ale dezvoltării teritoriale, fără a modifica fundamentul constituțional al autonomiei sale.

În al patrulea rând, consolidează caracterul incluziv al reformei administrației publice subnaționale, evitând apariția unor structuri administrative paralele sau izolate.

În opinia noastră, aceasta reprezintă una dintre condițiile esențiale pentru succesul reorganizării teritoriale a administrației publice din Republica Moldova. Un model instituțional care nu integrează organizarea asimetrică a puterii publice subnaționale riscă să rămână incomplet. În schimb, un model care recunoaște existența unor forme diferențiate de organizare, dar le integrează funcțional într-un sistem administrativ unitar, răspunde atât principiilor statului unitar, cât și exigențelor administrației publice europene.

Rezultă astfel că organizarea asimetrică nu trebuie percepută ca o limitare a reformei, ci ca o componentă a acesteia. În această logică, Găgăuzia nu reprezintă o excepție de la modelul nivelului intermediar al organizării puterii publice, ci o expresie instituțională particulară a aceluiași nivel, caracterizată printr-un regim juridic diferențiat, dar integrată funcțional în configurația generală a administrației publice subnaționale.

4.7. Relevanța modelului RAFI pentru integrarea localităților din stânga Nistrului

Statutul localităților din stânga Nistrului (Regiunea transnistreană), este reglementat de articolul 110 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, care stipulează că acest teritoriu beneficiază de un regim juridic special, ce urmează a fi stabilit prin lege organică. În acest sens, Legea nr. 173/2005, prevede cadrul juridic de organizare specială a localităților respective. Deși localitățile din stânga Nistrului reprezintă parte integrantă a teritoriului național, implementarea reformelor structurale, inclusiv a *Reformei Administrativ-Funcționale Integrate (RAFI)*, este îngreunată.

În același timp, *RAFI*, poate reprezenta și oferi un instrument de convergență administrativă dintre cele două maluri ale Nistrului printr-o abordare graduală, funcțională și diferențiată de apropiere instituțională, administrativă, financiară și dezvoltativă.

Reintegrarea poate începe prin acțiuni funcționale: servicii publice, infrastructură, educație, sănătate, protecție socială, evidența populației, combaterea criminalității, dezvoltarea locală, cooperare economică și alte proiecte comune, care vizează ridicarea nivelului de încredere între cele două maluri și care contribuie la creșterea nivelului de trai al locuitorilor din stânga Nistrului. Această logică de acțiune este compatibilă cu mecanismele existente ale procesului de reglementare a diferendului transnistrean, în cadrul cărora grupurile de lucru sectoriale (Chișinău-Tiraspol) abordează problemele practice ale vieții oamenilor de pe ambele maluri ale Nistrului.

În altă ordine de idei, RAFI nu poate substitui eforturile de reglementare politică și restabilire a controlului constituțional asupra acestei regiuni. Totodată, relevanța

RAFI pentru integrarea localităților din stânga Nistrului constă în „abordarea” reformei. RAFI insistă asupra gradualității, consultării, legitimității și consensului social, proximității și protejării identității locale – principii, care pot contribui la rezolvarea diferendului transnistrean și pot conduce, într-un final, la reintegrarea acestei regiuni în spațiul administrativ și constituțional al Republicii Moldova.

4.8. Sustenabilitatea și „universalitatea” reformei administrative funcționale integrate (RAFI)

Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI) reprezintă un *concept și o inițiativă strategică de reformare*, fundamentată pe principiile funcționalității, flexibilității și continuității. Ea răspunde atât provocărilor administrative curente, cât și nevoilor de modernizare sustenabilă a administrației publice locale, în acord cu angajamentele de integrare europeană și cu dinamica social-demografică a Republicii Moldova.

RAFI este gândită ca un *cadru de transformare sistemică*, capabil să susțină continuitatea reformei, adaptarea la specificul local și multiplicarea modelelor funcționale. Reforma depășește logica simplă a reconfigurării teritoriale, propunând o nouă abordare de transformare a arhitecturii instituționale, care integrează lecțiile „istorice” ale proceselor de reformă, provocările actuale și perspectivele pe termen mediu și lung ale dezvoltării locale și regionale în Republica Moldova.

