



**Congresul Autorităților Locale din Moldova**

# **FUNDAMENTELE CONCEPTUALE ALE VIZIUNII ȘI PROPUNERILE CALM PRIVIND REFORMA APL**

**DACIA** - o viziune strategică  
pentru o Moldovă europeană, democratică  
și descentralizată (elementele principale)

Mai 2026

# Cuprins

<b>ABREVIERI .....</b>	<b>4</b>
<b>I. ASPECTE INTRODUCATIVE .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Contextul, istoricul și necesitatea reformei/modernizării administrației publice locale .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Dilema definirii corecte a problemelor: delimitarea clară între cauze și efecte .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Două paradigme al reformei APL din Republica Moldova - desființare sau revitalizare locală .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 Reforma APL în Republica Moldova - aspecte critice generale.....</b>	<b>8</b>
<b>II. REZUMATUL VIZIUNII CALM .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Perspectivele, premisele și obiectivul central al reformei.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Orientări strategice ale Modelului CALM.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3 Principiile și obiectivele de bază ale reformei.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3.1 Obiectivele reformei.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3.2 Principiile de bază ale reformei .....</b>	<b>11</b>
<b>2.4 Principalele direcții și recomandări de politici pentru reforma administrației locale.....</b>	<b>12</b>
<b>2.5. Rezultate așteptate .....</b>	<b>13</b>
<b>III. Cadrul conceptual și constituțional al reformei.....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Descentralizarea: element cheie al creșterii economice și dezvoltării .....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Principiile directe ale OCDE pentru o descentralizare eficientă .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Carta Europeană a Autonomiei Locale și recomandările CALRCE .....</b>	<b>15</b>
<b>3.4. Fundamentele constituționale și normele dreptului internațional, care stau la baza organizării și funcționării administrației publice locale .....</b>	<b>16</b>
<b>3.4.1 Actele normative de bază .....</b>	<b>16</b>
<b>3.4.2 Statutul constituțional al administrației publice locale .....</b>	<b>16</b>
<b>3.4.3 Marja de apreciere a Parlamentului în cazul reformei APL .....</b>	<b>16</b>
<b>3.4.4 Principiul autonomiei locale.....</b>	<b>16</b>
<b>3.4.5 Autonomia financiară și bugetele locale .....</b>	<b>17</b>
<b>3.4.6 Consultarea APL prin structurile sale reprezentative.....</b>	<b>17</b>
<b>3.4.7 Descentralizarea administrativă.....</b>	<b>17</b>
<b>3.4.8 Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit .....</b>	<b>17</b>
<b>3.4.9 Consultarea cetățenilor în contextul amalgamării voluntare .....</b>	<b>17</b>
<b>IV. Descentralizare asimetrică – o abordare inteligentă și viabilă pentru Republica Moldova.....</b>	<b>17</b>
<b>V. Reevaluarea conceptuală a urbanizării în Reforma APL: între modernizarea ruralului și riscul ruralizării urbane .....</b>	<b>19</b>

5.1 Distorsionarea Conceptului - Urbanizarea ca Migrație vs. Urbanizarea ca Standard de Viață .....	19
5.2. Riscul inversării paradigmei - ruralizarea mediului urban .....	19
VI. Organizarea administrativ-teritorială în viziunea CALM - o structură administrativă modernă, europeană și incluzivă .....	20
VII. Analiză comparativă internațională: modele, experiențe și riscuri .....	21
7.1 Modelul Europei de Est și al Caucazului (Georgia, Armenia, Ucraina).....	22
7.1.1 Cazul Ucrainei – reforma de amalgamare (2014–2020).....	22
7.1.2 Cazul Armeniei – reforma administrativ-teritorială.....	23
7.1.3 Un caz separat – Georgia.....	23
7.1.4 Modelul Balcanilor de Vest (Serbia, Macedonia de Nord, Albania).....	24
7.1.5 Modelul statelor Baltice (Estonia, Letonia, Lituania). .....	25
7.1.6 Modelul statelor nordice (Danemarca, Suedia și Norvegia). .....	26
7.2 Elemente utile pentru reforma din Republica Moldova. ....	26
7.3 Riscurile sistemice ale copierii mecanice a modelelor externe. ....	27
7.4. Condițiile reformei .....	28
VIII. RECOMANDĂRI PRIVIND ACȚIUNILE CONCRETE DE IMPLEMENTARE A REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (PLAN DE ACȚIUNI).....	29
8.1 Descentralizarea și delimitarea competențelor și a atribuțiilor .....	29
8.2 Descentralizarea organizațională .....	30
8.3 Guvernare electronică locală .....	31
8.4. Descentralizarea financiară și economică.....	32
8.5. Reviuirea și reducerea controlului administrativ .....	37
8.6. Organizarea teritorială și amenajarea teritoriului .....	40
8.7. Consolidarea dialogului instituționalizat.....	41
<i>Anexa nr. 1. Direcții cheie în viziunea CALM pentru reforma / modernizarea administrației publice locale .....</i>	<i>42</i>
<i>Anexa nr. 2. Fundamentele constituționale și normele dreptului internațional, care stau la baza organizării și funcționării administrației publice locale (analiza juridică detaliată).....</i>	<i>48</i>
<i>Anexa nr. 3 Analiza Conceptului de reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova .....</i>	<i>54</i>
<i>Anexa nr. 4. Conceptul CALM de municipalizare .....</i>	<i>62</i>

## Abrevieri

<b>CALM</b>	Congresul Autorităților Locale din Moldova
<b>CEAL</b>	Carta Europeană a Autonomiei Locale
<b>IVPF</b>	Impozitul pe venitul persoanelor fizice
<b>APL</b>	Administrația publică locală
<b>ONG</b>	Organizație neguvernamentală
<b>OCDE</b>	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
<b>IVP</b>	Impozitul pe venitul personal
<b>APC</b>	Administrația Publică Centrală
<b>DACIA</b>	<b>D</b> escentralizare <b>A</b> ministrativă, <b>C</b> ooperarea <b>I</b> nter-comunală, <b>A</b> malgamare (voluntară)

## I. ASPECTE INTRODUCTIVE

### 1.1 Contextul, istoricul și necesitatea reformei/modernizării administrației publice locale

Reforma administrației publice locale (APL) reprezintă una dintre cele mai complexe transformări instituționale, fiind direct legată de dinamica dezvoltării economice și de capacitatea statului de a răspunde nevoilor cetățenilor. După declararea independenței, Republica Moldova a inițiat mai multe demersuri de modernizare, majoritatea eșuate din cauza absenței unei viziuni strategice coerente, a politizării excesive, a abordărilor rigide de tip „de sus în jos” și a concentrării disproporționate pe redesenarea hărții teritoriale în detrimentul unui transfer real de competențe și resurse.

Un exemplu mai elocvent este reforma din 1998, care a înlocuit raioanele cu județe pentru a stimula descentralizarea. Aceasta a fost rapid abandonată în 2003 din cauza lipsei unui consens politic și social, a subfinanțării cronice a noilor structuri și a îndepărtării centrelor administrative de comunități, fapt ce a deteriorat accesul cetățenilor la serviciile de bază. Ulterior, Strategia Națională de Descentralizare (2012–2015) a propus un cadru strategic complex pentru transferul treptat de responsabilități, însă implementarea ei a fost parțială și fragmentată. Deși în perioada 2014–2015, sub presiunea CALM, s-a reușit reformarea parțială a finanțelor publice locale prin limitarea ingerințelor raioanelor în distribuția fondurilor, progresele au fost rapid umbrite de noi măsuri fiscale restrictive (reintroducerea plafoanelor la taxele locale). Ulterior, Strategia 2016–2020 a încercat, tot la inițiativa CALM, o abordare integrată, declarând descentralizarea și subsidiaritatea drept principii fundamentale.

În prezent, reforma APL este ghidată de Strategia 2023–2030, având ca obiectiv un sistem administrativ eficient și compatibil cu standardele Uniunii Europene în perspectiva alegerilor locale generale din toamna anului 2027. Deși procesul s-a dovedit inițial lent – la finele anului 2025 doar două clustere finalizând amalgamarea în pofida existenței unui Fond special dedicat – ultimele luni au adus o accelerare explozivă și surprinzătoare, sute de primării adoptând decizii de fuziune. Acest fenomen masiv a început, paradoxal, înainte ca Guvernul să prezinte public un Concept integral al reformei, care să poată da răspuns la multe întrebări și incertitudini. Sursele de monitorizare arată că această reacție în lanț este alimentată de o presiune uriașă de timp (iminența trecerii la amalgamarea forțată, normativă) și de constrângeri/presiuni administrative, politice și financiare, multe comunități mici temându-se de marginalizare. Pentru a gestiona valul, executivul a eliminat barierele geografice de distanță, a garantat continuitatea mandatelor aleșilor locali și a promis triplarea fondurilor pentru infrastructură în localitățile amalgamate. În paralel, restructurarea raioanelor (nivelul II) rămâne un subiect aprins, oscilând între scenarii de regionalizare.

În timp ce autoritățile centrale mizează pe o reducere drastică a numărului de primării (de fapt APL-uri), stimulente mărite, digitalizare și pe extinderea Centrelor Unificate de Prestare a Serviciilor (CUPS), CALM atrage atenția asupra riscului de a discredita reforma din cauza numeroaselor probleme de ordin conceptual, practice, tehnice, operaționale și de infrastructură nerezolvate din teritoriu. Situația actuală reflectă un paradox îngrijorător: discursul oficial invocă subsidiaritatea europeană, însă acțiunile practice sugerează o recentralizare de facto prin presiuni.

Conștient de responsabilitatea sa, CALM a inițiat consultări extinse cu aleșii locali și experții din domeniu pentru a contura o viziune proprie, axată pe o descentralizare administrativă și financiară autentică, inclusiv prin forme de descentralizare asimetrică. Consolidarea autonomiei locale este vitală nu doar pentru corectarea disparităților regionale și stoparea depopulării rurale, ci și din perspectiva lecțiilor învățate în crizele recente (pandemia de COVID-19 și războiul de agresiune al Rusiei în țara vecină). Așa cum subliniază și analizele OCED, aceste crize au demonstrat că autoritățile locale sunt prima linie de intervenție în situații de urgență, succesul lor depinzând critic de flexibilitatea financiară, de cooperarea interinstituțională solidă și de mecanismele eficiente de coordonare pe mai multe niveluri de guvernare.

Printre lecțiile relevante se numără importanța cooperării instituționale, abordări evolutive și etapizate, evaluări sistematice de impact, utilizarea instrumentelor financiare flexibile și dezvoltarea unor strategii de redresare a investițiilor adaptate contextului regional și local.

## 1.2. Dilema definirii corecte a problemelor: delimitarea clară între cauze și efecte

Cea mai mare vulnerabilitate a conceptelor de reformă propuse până în prezent constă în identificarea și definirea corectă a problemelor, precum și **inversarea logică dintre cauzele crizei administrative și efectele acesteia**. Strategiile actuale tratează dimensiunea redusă a localităților, ca fiind **cauza principală a problemelor**, pe când, în realitate, aceasta este doar un efect vizibil al unui **sistem excesiv de centralizat de finanțare**.

Autorii reformei constată o realitate incontestabilă: primăriile mici au bugete insuficiente și duc lipsă de specialiști. Însă, în loc să identifice cauza reală – **lipsa unei descentralizări fiscale reale și reținerea resurselor la centru** – aceștia confundă acest efect cu problema în sine. Ca urmare, se propune o soluție mecanică: comasarea teritorială (amalgamarea), pornind de la ideea falsă că simpla unire a unor comunități sărace va genera, de la sine, prosperitate și eficiență.

Această confuzie dintre cauză și efect duce la două erori majore de strategie:

- **Exagerarea rolului fragmentării** - se consideră în mod greșit că numărul mare de primării este sursa blocajului. În realitate, o comunitate nu este lipsită de resurse pentru că este mică, ci pentru că taxele încasate din teritoriu nu se întorc în bugetul local.
- **Direcționarea greșită a reformei (APL I vs. APL II)** - se insistă pe reorganizarea radicală a satelor și comunelor (nivelul I), deși diagnosticul structural arată că adevăratul blocaj administrativ și financiar, recunoscut chiar și în strategiile oficiale, se află la nivelul raioanelor (nivelul II) – o structură redundantă care consumă resurse fără a genera dezvoltare regională, conform standardelor UE și nefiind capabilă să atragă fonduri importante de dezvoltare.

Eroarea de a confunda dimensiunea localității cu viabilitatea ei economică este demonstrată matematic de realitatea centrelor urbane - **în prezent, doar până la 5 orașe din cele 32 de centre raionale din Republica Moldova sunt sustenabile financiar**.

Faptul că majoritatea covârșitoare a orașelor se confruntă cu exact aceleași probleme ca și satele – subfinanțare cronică, lipsă acută de specialiști și un volum astronomic de muncă raportat la salarii derizorii – devine evident că **nu fragmentarea teritorială, numărul populației sau dimensiunea geografică reprezintă problema actuală a APL, ci sistemul actual excesiv de centralizat al finanțelor publice locale și naționale**. Criza este efectul centralizării banilor la Chișinău, iar soluția nu este ștergerea satelor de pe hartă, ci schimbarea regulilor de distribuție financiară.

O altă confuzie între cauze și efecte o constatăm astăzi atunci când la baza reformei, sub paravanul reformei administrative și al integrării europene, guvernarea centrală folosește o retorică profund greșită, reproșându-le pe nedrept primăriilor și aleșilor locali, lipsa de performanță, birocrăția sau incapacitatea de a moderniza satele. Această abordare transformă primarii în țapi ispășitori pentru a justifica o comasare teritorială forțată, dictată de la centru.

În realitate, criza profundă din teritoriu nu este generată de structura primăriilor, ci de eșecul structural al politicilor naționale. Depopularea masivă, exodul tinerilor, lipsa sistemică a sanitației (apei, canalizării) și drumurilor, lipsa locurilor de muncă și degradarea infrastructurii de bază - sunt competența exclusivă a autorităților centrale care concentrează toate resursele disponibile, dar și consecința directă a deciziilor/politicilor greșite, inclusiv a neglijenței cronice a tuturor guvernelor centrale, care au refuzat sistematic pe parcursul deceniilor să realizeze programe de dezvoltare locale corespunzătoare, să descentralizeze resursele și să sprijine financiar comunitățile locale. Doar în ultimii ani au apărut astfel de programe și efectele sub aspectul dezvoltării - au devenit vizibile, iar acestea necesită continuitate sustenabilă, dar nu schimbare conceptuală.

Este o profundă nedreptate să condamni o primărie rurală pentru lipsă de capacitate când ea supraviețuiește cu bugete de subzistență, fiind menținută intenționat într-o dependență politică totală de centru. Satele moldovenești nu au nevoie de asfixiere administrativă sau de ștergerea primăriilor de pe hartă, ci de o descentralizare fiscală autentică, care să lase banii colectați din teritoriu direct în bugetele localităților pentru a asigura dezvoltarea lor firească.

Insistența pe modele de amalgamare radicală și nepregătită nu doar că va eșua social, dar riscă să **blocheze pentru mult timp înainte orice reformă reală în domeniul descentralizării**. Fără fonduri și resurse financiare colosale destinate special infrastructurii de conectivitate (drumuri, apeducte, canalizare), orice reconfigurare de hotare pe hartă va rămâne o ficțiune juridică cu efecte nocive în teren.

Prin urmare, reformele administrativ-teritoriale promovate până acum au pornit de la premise greșite și au ignorat cauzele reale ale crizei. În lipsa descentralizării fiscale, a infrastructurii și a consultării autentice, orice amalgamare radicală va produce efecte contrare: depopulare, birocratie excesivă, pierderea democrației locale și consolidarea unui control autoritar.

### 1.3 Două paradigme al reformei APL din Republica Moldova - desființare sau revitalizare locală

Reforma administrației publice locale (APL) din Republica Moldova a ajuns într-un punct de inflexiune major, fiind captivă într-o falsă dilemă conceptuală. Dezbaterea publică și decizională s-a polarizat în jurul a două paradigme fundamentale - pe de o parte, o abordare tehnocratică, axată pe cifre și optimizare rece, iar pe de altă parte, o viziune organică, centrată pe comunitate, democrație locală și identitate.

Prima paradigmă, cea a **lichidării sau amalgamării rigide**, tratează localitățile (oamenii) și structurile sale de autoguvernare (APL/primăriile), exclusiv ca pe niște „centre de cost și eficiență economică”. În această optică, viabilitatea unei comunități este condiționată strict de un prag demografic artificial și absolut neargumentat – cum este cel de 3.000 de locuitori, promovat în actualul cadru legal. Argumentul central este cel al așa numitei ”eficiențe” economice: satele mici, cu bugete austere, sunt decretate „neperformante” și condamnate la absorbție juridică. Efectul imediat al acestei abordări înguste și superficiale, este însă un bumerang social: transformarea criteriului demografic într-o barieră de finanțare discriminează peste 70% din localitățile rurale din Republica Moldova, privându-le de fonduri naționale publice și **adâncind exodul populației**, dar și restul problemelor sociale, economice etc. În plus, îndepărtarea fizică a primăriei (în sens larg, care include și APL) de cetățean, în condițiile unei digitalizări de servicii publice locale incipiente și a unui număr mare de servicii proprii prestate de primărie în prezent (peste 150 de servicii/activități), impune oamenii să parcurgă zeci de kilometri pentru servicii administrative elementare sau în căutare de răspunsuri la multiplele situații urgente/specifice.

La polul opus se situează paradigma **revitalizării locale**, fundamentată pe principiul european al subsidiarității. Această filozofie recunoaște că o colectivitate locală nu este o simplă ecuație contabilă (oamenii nu sunt cifre), ci un spațiu viu, purtător de identitate, cultură, coeziune socială și tradiție. Adepții acestei viziuni demonstrează că leadership-ul local poate suplini lipsa de masă critică demografică. Exemplele practice din realitatea moldovenească – unde primari dinamici au reușit să atragă investiții masive și să modernizeze infrastructura în comunități mici – confirmă că **viabilitatea nu este un indicator statistic, ci un rezultat al politicilor publice de susținere**.

Care ar fi soluția conceptuală în viiunea CALM? Leșirea din acest impas nu constă în alegerea radicală a uneia dintre cele două căi, ci în articularea unei **soluții combinate, flexibile și general acceptabilă (consensuală) - edificarea unei culturi durabile de asociere și cooperarea intercomunitară**. Inspirat din modele europene de succes, precum cel al *intercommunalités* din Franța sau cel al abordărilor din Germania, Cehia, Slovacia sau Croația, acest model propune o demarcație clară între **reprezentarea politică și eficiența economică**.

Principiul de bază poate fi sintetizat astfel: „*Independenți juridic, dar uniți funcțional*”. Sau, adaptat la condițiile Republicii Moldova - acest principiu ar suna în felul următor: **”NU LICHIDĂRII PRIMĂRIILOR/APL - DA AMALGAMĂRII SERVICIILOR !”** Astfel, în practică, satele își păstrează statutul juridic, primarul și consiliul local, garantând că primăria rămâne prima poartă de acces a cetățeanului la stat și un **pilon de stabilitate psihologică și identitară pentru comunitate**. În același timp, pentru a atinge eficiența economică solicitată de tehnocrați, localitățile sunt încurajate sau obligate prin lege să se asocieze în structuri de dezvoltare intercomunitară. Aceste asociații devin

responsabile de gestionarea serviciilor publice complexe (managementul deșeurilor, rețele de apă și canalizare, transport) și de aplicarea la proiecte mari de finanțare externă.