Reforma Administrativă Funcțională Integrată (RAFI) este proiectată ca o *soluție integrată*, menită să alinieze administrația publică locală din Republica Moldova la standardele europene. Prin caracterul său adaptiv și reproductibil, RAFI contribuie la reformarea administrației publice locale și la atingerea obiectivelor naționale de dezvoltare durabilă.

Dimensiunea sustenabilă a RAFI integrează un mecanism de implementare etapizat, prevăzând reorganizarea UAT-urilor cu o populație sub 1000 de locuitori, fără a exclude contextul local, procesele de amalgamare voluntară și dezvoltarea cooperării intercomunitare. Reforma este construită pe principiul adaptării progresive, ceea ce permite instituțiilor să se dezvolte instituțional și funcțional în ritmuri proprii, cu sprijin guvernamental, precum și în cadrul unui proces de monitorizare și evaluare constantă.

Sustenabilitatea este consolidată prin introducerea unei evaluări ex-post după un ciclu electoral (4 ani), care va permite Guvernului să ia decizii bazate pe dovezi, privind eventualele reforme ulterioare. După patru ani, o evaluare ex-post, va furniza date obiective privind eficiența noilor structuri și noii configurații administrative-teritoriale, oferind baza deciziilor normative ulterioare. Procesul va fi ghidat și evaluat de indicatori de performanță, gradul de acces la servicii publice și utiliza-

rea eficientă a resurselor publice. Acest mecanism flexibil evită blocajele politice sau instituționale și asigură fundamentarea deciziilor pe indicatori de performanță, eficiență administrativă și satisfacția cetățenilor.

La nivelul II, reorganizarea raioanelor în județe va permite concentrarea capacității administrative, reducerea fragmentării instituționale și optimizarea resurselor. Aceste noi entități vor acționa ca piloni de guvernare locală și vor funcționa în sinergie cu instrumentele de dezvoltare regională, consolidând capacitatea Republicii Moldova de a absorbi fonduri europene și de a implementa politici teritoriale integrate. Noua arhitectură administrativă va permite o distribuție mai echitabilă a resurselor, consolidarea capacității administrative la nivel județean și integrarea coerentă cu sistemul de planificare și finanțare regională, prin armonizarea competențelor cu cele ale Agențiilor de Dezvoltare Regională și ale serviciilor deconcentrate.

Autoritățile județene vor exercita un rol de sprijin strategic și operațional în raport cu unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, asigurând coeziunea funcțională și compensarea diferențelor de capacitate administrativă, în mod special pe dimensiunile de atragere a fondurilor și a investițiilor, planificare urbană, digitalizarea și modernizarea serviciilor, dezvoltarea economică locală, precum și pe dimensiunea oricărui suport juridic și administrativ.

Universalitatea RAFI derivă din arhitectura sa metodologică și funcțională. Modelul este aplicabil într-o varietate de contexte administrativ-teritoriale, datorită principiului abordării individuale, diferențiate și respectării autonomiei locale. Prin combinarea măsurilor de reorganizare administrativ-teritorială normativă, amalgamare voluntară și cooperare intercomunitară la nivelul I și integrarea funcțională a nivelului județean în arhitectura dezvoltării locale și regionale, RAFI evită aplicarea unor soluții uniforme, inefficiente în realități eterogene.

Abordarea RAFI este replicabilă și gradual extensibilă, asigurând premisele unei reforme scalabile, care poate fi ajustată în funcție de dinamica demografică, capacitatea administrativă locală și județeană, precum și impactul socio-economic al intervențiilor. Astfel, RAFI este compatibilă cu o viziune de dezvoltare teritorială policentrică, integrată și durabilă.

RAFI propune un model de *continuitate instituțională și guvernare adaptivă*, un model de guvernare a reformei, care transcende ciclurile politice și favorizează continuitatea politicilor publice, asigurând ireversibilitatea și sustenabilitatea reformei.

RAFI reprezintă un *cadru funcțional durabil*, menit să modernizeze administrația publică în conformitate cu standardele europene, să optimizeze raportul cost-calitate-eficiență al serviciilor publice locale și să contribuie la consolidarea statului de drept și a democrației locale în Republica Moldova.

4.9. Etapele principale ale reformei și calendarul orientativ de implementare

1) Inițiere și consultări publice (*începutul anului 2026*)

- Elaborarea și prezentarea *Viziunii* asupra reformei structurale și funcționale a administrației publice subnaționale
- Elaborarea și implementarea unei *Strategii de comunicare*;
- Consultări largi în societate - cu primari, consilii raionale, mediul academic, partenerii de dezvoltare, societate civilă și cetățeni.

2) Impulsionarea Procesului de amalgamare voluntară a UAT (*pe parcursul anului 2026*)

Voluntar, localitățile pot alege să se comaseze pentru a crea unități mai mari și mai eficiente cu scopul de a crea primării capabile să gestioneze servicii moderne și proiecte investiționale. Procesul se bazează pe cadrul legal adoptat, inclusiv **Legea cu privire la amalgamarea voluntară a UAT** și metodologia aferentă. La finalul perioadei inițiale de amalgamare voluntară (2026), autoritățile vor **evalua rezultatele** și vor adapta politicile pentru consolidare ulterioară. Amalgamarea voluntară urmează a fi transformată într-un proces continuu, adaptiv și atractiv pentru consolidările teritoriale ulterioare.

Impulsionarea procesului de amalgamare voluntară presupune:

- Modificarea cadrului legal, care să stabilească locul și rolul amalgamării voluntare în cadrul reformei administrației publice.
- Simplificarea procedurilor și mecanismelor de amalgamare voluntară.
- Creșterea consistenței pachetelor financiare de susținere, orientarea resurselor partenerilor de dezvoltare pentru sprijinirea concretă (investiții în infrastructură, creare de capacități instituționale, ș.a.) a procesului de amalgamare, inclusiv, alinierea stimulentei la oportunitățile financiare ale UE.

3) Dezvoltarea cooperării intercomunitare (CIC) (*pe parcursul anului 2026*)

- Includerea cooperării comunitare în cadrul strategic de politici, care vizează reformarea administrației publice locale.
- Analiza și amendarea cadrului legal în vederea recunoașterii și valorificării potențialului CIC.
- Elaborarea și aprobarea unei politici naționale privind CIC.
- Elaborarea cadrului metodologic pentru implementarea CIC.

4) Elaborarea, consultarea și adoptarea pachetului de măsuri normative care să asigure consolidarea administrației publice locale de nivelul I și de nivelul II (pe parcursul anului 2026)

- Elaborarea și aprobarea unei *Metodologii operaționale de reorganizare administrativ-teritorială*;
- Reorganizarea unităților administrativ-teritoriale cu mai puțin de 1.000 locuitori, după încheierea etapei inițiale a procesului de amalgamare voluntară. Scopul este, ca *alegerile locale din 2027* să se desfășoare conform noii structuri administrativ-teritoriale;
- Reorganizarea raioanelor prin consolidarea a 32 raioane actuale în județe, capabile să gestioneze servicii publice cu caracter regional și să contribuie la dezvoltarea teritorială integrate;
- Adoptarea “pachetului “ de măsuri legislative emergente procesului de reformă;
- Posibile modificări includ și cele ale *Codului electoral*, pentru a adapta cadrul la noile entități teritoriale;
- Instituirea *Fondului de Consolidare Teritorială*, care să acopere costurile de tranziție, pachetul de sprijin pentru noile UAT, digitalizarea serviciilor publice locale etc.
- Completarea cadrului de reglementare și cel de politici, referitor la dezvoltarea orașelor- poli de creștere, cu includerea suplimentară în programele de dezvoltare națională a 3 orașe – potențiale reședințe de județ: Bălți, Căușeni, Hâncești.

5) Continuarea reformelor de descentralizare, cu precădere a celor aferente creșterii capacității funcționale, reformarea finanțelor publice locale, delimitării și transferului patrimonial, stimulării dezvoltării economice locale

- reforma profundă a finanțelor publice locale;
- Reforma dezvoltării locale

6) Implementarea efectivă a reformei (2027-2031)

- Continuarea procesului de descentralizare.
- Continuarea procesului de amalgamare voluntară.
- Dezvoltarea continuă a cooperării intercomunitare.
- Modernizarea prestării serviciilor publice locale.
- Consolidare capacităților instituționale ale APL.
- Dezvoltarea competențelor funcționarilor din APL și a aleșilor locali.