Mai mult, statul trebuie să abandoneze logica punitivă a excluderii de la fonduri și să treacă la o logică a stimulentei. În loc să penalizeze un sat-APL pentru că are sub 3.000 de locuitori, guvernul ar trebui să ofere granturi substanțiale de coeziune localităților care acceptă voluntar să își unifice SERVICIILE cu vecinii lor. Alfel, **intrăm în zona unei discriminări profunde neconstituționale și încălcării drepturilor fundamentale ale omului, după criteriul locului de trai și a numărului de populație.**

În concluzie, o reformă de succes pentru Republica Moldova nu se poate face împotriva satelor, ci împreună cu ele. Considerăm, că **prin adoptarea unei formule combinate/mixte, care protejează democrația locală, dar integrează resursele organizatorice și economice, statul nu mai semnează actul de deces al mediului rural sub pretextul matematicii, ci creează premisele unei renașteri durabile, perfect aliniate la standardele europene, democrație veritabilă și drepturile omului.**

#### 1.4 Reforma APL în Republica Moldova - aspecte critice generale

Conceptul guvernamental „Primării Puternice – Comunități Dezvoltate” este promovat ca o modernizare necesară. Însă analizele CALM și ale mediului științific evidențiază un fundament juridic fragil și o paradigmă guvernamentală de tip „Desființare și Lichidare”. În loc să fie recunoscute ca piloni ai prezenței statului și ai coeziunii sociale, APL/primăriile mici sunt stigmatizate pentru problemele actuale economice și de subdezvoltare, ignorându-se cauzele reale - centralizarea excesivă a tuturor resurselor statului și responsabilitatea integrală a puterii centrale în toate domeniile vizate (demografie, economie, social, educație etc.), precum și lipsa politicilor locale/regionale corespunzătoare din partea clasei guvernamentale pe parcursul deceniilor.

##### Principalele provocări ale abordărilor guvernamentale actuale în domeniul reformei:

- **Mitul demografic demontat de Recensământul 2024.** Unul din argumentele principale ale reformei reprezintă afirmația generală că „localitățile mari cresc, iar cele mici scad”, dar în realitate nu reflectă realitatea demografică din Republica Moldova. Datele arată că doar or. Chișinău și câteva suburbii au înregistrat creștere, în timp ce restul orașelor mari și majoritatea satelor au pierdut populație. Aceasta demonstrează că **fenomenul nu este legat de mărimea localității, ci de migrația internă spre capitală și de emigrația externă.** Prin urmare, corect ar fi să spunem că populația se concentrează în capitală și în proximitatea acesteia, în timp ce restul teritoriului se depopulează, ceea ce subliniază caracterul dezechilibrat și specific al dinamicii demografice, nu o regulă simplistă „mare = creștere, mic = scădere”. Această constatare este de o importanță enormă, deoarece demonstrează importanța deosebită a definirii corecte a problemelor, cauzelor și efectelor. În acest sens, argumentul de bază al guvernului privind reforma - este contestabil, iar soluțiile și direcțiile reformei sunt greșite și nu vor putea atinge rezultatele asumate/urmărite (de ex. combaterea sau stoparea depopulării). Din contra, măsurile și acțiunile pot avea efecte opuse celor urmărite, accentuând problemele actuale invocate ale mediului rural, inclusiv să accelereze depopularea (de ex. reducerea radicală a numărului de primării, nefuncționalitatea CUPS-urilor și îndepărtarea serviciilor).
- **Deficit democratic și lipsă de transparență** - campaniile de promovare au avut un caracter unilateral, iar consultările publice au fost mai degrabă formale, organizate înainte de publicarea conceptului. Discuțiile reale pe teme concrete nu au fost garantate. Abia după publicarea conceptului, urmau să fie organizate consultări reale.
- **Slăbirea legitimității decizionale** - reducerea pragului de vot la majoritate simplă și eliminarea criteriilor de subsidiaritate favorizează ingerințele politice și abuzurile. Reforma riscă să fie percepută ca un act impus „de sus în jos”, generând rezistență și tensiuni sociale.
- **Subfinanțarea și iluzia autonomiei** - stimulentele promise (cca. 3.000 lei/locuitor) sunt insignifiante raportat la costurile reale și vor fi acordate abia din 2028, fără garanții clare. În lipsa descentralizării fiscale, noile primării vor rămâne dependente de centru, iar satele absorbite riscă marginalizarea.

- **Lipsa garanțiilor și riscul de discriminare** - nu există protecții/garanții juridice solide pentru localitățile amalgamate. După reformă, puterea decizională va aparține exclusiv noilor autorități, lăsând comunitățile absorbite fără pârgii de control.
- **Deficiențe logistice și structurale** - digitalizarea este blocată de infrastructura IT precară și competențele reduse din mediul rural. Reducerea numărului de raioane de la 32 la 10 riscă să accentueze politizarea fondurilor; **CALM recomandă trecerea la 3–5 regiuni mari (NUTS 2).**

Un aspect critic îl constituie implicarea masivă a factorilor politici și guvernamentali în procesul de reformă. Politizarea excesivă riscă să transforme reforma într-un instrument de control politic, nu într-o soluție administrativă. Aceasta poate genera neîncredere în rândul comunităților locale, blocaje instituționale și contestarea legitimității procesului. Mai grav, **eșecul unei reforme percepute ca politizată, ar putea fi asociat cu parcursul european al Republicii Moldova, discreditând atât ideea de descentralizare, cât și angajamentele de modernizare democratică.**

Astfel, în forma actuală, reforma slăbește democrația locală și riscă să provoace politizare, haos administrativ, nemulțumiri majore și discreditarea parcursului european (a se vedea pentru mai multe detalii, analiza CALM în anexa nr. 3).

## II. REZUMATUL VIZIUNII CALM

### 2.1 Perspectivele, premisele și obiectivul central al reformei

Prezentul document prezintă Viziunea Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM), privind reforma administrației publice locale (în continuare *Modelul CALM*), elaborat și dezvoltat de Congresul Autorităților Locale din Moldova în urma unor consultări extinse cu membrii asociației și cu experți recunoscuți în domeniu. Acesta include o analiză a situației actuale, viziune strategică de ansamblu, elementele și direcțiile prioritare ale reformei, precum și recomandări concrete și detaliate de politici publice.

Modelul CALM oferă o perspectivă profund fundamentată asupra reformei administrației publice locale (APL), valorificând standardele, metodele și expertiza internațională, precum și experiența și bunele practici dezvoltate atât în Republica Moldova, cât și în alte state europene. Modelul este ancorat puternic în Carta Europeană a Autonomiei Locale și în recomandările Consiliului Europei, integrând principiile bunei guvernări și ghidurile organizațiilor internaționale pentru o descentralizare eficientă. De asemenea, acesta se bazează pe constatări relevante din analiza comparativă și pe observațiile empirice de pe teren.

Cercetările comparative efectuate în statele europene demonstrează în mod clar că nici dimensiunea unităților teritoriale și nici reformele teritoriale în sine nu garantează automat autonomia locală. Autonomia locală reală depinde în mod direct de calitatea instituțiilor, de claritatea competențelor, de resursele decizionale și de soliditatea cadrului legal, nu doar de dimensiunea teritorială sau demografică a unităților administrative.

Din această perspectivă, CALM subliniază că Reforma Administrației Publice Locale nu trebuie redusă în mod simplist doar la aspectul administrativ-teritorial. Ea reprezintă un proces mult mai complex, care include un set întreg de elemente și dimensiuni esențiale - democratice, geografice, funcționale, organizatorice, economice, financiare, sociale, istorice, tradiționale, culturale, naționale, lingvistice și psihologice.

De asemenea, această reformă este una extrem de sensibilă din punct de vedere social și politic, deoarece afectează în mod direct comunitățile, modul curent de organizare a statului și echilibrul fragil dintre nivelurile de guvernare. Din acest considerent, în acest domeniu strategic, orice abordări grăbite, radicale și necalculate sau insuficient pregătite, comportă riscuri enorme de destabilizare socială și politică, devenind reversibilă, dar și **putând duce la discreditarea tuturor intențiilor și proceselor pozitive de europenizare și modernizare a țării.** Experiența negativă anterioară prin care Republica Moldova deja a trecut, trebuie cunoscută și înșușită.

O premisă fundamentală a Modelului CALM este aceea că reforma locală nu poate fi privită sau implementată izolat. Ea trebuie să fie parte integrantă dintr-o transformare mai amplă și concomitentă a administrației publice centrale (APC), asigurând astfel coerență, eficiență și echilibru pe verticala puterii. Nu poate exista o reformă veritabilă a APL, fără o reformă structurală în paralel a APC, existând o interdependență strânsă în ceea ce privește repartizarea clară a competențelor și distribuirea echitabilă a resurselor. Din acest motiv, procesul necesită un ritm responsabil și etapizat. Pentru ca reforma să fie durabilă, ireversibilă și acceptată de societate, este nevoie de timp suficient pentru analiză de impact, consultare publică extinsă și obținerea unui consens politic și social cât mai larg.

Un obiectiv central al Modelului CALM este prezentarea unei viziuni clare, aplicabile și sustenabile pe termen lung, capabilă să consolideze autonomia (democrația) locală, să îmbunătățească performanța administrației și să sporească participarea cetățenilor la procesul decizional. Modelul urmărește crearea unui cadru instituțional stabil și predictibil, care să asigure o viziune de jos în sus, alinierea la strategiile Consiliului Europei pentru bună guvernare și inovare la nivel local, evidențiind că lipsa resurselor nu reprezintă un argument valid împotriva descentralizării, ci o dovadă a necesității stringente de reformă.

Măsurile propuse de CALM consolidează în mod integrat toate cele trei dimensiuni interconectate ale descentralizării – politică, administrativă și financiară – și prevăd perioade rezonabile de tranziție pentru implementare.

## 2.2 Orientări strategice ale Modelului CALM

Orice reformă administrativă structurală riscă să eșueze dacă este ghidată exclusiv de interese conjuncturale sau de o logică pur matematică de economisire a resurselor. Viziunea CALM se fundamentează pe un set de orientări strategice menite să asigure echilibrul fragil dintre eficiența administrativă și reprezentarea democratică a colectivităților locale (paradigma „revitalizării locale +asocierea serviciilor”). Aceste linii directoare sunt concepute ca un ghid de bune practici europene și principii de protecție a autonomiei locale, garantând că nicio schimbare de hotare nu se va face în detrimentul calității vieții cetățenilor.

- **Echilibrul între reprezentarea locală directă și eficiența funcțională**, fără a sacrifica identitatea comunităților - prin păstrarea statutului juridic, a primarului și consiliului local, în timp ce eficiența economică se obține prin cooperare/asociere intercomunitară, responsabilă de gestionarea serviciilor complexe și atragerea de resurse externe.
- **Mai întâi servicii și condiții, apoi reorganizare** – lichidarea primăriilor sau modificarea hotarelor trebuie să vină doar după ce cetățenii beneficiază de servicii publice consolidate și infrastructură adecvată.
- **Legitimitate democratică și consens social** – reforma trebuie să fie discutată și consultată deschis, cu implicarea comunităților și a autorităților locale.
- **Valoare publică măsurabilă** – rezultatele trebuie să fie vizibile și cuantificabile: servicii mai bune, mai rapide, mai ieftine.
- **Autonomie locală administrativă și financiară reală** – autoritățile locale trebuie să dispună de competențe reale și resurse financiare corespunzătoare.
- **Nediscriminare și echitate teritorială** – reforma nu trebuie să creeze comunități marginalizate, ci să asigure acces egal la servicii.
- **Corelarea cu reforma administrației centrale** – reforma locală trebuie să fie însoțită de modernizarea administrației centrale, pentru a evita blocajele și suprapunerile.
- **Ritm responsabil și etapizat cu evaluare sistematică** – o reformă bună necesită timp, planificare și implementare graduală, fundamentată pe analize de impact periodice.

## 2.3 Principiile și obiectivele de bază ale reformei

Pentru a transpune orientările strategice în rezultate concrete, Modelul CALM fixează o serie de principii și obiective clare, măsurabile și orientate direct spre sprijinirea comunităților locale. Întrucât fragmentarea și capacitatea instituțională redusă - reprezintă vulnerabilități istorice ale sistemului

administrativ autohton, stabilirea acestor priorități urmărește transformarea primăriilor în poli reali de dezvoltare. Principiile și obiectivele de mai jos nu vizează doar simplificarea procedurilor juridice, ci edificarea unui ecosistem administrativ flexibil, capabil să răspundă cerințelor modernizării și integrării europene.

### 2.3.1 Obiectivele reformei

Obiectivele reformei administrației publice locale trebuie să fie centrate pe cetățean și comunitate, nu pe comoditatea administrativă. Ele urmăresc consolidarea democrației locale, asigurarea accesului echitabil la servicii și crearea unor colectivități viabile financiar și administrativ.

- Prioritatea intereselor omului și comunităților locale – confortul și bunăstarea cetățenilor, nu simpla eficiență administrativă.
- Consolidarea democrației, autoguvernării și autonomiei locale – protecție împotriva riscului de revenire la „verticala puterii”.
- Respectarea și protejarea drepturilor omului – garantarea standardelor democratice și constituționale.
- Aplicarea principiului subsidiarității (Carta Europeană a Autonomiei Locale) – servicii publice prestate de autoritățile cele mai apropiate de cetățean.
- Acces la servicii publice diversificate și calitative – indiferent de mărimea localității sau numărul de populație.
- Stoparea/încetinirea depopulării comunităților rurale și urbane – oferirea de perspective și speranță pentru revitalizarea satelor.
- Asigurarea reprezentării directe a cetățenilor – egalitate și echitate în accesul la servicii și în exercitarea drepturilor constituționale.
- Crearea unui sistem administrativ-teritorial flexibil și eficient – focusat pe cetățean, democrație locală și identitate comunitară.
- Consolidarea capacităților financiare și administrative ale APL – reducerea dependenței de subvenții și creșterea capacității de autofinanțare.
- Creșterea eficienței prin instrumente de asociere și cooperare intercomunitară – adaptate la necesitățile locale.
- Garantarea autonomiei decizionale – deciziile să fie luate cât mai aproape de cetățean.
- Informatizarea sistemului și simplificarea procedurilor administrative – digitalizare și reducerea birocrăției.

### 2.3.2 Principiile de bază ale reformei

Principiile reformei definesc modul în care aceasta trebuie implementată: gradual, transparent, incluziv și adaptat realităților Republicii Moldova. Ele reprezintă garanția că reforma nu va fi impusă mecanic, ci construită organic, cu participarea tuturor actorilor relevanți. În special, menționăm următoarele principii de bază:

- Recunoașterea necesității unei reforme veritabile – bazată pe descentralizare reală, nu pe amalgamări grăbite.
- Pregătirea minuțioasă și asigurarea condițiilor vitale – infrastructură, comunicații, ghișeu unic, e-guvernare.
- Flexibilitate și complexitate – oferirea de alternative și dreptul APL de a decide.
- Caracter voluntar și consens social/politic larg – evitarea impunerii și a radicalismului.
- Evoluție etapizată – reformă graduală, adaptată realităților.
- Incluziune – implicarea tuturor actorilor relevanți: CALM, APL, APC, societatea civilă, mediul de afaceri, mediul academic, parlamentari, partide politice, minorități și grupuri vulnerabile.
- Elaborarea de soluții proprii – conectate la realitățile Republicii Moldova.
- Transparență și dezbatere publică largă – consultări autentice cu cetățenii și CALM.
- Dialog permanent cu APL și CALM – parteneriat instituțional constant.
- Evaluare continuă pe baza datelor și informațiilor reale – monitorizarea impactului reformei.
- Evitarea abordărilor radicale și aventurilor peste noapte – reformă responsabilă și adaptată.

## 2.4 Principalele direcții și recomandări de politici pentru reforma administrației locale

În viziunea CALM, reforma administrației publice locale trebuie să fie sustenabilă, etapizată și consensuală, conectată la realitățile Republicii Moldova și la principiile europene. Ea urmărește consolidarea autonomiei democratice, creșterea capacității administrative și stimularea cooperării intercomunale, evitând costurile sociale și politice ale reformelor impuse.

Pentru transpunerea în practică a obiectivelor și asigurarea unei tranziții administrative de succes, CALM propune un pachet coerent de recomandări politice și măsuri sectoriale concrete. Aceste propuneri au fost formulate de jos în sus, colectând expertiza aleșilor locali și a specialiștilor, și sunt corelate cu bunele practici ale statelor membre ale Uniunii Europene. Ele oferă soluții aplicabile atât pentru consolidarea financiară curentă, cât și pentru redesenarea de substanță a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri în Republica Moldova. În special, Viziunea/Modelul CALM propune următoarele direcții și recomandări prioritare:

- **Autonomie și democrație locală** - transfer real de competențe, descentralizare fiscală, revizuirea sistemului financiar și discreție organizațională. Reforma trebuie să garanteze capacitatea de decizie și gestionare a APL, fără reducerea drastică a numărului de unități administrativ-teritoriale.
- **Reformă teritorială graduală și voluntară** - implementare etapizată, sprijin pentru cooperarea intercomunitară și fuziuni benevole, revizuirea rolului raioanelor prin regionalizare și crearea unor regiuni veritabile (NUTS 2), capabile să gestioneze fonduri europene.
- **Municipalizare și poli de dezvoltare (modelul mun. Chișinău)** - creșterea rolului orașelor-centre raionale, ca poli regionali/microregionali, transformarea lor în municipii extinse, coordonând comunitățile din jur și oferind servicii publice modernizate.
- **Asociere și cooperare intercomunitară:** promovarea pe scară largă a formelor de asociere și cooperare, ca instrumente principale pentru creșterea capacității administrative, furnizarea serviciilor publice complexe și accesul la fonduri naționale și europene. Satele își păstrează primăria și consiliul local, iar statul trebuie să înlocuiască logica punitivă cu stimulente – granturi de coeziune pentru comunitățile care își unifică voluntar serviciile.
- **Clarificarea competențelor și descentralizare asimetrică** - stabilirea unor mecanisme clare de coordonare între niveluri de autoguvernare și între autorități, codificarea atribuțiilor în legislație conform principiilor OCDE și ale Consiliului Europei (subsidiaritate, proporționalitate, corespondență). Astfel încât descentralizarea să fie flexibilă și adaptată contextului local, promovând o guvernare eficientă pe mai multe niveluri.
- **Revizuirea și consolidarea sistemului de dezvoltare regională și accesului la fonduri.** Întărirea, revizuirea și dezvoltarea capacităților instituționale ale Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR) și consolidarea instrumentelor de cofinanțare și prefinanțare pentru proiecte europene, pentru a sprijini eficient APL-urile în reducerea disparităților teritoriale.
- **Infrastructură și e-guvernare** - prioritizarea investițiilor în conectivitate rutieră și digitală, dezvoltarea serviciilor electronice pentru reducerea birocrăției și creșterea accesibilității.
- **Protecția administrației locale** - limitarea controalelor abuzive, menținerea echilibrului între responsabilitate și legalitate, protejarea funcționarilor conform Cartei Europene a Autonomiei Locale.
- **Participare civică și capital social** - politici bazate pe date empirice, consultări publice și implicarea colectivităților locale pentru diversificarea opțiunilor și acceptarea largă a reformei.

Următoarele secțiuni în textul prezentului document abordează principalele elemente și aspecte conceptuale în viziunea CALM, ale reformei descentralizării, cu argumente și pledoarie pentru autorități locale fortificate prin descentralizare efectivă și autonomie reală, fundamentele constituționale, direcțiile cheie (anexa nr. 1) în Modelul CALM pentru reforma / modernizarea administrației publice locale și recomandările de acțiuni concrete de implementare a reformei/modernizării administrației publice locale.