7) Monitorizare și evaluare (2027-2031)

- Stabilirea unui *Cadru de monitorizare și evaluare* pentru a decide, ulterior, direcția în care trebuie continuată și dezvoltată reforma;

- Elaborarea unui *Ghid post-amalgamare*, care să sprijine autoritățile amalgamate în perioada de tranziție și post-tranziție;
- Stabilirea unui *calendar național predictibil* cu pregătirea etapelor ulterioare ale reformei, inclusiv, tranziția către reorganizare normativă ținută, în caz că procesul de amalgamare voluntară nu înregistrează rezultate notabile și scontate.

Actorii implicați

➤ Autorități publice

- **Guvernul Republicii Moldova** – inițiază și coordonează implementarea, organizează consultările publice, elaborează legislația.
- **Parlamentul Republicii Moldova** – adoptă pachetul legislativ și eventuale modificări ale Codului electoral.
- **Consiliile locale și primarii** – participă direct la consultările publice, la procesul de amalgamare și reorganizare teritorială.

➤ Mediul academic, Societate civilă și experți

- Mediul academic, ONG-uri, experți în administrație publică și autorități locale participă la consultări publice, la definirea soluțiilor optime de reformă administrativ-teritorială.

➤ Cetățeni

- Implicarea cetățenilor este promovată prin consultări publice și dezbateri privind impactul asupra comunității și serviciilor publice.

5. Concluzii și recomandări strategice și operaționale

Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova, prin reintroducerea județelor și consolidarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, impulsivarea amalgamării voluntare și dezvoltarea cooperării intercomunitare, reforma finanțelor publice locale și a dezvoltării locale nu reprezintă doar o necesitate conjuncturală cu caracter tehnic, ci un imperativ strategic obligatoriu pentru modernizarea și dezvoltarea ascendentă a statului. Actualul sistem, marcat de o fragmentare excesivă și de o incapacitate cronică de a genera dezvoltare și bunăstare, s-a transformat în obstacol pentru progresul socio-economic și a aspirațiilor europene.

Principalele concluzii ale prezentei *Propuneri de politică publică* subliniază că:

- *Eficiența necesită scară*: autoritățile locale de nivel I reorganizate și autoritățile județene de nivel II, oferă masa critică necesară pentru gestionarea infrastructurii locale și regionale, a serviciilor publice specializate, transformând administrația dintr-un simplu distribuitor de salarii într-un agent al dezvoltării;
- *Autonomia fără resurse este imposibilă*: descentralizarea fiscală și dezvoltarea locală trebuie să însoțească reorganizarea teritorială, oferind unităților administrativ-teritoriale consolidate instrumentele necesare pentru a-și finanța propriile proiecte și a reduce dependența de centru.
- *Distribuirea responsabilităților trebuie să fie funcțională*: partajarea clară a competențelor elimină confuzia instituțională și apropie decizia de populație, asigurând în același timp că nicio sarcină administrativă nu rămâne neacoperită din cauza lipsei de capacitate.

Recomandările strategice esențiale se rezumă la următoarele:

- *Asumarea angajamentului politic ferm*: reforma trebuie să fie asumată la cel mai înalt nivel politic, dincolo de interesele de partid, de grup și electorale de scurtă durată, fiind prezentată ca un pilon necesar al procesului ireversibil de aderare la Uniunea Europeană;
- *Asigurarea consensului social*: reforma nu poate și nu trebuie transformată într-o reformă promovată doar de guvernare. Astfel de reforme trebuie să beneficieze de sprijinul majorității populației;
- *Investiții strategice în capitalul uman*: succesul noilor structuri administrativ-teritoriale depinde de atragerea și menținerea în teritoriu a unui număr suficient de profesioniști calificați. Este necesară o reformă a salarizării în administrația publică locală, bazată pe meritocrație și corelată cu criterii de performanță, precum și dezvoltarea unui sistem de formare și dezvoltare profesională a angajaților din cadrul serviciului public.

- *Digitalizarea trebuie să fie o componentă indispensabilă a reformei*: tehnologia trebuie folosită pentru a compensa distanța fizică dintre cetățean și noile centre administrative, asigurând accesul plenar la servicii publice de calitate, indiferent de locație și distanță.
- *Comunicare permanentă și transparență totală*: populația trebuie să înțeleagă că scopul reformei nu este eliminarea identității locale, ci asigurarea unor condiții de viață decente, comparabile cu standardele europene, asigurate prin utilizarea rațională și eficientă a banului public.