## 2.5. Rezultate așteptate

Implementarea integrală a Modelului CALM urmărește transformarea administrației publice locale din Republica Moldova într-un sistem eficient, democratic și rezilient, capabil să răspundă nevoilor colectivităților locale. Starea țintă vizează următoarele **rezultate structurale**:

1. Autonomie locală reală și funcțională - autoritățile locale dispun de competențe clar delimitate, resurse financiare proporționale și libertate decizională reală, fără interferențe nejustificate din partea autorităților centrale. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale atinge minimum 40%.
2. Primării fortificate și profesioniste - aparatul administrativ local este profesionalizat, remunerat echitabil și capabil să planifice și să implementeze politici publice adaptate specificului comunitar, inclusiv prin utilizarea instrumentelor de e-guvernare și m-guvernare.
3. Democrație locală consolidată - cetățenii participă activ la procesul decizional local, mecanismele de consultare publică sunt instituționalizate și funcționale, iar transparența în gestionarea resurselor publice locale este garantată prin sisteme de monitorizare cu indicatori clari.
4. Teritoriu echilibrat și coeziv - disparitățile de dezvoltare între unitățile administrativ-teritoriale sunt reduse prin mecanisme transparente de egalizare fiscală, cooperare intercomunitară funcțională, delegare administrativă și poli de creștere regionali consolidați.
5. Aliniere la standardele europene - sistemul de administrație publică locală al Republicii Moldova respectă integral prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și recomandările Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, constituind un fundament solid pentru procesul de integrare europeană.

## III. Cadrul conceptual și constituțional al reformei

### 3.1 Descentralizarea: element cheie al creșterii economice și dezvoltării

CALM propune o Viziune cuprinzătoare de reformă a administrației publice locale, fundamentată pe experiența și bunele practici internaționale, dar și pe realitățile instituționale ale Republicii Moldova. Viziunea, promovează o abordare graduală și pragmatică, orientată către consolidarea autonomiei locale și către crearea unui sistem administrativ eficient și rezilient. În același timp, aceasta urmărește să evite polarizarea politică sau socială, facilitând construirea unui consens larg între actorii relevanți, condiție esențială pentru succesul și sustenabilitatea reformei.

Ținând cont de realitatea administrativă și teritorială din Republica Moldova, de beneficiile, dar și de provocările procesului de descentralizare, Modelul CALM propune crearea unui sistem de APL autonom și eficient, capabil să răspundă nevoilor colectivităților și să susțină dezvoltarea teritorială durabilă prin consolidarea autonomiei locale, întărirea graduală a capacității administrative și instituționale a autorităților administrației publice locale, precum și prin aprofundarea descentralizării administrative și fiscale.

Studiul comparativ „*Patterns of Local Autonomy in Europe*”<sup>1</sup> 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 este corelată pozitiv cu performanța sistemului, în special autonomia financiară, extinderea domeniilor de politici și puterea discreționară a autorităților locale<sup>2</sup>. Prin urmare, descentralizarea nu trebuie privită doar ca un transfer formal de competențe, ci ca un proces complex care necesită resurse economice, capital social și sprijin politic. Lipsa resurselor nu justifică neaplicarea descentralizării; dimpotrivă, descentralizarea contribuie la creștere economică și dezvoltare.

Descentralizarea este susținută pentru multiple avantaje: apropierea administrației de cetățeni, responsabilitatea democratică directă, consolidarea legitimității, economiile de scară prin autorități

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Ladner et al., 2019, p. 339

locale multifuncționale, guvernarea pe mai multe niveluri, dezvoltarea identității locale și a încrederii în instituții, precum și promovarea spiritului civic și a inovării locale.<sup>3</sup>

### 3.2 Principiile directoare ale OCDE pentru o descentralizare eficientă

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 sens.<sup>4</sup>

Pentru cetățeni, administrația locală se traduce prin activitățile concrete ale autorităților și prin gradul de discreție de care dispun acestea. Democrația locală presupune nu doar alegeri libere, ci și responsabilitatea consiliilor locale de a stabili prioritățile de politici, astfel încât cetățenii să aibă o alegere reală între alternative.

Pentru o descentralizare eficientă OCDE a formulat zece principii directoare:

1. Clarificarea responsabilităților – atribuirea explicită și comprehensibilă a sarcinilor între nivelurile de guvernare, inclusiv pentru funcțiile de finanțare, reglementare, implementare și monitorizare (Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 4 alin. 4).
2. Asigurarea finanțării corespunzătoare – alinierea resurselor financiare la responsabilități, evitând atribuțiile subfinanțate (Carta, art. 9 alin. 2).
3. Consolidarea autonomiei fiscale – dezvoltarea surselor proprii de venituri pentru a susține responsabilitatea și echilibrul financiar (Carta, art. 9 alin. 1-4).
4. Consolidarea capacităților subnaționale – programe de formare a personalului, recrutare competitivă și promovare pe criterii de merit (Carta, art. 6).
5. Mecanisme de coordonare între niveluri de administrare – platforme de dialog, consilii fiscale și comisii consultative pentru gestionarea responsabilităților partajate (Carta, art. 4 alin. 6; art. 5; art. 9 alin. 6).
6. Sprijinirea cooperării intercomunitare – finanțări comune, servicii comune, parteneriate rural-urban și guvernare metropolitană pentru creșterea incluziunii și eficienței.
7. Promovarea guvernării inovative și participative – implicarea cetățenilor prin transparență, acces la informații și bugetare participativă.
8. Valorificarea descentralizării asimetrice – abordare voluntară, bazată pe dialog, transparență și acorduri între toate părțile interesate.
9. Îmbunătățirea monitorizării și transparenței – sisteme simple de colectare a datelor și evaluare a performanței. Cadru minim KPI (key performance indicator) propus: (1) ponderea veniturilor proprii în bugetele locale (țintă: min. 30-40%); (2) numărul de competențe delegate integral finanțate (țintă: 100%); (3) durata medie a controalelor administrative (țintă: max. 30 zile); (4) numărul de consultări publice documentate per UAT/an (țintă: min. 1).
10. Consolidarea sistemelor de egalizare fiscală – politici integrate pentru reducerea disparităților teritoriale și stimularea dezvoltării regionale (Carta, art. 9 alin. 5).

<sup>3</sup> 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, p. 280; Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609-632.

<sup>4</sup> [https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights\\_decentralisation-Final.pdf](https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf)

Notă: Descentralizarea este multidimensională, incluzând dimensiuni politice, administrative și fiscale, interdependente între ele. Autonomia politică și administrativă este insuficientă fără autonomie fiscală, iar descentralizarea fiscală este lipsită de sens fără competențe și responsabilități reale.

### 3.3 Carta Europeană a Autonomiei Locale și recomandările CALRCE

În analizele recente privind starea democrației locale în Republica Moldova, Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CALRCE) a salutat progresele realizate în implementarea recomandărilor anterioare, inclusiv colaborarea îmbunătățită între autoritățile centrale și locale, măsuri de consolidare a descentralizării fiscale și angajamentul pentru reformă teritorială în contextul Strategiei naționale de reformă a administrației publice

Totodată, Congresul a subliniat probleme structurale persistente, precum competențele locale neclare și suprapuse, autonomia financiară limitată și povara administrativă excesivă, recomandând clarificarea sistemului de competențe și întărirea cadrului de consultare a autorităților locale. În ansamblu, Congresul a concluzionat că **decentralizarea trebuie aprofundată și că autoritățile moldovenești trebuie să acorde resurse adecvate și libertate sporită de acțiune administrațiilor locale pentru a-și exercita atribuțiile eficient și în conformitate cu standardele Consiliului Europei.**

Modul în care teritoriul Republicii Moldova este organizat din punct de vedere administrativ, reglementarea competențelor autorităților publice locale, mecanismele defectuoase ale descentralizării - cu certitudine reclamă o reformă. În același timp, un fenomen care prinde contur este paradoxul capacității administrative. Unități administrativ-teritoriale de mici dimensiuni demonstrează eficiență administrativă și transpunerea în practică a principiilor democrației locale.

Discursul privind descentralizarea a cunoscut un grad variabil de includere în agenda publică și politică, de la un interes și o atenție sporită în perioada 2012-2015 la o fază de estompare în perioada 2015-2021. Dacă în programele de guvernare/planurile de acțiune/ale guvernelor anterioare - descentralizarea și autonomia locală au fost incluse în mod proeminent printre priorități, planurile guvernelor mai recente, abia dacă au abordat aceste aspecte. Starea de fapt este ilustrată și de faptul că Comisia Paritară, principala platformă creată pentru coordonarea reformei de descentralizare, se manifestă mai mult formal, fiind convocată extrem de rar, deși o lege organică (nr. 435/2006) prevede ca o astfel de platformă să fie menținută activă. În plus, în Recomandarea privind starea democrației locale și regionale în Republica Moldova (Recomandarea 436 (2019)), Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei și-a exprimat îngrijorarea că Strategia Națională de Descentralizare, precum și Foaia de parcurs pentru implementarea Recomandării 322 (2012), cosemnată de Congresul Consiliului Europei și Guvernul Republicii Moldova, a fost implementată doar într-o mică măsură. De asemenea, a constatat că nivelul de autonomie locală pare să fie erodat de o tendință de recentralizare; în plus, Recomandările 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018) ale Congresului nu au fost puse în aplicare în totalitate.

Iar în ultima, **Recomandarea Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei din 2025** privind starea democrației locale în Republica Moldova, Congresul a salutat progresele realizate în implementarea recomandărilor anterioare, inclusiv colaborarea îmbunătățită între autoritățile centrale și locale, măsuri de consolidare a descentralizării fiscale și angajamentul pentru reformă teritorială în contextul Strategiei naționale de reformă a administrației publice, însă, totodată, Congresul a subliniat **probleme structurale persistente**, precum **competențele locale neclare și suprapuse, autonomia financiară limitată și povara administrativă excesivă, recomandând clarificarea sistemului de competențe și întărirea cadrului de consultare a autorităților locale.** În ansamblu, Congresul a concluzionat că **decentralizarea trebuie aprofundată și că autoritățile moldovenești trebuie să acorde resurse adecvate și libertate sporită administrațiilor locale pentru a-și exercita atribuțiile eficient și în conformitate cu standardele Consiliului Europei.**

În această perspectivă, descentralizarea nu trebuie concepută exclusiv ca un transfer formal de competențe de la nivelul central către cel local, ci ca un proces complex de reconfigurare a raporturilor dintre nivelurile de guvernare, care presupune alinierea responsabilităților cu resursele financiare adecvate, clarificarea domeniilor de competență, reducerea suprapunerilor instituționale și dezvoltarea mecanismelor de cooperare interinstituțională.

Viziunea propusă vizează, totodată, creșterea capacității funcționale a primăriilor, prin profesionalizarea aparatului administrativ local, dezvoltarea instrumentelor moderne de management public și consolidarea autonomiei fiscale, astfel încât autoritățile locale să poată planifica și implementa politici publice adaptate specificului colectivităților pe care le reprezintă. În acest sens, primăriile devin actori centrali ai dezvoltării locale, contribuind la creșterea calității serviciilor publice, la stimularea participării cetățenilor și la consolidarea democrației locale.

Consolidarea colectivităților locale trebuie să se bazeze pe responsabilitate democratică și pe mecanisme eficiente de coordonare între nivelurile de guvernare, astfel încât administrația publică locală să devină un pilon esențial al guvernării democratice și al dezvoltării teritoriale echilibrate.

**Prin urmare, având în vedere amploarea reformei și importanța acesteia pentru generațiile viitoare, este imperios necesară consultarea preliminară a viitorului concept de reformă a APL, care va fi promovat de către Guvern, și a prezentei viziuni a CALM, de către Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului European (CALRCE), precum și examinarea în cadrul Comisiei paritare pentru descentralizare. De asemenea, va fi necesară efectuarea analizelor de impact ale conceptului de reformă consolidat, înaintea aprobării finale.**

### **3.4. Fundamentele constituționale și normele dreptului internațional, care stau la baza organizării și funcționării administrației publice locale**

Edificarea unui sistem administrativ modern și eficient nu se poate realiza în afara unui cadru juridic riguros, care să garanteze respectarea democrației locale și a drepturilor colectivităților teritoriale. Din această perspectivă, orice demers de reformă sau reorganizare a autorităților publice din Republica Moldova trebuie să își extragă legitimitatea din Legea Supremă a țării și din tratatele internaționale fundamentale la care statul este parte. Acest capitol menționează principalii piloni constituționali și standardele europene care trasează limitele de acțiune ale legislatului și protejează autonomia locală, financiară și administrativă, împotriva oricăror ingerințe sau tendințe de recentralizare (a se vedea analiza lor detaliată în anexa nr. 2).

#### 3.4.1 Actele normative de bază

Reforma administrației publice locale (APL) trebuie să respecte strict Constituția, jurisprudența Curții Constituționale și Carta Europeană a Autonomiei Locale. Conform articolului 8 din Constituție, Republica Moldova este obligată să respecte tratatele la care este parte. Carta garantează dreptul colectivităților la autoadministrare, alegerea organelor locale, exercitarea propriilor puteri, protecția resurselor financiare și accesul la justiție în cazul amestecului guvernamental. Articolul 109 din Constituție consfințește principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților locale și consultării cetățenilor, principii ce trebuie interpretate în deplină concordanță cu normele Cartei.

#### 3.4.2 Statutul constituțional al administrației publice locale

APL reprezintă un element structural de bază al regimului constituțional, fiind o emanație directă a puterii poporului instituită pentru promovarea intereselor generale ale populației din unitățile administrativ-teritoriale (UAT). Autonomia locală funcționează ca o contrapondere eficientă în raport cu administrația centrală. Legitimitatea autorităților locale provine exclusiv din voința alegătorilor. Prin urmare, numirea ori destituirea aleșilor locali de către o autoritate centrală sau terță contravine flagrant principiilor constituționale ale autonomiei și suveranității naționale.

#### 3.4.3 Marja de apreciere a Parlamentului în cazul reformei APL

În calitate de organ reprezentativ suprem și unică autoritate legislativă, Parlamentul deține competența exclusivă de a reglementa prin lege organică organizarea teritorială și regimul general al autonomiei locale. Deși legislativul are dreptul constituțional de a adopta, modifica sau abroga legi, marja sa de apreciere nu este nelimitată. Măsurile adoptate nu pot submina și nu pot goli de conținut principiile fundamentale ale APL garantate de articolul 109 din Constituție.

#### 3.4.4 Principiul autonomiei locale

Conform Cartei Europene, autonomia locală reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților locale de a gestiona, în nume propriu și sub propria răspundere, o parte importantă a treburilor publice în interesul populației. Acest principiu implică:

- Constituirea autorităților locale prin alegeri;

- Reglementarea exclusiv prin lege a competențelor;
- Autonomie financiară;
- Dreptul de a crea servicii publice adaptate nevoilor comunității.

Guvername de principiul proporționalității, competențele acordate prin lege trebuie corelate direct cu resursele financiare necesare exercitării lor adecvate.

#### 3.4.5 Autonomia financiară și bugetele locale

Bugetul local este instrumentul principal de conducere economico-financiară a UAT, iar structura sa reflectă gradul real de autonomie față de centru. Conform articolului 132 din Constituție, taxele și impozitele locale sunt stabilite autonom de organele reprezentative locale.

Articolul 9 din Cartă stipulează că resursele financiare ale APL trebuie să fie proporționale cu competențele legale, diversificate, evolutive și gestionate liber. Deși legislativul poate impune anumite limite macroeconomice globale, plafonarea restrictivă a taxelor locale aduce atingere autonomiei financiare și procesului de responsabilizare locală.

#### 3.4.6 Consultarea APL prin structurile sale reprezentative

Articolul 4 alin. (6) din Cartă și articolul 109 din Constituție impun o obligație procedurală clară: autoritățile centrale trebuie să consulte structurile reprezentative ale APL în timp util și în mod adecvat privind repartizarea resurselor sau orice modificare legislativă cu impact direct asupra comunităților. Consultarea constituie un instrument juridic obligatoriu ce presupune un dialog autentic, asumat cu bună-credință. Deși Parlamentul nu este obligat să implementeze *ad litteram* opinia APL, acesta trebuie să prezinte argumente suficiente și convingătoare atunci când decide să nu o ia în considerare.

#### 3.4.7 Descentralizarea administrativă

Autonomia locală reprezintă dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele fără amestecul centrului, în timp ce descentralizarea este sistemul care face posibil acest drept. Descentralizarea administrativă și bugetară presupune transferul efectiv de competențe, servicii publice și resurse de la nivel central către autoritățile locale autonome alese. Acest proces stimulează performanța economică și implicarea directă a colectivităților în soluționarea problemelor proprii.

#### 3.4.8 Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit

Participarea directă a cetățenilor la gestionarea treburilor publice este un pilon democratic fundamental, reflectat în preambulul Cartei. Articolul 109 din Constituție integrează consultarea cetățenilor în însăși esența autonomiei locale. Deși se pot utiliza instrumente variate (sondaje, ședințe publice, petiții), cel mai adecvat mecanism constituțional pentru exprimarea voinței reale a colectivității într-o problemă locală de interes major rămâne referendumul local. Referendumurile organizate de autoritățile locale trebuie să vizeze chestiuni aflate în sfera lor de competență legală, iar deciziile privind admisibilitatea acestora trebuie luate fără întârziere.

#### 3.4.9 Consultarea cetățenilor în contextul amalgamării voluntare

Amalgamarea voluntară – definită de Legea nr. 225/2023 ca un proces benevol de comasare a două sau mai multor UAT de nivelul întâi – determină o modificare directă a limitelor teritoriale locale. În conformitate cu articolul 5 din Cartă, orice modificare a granițelor administrative impune consultarea prealabilă indispensabilă a colectivităților vizate, referendumul fiind procedura preferabilă și ideală. Deși Legea nr. 225/2023 folosește o formulare generală privind consultarea locuitorilor, obligativitatea unui referendum local reiese din interpretarea corelată a articolelor 2, 39, 75, 109 și 112 din Constituție. Modificarea granițelor este o problemă de interes și importanță majoră (deosebită), iar formele sporadice de consultare (ședințe, sondaje) **nu pot substitui legitimitatea democratică a referendumului**. Întrucât APL nu este subordonată ierarhic centrului, acestea nu poate fi invalidate printr-o decizie politică a Parlamentului fără a încălca suveranitatea populară și esența autonomiei locale. Aceste vicii de constituționalitate devin și mai stringente în ipoteza unei eventuale treceri la o amalgamare normativă (forțată).

## **IV. Descentralizare asimetrică – o abordare inteligentă și viabilă pentru Republica Moldova**

În dezbateră internă despre **Guvernanța pe mai multe niveluri** în contextul reformei APL din Republica Moldova, descentralizarea asimetrică apare ca o soluție puțin studiată, dar care merită o

atenție deosebită, deoarece ar putea reconcilia identitatea locală cu eficiența administrativă. Spre deosebire de modelul simetric, unde toate primăriile au aceleași obligații indiferent de capacitate, abordarea asimetrică adaptează competențele la realitățile fiecărei comunități.

De fapt, descentralizarea asimetrică nu doar că evită traumele comasării forțate, ci oferă o cale inteligentă de reformă: păstrează identitatea locală, reduce tensiunile politice, crește eficiența administrativă și menține comunitățile vii. Ea este **o soluție europeană adaptată realităților Moldovei, care poate transforma reforma dintr-o amenințare într-o oportunitate.**

Esența și **principalele elemente ale descentralizării asimetrice**, conform studiilor și literaturii de specialitate, se rezumă la următoarele principii de bază:

- **Competențe diferențiate** - orașele și centrele regionale gestionează politici complexe (educație, spitale, transport, investiții), în timp ce primăriile rurale se concentrează pe servicii de proximitate (educație preșcolară, drumuri locale, cultură, sport, amenajarea teritoriului etc.).
- **Asociere și cooperare intercomunitară** - satele își păstrează primării și consiliile locale, dar angajează în comun specialiști, prin centre de servicii asociative/asociații de dezvoltare intercomunală/delegare de servicii etc. Identitatea rămâne locală, eficiența se mută la nivel microregional/regional.
- **Primăria ca hub de servicii** - prin ghișee unice, cetățeanul primește servicii centrale chiar în primăria satului, evitând depopularea și sentimentul de abandon.
- **Subsidiaritate reală** - decizia rămâne locală, execuția se profesionalizează la nivel asociativ sau regional/microregional.

Descentralizarea asimetrică aduce o serie de avantaje esențiale pentru comunități, combinând păstrarea identității locale cu creșterea eficienței administrative. În special:

1. **Evitarea efectelor psihologice negative ale comasării forțate.** În loc să provoace traume comunitare prin desființarea primăriilor, abordarea asimetrică păstrează statutul juridic și simbolic al localităților. Astfel, primării, consiliile locale și cetățenii nu mai percep reforma ca pe o amenințare, ci ca pe o oportunitate de colaborare. Rezistența se transformă în implicare constructivă, iar comunitățile rămân atașate de instituțiile lor.
2. **Neutralizarea tensiunilor politice.** Prin menținerea personalității juridice a localităților, reforma nu mai devine un teren de confruntare politică. Primării își păstrează legitimitatea, iar cetățenii continuă să se raporteze la autoritățile lor locale. Aceasta reduce riscul de proteste, blocaje parlamentare și polarizare socială, creând un climat favorabil pentru implementarea graduală a schimbărilor. Un aspect extrem de important în condițiile actuale din Republica Moldova și situației social-politice destul de tensionate.
3. **Creșterea eficienței serviciilor prestate prin cooperare.** În loc să multiplieze costurile și să fragmenteze resursele, descentralizarea asimetrică permite organizarea de **centre de servicii comune**. Mai multe localități pot împărți specialiști și infrastructură, obținând economii de scară fără a pierde identitatea. Astfel, calitatea serviciilor crește, iar administrația devine mai profesionistă și mai eficientă.
4. **Menținerea satului viu și reducerea exodului.** Păstrarea instituției primăriei, chiar **cu competențe adaptate**, are un rol esențial în menținerea coeziunii sociale. Primăria rămâne „inima comunității”, locul unde cetățeanul găsește sprijin și servicii. Aceasta previne sentimentul de abandon și contribuie la reducerea depopulării, oferind tinerilor motive să rămână sau să se întoarcă în localitățile lor.

Prin urmare, subsidiaritatea nu depinde de mărimea localității, ci de resurse, dreptul la asociere și recunoașterea rolurilor diferite. Pentru Moldova, unde satul este nucleul social, **descentralizarea asimetrică reprezintă singura cale de reformă europeană sustenabilă, evitând politizarea și discreditarea procesului.**

## V. Reevaluarea conceptuală a urbanizării în Reforma APL: între modernizarea ruralului și riscul ruralizării urbane

În procesul de proiectare a reformei administrativ-teritoriale din Republica Moldova, conceptul de „urbanizare” este adesea invocat ca argument central pentru justificarea amalgamării sau comasării localităților. Totuși, interpretarea acestui fenomen suferă de o viciere de perspectivă care riscă să producă efecte diametral opuse celor declarate de proiectanți.

Pentru ca o reformă structurală să asigure o modernizare durabilă, este esențială clarificarea acestui concept, delimitând urbanizarea incluzivă de riscul major de degradare urbanistică și economică din teritoriu.

### 5.1 Distorsionarea Conceptului - Urbanizarea ca Migrație vs. Urbanizarea ca Standard de Viață

Tradițional, procesul de urbanizare a fost perceput în mod simplist și mecanic, fiind redus la fenomenul de migrație masivă a populației din zonele rurale către marile aglomerări urbane, un indicator interpretat liniar ca sinonim al progresului și modernizării. În contextul reformei APL, această viziune este nu doar incompletă, ci și profund riscantă.

Urbanizarea autentică nu poate fi confundată cu asfixierea sau depopularea planificată a satelor și nici cu dizolvarea vieții rurale în structuri administrative artificiale. Ea nu presupune transplantarea fizică și forțată a comunităților rurale în orașe, ci **infuzia calităților, serviciilor și oportunităților specifice mediului urban direct în interiorul spațiului rural.**

O urbanizare corect înțeleasă funcționează ca un proces de integrare structurală și echilibru teritorial. Obiectivul strategic este asigurarea echității sociale: toți cetățenii, indiferent de localizarea lor geografică pe hartă, trebuie să beneficieze de servicii publice și oportunități economice comparabile cu cele din mediul urban. Acest proces inclusiv nu desființează comunitățile rurale, ci le revitalizează, exportând atributele modernității (utilități, educație, sănătate, tehnologie) către periferie, fără a le șterge identitatea și valorile.

### 5.2. Riscul inversării paradigmei - ruralizarea mediului urban

Atunci când reforma administrativă este implementată mecanic, sub paravanul unei „urbanizări” de birou, apare un risc sistemic major: **pericolul ca o fuziune radicală și nepregătită să conducă la ruralizarea mediului urban, în loc de urbanizarea mediului rural.**

Atunci când o fuziune se realizează exclusiv pe hârtie, prin decretarea unui oraș-centru drept nucleu administrativ pentru zeci de sate înconjurătoare lipsite de infrastructură de conectivitate, dinamica dezvoltării se inversează prin trei vectori principali de presiune:

- **Diluarea și sufocarea bugetară.** Resursele financiare și așa precare ale unui oraș de dimensiuni medii (centru raional) vor fi dispersate și risipite pentru a acoperi golurile imense și urgente din satele periferice atașate (drumuri de pământ, rețele utilitare avariate, instituții subpopulate). Rezultatul direct va fi stoparea proiectelor de modernizare din orașul-nucleu.
- **Suprasolicitarea serviciilor publice urbane.** Concentrarea administrativă va forța populația din sate să migreze periodic către oraș pentru servicii medicale, educaționale și birocratice. În lipsa unor investiții masive prealabile de extindere, spitalele, școlile, grădinițele și rețelele de utilități din orașe vor intra în colaps operațional, pierzându-și fluiditatea și calitatea urbană.
- **Uniformizarea structurii economice** – reducerea diversității și a diferențelor dintre sectoare, ceea ce duce la o economie mai puțin variată și mai vulnerabilă. În loc ca orașul să acționeze ca un pol de atracție pentru industrii procesatoare, servicii sau tehnologie, noua mega-unitate administrativă va fi dominată structural de o economie agrară de subzistență, diluând funcția istorică de motor economic regional a orașului.

[Amalgamare Forțată fără Resurse]

În concluzie, urbanizarea autentică nu construiește bariere administrative și nu adâncește clivajul dintre centru și periferie, ci creează poduri funcționale care îmbogățesc ambele medii. Prezentarea reformelor teritoriale radicale și a amalgamării forțate ca fiind măsuri de „urbanizare” reprezintă o distorsionare a conceptului. **O reformă care îndepărtează serviciile de cetățeni și privează satele de resurse proprii nu urbanizează teritoriul, ci generează deșertificare instituțională la periferie**

și retrogradează micile orașe la statutul de „mega-sate” administrative, uniformizând deficitul de resurse la nivel național.

## VI. Organizarea administrativ-teritorială în viziunea CALM - o structură administrativă modernă, europeană și incluzivă

Pentru a depăși blocajele istorice și eșecurile tentativelor anterioare de reformă, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) propune o arhitectură administrativă modernă, pe deplin compatibilă cu standardele și bunele practici europene. Spre deosebire de modelele de amalgamare mecanică și radicală, această viziune nu distruge comunitățile, ci le conectează și le fortifică prin aplicarea strictă a principiului subsidiarității și al autonomiei locale.

Modelul structural propus de CALM se fundamentează pe **trei piloni strategici complementari**, proiectați să asigure echilibrul perfect între eficiența economică și reprezentarea democratică a cetățeanului.

### **Pilonul 1. Regionalizarea strategică - trecerea de la raioanele sovietice la regiuni de coeziune europene.**

Actualele raioane – o moștenire structurală a sistemului sovietic – s-au dovedit a fi structuri administrative adesea redundante, masiv politizate și ineficiente, devenind incapabile în formatul actual să răspundă nevoilor de modernizare. Schimbarea de paradigmă la nivelul II presupune desființarea treptată a acestei verigi intermediare și trecerea la o regionalizare veritabilă.

- **Platforme pentru proiecte majore.** Regionalizarea este absolut esențială pentru atragerea și gestionarea fondurilor europene de preaderare și coeziune. Doar unitățile teritoriale mari dețin anvergura demografică și economică necesară pentru a implementa proiecte majore de infrastructură regională (autostrăzi, rețele interconectate de apă și canalizare, managementul deșeurilor).
- **Alinierea obligatorie la Standardele NUTS 2.** Regiunile de Dezvoltare actuale trebuie transformate din simple entități statistice în platforme administrative și economice funcționale. Acest pas va asigura un management eficient al fondurilor structurale și va pregăti Republica Moldova pentru standardele europene de organizare teritorială. Numărul maximal al unor astfel de regiuni nu poate fi mai mare de 5.
- **O opțiune valabilă** care ar putea fi examinată în cazul existenței unui consens larg la nivel de Parlament – eliminarea nivelului II de administrare și consolidarea rolului Agențiilor de Dezvoltare Regională.

### **Pilonul 2. Municipalizarea - orașele-reședință ca poli de creștere și ancore de dezvoltare.**

Municipalizarea presupune transformarea orașelor-reședință în municipii consolidate din punct de vedere financiar și administrativ după modelul municipiului Chișinău. Acestea nu trebuie să absoarbă satele din jur prin măsuri coercitive, ci să funcționeze ca magneti economici și furnizori de servicii pentru întreaga zonă rurală adiacentă.

**Poli de creștere regională și microregională.** Noile municipii consolidate devin centre economice capabile să atragă investiții private, să genereze locuri de muncă stabile și să dezvolte piețe locale puternice. Misiunea acestor poli urbani este de a oferi servicii publice avansate și specializate (spitale regionale moderne, instituții de învățământ competitive, transport intercomunitar integrat, centre culturale și asistență tehnică) la care locuitorii din sate să aibă acces facil, fără a fi nevoiți să-și părăsească localitatea de domiciliu.

### **Pilonul 3. Comunitățile locale (APL I) - celulele democratice de bază ale statului.**

Unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I, asistate de primării și consilii locale, au un rol fundamental și de neînlocuit în arhitectura statului, **indiferent de mărimea lor demografică**. Ele nu reprezintă o cheltuială birocratică, ci sunt celulele democratice esențiale de reprezentare directă a cetățenilor și a intereselor acestora.

**Garanția subsidiarității.** Fiind cea mai apropiată verigă de cetățean, APL I asigură rezolvarea problemelor acolo unde ele apar. Importanța strategică a primăriilor rurale a fost demonstrată indubitabil în ultimii ani prin gestionarea exemplară, direct în prima linie, a crizelor pandemice,

economice, energetice și a valurilor migraționale. Ele s-au dovedit a fi cele mai reziliente și adaptabile structuri ale statului.

**Păstrarea identității și reprezentării.** Ștergerea mecanică a primăriilor mici de pe hartă distruge democrația locală și lasă comunitățile fără voce în fața centrului. CALM susține cu tărie că o comunitate trebuie să-și păstreze dreptul istoric, constituțional și juridic la autoreprezentare.

**Instrumente de consolidare - dincolo de amalgamare – flexibilitate și asociere.**

Modelul CALM respinge abordările rigide, uniforme și forțate. Pentru atingerea eficienței administrative și atragerea resurselor, CALM propune o trusă de instrumente flexibile și complementare:

a) Amalgamarea voluntară guvernată de resurse și garanții.

Amalgamarea este recunoscută ca un instrument important de consolidare locală, însă ea trebuie să rămână **strict benevolă**. Unirea comunităților trebuie stimulată prin mecanisme financiare atractive (transferuri prioritare, acces la fonduri de investiții) și susținută prin **garanții ferme pe termen lung** – administrative, organizaționale, financiare și economice – care să asigure că localitățile care fuzionează nu își vor pierde identitatea, bugetele proprii și nu vor fi marginalizate de centrul noului cluster.

b) Descentralizarea asimetrică și instrumentele de asociere cooperativă.

Comasarea teritorială nu este singura cale spre modernizare. CALM propune valorificarea unor mecanisme europene flexibile, bazate pe parteneriat și delegare, care permit economii la scară fără distrugerea juridică a localităților:

- **Cooperarea intermunicipală (CIM) și Asociațiile de Dezvoltare Intercomunitară (ADI)** - permisă prin unirea resurselor mai multor primării pentru a crea și gestiona în comun servicii moderne (de exemplu: un singur serviciu de salubritate, pompieri locali, colectarea deșeurilor sau asistență juridică și audit pentru 5-6 sate vecine).
- **Delegarea de competențe și servicii.** Transferul contractual al unor atribuții complexe către orașele poli de creștere, însoțit de resursele financiare corespunzătoare.
- **Grupuri de Acțiune Locală (GAL).** Parteneriate public-private de succes care s-au dovedit deja eficiente în Republica Moldova pentru atragerea micilor investiții europene direct în infrastructura rurală și în afacerile locale.

**Modelul propus de CALM demonstrează că modernizarea administrativă a Republicii Moldova nu trebuie să se facă prin sacrificarea democrației locale sau prin depopularea satelor. Prin combinarea regionalizării strategice la nivel înalt cu municipalizarea inteligentă și cu stimularea asocierii voluntare a comunităților de bază, se obține o structură administrativă eficientă, rezilientă și profund europeană, capabilă să asigure o dezvoltare armonioasă a întregului teritoriu național.**

## VII. Analiză comparativă internațională: modele, experiențe și riscuri

Proiectarea și punerea în aplicare a unei reforme structurale a administrației publice locale (APL) nu se poate reduce la un simplu exercițiu de inginerie cartografică sau la preluarea liniară a unor șabloane legislative de succes din alte spații geografice. Pentru ca o astfel de transformare să fie viabilă și legitimă, este necesară înțelegerea profundă a particularităților specifice care definesc funcționarea comunităților. Instituțiile administrative nu operează într-un vid, ele sunt produsul direct al unei evoluții istorice și sunt organic legate de realitățile de ordin cultural, național, identitar, economic și social ale fiecărui stat.

Diferențele macro-structurale dintre Republica Moldova și statele avansate din Europa Occidentală, regiunea Baltică sau statele din arealul balcanic și caucazian sunt multidimensionale și profunde. În special:

- **Elementul cultural și național.** Comportamentul electoral, gradul de încredere în instituțiile statului și dinamica implicării civice diferă radical. Modelele bazate pe un consens social istoric și pe o cultură politică a cooperării nu pot prinde rădăcini într-un mediu marcat de polarizare acută, tensiuni latente și o neîncredere structurală în deciziile centrului politic. Cum este de fapt actualmente în Republica Moldova.
- **Dezvoltarea urbană și socio-economică (specificul rural predominant).** Republica Moldova păstrează un profil profund rural, cu o economie agrară fragmentată și cu o rețea de

sate mici a căror supraviețuire depinde direct de prezența fizică a unei autorități de proximitate. Spre deosebire de societățile hiper-urbanizate și industrializate, unde distanțele administrative sunt anulate de poli economici regionali puternici, în spațiul moldovenesc primăria rurală îndeplinește nu doar un rol birocratic, ci și unul de coeziune socială, mediere comunitară și asistență de urgență pentru o populație îmbătrânită și vulnerabilă.

- **Particularitățile geografice și de infrastructură.** Caracterizate prin drumuri deficitare, conectivitate precară și o digitalizare aflată încă în fază incipientă și/sau cu acces limitat/restricționat (ex. CUPS-urile sau e-APL), realitățile din teren fac ca simpla mărire a unităților administrativ-teritoriale (UAT) să izoleze fizic și social segmente întregi de populație rurală.

Prin urmare, apare necesitatea absolută a unei abordări foarte prudente în procesul de preluare sau copiere a modelelor externe. O copiere oarbă și forțată, realizată pe scurtătură, sub presiunea unor termene politice electorale și fără servicii asigurate, dar și fără o autonomie financiară prealabilă, **generează riscuri majore pentru stabilitatea democratică.**

În loc să aducă modernizarea și eficiența dorite, există riscul unui efect invers: **destructurarea democrației la firul ierbii, marginalizarea severă a satelor, transformarea APL în simple anexe electorale ale guvernării centrale, asfixierea economică a localităților periferice și chiar blocarea structurală a opoziției.** În acest sens, în continuare, prezintă interes și importanță specială, o analiză generală a principalelor blocuri de țări, care au realizat reforme teritoriale pe parcursul timpului și care sunt aduse chiar în caitate de exemple pentru Republica Moldova, fără a se lua în considerație impactul lor real asupra dezvoltării, mediului rural, democrației locale/naționale etc., precum și compatibilitatea lor cu specificul țării noastre. În continuare, se propune analiza generală a principalelor modele de reforme realizate și folosite ca exemple în contextul reformei din Moldova.

### **7.1 Modelul Europei de Est și al Caucazului (Georgia, Armenia, Ucraina)**

Statele din acest areal geografic și politic sunt marcate de asimetrii structurale similare cu cele din Republica Moldova, având economii fragile, rețele de infrastructură lipsă în afara capitalelor și un nivel limitat de prestare a serviciilor publice.

- **Lipsa toatală de decentralizare administrativă și financiară:** în aceste state, autonomia financiară a fost acordată doar la nivel declarativ. Veniturile proprii ale comunităților de bază au fost menținute la un nivel simbolic (sub 10-15% din necesar), restul fiind asigurat prin transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat.
- **Centralizarea resurselor de dezvoltare:** fondurile destinate infrastructurii, drumurilor și modernizării serviciilor au fost concentrate în totalitate în agenții sau fonduri naționale dirijate direct de ministere. Alocarea capitalului s-a făcut pe baza criteriului loialității politice, pedepsind comunitățile care votau diferit.
- **Subordonarea politică și blocarea opoziției:** prin controlul absolut asupra resurselor de dezvoltare, partidele aflate la putere la nivel guvernamental au instituit un regim de dependență totală. Primarii din opoziție s-au confruntat cu un blocaj financiar cronic, fiind incapabili să livreze proiecte de infrastructură elementare, fapt ce a redus dramatic șansele acestora de a câștiga noi mandate sau de a menține relevanța pluralismului politic local.

#### 7.1.1 Cazul Ucrainei – reforma de amalgamare (2014–2020).

Reforma administrativ-teritorială din Ucraina a fost prezentată ca un proces de modernizare și consolidare a comunităților locale („hromadi”). Totuși, în practică, aceasta a generat o serie de probleme structurale:

- **Amalgamarea forțată** - multe comunități au fost unite fără consultări reale, ceea ce a dus la pierderea identității locale și la nemulțumiri sociale.
- **Dependența financiară persistentă** - deși s-au creat unități mai mari, acestea au rămas dependente de transferurile de la centru, autonomia fiscală reală fiind limitată.
- **Politizarea și controlul central** - fondurile pentru dezvoltare au fost distribuite preferențial, în funcție de loialitatea politică față de guvern.