În concluzie, Republica Moldova se află în fața unei oportunități istorice. Treccerea la modelul județean și optimizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul I, va crea o administrație publică subnațională rezilientă, capabilă să absoarbă fondurile europene și să ofere populației servicii la standarde moderne. Orice amânare sau tergiversare a acestei reforme va adânci decalajul de dezvoltare și va compromite parcursul european al țării.

Referințe bibliografice

1. **ALESINA, Alberto; GIULIANO, Paola.** Culture and Institutions. În: *Journal of Economic Literature*, 2015, vol. 53, nr. 4.
2. **Anuarul statistic al Republicii Moldova, ediția 2023.** Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2023.
3. **APOSTOL, D.** Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: *Studii de Drept Românesc*, 1993, nr. 1.
4. **BALCEROWICZ, Leszek.** *Post-Communist Transition: Some Lessons*. London: The Institute of Economic Affairs, 2002.
5. **BESCHIERU, I. et al.** *Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială*. Chișinău, 2018. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018_compressed.pdf.
6. **BESLEY, Timothy; BURGESS, Robin; KHAN, Adnan; XU, Guo.** Bureaucracy and Development. În: *Annual Review of Economics*, 2022, vol. 14.
7. **BLAIKIE, Norman.** *Modele ale cercetării sociale: producerea cunoașterii*. Ed. a 2-a revizuită. Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010.
8. **BURRELL, Jenna; FOURCADE, Marion.** The Society of Algorithms. În: *Annual Review of Sociology*, 2021, vol. 47, nr. 1.
9. **CAIDEN, Gerald E.** Administrative Reform. În: FARAZMAND, Ali (ed.). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker, 2001.
10. **Carta Europeană a Autonomiei Locale.** Strasbourg: Consiliul Europei. Disponibil: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>.
11. **CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per.** Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/225361657_Complexity_and_Hybrid_Public_Administration-Theoretical_and_Empirical_Challenges.
12. **CIMPOEȘU, D.** Evoluția și trăsăturile regimului politic post-totalitar din Republica Moldova (1990–2012). În: *Limba Română*, 2012, nr. 7–8 (205).
13. **Conceptul reformei administrației publice locale.** Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2026. Disponibil: https://gov.md/sites/default/files/media/documents/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL_0.pdf.
14. **Constituția Republicii Moldova.** Chișinău. Disponibil: https://presedinte.md/app/webroot/Constitutia_RM/Constitutia_2024_ro.pdf.
15. **Conturi Naționale 2024; Conturi Regionale 2023.** Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2026.

16. CORNEA, S. *Activitatea administrației publice: abordare sociologică*. Cahul: Universitatea de Stat „B.P. Hasdeu”, 2009.
17. CORNEA, S. *Organizarea administrativ-teritorială*. Material didactic. Comrat, 2024.
18. CORNEA, S. *Organizarea teritorială a puterii locale din Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții*. București–Brăila: Editura Academiei Române – Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017.
19. CORNEA, S. *Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2019.
20. CORNEA, S. The Metamorphoses of the Territorial Organization of Local Authority in the Republic of Moldova in the Post-Communist Decades: from the “Soviet Rigor” to the “Democratic Incertitude”. În: *Codrul Cosminului*, 2022, vol. 28, nr. 1.
21. CUȘNIR, V; STRATAN, A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: de la constrângeri la prerogative. Disponibil: <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative>.
22. DE VRIES, Michiel S.; SOBIS, Iwona. Consolidation in Local Government. An International Comparison of Arguments and Practices.
23. EUROPEAN COMMISSION. *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova’s application for membership of the European Union*. Brussels: European Commission, 2023.
24. EBBINGER, Falk; KUHLMANN, Sabine; BOGUMIL, Jörg. Territorial Reforms in Europe: Effects on Administrative Performance and Democratic Participation. În: *Local Government Studies*, 2018.
25. FARAZMAND, Ali. Comparative Governance Reforms: The Good, the Bad, and the Ugly; and the Sound Governance. În: *Public Organization Review*, 2017, nr. 17.
26. FARAZMAND, Ali. *Privatization or Reform: International Case Studies*. Westport: Praeger, 2001.
27. Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=28609&lang=ro.
28. HORVATH, Tamas M. Directions and Differences of Local Changes. În: *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: OSI/LGI, 2000, p. 19–60.
29. IONESCU, A; DREZGIĆ, S; RUSU, I. *Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova*. Chișinău, 2015. Disponibil: https://files.acquia.undp.org/public/migration/md/Raport-privind-optiunile-de-reforma-administrativ-teritoriala-a-Republicii-Moldova_24_03_2015.pdf.