- **Impactul asupra mediului rural** - satele mici au fost marginalizate, iar accesul la servicii publice s-a îndepărtat fizic de cetățeni.
- **Instabilitatea socială** - ritmul accelerat și coercitiv al reformei a generat fracturi de încredere între comunități și autorități.

### 7.1.2 Cazul Armeniei – reforma administrativ-teritorială.

Armenia a inițiat începând cu 2016 un proces de fuziune a comunităților locale („consolidarea comunităților”), prezentat ca soluție pentru eficiență și reducerea costurilor. Totuși, realitatea a demonstrat o serie de probleme structurale:

- **Amalgamarea forțată și pierderea identității locale** - multe sate au fost unite în unități mari, fără consultări reale, ceea ce a generat nemulțumiri și sentimentul de alienare.
- **Autonomia financiară limitată** - veniturile proprii ale comunităților au rămas reduse, iar dependența de transferurile centrale a continuat.
- **Politizarea și controlul central** - distribuirea fondurilor pentru dezvoltare s-a făcut preferențial, în funcție de loialitatea față de guvern.
- **Marginalizarea mediului rural** - resursele s-au concentrat în centrele urbane, în timp ce satele au rămas fără infrastructură și servicii de bază.
- **Impactul social negativ** - depopularea satelor s-a accentuat, iar participarea cetățenilor în procesul decizional a scăzut drastic.

### 7.1.3 Un caz separat – Georgia.

Acest caz merită o atenție deosebită din perspectivă politologică, unde reforma administrativ-teritorială radicală pusă în aplicare în anul 2006 de administrația lui Mihail Saakașvili oferă o lecție aspră despre pericolele centralizării deghizate în modernizare tehnocratică. Sub pretextul luptei împotriva corupției, al eficientizării cheltuielilor publice și al eliminării birocrăției fragmentate, guvernarea de atunci a procedat la o lichidare masivă a autonomiei și democrației locale. Sute de comunități locale rurale și-au pierdut personalitatea juridică, fiind înghițite (amalgamate!) de structuri municipale supradimensionate și controlate de la centru.

Deși, la prima vedere, reforma a înregistrat progrese tehnice în profesionalizarea unor servicii și în digitalizarea parțială a procedurilor urbane, impactul său asupra substanței democrației locale și a mediului rural a fost devastator. Primarii au fost privați de instrumente fiscale proprii, devenind simpli executanți în cadrul „verticalei puterii” dirijate de la Tbilisi. Autonomia reală a primarilor a fost anihilată. În plan social, satele georgiene au fost complet marginalizate: odată cu dispariția primăriilor de proximitate, fondurile au fost masiv centralizate și direcționate prioritar către centrele municipale urbane, lăsând periferia rurală fără resurse minime de subzistență, fenomen ce a accelerat depopularea dramatică a zonelor rurale.

[Reforma Saakașvili (2006)] → Lichidarea Autonomiei Locale → Construirea „Verticalei Puterii” | Această hiper-centralizare a servit drept infrastructură perfectă pentru consolidarea actualului regim autoritar din Georgia. Din cauza dependenței financiare absolute a municipiilor de bugetul central, opoziția democratică se confruntă cu un handicap structural insurmontabil, pluralismul local fiind complet anihilat. **Autonomia locală a devenit prima victimă a autoritarismului, oferind un contraexemplu critic pentru Republica Moldova.** → Saaka Investițiilor în Centre Urbane → Marginalizarea și Depopularea Satelor

Sistemul administrativ hiper-centralizat, opac și controlat politic de la centru, conceput inițial pentru a asigura eficiența (argumentul de bază promovat în prezent în Moldova), a fost transformat într-o armă de control absolut asupra teritoriului. În arhitectura politică actuală a Georgiei, opoziția democratică se confruntă cu un handicap structural insurmontabil: din cauza dependenței financiare absolute a municipiilor de bugetul central, forțele de opoziție nu mai au nicio șansă reală de a câștiga sau de a gestiona vreo primărie, pluralismul local fiind complet anihilat. Iar consecința cea mai gravă a unor astfel de reforme asupra Georgiei, este impactul devastator asupra democrației, statului de drept, iar în consecință, această țară este dominată în prezent de un regim autoritar, fiind practic blocat cursul și aspirațiile europene a poporului georgian, totodată, culmea ironiei - arhitectul reformelor respective ajungând să fie întemnițat.

Astfel, experiențele Armeniei, Ucrainei și Georgiei arată că reformele radicale și centralizatoare nu rezolvă problemele reale ale administrației locale. Ele duc la depopulare, marginalizarea satelor, politizare și blocarea democrației. Pentru Republica Moldova, aceste exemple sunt **contra-modele**: reforma trebuie să fie **prudentă, etapizată, descentralizată și centrată pe comunități**, nu pe controlul politic al teritoriului.

#### 7.1.4 Modelul Balcanilor de Vest (Serbia, Macedonia de Nord, Albania).

Spațiul balcanic evidențiază cel mai clar modul în care reformele administrative de agregare teritorială au fost utilizate ca instrumente strategice de capturare a statului la nivel local și de neutralizare a opoziției prin asfixiere financiară și administrativă, având ca efect colateral distrugerea satului.

**Serbia (Clientelism bugetar, asfixiere rurală și control partizan absolut).** Cu un sistem concentrat în 145 de mari municipalități, Serbia reprezintă un caz clasic de centralizare financiară mascată. Resursele proprii locale au fost sever diminuate prin modificări legislative succesive, controlul fiind transferat către bugetul central. **Impactul asupra mediului rural a fost catastrofal** - prin mutarea centrelor decizionale în marile orașe, satele sârbești au fost lăsate fără investiții în infrastructura de bază (apeducte, drumuri agricole, puncte medicale). Puținii primari din opoziție din zonele rurale s-au confruntat cu un boicot financiar total, fapt ce a transformat scrutinul local într-un șantaj bugetar permanent, decuplând complet cetățeanul de la decizie.

**Macedonia de Nord (Șantaj financiar și utilizarea faliilor etno-politice).** Reducerea numărului de municipalități (reforma din 2004) a fost dublată de o centralizare rigidă a deciziilor privind investițiile de capital. Localitățile conduse de primari de opoziție sau zonele rurale periferice care nu serveau interesele imediate ale coaliției guvernamentale au fost excluse sistematic de la finanțarea proiectelor naționale de dezvoltare. Această dependență politică totală de centru a alterat profund competiția electorală, lăsând opoziția fără nicio pârghie reală de afirmare și adâncind faliile din comunitățile sensibile din teritoriu.

**Albania (Marea fuziune din 2014, falimentul democrației locale și de proximitate rurale).** Prin reducerea radicală a numărului de unități administrative de la 373 la doar 61 de municipalități, Albania a oferit cel mai elocvent exemplu de **re-centralizare acută și marginalizare rurală**, într-o societate extrem de polarizată și divizată, cum este și Moldova. Noile mega-municipalități au devenit structuri birocratice mamut, complet dependente de transferurile condiționate de la Tirana. Guvernul central a păstrat monopolul asupra deciziilor majore de dezvoltare prin intermediul Fondului de Dezvoltare Albanez (ADF), direcționând banii spre proiecte urbane de fațadă. Distrugerea primăriilor de proximitate în zonele rurale și montane izolate a lipsit populația de servicii elementare, forțând bătrânii și persoanele defavorizate să parcurgă drumuri impracticabile ore în șir până în noul centru municipal doar pentru o adeverință banală. Resursele de dezvoltare fiind canalizate exclusiv spre rețelele clientelare, satele au intrat într-un declin economic sever, iar opoziția rurală a fost practic eliminată de pe harta politică locală. În afară de aceasta, datorită politizării excesive, centralizării și controlului politic total insituit din partea Centrului, în Albania a avut loc o dezbinare și polarizare majoră în cadrul clasei politice, ajungându-se la boicotarea alegerilor locale din partea opoziției și eliminarea opoziției din cadrul APL.

În concluzie, reformele administrative din Serbia, Macedonia de Nord și Albania arată cum **amalgamarea teritorială a fost folosită ca instrument politic de control**, nu ca soluție de dezvoltare. În Serbia, centralizarea bugetară și clientelismul au dus la **asfixierea satelor și boicotarea opoziției rurale**. În Macedonia de Nord, finanțarea a devenit un **șantaj politic**, exploatând faliile etno-teritoriale și eliminând competiția electorală reală. Albania a oferit cel mai radical exemplu: reducerea de la 373 la 61 de municipalități a generat **mega-structuri birocratice dependente de centru**, distrugând primăriile de proximitate și lăsând comunitățile rurale fără servicii elementare.

Rezultatul comun a fost **slăbirea democrației locale, politizarea excesivă, marginalizarea satelor și depopularea accelerată**, cu efectul colateral al **blocării pluralismului politic și al polarizării sociale**. Modelul balcanic demonstrează că reformele radicale și centralizatoare nu modernizează statul, ci îl fragilizează, transformând administrația locală într-un instrument de control partizan și îndepărtând țările de parcursul european. Pentru Republica Moldova, lecția este clară: **reforma**

**trebuie să fie prudentă, etapizată și centrată pe comunități, nu pe interesele politice ale guvernării centrale.**

#### 7.1.5 Modelul statelor Baltice (Estonia, Letonia, Lituania).

Modelul Baltic reprezintă reperul tehnocratic invocat cel mai frecvent de autorii reformei de la Chișinău, dar chiar și în acest spațiu cu o infrastructură avansată și digitalizare integrală (e-guvernare), impactul structural asupra zonelor rurale rămâne intens dezbătut. Printre particularitățile principale ale reformelor din aceste țări se menționează:

- **Cultură politică și consens** - reformele au fost susținute prin consens larg, transpartinic și social. În Moldova, consensul este fragil, iar polarizarea geopolitică distorsionează dezbaterile.
- **Stabilitate instituțională** - democrațiile baltice sunt consolidate și reziliante, spre deosebire de vulnerabilitatea cronică a sistemului moldovenesc, care nu atât de demult a trecut prin „stat capturat” și derapaje democratice majore.
- **Profilul de urbanizare** - țările baltice, există o rată foarte ridicată de urbanizare (peste 70%) și poli economici puternici, capabili să susțină zonele rurale. Moldova rămâne profund rurală și agrară.
- **Finanțare și stimulente** - fuziunile administrativ-teritoriale au fost posibile prin acces masiv la fonduri de coeziune și structurale ale UE, cu stimulente financiare garantate pentru amalgamarea voluntară. Moldova nu dispune de resurse comparabile, iar stimulentele actuale sunt destul de nesemnificative raportate la necesitățile de dezvoltare și costurile enorme pentru infrastructură. Aceasta, chiar și în situația în care stimulentele au fost recent triplate.
- **Descentralizare vs. Dependență de fondurile UE.** În statele baltice s-a implementat o descentralizare fiscală reală, bazată pe cote clare din impozitul pe venitul persoanelor fizice rămase la nivel local și alte resurse descentralizate. Totuși, sub aspectul resurselor de dezvoltare, a apărut o dependență structurală acută de fondurile europene.

Chiar și în condițiile infrastructurii moderne și digitalizării avansate, reformele din statele baltice au generat efecte secundare importante. Pentru Republica Moldova, unde gradul de ruralizare este mult mai ridicat, aceste efecte ar fi amplificate:

- **Depopularea accelerată a satelor** – în țările Baltice, fuziunile administrative au generat un impact secundar sever: **depopularea accelerată a satelor, erodarea identității comunitare rurale** prin desființarea scriptică a comunelor mici și adâncirea inegalităților intra-regionale. Resursele s-au concentrat natural în centrele urbane secundare de dezvoltare, determinând o marginalizare economică a zonelor strict agricole. În Moldova, unde peste jumătate din populație locuiește la sate, un asemenea proces ar provoca un exod rural mult mai sever, chiar dramatic, cu precădere peste hotarele Republicii Moldova, cu riscul real de dispariție a comunităților mici și degradare a mediului rural.
- **Erodarea identității comunitare** – desființarea comunelor mici a șters specificul local. În Moldova, unde primăria este nucleul social și cultural al satului, pierderea acestei instituții ar însemna o ruptură identitară profundă și o slăbire a coeziunii comunitare.
- **Adâncirea inegalităților intra-regionale** – în țările Baltice, zonele rurale au rămas în urmă față de hub-urile urbane. În Moldova, cu infrastructură deficitară și conectivitate redusă, decalajele ar fi și mai mari, izolând complet satele de dezvoltarea regională.
- **Dependență structurală de fondurile UE** – noile unități administrative din țările baltice au supraviețuit datorită injecțiilor masive de capital european. Moldova, fără acces la asemenea resurse, ar risca un colaps financiar imediat al primăriilor consolidate.
- **Scepticism guvernamental și alienare democratică** – în țările Baltice, unele comunități au perceput reformele ca dictate extern. În Moldova, unde neîncrederea față de centru este deja structurală, sentimentul de alienare ar fi mult mai accentuat, alimentând polarizarea politică.
- **Impact politic** – în țările Baltice, opoziția locală și partidele mici au pierdut teren în noile mega-unități. În Moldova, unde pluralismul local este mai fragil, concentrarea puterii în centre urbane ar elimina aproape complet șansele opoziției rurale, transformând administrația într-un instrument controlat de elitele centrale.

Prin urmare, modelul baltic oferă lecții valoroase privind digitalizarea și descentralizarea fiscală, dar arată și riscurile majore: depopulare rurală, pierderea identității comunitare și dependență structurală de fondurile externe. **Pentru Moldova, imitarea mecanică a acestui model, fără resurse și consens, ar genera dezechilibre sociale și politice severe.**

#### 7.1.6 Modelul statelor nordice (Danemarca, Suedia și Norvegia).

Caracterizat printr-un nivel de excelență greu de egalat în privința infrastructurii și a standardelor de viață, modelul nordic operează într-un context economic și cultural **incomparabil** cu cel din Republica Moldova, și anume:

- **Tradiție democratică și încredere.** Funcționează pe baza unui consens social absolut și a unui grad extrem de ridicat de încredere (cetățean-stat și inter-comunitară). În Moldova, cultura politică este fragmentată și marcată de neîncredere mare structurală în centru.
- **Etapizare și resurse.** Reformele teritoriale din Danemarca și Norvegia s-au întins pe parcursul a câtorva decenii, **fiind ultra-prudente**, bazate pe consultări exhaustive și fiind bazate pe bugete interne masive. În lipsa unei baze financiare/fiscale autonome, copierea acestui model într-o economie emergentă cum este cea a Moldovei transformă automat mega-structurile administrative în entități captive, lăsând satele complet descoperite în fața colapsului operațional. Într-o perioadă extrem importantă de aderare la UE.
- **Autonomie fiscală veritabilă.** Municipalityțile nordice dețin pârghii proprii de taxare (inclusiv stabilirea nivelului impozitului pe venit), ceea ce le asigură o independență reală în fața executivului central.

Chiar dacă în statele nordice aceste deficiențe au fost absorbite datorită resurselor interne masive și infrastructurii avansate, pentru Republica Moldova impactul ar fi mult mai sever, dat fiind gradul ridicat de ruralizare și vulnerabilitatea economică:

- **Supradimensionarea birocratică** – mega-municipalityțile din țările nordice au creat aparate administrative mamut, greu de monitorizat. În Moldova, unde cetățeanul rural depinde direct de proximitatea primăriei, o astfel de structură ar genera o ruptură între administrație și comunitate, amplificând neîncrederea față de instituții.
- **Alienarea comunităților de la periferie** – în țările nordice, vocea satelor mici s-a diluat în consiliile mari. În Moldova, unde peste jumătate din populație locuiește la sate, această diluare ar echivala cu dispariția reprezentării reale, transformând comunitățile rurale în „zone tăcute” fără influență politică (democratică).
- **Bugete uriașe de tranziție** – statele nordice au putut acoperi costurile enorme ale reorganizării. Moldova, cu resurse limitate și dependență totală de donatori, ar risca blocaje financiare cronice, paralizând funcționarea primăriilor și serviciilor publice.

Astfel, deficiențele întâlnite în statele nordice ar avea un impact disproporționat în Moldova, din cauza gradului ridicat de ruralizare și a lipsei resurselor interne. În loc să consolideze democrația locală, o replicare mecanică ar produce alienare, blocaje financiare și marginalizarea comunităților rurale.

#### **7.2 Elemente utile pentru reforma din Republica Moldova.**

Prezenta analiza relevă că Republica Moldova poate și trebuie să extragă bune practici din modelele analizate, dar exclusiv prin filtrarea lor metodologică și prin blocarea mecanismelor de control politic centralizat care lovesc în mediul rural. În special, merită atenție următoarele condiționalități necesare:

- **Condiționarea reformei teritoriale de descentralizarea fiscală reală.** Modificarea granițelor administrative (amalgamarea) nu trebuie să înceapă înaintea asigurării unei baze de venituri proprii pentru viitoarele UAT-uri (cote stabile din TVA, impozitul pe venitul persoanelor juridice și fizice), garantate prin lege și imposibil de modificat arbitrar de către guvern.
- **Depolitizarea fondurilor de dezvoltare și protecția rurală.** Formarea unor mecanisme independente și transparente de alocare a investițiilor capitale (pe modelul fondurilor structurale europene), bazate exclusiv pe formule matematice și indicatori tehnici obiectivi. **Este obligatorie introducerea unei cote fixe garantate prin lege destinate exclusiv infrastructurii rurale**, eliminând semnătura politică a miniștrilor.

- **Prevenirea enclavizării, redesenării electorale și marginalizării sociale.** Configurarea noilor regiuni sau clustere administrative trebuie să respecte realitățile sociologice și comunitare de „la firul ierbii”, fiind realizată sub monitorizarea strictă a structurilor asociative (precum CALM) și a societății civile, pentru a împiedica utilizarea reformei ca instrument de epurare electorală a opoziției sau de abandon administrativ al satelor periferice.
- **Adoptarea unei metodologii rigurose etapizate cu garanții prealabile pentru sate.** Succesul reformei este condiționat de abandonarea termenelor dictate politic și trecerea la faze de tranziție flexibile (amalgamare voluntară reală urmată de evaluări), monitorizând dinamic capacitatea reală a noilor clustere de a susține rețelele de utilități și transport public înainte de desființarea juridică a primăriilor de proximitate.

### 7.3 Riscurile sistemice ale copierii mecanice a modelelor externe.

Încercarea de a transpune *ad-litteram* legislația sau hărțile administrative din spațiile baltice sau nordice în realitatea curentă a Republicii Moldova, fără corectarea prealabilă a sistemului de finanțare și infrastructură, generează o serie de riscuri sistemice majore, cu un impact deosebit de periculos asupra mediului rural dominant. În special:

1. **Asfixierea financiară și moartea democrației locale (Lecția Serbiei).** Replicarea unor unități administrative mari fără autonomie fiscală - va transforma noile primării în entități total captive. Guvernul central va putea decide supraviețuirea sau falimentul oricărei comunități prin simpla blocare a transferurilor sau alocărilor discreționare, transformând alegerile locale într-un simulacru inutil și lipsind opoziția de orice șansă reală de a câștiga sau gestiona vreo localitate.
2. **Impactul devastator și marginalizarea mediului rural (pericolul major pentru Moldova):** Într-un stat în care peste jumătate din populație locuiește în mediul rural, desființarea mecanică a primăriilor mici înseamnă **lichidarea statului de proximitate**. Satele vor fi retrogradate la statutul de periferii uitate, lipsite de reprezentare juridică proprie. Fără un primar care să lupte pentru resurse, fondurile se vor concentra exclusiv în orașele-centru. În condițiile drumurilor rurale dezastruoase din Moldova, cetățenii de la sate vor fi marginalizați complet, fiind privați de accesul la servicii sociale, medicale și educaționale de bază. Acest lucru **va accelera dramatic exodul populației active**, lăsând satele pustiite, populate doar de bătrâni abandonați instituțional.
3. **Instituirea „Verticalei puterii” sub paravan tehnocratic (Lecția Georgiei).** O reformă administrativă radicală și centralizatoare oferă infrastructura perfectă pentru un control autoritar asupra teritoriului. Concentrarea resurselor financiare pentru dezvoltare la nivel central elimină contraponderile democratice în teritoriu și anihilează pluralismul politic local, pregătind terenul pentru regrese democratice ireversibile, inclusiv la nivel NAȚIONAL.
4. **Imposibilitatea replicării din lipsă de capital.** Fără fonduri structurale de pre-aderare de ordinul miliardelor de euro, destinate special acoperirii deficitelor logistice de tranziție (asigurarea de microbuze școlare, drumuri noi asfaltate între sate și noul centru, digitalizare rurală etc.), Moldova nu poate susține costurile fuziunilor. Replicarea formei administrative fără fondul financiar reprezintă o utopie bugetară care va arunca noile entități într-un colaps operațional imediat.
5. **Erodarea vectorului de integrare europeană prin sacrificarea satelor.** Cel mai grav risc rezidă în dimensiunea simbolică a procesului. Dacă o reformă promovată public ca fiind realizată „după model european” eșuează în teritoriu – lăsând satele fără primării, fără școli, fără servicii de proximitate, complet marginalizate economic și cu o opoziție politică eliminată prin șantaj bugetar – populația rurală majoritară va asocia eșecul administrativ și autoritarismul direct - cu Uniunea Europeană. Acest scenariu va compromite ireversibil sprijinul popular pentru parcursul strategic al țării și va putea fi speculat, inclusiv de forțe din exterior.

[Copiere Mecanică fără Descentralizare Fiscală]

Prin urmare, disparitățile majore în planul dezvoltării economice, al culturii politice, al stabilității democrației rurale și al accesului la resurse financiare - obligă Republica Moldova la o prudență sporită și o reevaluare a strategiei actuale. Experiențele dramatice din Georgia sau din statele balcanice demonstrează că o reformă administrativă care nu pune în centrul ei descentralizarea financiară, protejarea pluralismului politic și – vital pentru Republica Moldova – salvarea mediului rural de la marginalizare - se transformă inevitabil într-un instrument de control autoritar și deșertificare socială.

#### 7.4. Condițiile reformei

Pentru ca reforma administrației publice locale să fie sustenabilă și să nu repete eșecurile anterioare dar și din alte state, este esențial ca procesul să fie pregătit temeinic și etapizat. Graba și lipsa de fundament pot compromite definitiv credibilitatea reformei. În special, urmează a fi respectate următoarele condiții obligatorii:

- **Pregătirea organizațională** - crearea unui centru unic științifico-metodic și a unei baze de date online cu informații detaliate despre comunități.
- **Definirea corectă** - reforma nu trebuie percepută ca o simplă ajustare administrativă, ci ca o transformare profundă a organizării puterii moștenite din perioada sovietică.
- **Elaborarea unei concepții clare** - fundamentată pe studii pluridisciplinare (geografie, economie, sociologie, drept) și sprijinită de un consens politic ferm.
- **Estimarea realistă a costurilor** - orice reformă fără buget clar și surse de finanțare identificate legislativ este sortită eșecului.
- **Luarea în calcul a implicațiilor sociale** - recunoașterea costurilor pe termen scurt și mediu, precum organizarea de noi alegeri, suprapunerea hotarelor cu proprietățile funciare sau gestionarea documentelor.
- **Elaborarea unei strategii etapizate** - cu obiective clare pe termen scurt, mediu și lung, într-un calendar realist.
- **Convingerea și informarea populației** - campanii ample de comunicare prin mass-media și platforme online, explicând logic avantajele economice – reducerea cheltuielilor birocratice și redirectionarea banilor spre infrastructură.

Succesul reformei depinde de **pregătirea minuțioasă, consensul politic, fundamentarea științifică și implicarea reală a cetățenilor**. Numai printr-o abordare etapizată și transparentă, Republica Moldova poate evita capcanele centralizării (sau și mai grav – autoritarismul) și poate construi o administrație locală viabilă, democratică și orientată spre comunități.

## VIII. RECOMANDĂRI PRIVIND ACȚIUNILE CONCRETE DE IMPLEMENTARE A REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (PLAN DE ACȚIUNI)

### 8.1 Descentralizarea și delimitarea competențelor și a atribuțiilor

Nr.	Acțiune/măsură propusă	Urgență și fezabilitate: pe termen scurt/mediu/lung <sup>5</sup>	Estimarea preliminară a mijloacelor financiare necesare pentru punerea în aplicare <sup>6</sup>
8.1.1	Elaborarea unei cartografieri complete a competențelor autorităților publice locale în vederea identificării suprapunerilor actuale și a altor probleme. Ar trebui examinate și luate în considerare lecțiile învățate și informațiile din (procesul) de elaborare anterioară a Nomenclatorului competențelor autorităților publice locale, inclusiv ținând cont de Strategia de reformă a administrației publice 2023–2030, care să distingă competențele proprii, delegate și partajate pentru diferite niveluri APL. Acest nomenclator să fie <b>codificat prin lege</b> , să clarifice cine face ce și cu ce resurse, și să elimine confuziile dintre competențele APL și ale autorităților centrale/raionale. Ca finalitate să ofere <b>autonomie reală și predictibilitate</b> în exercitarea atribuțiilor locale, în conformitate cu principiile descentralizării și autonomiei locale prevăzute de legislația națională și standardele europene	Termen scurt	Scăzut
8.1.2	Implementarea unui proces de „ghilotină” a cadrului legal și de reglementare pentru a elimina birocrăția inutilă, cerințele și reglementările învechite, sarcinile nefinanțate, sau contradictorii, reducerea în general a sarcinilor administrative inutile și clarificarea responsabilităților între nivelul central și cel local al administrației publice (similar cu ghilotina implementată în trecut pentru debirocratizarea activității de afaceri)	Termen scurt	Scăzut
8.1.3	Elaborarea unui document de politici, cu recomandări privind criteriile, etapele, tehnicile legislative și formatele pentru delimitarea competențelor și asigurarea de discuții în cadrul unei platforme de dialog eficiente (cum ar fi platforma creată de CALM).	Termen scurt	Scăzut
8.1.4	Pregătirea unui document de politici pentru implementarea descentralizării asimetrice în sistemul administrației publice locale din Moldova, inclusiv a mecanismului de delegare de competențe de la o autoritate a administrației publice locale, care nu le poate efectiv exercita, către o altă autoritate a administrației publice locale care le va exercita în numele delegatarei).	Termen scurt	Scăzut

<sup>5</sup> Pe termen scurt - 2-3 ani; pe termen mediu - 3-5 ani; pe termen lung - 5-10 ani.

<sup>6</sup> Este o estimare preliminară aproximativă, o indicație a cât de solicitantă din punct de vedere financiar poate fi măsura respectivă. Va fi necesară o estimare mai exactă în cursul implementării acestui plan. În contextul explicației de mai sus, se va utiliza o codificare a măsurilor cu un nivel scăzut, mediu și foarte ridicat de solicitare.

8.1.5	Elaborarea și adoptarea modificărilor legislative / normative necesare. Ar trebui să se acorde atenție evaluării impactului financiar al oricărei redistribuiri și descentralizării de competențe, astfel încât fondurile corespunzătoare necesare realizării competențelor să fie transferate către APL.	Termen scurt și mediu.	Mediu
8.1.6	Instituționalizarea unui sistem de delegare progresivă a competențelor și resurselor dedicate în vederea finanțării acestor competențe, axat pe dezvoltarea localităților, în care, progresul atins în creșterea gradului de dezvoltare economică și socială a localității, în baza unui barem stabilit la nivel național, să fie recompensat printr-o autonomie mai mare în luarea deciziilor și accesului mai mare la resurse financiare alocate, care sunt gestionate la moment la nivel centralizat	Termen scurt și mediu.	Mediu

## 8.2 Descentralizarea organizațională

Nr.	Acțiune/măsură propusă	Urgență și fezabilitate: pe termen scurt / mediu / lung	Estimarea preliminară a mijloacelor financiare necesare pentru punerea în aplicare
8.2.1	Oferirea autorităților administrației publice locale libertatea efectivă și deplină de a-și stabili propria structură și organigramă, în funcție de mărimea unității administrativ-teritoriale și de resursele disponibile. Reducerea numărului de membri ai consiliului și o minimă profesionalizare, echilibrarea competențelor (puterii) primarului cu ale consiliului care să asigure depășirea situațiilor de blocaje instituționale care aduc grave prejudicii intereselor publice locale și locuitorilor, precum și eliminarea barierelor actuale în ceea ce privește stabilirea numărului minim și maxim de angajați ai aparatului (primăriei).	Scurt	Mediu
8.2.2	Revizuirea statutului funcționarului public local și alinierea acestuia la principiile constituționale ale autonomiei locale privind organizarea și funcționarea autorităților publice locale. Reglementarea clară și distinctă a statutului funcționarului public local.	Scurt	Scăzut
8.2.3.	Asigurarea libertății și a dreptului autorităților publice locale de a spori propriile sisteme de remunerare/stimulente în funcție de eficiența performanței și de veniturile proprii.	Scurt	Mediu
8.2.4.	Eliminarea neconcordanțelor și confuziilor actuale în ceea ce privește stimulentele acordate autorităților locale.	Scurt	Scăzut
8.2.5.	Revizuirea sistemului de remunerare și de stimulare în conformitate cu principiile autonomiei locale pentru a asigura garanții adecvate și flexibilitate pentru îndeplinirea funcțiilor legale. Asigurarea dreptului autorităților publice locale de a-și aproba și aplica politicile proprii de personal și de remunerare.	Scurt	Mediu
8.2.6.	Stabilirea conceptului de indemnizație pentru primarii localităților mici (și nu numai), care să permită acestora desfășurarea și altor activități. Introducerea diferențierii între	Scurt	Scăzut

	salariile de bază/salariile minime ale personalului de conducere a administrației locale în funcție de numărul de localități, mărimea localității, numărul de instituții gestionate, suprafață etc.		
8.2.7.	<p>Consolidarea statutului primarului/autorității executive în cadrul administrației locale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dreptul de veto al primarului asupra proiectelor deciziilor, inclusiv votate în consiliu (pe analogia veto-ului actual al secretarului, prevăzut de lege, asupra proiectelor de decizii votate și considerate de secretar contrare legii), care, în mod evident, sunt lipsite de sustenabilitate financiară sau de avizul necesar al subdiviziunilor primăriei, inclusiv asupra deciziilor de natură imobiliară, financiară și urbanistică. Totodată, instituirea de garanții pentru preîntâmpinarea eventualelor abuzuri din partea primarului, spre exemplu, depășirea veto-ului cu o majoritate calificată de 2/3 de consilieri</li> <li>• Dreptul primarului de a lua decizii pe propria răspundere, în cazul în care consiliul local ezită să se pronunțe legitim în termenul legal și această tergiversare aduce prejudicii intereselor publice locale și/sau locuitorilor (exemplul tergiversării aprobării în termen a bugetului legal sau a deciziilor întru executarea hotărârilor irevocabile ale instanțelor de judecată). Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, raportate la principiul separării puterilor în stat, autoritățile publice locale (deliberative și executive) trebuie să-și desfășoare activitatea în strictă concordanță cu rigorile constituționale, nici una nu este în drept să comită imixțiuni sau să-și aroge atribuțiile celorlalte puteri<sup>7</sup>. În asemenea situații, trebuie să existe garanții suficiente. Spre exemplu, eventuala confirmare ulterioară obligatorie a dispoziției primarului de către consiliu, inclusiv prin mecanism de aprobare tacită.</li> <li>• Dreptul primarului de a lua decizii privind alocarea surselor financiare, până la o anumită limită, în caz de urgență.</li> <li>• Stabilirea regulii de a avea o comisie de examinare care trebuie să fie atribuită opoziției, după modelul Comisiei parlamentare pentru controlul finanțelor publice.</li> <li>• Instituția de contrasemnare a administrației locale, responsabilitate de contrasemnare (pe experiența României).</li> </ul>	Mediu	Scăzut

### 8.3 Guvernare electronică locală

8.3.1.	Reconceptualizarea și reformarea Agenției pentru Servicii Publice, cu accent pe apropierea serviciilor de locul de reședință al cetățenilor (sate și comune).	Scurt și mediu	Scăzut
--------	---	----------------	--------

<sup>7</sup> HCC nr. 19 din 16 iulie 2013, § 62

8.3.2.	Aplicarea și extinderea conceptului și a proiectului „Centre universale de prestare a serviciilor publice” (CUPS), implementat în mai multe localități	Scurt	Mare
8.3.3.	Punerea în aplicare a principiului ghișeului unic în furnizarea de servicii publice, în conformitate cu viziunile elaborate anterior cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, pe baza următorului rezultat dorit: „cetățeanul se adresează celei mai apropiate autorități, solicită și primește serviciul public solicitat”.	Mediu	Mediu
8.3.4.	Asigurarea accesului necesar administrației publice locale la bazele de date, înregistrările și platformele electronice guvernamentale.	Scurt	Scăzut
8.3.5.	Asigurarea accesului necesar administrației publice locale la baze de date privind întreprinderile, cifrele de afaceri, angajații din teritoriul administrativ etc.	Scurt	Scăzut
8.3.6.	Conceperea unui program de implementare a principiilor de e-guvernare la nivel local și punerea la dispoziția administrației locale a setului de instrumente necesare.	Scurt și mediu	Mare
8.3.7.	Instituirea și dezvoltarea continuă a mecanismelor și elementelor de e-guvernare la nivel local, inclusiv a M-guvernării. M-guvernarea oferă un mare potențial pentru e-guvernarea locală datorită mobilității, wireless, capacității și utilizării aplicațiilor, care se extinde prin intermediul internetului de la calculatoare, la operatorii de telefonie mobilă și chiar dincolo de interconectivitatea dispozitivelor în toate activitățile zilnice, cunoscut sub numele de „Internetul lucrurilor”.	Mediu	Mediu

#### 8.4. Descentralizarea financiară și economică

Nr.	Acțiune/măsură propusă	Urgență și fezabilitate: pe termen scurt/mediu/lung	Estimarea preliminară a mijloacelor financiare necesare pentru punerea în aplicare
	<b><i>Descentralizarea financiară</i></b>		
8.4.1.	Implementarea unui sistem de colectare a impozitului pe venitul persoanelor fizice (IVPF) la locul de reședință al acestora;	Scurt	Mediu
8.4.2.	Creșterea cu până la 100% a deducerilor din IVPF în bugetele orașelor/municipiilor;	Scurt	Scăzut
8.4.3.	Includerea în categoria veniturilor bugetului local/municipal a impozitului colectat în zona respectivă pe veniturile persoanelor juridice, pentru a asigura o motivație sporită autorităților publice locale de a dezvolta mediul de afaceri local, de a atrage investiții, precum și de a dezvolta o legătură strânsă între mediul de afaceri și administrația locală.	Scurt	Scăzut

8.4.4.	Amenzile contravenționale colectate în teritoriul administrativ să ajungă la bugetele locale;	Scurt	Scăzut
4.5.	Liberalizarea totală a impozitelor locale, în sensul asigurării dreptului autorităților locale de a stabili plenar impozitele și mărirea acestora. Transferul competenței date în domeniul de aplicare exclusiv al autorităților locale.	Scurt și mediu	Scăzut
8.4.6.	Crearea sau consolidarea și punerea la dispoziția autorităților publice locale a unor instrumente informaționale adecvate pentru gestionarea administrativă, a proprietății, evaluarea bunurilor imobile, a resurselor naturale.	Scurt și mediu	Mare
8.4.7.	Taxa pentru amenajarea teritoriului în zonele rurale plătită pe suprafață (nu per angajat) pentru a asigura principiul echității și a reduce evaziunea fiscală.	Scurt	Scăzut
8.4.8.	Estimarea capacității fiscale la nivel de localitate pe baza unui sistem complex care ia în considerare resursele economice disponibile, localizarea geografică, mărirea colectării impozitelor și taxelor de stat (nu doar IVPF, așa cum este acum) la nivel de localitate.	Scurt	Scăzut
8.4.9.	Alocarea de resurse ale fondului de egalizare din cadrul sistemului de finanțe publice locale numai pentru localitățile care utilizează la maximum capacitatea fiscală disponibilă (în sensul indicat mai sus);	Scurt	Mediu
8.4.10.	Eliminarea tuturor scutiilor aplicate de stat pentru impozitele și taxele locale, transferând această competență către administrația publică locală, inclusiv anularea scutiilor de la plata impozitelor, taxelor și altor plăți (chirii) locale stabilite unilateral și fără o compensare certă de către Parlament pentru întreprinderi prospere, cum ar fi Moldtelecom, Poșta Moldovei și alte întreprinderi de stat, precum și pentru operatorii din sistemul energetic național (energie electrică, gaze).	Scurt	Scăzut
8.4.11.	Dezvoltarea accelerată a pieței împrumuturilor municipale, inclusiv a obligațiunilor municipale, a împrumuturilor pe termen lung, a fondurilor mixte, a garanțiilor și a altor instrumente relevante pentru investițiile în infrastructură.	Scurt	Mediu
8.4.12.	Introducerea și definirea noțiunii de „venituri omise/pierdute” ale bugetelor locale și stabilirea mecanismului de compensare a acestora, având în vedere că bugetele locale sunt aprobate fără deficit. Totuși, în cursul anului, prețurile pot crește, la fel ca și salariile în anumite situații, se acordă prin lege scutiri și facilități care afectează veniturile bugetelor locale, ceea ce încalcă principiile echității și al comensurabilității resurselor în raport cu competențele.	Mediu	Mare
8.4.13.	Revizuirea impozitelor pe resursele naturale din punct de vedere al statutului, apartenenței și modului de repartizare, astfel încât acestea să ajungă la bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi.	Scurt	Scăzut

8.4.14.	Revizuirea mecanismului de transferuri cu destinație specială (subvenții alocate) pentru infrastructura rutieră locală, având în vedere că construcția și întreținerea drumurilor locale reprezintă o competență proprie care trebuie finanțată din transferuri cu destinație generală (subvenții generale).	Scurt	Scăzut
8.4.15.	Adaptarea clasificării bugetare pentru a reflecta mai bine principiul autonomiei locale.	Scurt	Scăzut
8.4.16.	Modificarea Codului fiscal, Codului administrativ, Codului de procedură civilă și a Codului de executare, în vederea îmbunătățirii mecanismului de executare silită a obligațiilor fiscale restante la bugetele locale, în special a impozitului pe bunurile imobiliare, a taxei pentru salubritate / taxei speciale, prin excluderea etapei judiciare (actul administrativ individual emis de autoritatea publică locală privind datoriile la obligațiile fiscale să fie pus în executare silită direct).	Scurt	Scăzut
8.4.17.	Creșterea veniturilor din impozitele pe bunurile imobiliare/terenuri cu: <ul style="list-style-type: none"> <li>• consolidarea dreptului administrației publice locale de a efectua ea însăși evaluarea bunurilor imobiliare neînregistrate, pe baza procedurii actuale provizorii și simplificate;</li> <li>• asigurarea indexării anuale obligatorii a acestui impozit și a altor taxe/taxe locale, în concordanță cu rata inflației;</li> <li>• anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/exonerărilor de la plata impozitului pe bunurile imobile/terenuri, precum și a facilităților/exonerărilor de la plata impozitelor locale, prin compensarea veniturilor pierdute de bugetele locale și/sau transferul integral al acestei competențe către administrația locală, care va decide în mod independent ce categorii de contribuabili pot fi scutite.</li> </ul>	Scurt	Scăzut
8.4.18.	Cartarea și prioritizarea (sau focusarea asupra) unor zone geografice defavorizate din teritoriul țării, care să beneficieze de condiții de suport/ finanțare sporite față de restul țării, în vederea recuperării handicapului și echilibrării	Scurt	Scăzut
	<b><i>Descentralizarea în domeniul patrimoniului public</i></b>		
8.4.19	Impulsionarea procesului de delimitare, înregistrare și evaluare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale.	Scurt și mediu	Mare
8.4.20.	Delimitarea și impozitarea proprietății publice de stat în același mod ca și a proprietății private din unitățile administrativ-teritoriale.	Scurt și mediu	Mare