30. **IORGA, N.** *Discursul ținut la discuția reformelor, în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie*. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917.
31. **JANSSEN, Marijn; VAN DER VOORT, Haiko.** Agile and Adaptive Governance in Crisis Response. Disponibil: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0268401220309944>.
32. **KERSBERGEN, Kees van; WAARDEN, Frans van.** “Governance” as a Bridge Between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. În: *European Journal of Political Research*, 2004, vol. 43, nr. 2.
33. **KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop.** Governance Network Theory: Past, Present and Future. În: *Policy & Politics*, 2012, vol. 40, nr. 4.
34. **KOPRIĆ, I.** Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe. În: *Croatian and Comparative Public Administration*, 2012, nr. 12(4).
35. **KOTTER, John P.** Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. În: *Harvard Business Review*, January 2007.
36. **LADNER, Andreas; KEUFFER, Nicolas; BALDERSHEIM, Harald; HLEPAS, Nikolaos; SWIANIEWICZ, Pawel; STEYVERS, Kristof; NAVARRO, Clemente.** *Patterns of Local Autonomy in Europe*. New York: Palgrave Macmillan, 2019.
37. **LAPUENTE, V; VAN DE WALLE, S.** The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services. În: *Governance*, 2020, vol. 33, nr. 3.
38. **Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă.** Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143037&lang=ro.
39. **Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.** Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro.
40. **Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.** Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130212&lang=ro.
41. **Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.** Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=155439&lang=ro#
42. **Legea nr. 68/2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012–2018.** Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro.
43. **Legea nr. 315/2024 privind Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.** Chișinău, 2024.
44. **Local public finances and municipal reform in Finland.** Paris: OECD Publishing. Disponibil: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/06/local-public-finances-and-municipal-reform-in-finland_g17a24cd/5jz2qt0zj024-en.pdf.

45. **LUZHIN, A. V.** Improving the Administrative-Territorial Structure of the Soviet State. În: *Soviet Law and Government*, 1963, nr. 1(4).
46. **Manual de strategii de dezvoltare teritorială și locală.** Bruxelles: Comisia Europeană, Direcția Generală Politică Regională și Urbană (DG REGIO), Centrul Comun de Cercetare (JRC), 2023. Disponibil: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2023/03/22-03-2023-handbook-of-territorial-and-local-development-strategies_en.
47. **MIHALACHE, F; CROITORU, A.** Organizarea teritorială a spațiului rural în contextul reformei administrative. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2014, nr. 2(35).
48. **MORCOTÎLO, Iu.** *Dezvoltarea regională și două realități paralele*. Chișinău: Expert-Grup, 2014.
49. **MUNZHEDZI, Paul H.** An Evaluation of the Application of the New Public Management Principles in the South African Municipalities. În: *Journal of Public Affairs*, 2021, vol. 21, nr. 1.
50. **MUNTEANU, I.** *Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept*. Chișinău: TISH, 2004.
51. **MULTI-LEVEL Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences.** Paris: OECD Publishing, 2017. Disponibil: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms_g1g77b03/9789264272866-en.pdf.
52. **Municipalizarea: Calea spre modernizarea unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.** Chișinău. Disponibil: <http://viitorul.org/files/library/Municipalizarea%20V%20Pirvan.pdf>.
53. **NEGULESCU, P.** *Curs de politică administrativă*. Fascicola I. București, 1938.
54. **NEMEC, Juraj.** New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. În: JABES, Jak (ed.). *Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NIS-PAcee, 1997.
55. **Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei.** Chișinău. Disponibil: http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf.
56. **OECD.** *Budgeting in Moldova*. Paris: OECD, 2024. Disponibil: [https://one.oecd.org/document/GOV/SBO\(2024\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/SBO(2024)8/en/pdf).
57. **OECD.** *Government at a Glance 2025*. Paris: OECD Publishing, 2025.
58. **OECD.** *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy Makers*. Paris: OECD Publishing, 2019.
59. **OECD.** *Designing and Delivering Public Services in the Digital Age*. Paris: OECD Publishing.