8.4.21.	Clarificarea statutului resurselor naturale locale, îmbunătățirea situației actuale a corpurilor de apă pentru a le pune eficient în valoare economică și în interesul locuitorilor.	Scurt	Scăzut
8.4.22.	Înregistrarea și finalizarea evaluării tuturor bunurilor imobile, inclusiv în scopul impozitării.	Scurt și mediu	Mare
8.4.23.	Modificarea conceptuală a cadrului normativ pentru impulsionearea procesului de înregistrare a bunurilor imobile care sunt proprietatea unității administrativ-teritoriale prin eliminarea proceselor birocratice și nefuncționale. Transferul competențelor Comisiei de delimitare a proprietății publice de la Agenția Proprietății Publice către Agenția Geodezie, Cartografie și Cadastru	Scurt	Scăzut
8.4.24.	Modificarea sistemului de distribuire a beneficiilor rezultate din valorificarea resurselor naturale, prin includerea administrației locale în acest sistem.	Scurt	Scăzut
8.4.25.	Modificarea cadrului de reglementare și transferul de competențe către autoritățile executive a administrației publice locale (de exemplu, vânzarea-cumpărarea și transmiterea în proprietate a terenului aferent clădirilor, caselor de locuit proprietate privată, executarea hotărârilor de judecată irevocabile, adoptarea bugetelor locale, în cazul tergiversării procesului de către consiliul local).	Scurt	Scăzut
8.4.26.	Crearea și consolidarea unui mecanism la nivel local pentru înregistrarea datelor privind obiectele de infrastructură tehnică.	Scurt și mediu	Mare
8.4.27.	Modificarea noului Cod funciar în consultare cu CALM și autoritățile publice locale în vederea eliminării aspectelor defavorabile bugetelor locale (de exemplu, privatizarea la preț normativ a loturilor pomicole)	Scurt	Scăzut
8.4.28.	Modificarea Art. 29 din Legea nr. 1125/2002 și Art. 1308 din Codul civil. Notă: Art. 29 din Legea nr. 1125/2002 stabilește <i>ad absurdum</i> că redevența pentru suprafața legală se stabilește în baza raportului de evaluare și este egală cu cel puțin valoarea de piață a terenului (!) Notă: Art. 1308 din Codul civil stabilește că plata de arendă a terenurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale se stabilește în baza raportului de evaluare (costuri exagerate pentru efectuarea rapoartelor, uneori mai mare decât câteva plăți anuale, totodată, situația contradictorie, reieșind din faptul că legea specială stabilește că prin raport de evaluare se estimează valoarea de piață a bunului, dar nu plata de arendă (de folosință) care au instituit blocaje la încasarea plăților de la folosirea terenurilor în bugetele locale	Scurt	Scăzut

8.4.29.	Modificarea Legii nr. 272 din 23.12.2011 apelor, a Legii nr. 149 din 08.06.2008 privind resursele piscicole, pescuitul și piscicultura și a altor acte legislative legate de gestionarea corpurilor de apă.	Scurt și mediu	Scăzut
8.4.30.	Soluționarea problemei piețelor și bunurilor amplasate pe terenurile proprietate publică locală de entitățile cooperatiste (MOLDCOOP), prin clarificarea raporturilor patrimoniale și instituirea unor mecanisme echitabile de utilizare a terenurilor aferente.	Scurt	Mediu
	<b><i>Descentralizarea economică</i></b>		
8.4.31.	Descentralizarea instrumentelor economice: cadru pentru politici economice locale autonome.	Scurt și mediu	Mediu
8.4.32.	Stabilirea unui cadru strategic de dezvoltare economică locală: obiective, termeni și resurse. Asigurarea accesului nediscriminatoriu la resurse, pe baza principiului asigurării celor mai bune performanțe.	Termen scurt, mediu și lung	Mediu
8.4.33.	Crearea unui mediu concurențial sănătos în cadrul și între administrația locală/serviciile publice și instituțiile subordonate (fondante, administrate) ale administrației locale.	Scurt	Scăzut
8.4.34.	Elaborarea unui sistem bugetar stimulativ care să recompenseze performanța. Să modifice modul în care sunt distribuite mijloacele fondului de egalizare, astfel încât să încurajeze în special acele localități care utilizează cel mai bine resursele existente și să asigure un grad ridicat de utilizare a resurselor disponibile.	Scurt	Mare
8.4.35.	Elaborarea unui sistem relevant de monitorizare a afacerilor la nivel local, în funcție de domeniile înregistrate în nomenclatorul CAEM (Clasificarea activităților economice din Moldova).	Scurt	Mediu
8.4.36.	Elaborarea de statistici administrative. Revizuirea sistemului de date administrative și statistice prin defalcarea rapoartelor la nivel de localitate, asigurând accesul autorităților locale la aceste date.	Scurt	Mediu
8.4.37.	Crearea unui cadru de stimulare pentru autoritățile centrale în vederea încurajării inițiativelor private, asigurând în același timp dreptul de a decide asupra utilizării la nivel local a instrumentelor dezvoltate în acest cadru, la discreția autorităților locale, pe baza strategiilor elaborate.	Scurt și mediu	Mare
8.4.38.	Schimbarea regulilor fiscale, liberalizarea inițiativei fiscale locale.	Scurt	Scăzut
8.4.39.	Creșterea accesului la creditele oferite de băncile comerciale naționale și la finanțare prin proiecte regionale.	Scurt și mediu	Mediu

8.4.40.	Schimbarea sistemului de finanțe publice locale, prin structurarea acestuia pe mai multe dimensiuni. O dimensiune ar încuraja performanța (performanță mai bună, mai multe competențe și resurse), iar o altă dimensiune ar asigura atingerea obiectivului de solidaritate între localități.	Scurt	Mare
8.4.41.	Continuarea depolitizării fondurilor naționale de investiții și distribuirea acestora în funcție de criterii obiective. De exemplu, distribuirea către administrația locală, pe baza unor criterii clare, a cel puțin 50% (de exemplu, pe cap de locuitor +....alte criterii) din toate resursele naționale destinate investițiilor de capital, aplicând coeficienți de creștere pentru colectivitățile locale din zonele rurale (modelul Unității Teritoriale Autonome din Găgăuzia și al fondului rutier).	Scurt	Scăzut
8.4.42.	Crearea din mijloacele Planului de Creștere pentru Republica Moldova a unui fond multianual dedicat autorităților publice locale, bazat pe alocări previzibile, criterii transparente și cofinanțare pentru proiecte de infrastructură locală și regională, digitalizare și servicii publice	Termen scurt, mediu și lung	Mare
8.4.43.	Crearea unui fond național care să acopere contribuțiile la marile proiecte de infrastructură atribuite administrației locale (modelul Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia). Orice UAT căreia i s-a atribuit un proiect de infrastructură ar trebui să beneficieze direct și prompt de acoperirea integrală a contribuției din acest fond.	Termen scurt, mediu și lung	Mare

#### 8.5. Reviuirea și reducerea controlului administrativ

Nr.	Acțiune/măsură propusă	Urgență și fezabilitate: pe termen scurt/mediu/lung	Estimarea preliminară a mijloacelor financiare necesare pentru punerea în aplicare
	<b>Controlul administrativ</b>		
8.5.1.	Eliminarea oricărei control administrativ, politice și judiciare excesive a autorităților locale, în conformitate cu recomandările Consiliului Europei.	Scurt	Scăzut
8.5.2.	Furnizarea unei reglementări detaliate a controlului administrativ și a activității tuturor organismelor de control legate de autoritățile administrației publice locale, pentru a exclude posibilitatea unor interpretări necorespunzătoare/mari ale cadrului juridic, a suprapunerii controalelor cu același subiect și pentru a reduce posibilitatea interferențelor și a abuzurilor din partea organismelor de control în raport cu autoritățile locale;	Scurt	Scăzut
8.5.3.	Efectuarea unei revizii esențiale a sistemului actual de control administrativ a autorităților locale, cu scopul de a reduce numărul de organisme de control și de a	Scurt	Scăzut

	stabili termene și norme clare pentru efectuarea controalelor. Orice control administrativ al acțiunii colectivităților locale trebuie să asigure respectul legalității și principiilor constituționale. Controlul administrativ al colectivităților locale trebuie să fie exercitat respectându-se raportul între amploarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care ea înțelege a le menține <sup>8</sup> .		
8.5.4.	Aplicarea unei control bazate pe audit, pe prezumția de bună credință a autorităților locale, pe asistență prealabilă și pe transmiterea condițiilor pentru eliminarea greșelilor neintenționate.	Scurt	Scăzut
8.5.5.	În cazul în care există confuzii și contradicții juridice, să se introducă practica suspendării tuturor controalelor până la primirea unei interpretări juridice oficiale, practică care ar trebui să stea la baza controalelor administrative.	Scurt	Scăzut
8.5.6.	Oferirea unei delimitări clare și explicite a controalelor de legalitate și a controalelor de oportunitate. Stabilirea expresă și clară în lege, în conformitate cu principiile descentralizării și autonomiei locale, a tuturor cazurilor și motivelor de inițiere/conducere a acestor două tipuri diferite de controale și stabilirea clară a procedurii, perioadei, formei etc. a acestor controale.	Scurt	Scăzut
8.5.7.	Precizarea în mod expres prin lege a interdicției de a extinde limitele/amplasamentul controalelor, precum și sancțiuni clare pentru nerespectarea acestei prevederi. Acest lucru ar trebui să elimine situațiile frecvente în care organismele de supraveghere, căutând orice motiv pentru a sancționa și/sau a hărțui o autoritate locală pentru că este incomodă (sau pentru că li se ordonă), își depășesc competențele prin extinderea nejustificată a limitelor și a domeniului de aplicare a verificărilor lor.	Scurt	Scăzut
8.5.8.	Stabilirea și reglementarea clară a limitelor verificărilor și cererilor tuturor celor care au dreptul de a solicita informații de la autoritățile locale, în funcție de capacitatea instituțională a autorității locale și de caracterul rezonabil al cererilor specifice.	Scurt	Scăzut
8.5.9.	Stabilirea/completarea anumitor sancțiuni juridice/responsabilitate pentru organismele de control și reprezentanții acestora în cazul în care organizează controale care sunt nejustificate sau se bazează pe motive clar lipsite de sens; în cazul în care întârzie controalele; în cazul în care aplică sancțiuni fără un motiv întemeiat.	Scurt	Scăzut
8.5.10.	Corelarea sancțiunilor materiale aplicate reprezentanților administrației locale cu nivelul de salarizare al acestora și cu existența și gravitatea încălcărilor constatate.	Scurt	Scăzut
8.5.11.	Revizuirea competențelor tuturor organismelor cu funcții de control legate de autoritățile locale pentru a elimina suprapunerile, pentru a elimina obstrucționarea activităților autorităților locale și pentru a stabili norme clare privind regularitatea,	Scurt	Scăzut

<sup>8</sup> Articolul 8 alin. (2) don Carta Europeană a Autonomiei Locale; HCC nr. 36 din 8 decembrie 1997

	motivele, conținutul, limitele și formele acestor verificări, precum și răspunderea organismelor de control pentru inițierea de verificări nejustificate și aplicarea de sancțiuni nejustificate. În special, ar trebui să existe o revizuire a activității Cancelariei de Stat, a Curții de Conturi, a Consiliului Concurenței, a Inspectoratului Național pentru Supraveghere Tehnică etc.		
8.5.12.	Protejarea drepturilor și libertăților fundamentale (viață, libertate, sănătate) prin respectarea condițiilor de mandat ale aleșilor locali și prin interzicerea măsurilor preventive radicale în absența acordului consiliului local (este necesară o analiză prudentă a problemei).	Scurt	Scăzut
8.5.13.	Revizuirea sancțiunilor pentru abuz, neglijență și depășirea atribuțiilor, pentru a elimina abuzurile și prejudecățile organelor judiciare în raport cu autoritățile locale.	Scurt	Scăzut
	<b><i>Protecția aleșilor locali împotriva urmărilor arbitrare</i></b>		
8.5.14.	Revizuirea cadrului juridic în materie penală, a temeiurilor pentru formularea de acuzații penale și monitorizarea cazurilor de utilizare disproporționată/abuzivă a măsurilor preventive (arest) de către organele judiciare în raport cu aleșii locali.	Scurt	Scăzut
8.5.15.	Stabilirea unei mai mari responsabilități pentru inițierea nejustificată și ilegală a unor urmăriri penale împotriva aleșilor locali, precum și pentru aplicarea disproporționată a măsurilor preventive care implică privarea de libertate.	Scurt	Scăzut
8.5.16.	Reexaminarea principalelor articole din Codul penal la care se face referire în fața conducerii și a reprezentanților autorităților locale, în special articolele 327, 328 și 329 privind abuzul de putere, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor, neglijența în serviciu, pentru a le clarifica și pentru a limita orice posibilitate de interpretare mai largă sau abuzivă a acestor dispoziții legale.	Scurt	Scăzut
8.5.17.	Stabilirea unor situații exhaustive, precizarea clară și stabilirea de criterii explicite de utilizare a așa-numitei „bănuiele rezonabile” pe baza căreia se iau măsuri preventive și/sau acțiuni de investigare, inclusiv privarea de libertate, perchezițiile, ca ulterior această „bănuială” să se dovedească a fi nefondată.	Scurt	Scăzut
8.5.18.	Stabilirea/materializarea/aplicarea prin lege a răspunderii penale a organelor judiciare sau a reprezentanților acestora pentru inițierea ilegală a urmărilor penale (formularea de acuzații penale) și utilizarea ilegală/nefondată a măsurilor preventive, care au avut consecințe grave.	Scurt	Scăzut
8.5.19.	Precizarea prin lege a obligativității organelor de control din sistemul organelor de drept de a iniția din oficiu anchete în cazul persoanelor despre care se dovedește că au formulat în mod nelegal acuzații penale, că au fost private de libertate prin aplicarea măsurilor de reținere/arestare și prin utilizarea abuzivă a altor măsuri preventive sau	Scurt	Scăzut

	acțiuni de anchetă care afectează grav viața, sănătatea, onoarea, demnitatea, reputația profesională și alte drepturi fundamentale ale omului.		
--	--	--	--

### 8.6. Organizarea teritorială și amenajarea teritoriului

Nr.	Acțiune/măsură propusă	Urgență și fezabilitate: pe termen scurt/mediu/lung	Estimarea preliminară a mijloacelor financiare necesare pentru punerea în aplicare
8.6.1.	Dezvoltarea Planului național de amenajare a teritoriului, în special a secțiunii privind rețeaua de localități: <ul style="list-style-type: none"> <li>• stabilirea ca prioritate națională a dezvoltării documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului.</li> <li>• elaborarea și punerea în aplicare a unui program național de elaborare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.</li> </ul>	Mediu	Mare
8.6.2.	Revizuirea rolului și a locului raioanelor în sistemul administrației publice locale din țară, așa cum pre 2023–2030 (și Planul de acțiuni aferent), aprobată de Guvern în 2023, care prevede, între altele, evaluarea și eventuala reorganizare a administrației publice locale de nivelul II (raioanele), după analize funcționale, financiare și teritoriale. Examinarea oportunității, avantajelor și dezavantajelor opțiunilor de regionalizare și municipalizare, pentru identificarea unui consens cât mai larg posibil pentru implementarea în practică. CALM propune următoarele opțiuni: a) la nivel regional: 3-5 regiuni conform standardelor europene NUTS 2 în calitate de structuri administrative intermediare de nivelul II (APL 2) b) Municipalizarea prin acordarea statutului de municipii tuturor orașelor centre de reședință de raion, după modelul mun. Chișinău municipii (cu acordarea statutului de APL 2 sau fără) sau c) eliminarea nivelului II de APL prin modificarea consinstituei în baza consesnului larg) cu dezvoltarea și consolidarea sistemului actual de Dezvoltare Regională și ADR. (Conceptul CALM de municipalizare se prezintă detaliat în anexa nr. 4).	Scurt și mediu	Mare
8.6.3.	Îmbunătățirea mecanismului fuziunii voluntare, prin modificarea cadrului juridic aferent, identificarea surselor de finanțare/fondului de amalgamare. Fuziunea poate avea loc doar voluntar, după consultarea efectivă a cetățenilor prin intermediul unui referendum local (a se vedea <i>supra</i> ).	Scurt și mediu	Mare
8.6.4.	Îmbunătățirea mecanismului de cooperare și asociere intercomunitară, prin modificarea/dezvoltarea cadrului juridic aferent, precizarea împuternicirilor angajaților asociației de cooperare și dezvoltare intercomunitară, care vor executa atribuții tipice	Scurt și mediu	Mediu

	funcționarilor publici, identificarea surselor de finanțare, furnizarea de servicii bazate pe cooperare, inclusiv servicii administrative.		
8.6.5.	Elaborarea și punerea în aplicare a cadrului normativ subordonat legii, care să clarifice mecanismul prin care APL delegă competențe și servicii altor autorități ale administrației locale, inclusiv servicii administrative, către alte autorități ale administrației publice.	Scurt	Scăzut
8.6.6.	Dezvoltarea conceptului de poli de creștere/dezvoltare regionale și microregionale prin acordarea statutului de municipiu tuturor orașelor-sedii ale raioanelor (după modelul municipiului Chișinău, ca una din opțiunile de municipalizare), permițând includerea satelor din componență în sfera de furnizare și gestionare a serviciilor. Politica de dezvoltare, statutul, plasarea resurselor, direcțiile prioritare, integrarea teritorială (Transnistria).	Scurt și mediu	Mare
8.6.7.	Estimarea/evaluarea costurilor administrative și de investiții/dezvoltare a competențelor/serviciilor publice ale administrației locale. Inițierea de discuții cu Guvernul cu privire la mijloacele și formele de asigurare a acoperirii financiare și instituționale a acestora.	Scurt și mediu	Mare
8.6.8.	Elaborarea, discutarea și punerea în aplicare a elementelor de poliție locală.	Scurt	Mediu