60. **OECD.** *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris: OECD.
61. **ONGARO, E.** Integrating the Neo-Weberian State and Public Value.
62. **OSBORNE, Stephen P.** The New Public Governance? În: *Public Management Review*, 2006, vol. 8, nr. 3, p. 383–387.
63. **OSOIAN, I et al.** *Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova*. Chișinău: Expert-Grup, 2010.
64. **PALIOVICI, S.** Dimensiunile reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova. În: *Materialele Conferinței Internaționale „Știința politică și administrativă: provocări contemporane și abordări strategice”*. Chișinău, 2025.
65. **PALIOVICI, S.** *Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernarea pe mai multe niveluri: teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova*. Chișinău, 2024
66. **PALIOVICI, S.** Reforma administrației publice locale în Republica Moldova: unitatea și lupta contrariilor. În: *Moldoscopy (Probleme de analiză politică)*, 2005, nr. 4.
67. **PETERS, B. Guy.** Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. În: FARAZMAND, Ali (ed.). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker, 2001.
68. **PETERS, B. Guy.** Government Reorganization: Theory and Practice. În: FARAZMAND, Ali (ed.). *Modern Organizations: Theory and Practice*. Westport: Praeger, 2002.
69. **POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert.** *Reforma managementului public*. Chișinău: Epigraf, 2004.
70. **POPA, V.** *Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative*. Chișinău: TISH, 2003.
71. **PREDA, M.** Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: *Dreptul*, 1995, nr. 8.
72. **PROHNITCHI, V.** Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: *Guvernare și democrație*, 2011, nr. 1.
73. **Raport intermediar privind amalgamarea voluntară.** Chișinău, 2025: Guvernul Republicii Moldova. Disponibil: <https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/Romana%20Raport%20pentru%20ONLINE-final.pdf>.
74. **Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale în anul 2025.** Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2025.
75. **Raport privind executarea bugetelor componente ale bugetului public național la situația din 31 decembrie 2024.** Chișinău: Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, 2025.

76. **Raport anual 2025 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.** Chișinău: Guvernul Republicii Moldova, 2025.
77. **Raport privind stadiul actual al competențelor administrației publice locale la diferite niveluri de administrare.** Chișinău, 2024: Parlamentul Republicii Moldova.
78. **Reforma Administrației Publice Locale – Modelul CALM (note conceptuale).** Chișinău: Congresul Autorităților Locale din Moldova. Disponibil: <https://www.calm.md/wp-content/uploads/2021/02/Modelul-CALM-Reforma-APL.pdf>.
79. **Reforma sistemului de asistență socială Restart: pentru acces echitabil la servicii de calitate.** Chișinău, 2023. Disponibil: https://social.gov.md/wp-content/uploads/2023/05/Reforma-sistemului-de-asistenta-sociala_FINAL-1.pdf.
80. **Rezultatele finale ale Recensământului Populației și Locuințelor 2024: distribuția geografică a populației.** Chișinău: Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, 2026. Disponibil: https://statistica.gov.md/ro/rezultatele-finale-ale-recensamantului-populatiei-si-locuintelor-2024-distributi-10121_61877.html.
81. **SECRIERU, A; STRATULAT, O.** Politica fiscală în perspectiva extinderii autonomiei financiare locale. În: *Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova*. Chișinău: Epigraf, 2006.
82. **SIGMA.** *The Principles of Public Administration*. Paris: OECD/SIGMA. Disponibil: https://www.sigmaweb.org/en/publications/the-principles-of-public-administration_7f5ec453-en.html.
83. **SÎMBOTEANU, A.** *Reforma administrației publice în Republica Moldova*. Chișinău: Museum, 2001.
84. **SÎMBOTEANU, A.** Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: *Administrarea Publică*, 2015, nr. 2.
85. **Strategia Națională de Descentralizare.** Chișinău, 2012. Disponibil: https://descentralizare.gov.md/public/files/Strategia_Nationala_de_Descentralizare.pdf.
86. **Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022–2028.** Chișinău: Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, 2022. Disponibil: https://midr.gov.md/files/shares/Strategie_DR.pdf.
87. **Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.** Chișinău, 2024.
88. **Programul Național de Aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană 2025–2029.** Chișinău, 2025.
89. **Studiu privind centrele urbane de dezvoltare în Republica Moldova.** Chișinău, 2020. Disponibil: <https://www.mediu.gov.md/ro/content/studiul-privind-centrele-de-dezvoltare-urban%C4%83-%C3%AEn-rm>.

90. **SWIANIEWICZ, Paweł.** Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned. În: *Consolidation or Fragmentation*. Budapest: OSI/LGI, 2002.
91. **SWIANIEWICZ, Paweł.** Territorial Consolidation Reforms – European Experiences of 21st Century. În: *International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015. Proceedings*. Skopje, 2015.
92. **SWIANIEWICZ, Paweł; ŁUKOMSKA, Joanna.** Does Size Matter? The Impact of Territorial Fragmentation/Consolidation on Performance of Local Governments. În: *GEOBALCANICA 2016. Proceedings*. Skopje, 2016.
93. **SWIANIEWICZ, Paweł; GENDŹWILL, Adam; ZARDI, Alessandra.** *Territorial Amalgamation Toolkit: Tools for Local and Central Authorities*. Strasbourg: Council of Europe, Centre of Expertise for Local Government Reform, 2017.
94. **TOFAN, V.** *Formula Baltică: reforma APL fără jumătăți de măsură*. Disponibil: <https://initiativaeuropeana.md/formula-baltica-reforma-apl-fara-jumatati-de-masura/>.
95. **Territorial reforms in Europe: Does Size Matter? Territorial Amalgamation Toolkit.** Strasbourg: Council of Europe. Disponibil: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>.
96. **TURLIUC, C.** Organizarea administrativ-teritorială și puterea locală în România „democrației populare” (1947–1965). În: *Anuarul Institutului de Istorie „A. D. Xenopol”*, tom XLIII–XLIV, 2006–2007.
97. **UNDP.** *Reforma administrației publice și transformare digitală*. Disponibil: <https://www.undp.org/uzbekistan/projects/completed-public-administration-reforms-and-digital-transformation>.
98. **UTOMO, Tri Widodo W.** Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. Disponibil: <https://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/bpub/research/public/paper/article/174.pdf>.
99. **VARZARI, P.** Puterea elitistă și modernizarea politică a Republicii Moldova: repere conceptuale și de conținut. În: *Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice*, 2015, nr. 1.
100. **VETTER, Angelika; KERSTING, Norbert.** Reforming Local Government: Heading for Efficiency and Democracy. În: KERSTING, Norbert; VETTER, Angelika (eds.). *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Cham: Springer, 2013.
101. **WORLD BANK.** *Moldova Public Expenditure Review*. Washington, DC: World Bank. Disponibil: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/3c23f2e5-aec0-5e9f-a54f-60686449fc3b>.
102. **АВАКЪЯН, С. А. (ред.).** *Муниципальное право России*. Москва: Проспект, 2009.

103. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990, nr. 16.
104. ЕЛИЗАРОВ, С. А. *Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.)*. Гомель: ГГТУ им. П. О. Сухого, 2009.
105. Имеет ли смысл для Украины федерализация? Disponibil: <https://ubr.ua/ukraine-and-world/power/imeet-li-smysl-dlia-ukrainy-federalizaciia-333218>.
106. ПАВЛОВСКИЙ, Р. С.; ШАФИР, М. А. *Административно-территориальное устройство СССР*. Москва: Государственное издательство юридической литературы, 1961.

STUDIU

Reforma administrației publice locale: de la structură la funcții – modelul reformei administrative funcționale integrate (RAFI)

Asistență computerizată: *Maria Bondari*

Bun de tipar 2026. Formatul 70x100 $\frac{1}{12}$.
Coli de tipar 17,5. Coli editoriale 14,5.
Comanda 67/26. Tiraj 100 ex.

Editura USM
str. Al. Mateevici, 60, Chișinău, MD 2009
e-mail: *editurausm@gmail.com*