### 8.7. Consolidarea dialogului instituționalizat

	<b><i>Propuneri pentru un dialog instituționalizat eficient</i></b>		
8.7.8.	Reglementarea detaliată a procedurilor legale de consultare și de lucru ale comitetului, pe baza experienței negative din trecut;	Scurt	Scăzut
8.7.9.	Crearea, pe lângă Comisia paritară, a unui grup/comitet operațional de interacțiune a cărui structură paritară ar trebui să includă toți secretarii de stat din toate ministerele și reprezentanți/experti/consultanți ai CALM/autorităților locale.	Scurt	Scăzut
8.7.10.	La nivelul Parlamentului, instituirea unui consiliu consultativ privind problemele administrației locale pe lângă președintele Parlamentului/biroul permanent și modificarea actelor normative relevante pentru a se asigura că reprezentanții CALM/administrației locale sunt invitați/participă la discuțiile privind problemele care îi afectează direct sau indirect;	Scurt	Scăzut
8.7.11.	Crearea unor grupuri de lucru tehnice și tematice, atașate fiecărui minister/instituție/comisie parlamentară.	Scurt	Mediu
8.7.12.	Adoptarea proiectului de lege care se află în Parlament privind îmbunătățirea mecanismului de consultare între autoritățile publice centrale și cele locale, aflat și în agenda actuală a Secretariatului pentru implementarea reformei administrației	Scurt	Scăzut

	publice și inclus în Recomandarea adoptată în 2025 de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei privind Republica Moldova. În timp ce aspectele tehnice și procedurale ar trebui să fie stabilite în regulamentele aprobate de Guvern sau de Parlament. Consultarea obligatorie este un principiu constituțional care reiese din prevederile articolului 109 alin. (1) din Constituție (a se vedea <i>supra</i> ).		
8.7.13.	Proiectul Codului cu privire la organizarea și funcționarea Parlamentului, nr. 110 din 06.04.2026 (în continuare Proiect) ar urma să conțină unui mecanism eficient de consultare și dialog cu APL, în principal prin intermediul asociației reprezentative ale acestora (ca formă de consultare și dialog conform standardelor Consiliului Europei). Lipsa unei secțiuni/articol special privind consultarea APL la nivel parlamentar, reprezintă o lacună importantă.	Scurt	Scăzut

**Anexa nr. 1. Direcții cheie în viziunea CALM pentru reforma / modernizarea administrației publice locale**

Dimensiune	Obiectiv	Mecanism/Conținut concret
<b>1. Consolidarea autonomiei locale</b>	Asigurarea exercitării efective a autonomiei locale prin consolidarea competențelor, resurselor și capacității administrative ale autorităților publice locale, în conformitate cu principiul subsidiarității	Instituirea unui cadru funcțional de exercitare a competențelor autorităților locale prin descentralizarea funcțiilor publice de interes local, alocarea resurselor financiare adecvate, dezvoltarea capacităților instituționale și administrative și reconfigurarea relațiilor dintre nivelurile de guvernare
<b>2. Clarificarea și delimitarea competențelor</b>	Creșterea eficienței, responsabilității și coerenței actului de administrare la nivel local prin clarificarea și delimitarea explicită a competențelor dintre nivelurile de guvernare	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inventarierea competențelor existente ale APL de nivelul I și II și ale autorităților centrale cu atribuții conexe.</li> <li>2. Analiza suprapunerilor, lacunelor și contradicțiilor în exercitarea competențelor.</li> <li>3. Elaborarea unui sistem clar și predictibil de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și cea locală.</li> <li>4. Revizuirea și ajustarea cadrului normativ privind repartizarea atribuțiilor.</li> <li>5. Elaborarea unui Nomenclator al competențelor pe domenii și niveluri administrative.</li> </ol>

		<p>6. Corelarea competențelor delegate sau descentralizate cu resursele financiare, umane și instituționale necesare.</p> <p>7. Instituirea unor mecanisme de coordonare și soluționare a conflictelor legate de competență și competențe.</p> <p>8. Instruirea autorităților publice locale (funcționarilor) privind noile delimitări și reglementări.</p> <p>9. Monitorizarea și evaluarea aplicării noilor reglementări.</p>
<p><b>3.Reforma sistemului finanțelor publice (inclusiv locale) și descentralizarea fiscală/autonomia financiară</b></p>	<p>Consolidarea autonomiei și sustenabilității financiare a autorităților publice locale prin reformarea sistemului finanțelor publice locale, descentralizarea și diversificarea surselor de venit, creșterea capacității de colectare și utilizarea eficientă, transparentă și echitabilă a resurselor financiare</p>	<p>1. Revizuirea cadrului normativ privind finanțele publice locale și raporturile fiscale dintre nivelul central și nivelul local.</p> <p>2. Clarificarea competențelor APL în materie de formare, administrare și utilizare a bugetelor locale.</p> <p>3. Extinderea bazei de venituri proprii ale APL prin consolidarea impozitelor și taxelor locale și identificarea unor noi surse legale de venit.</p> <p>4. Creșterea ponderii veniturilor proprii în bugetele locale, pentru diminuarea dependenței de transferurile de la bugetul de stat.</p> <p>5. Reformarea sistemului de transferuri interbugetare pentru a-l face mai predictibil, transparent și echitabil.</p> <p>6. Corelarea transferului de competențe cu transferul resurselor financiare, astfel încât descentralizarea să fie sustenabilă.</p> <p>7. Modernizarea administrării fiscale locale, inclusiv digitalizarea totală a evidenței și colectării taxelor și impozitelor.</p> <p>8. Consolidarea capacității administrative a APL în planificare bugetară, management financiar și atragerea resurselor suplimentare.</p> <p>9. Promovarea și dezvoltarea bugetării bazate pe performanță și priorități locale.</p> <p>10. Asigurarea transparenței și responsabilității fiscale, inclusiv prin consultarea cetățenilor asupra priorităților bugetare.</p> <p>11. Monitorizarea și evaluarea impactului descentralizării fiscale asupra calității serviciilor publice locale și asupra echilibrului teritorial de dezvoltare</p>

<p><b>4. Consolidarea capacității administrative și instituționale a autorităților publice locale</b></p>	<p>Dezvoltarea și întărirea capacităților administrative, instituționale și operaționale ale autorităților publice locale în vederea asigurării unei guvernări locale eficiente, profesioniste și capabile să presteze servicii publice de calitate</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Evaluarea capacităților instituționale existente în plan organizațional, funcțional și managerial.</li> <li>2.Reorganizarea și optimizarea structurilor administrative în funcție de competențe și nevoile reale de guvernanță locală.</li> <li>3.Dezvoltarea resurselor umane prin recrutare bazată pe merit, formare continuă și profesionalizarea funcției publice locale.</li> <li>4.Elaborarea și implementarea programelor de dezvoltare profesională dedicate, pentru aleșii locali, pe de o parte, și funcționarii publici locali, pe de altă parte, în combinație cu acordarea suportului metodologic și tehnic pentru administrația publică locală</li> <li>5. Îmbunătățirea managementului instituțional, inclusiv, prin planificarea strategică adecvată, managementul performanței, controlul intern, etc.</li> <li>7.Standartizarea și digitalizarea și proceselor administrative și instituționale.</li> <li>8.Monitorizarea și evaluarea periodică a performanțelor individuale, precum și a performanței instituționale</li> </ol>
<p><b>5.Optimizarea organizării administrativ-teritoriale prin instrumente voluntare, stimulative și eficiente</b></p>	<p>Creșterea eficienței, viabilității administrative și a sustenabilității administrațiilor publice locale prin promovarea unor forme de cooperare intercomunitare și, potențial, a agregărilor și reorganizărilor teritoriale, bazate pe principii voluntare, ghidate de stimulente și criterii de eficiență administrativă și bună guvernare</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Evaluarea „viabilității” administrativ-teritoriale a UAT-lor pe baza unor criterii clare funcționale, demografice, financiar-fiscale și de acces a populației la servicii de calitate.</li> <li>2.Dezvoltarea cadrului de reglementare pentru aplicarea instrumentelor voluntare de cooperare intercomunitară și amalgamare, precum și delegarea de către competențe între autoritățile publice locale.</li> <li>3. Creșterea substanțială a stimulentele pentru cooperări, asocieri sau reorganizări administrativ-teritoriale voluntare.</li> <li>4.Promovarea cooperării intercomunitare pentru furnizarea în comun a serviciilor publice, administrarea patrimoniului și implementarea proiectelor de dezvoltare locală și regională.</li> </ol>

		<p>5. Încurajarea proceselor de amalgamare voluntară, acolo, unde acestea sporesc capacitatea administrativă și instituțională și cresc eficiența utilizării resurselor.</p> <p>6. Dezvoltarea mecanismelor de informare și consultare publică privind avantajele, costurile, implicațiile unor reorganizări ale serviciilor, dar și cele ce țin de potențialele reorganizări administrativ-teritoriale.</p> <p>7. Asigurarea măsurilor adecvate pentru perioadele de tranziție instituțională și administrativă.</p> <p>8. Monitorizarea și evaluarea procesului și impactului reformei administrației publice, în vederea identificării premiselor necesare pentru o reformă continuă, consensuală, etapizată și eficientă.</p>
<p><b>6.Modernizarea și creșterea calității serviciilor publice locale</b></p>	<p>Asigurarea cetățenilor cu servicii accesibile, performante și adaptate nevoilor colectivităților locale prin acțiuni de modernizare și eficientizare</p>	<p>1.Descentralizarea serviciilor publice, conform principiilor autonomiei locale și a subsidiarității.</p> <p>2.Transformarea cooperării intercomunitare (CIC) într-un instrument funcțional, scalabil și durabil de consolidare a serviciilor locale.</p> <p>3. Reforma serviciilor publice conform noului sistem de atribuire/transfer al competențelor între nivelurile de guvernare, inclusiv prin revizuirea modelului de finanțare a competențelor partajate și delegate.</p> <p>4.Evaluarea serviciilor publice locale sub aspectul calității, accesibilității, costurilor, a gradului de acoperire, a responsabilităților și rolurilor în prestarea lor, etc.</p> <p>5.Stabilirea unor standarde minime de calitate și performanță pentru serviciile publice locale.</p> <p>6. Digitalizarea serviciilor publice locale, ținând cont de inventarierea efectuată a competențelor și serviciilor (prestate), în cadrul unui proces mai larg de digitalizare a APL, prin extinderea infrastructurii e-guvernare la nivel local.</p>

		<p>7. Dezvoltarea și consolidarea rețelei de Centre unificate de prestare a serviciilor publice (CUPS).</p> <p>8. Aprofundarea și extinderea cooperării dintre nivelurile de guvernare în vederea îmbunătățirii organizării și a accesului la servicii în mediul rural.</p> <p>9. Diversificarea modalităților de furnizare a serviciilor, inclusiv prin mecanismele parteneriatelor public-public sau public-private.</p>
<b>7. Creșterea transparenței, participării și responsabilității democratice</b>	Consolidarea încrederii cetățenilor în autoritățile publice locale prin creșterea transparenței, participării democratice și a responsabilității publice	<p>1. Revizuirea și consolidarea cadrului normativ privind transparența decizională și participarea cetățenească în procesul decizional la nivel local</p> <p>2. Ajustarea cadrului legal privind sporirea reprezentativității și responsabilității democratice în contextul asigurării sprijinului majorității populației pentru decizii majore care afectează comunitatea (referendumuri locale pentru prestarea comună a serviciilor, amalgamare voluntară, etc.).</p> <p>3. Perfecționarea mecanismelor de asigurare a accesului la informație, precum și a aplicării procedurilor de consultare publică în cadrul procesului decizional.</p> <p>4. Dezvoltarea instrumentelor participative de consultare și a celor ce țin de bugetarea participativă.</p> <p>5. Implicarea societății civile, a mediului de afaceri, a grupurilor comunitare, etc., în procesul de planificare, elaborare, implementare și monitorizare a politicilor publice locale.</p>
<b>8. Consolidarea mecanismelor de coordonare dintre nivelurile de guvernare și reformarea sistemului de control</b>	Îmbunătățirea coordonării și conlucrării dintre nivelurile de guvernare în vederea asigurării unei guvernări coerente și eficiente, bazată pe respectarea principiilor autonomiei locale, legalității și responsabilității publice	<p>1. Clarificarea rolurilor și relațiilor funcționale dintre nivelurile de guvernare prin delimitarea atribuțiilor și responsabilităților ce țin de coordonare și conlucrare, sprijin reciproc, monitorizare și control.</p> <p>2. Revitalizarea și instituirea unor noi mecanisme de dialog și coordonare interinstituțională între nivelurile de guvernare.</p>

		<p>3. Crearea sau consolidarea platformelor de consultare în procesul decizional la nivel central.</p> <p>4. Reformarea controlului administrativ al activității administrației publice locale, cu respectarea principiilor definite ale controlului administrativ, care nu admit limitarea autonomiei locale, respectă proporționalitatea între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează și nu admit politizarea acestei măsuri.</p> <p>5. Dezvoltarea mecanismelor de asistență metodologică cu scop de prevenție pentru a crește gradul de respectare a cadrului legal și a crește nivelul de încredere și conformare între părțile implicate în cadrul măsurilor de control administrativ.</p>
<p><b>9. Reformarea administrației publice locale – proces continuu, etapizat și adaptabil la realitățile sistemului de guvernare din Republica Moldova</b></p>	<p>Asigurarea unui proces continuu, etapizat și adaptabil de reformare a administrației publice locale, capabil să răspundă evoluțiilor sistemului de guvernare și nevoilor reale ale colectivităților locale din Republica Moldova</p>	<p>1. Elaborarea unei viziuni strategice pe termen mediu și lung privind reformarea APL, cu etape de implementare, priorități și rezultate clar definite.</p> <p>2. Planificarea etapizată a reformei cu respectarea principiului continuității, consecutivității și succesivității.</p> <p>3. Monitorizarea și evaluarea permanentă a mersului și rezultatelor reformei APL, analize de impact și adaptarea permanentă a reformei la realitățile sistemului de guvernare.</p> <p>4. Sincronizarea reformei APL cu alte acțiuni de reformare, în mod special, cele ce țin de procesul de aderare la Uniunea Europeană.</p>

## **Anexa nr. 2. Fundamentele constituționale și normele dreptului internațional, care stau la baza organizării și funcționării administrației publice locale (analiză juridică detaliată)**

### **1.1 Actele normative de bază**

Reforma administrației publice locale trebuie să aibă loc cu respectarea strictă a prevederilor Constituției, a jurisprudenței Curții Constituționale, a Cartei Europene a Autonomiei Locale și a altor norme și standardelor internaționale în domeniu.

Sub acest aspect, Carta Europeană a Autonomiei Locale reprezintă un tratat de referință. Republica Moldova este obligată, în conformitate cu prevederile articolului 8 din Constituție, să respecte tratatele la care este parte. Carta vizează salvagardarea drepturilor colectivităților locale, precum și dreptul la autoadministrare, dreptul colectivităților de a-și alege organele locale, de a-și exercita propriile puteri, de a dispune de structuri administrative și resurse financiare și dreptul de a apela la justiție în cazul amestecului unor structuri ale guvernului. De asemenea, Carta prevede, la articolul 2, că principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât este posibil, în Constituție. În acest sens, articolul 109 din Constituția Republicii Moldova garantează principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. **Aceste principii trebuie interpretate în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale**<sup>9</sup>.

**1.2 Statutul constituțional al administrației publice locale.** Potrivit articolelor 1 alin. (3), 2 alin. (1) din Constituție, coroborate cu dispozițiile constituționale cuprinse în articolele 39 și 109, în Republica Moldova, stat de drept, democratic, **un element de bază al regimului constituțional îl formează administrația publică locală**, care reprezintă puterea poporului și este constituită pentru promovarea intereselor generale și soluționarea problemelor populației unităților administrativ-teritoriale<sup>10</sup>.

Administrația publică locală este chemată să soluționeze problemele de interes local, joacă un rol important în dezvoltarea unităților administrativ-teritoriale și în asigurarea activității serviciilor publice. **Republica Moldova și-a asumat obligația de a garanta dezvoltarea și consolidarea administrației publice locale, consfințind fundamentele ei în Constituție** (articolele 109-113)<sup>11</sup>.

**Puterea autorităților administrației publice locale provine din voința alegătorilor locali**, pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează. Fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiune, autonomia locală asigură un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind contrapuneri eficiente ale administrației publice centrale<sup>12</sup>. Numirea sau destituirea autorităților publice locale de către o altă autoritate publică centrală sau locală contravine principiilor de bază ale administrației publice locale stabilite în articolul 109 din Constituție și principiului de realizare a suveranității naționale de către poporul Republicii Moldova, consfințit în articolul 2 din Constituție<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, §§ 37-40; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, §§ 43, 45

<sup>10</sup> HCC nr. 10 din 3 iulie 2008, § 3

<sup>11</sup> HCC nr. 36 din 10 decembrie 1998, § 2; HCC nr. 19 din 16 iulie 2013, § 39

<sup>12</sup> HCC nr. 13 din 14 martie 2002, § 3; ACC nr. 2 din 30 iulie 2002, § 9

<sup>13</sup> HCC nr. 750 din 6 noiembrie 1995; HCC nr. 13 din 14 martie 2002, § 8

**1.3 Marja de apreciere a Parlamentului în cazul reformei administrației publice locale.** Parlamentul, fiind organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, prin competența exclusivă atribuită de Constituție, reglementează prin lege organică organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală. În exercitarea atribuțiilor de legiferare, reglementate de dispozițiile articolului 72 alin. (3) lit. f) din Constituție, Parlamentul este în drept să adopte, să modifice și să abroge orice lege<sup>14</sup>. În același timp, **marja de apreciere a Parlamentului nu este una nelimitată.** În aceste situații, este important ca **măsurile legislatorului să nu afecteze principiile constituționale ale administrării publice locale, garantate de articolul 109 din Constituție și prezentate *infra*<sup>15</sup>.**

**1.4 Principiul autonomiei locale.** Potrivit articolului 3 alin. (1) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, 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.

Principiul autonomiei locale prevăzut de articolul 109 din Constituție este un principiu fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților și care constă în **dreptul unităților administrativ-teritoriale de a realiza prioritățile Colectivității fără amestecul autorităților publice centrale**<sup>16</sup>. Autonomia privește atât **organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.** Acest articol din Constituție stabilește inclusiv dreptul și capacitatea efectivă a autorităților locale de a soluționa și de a gestiona, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă a treburilor publice în conformitate cu competențele stabilite de lege<sup>17</sup>.

Principiul autonomiei locale presupune constituirea autorităților administrației publice locale de către populația colectivității, reglementarea exclusiv prin lege a competenței generale a autorităților administrației publice locale, autonomia financiară în stabilirea și gestionarea finanțelor publice locale, crearea serviciilor publice locale în funcție de necesitățile colectivității<sup>18</sup>.

Competențele autorităților administrației publice locale urmează a fi exercitate în complex și guvernate de principiul proporționalității. Astfel, la atribuirea prin lege a competențelor trebuie să se țină cont de **autonomia financiară a autorităților administrației publice locale**, care, pentru exercitarea adecvată a competențelor, trebuie să aibă dreptul de a forma serviciile publice proprii<sup>19</sup>.

**1.5 Bugetele locale** reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale. Structura acestora reflectă gradul de autonomie a administrației locale față de puterea centrală. Bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale<sup>20</sup>.

**Principiul autonomiei financiare a autorităților locale prevede și prerogativa organelor reprezentative ale unităților administrativ-teritoriale de a stabili impozite, taxe și alte venituri ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale.** Potrivit articolului 132 din Constituție,

<sup>14</sup> HCC nr. 19 din 16 iulie 2013, § 46; HCC nr. 21 din 5 iunie 2014, § 54; HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 50

<sup>15</sup> HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 50

<sup>16</sup> HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 40; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 42

<sup>17</sup> HCC nr. 36 din 8 decembrie 1997; HCC nr. 71 din 21 decembrie 1999, § 3; HCC nr. 19 din 16 iulie 2013, § 41; HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 22

<sup>18</sup> HCC nr. 14 din 18 mai 2004, § 4; HCC nr. 10 din 23 mai 2013, § 61

<sup>19</sup> HCC nr. 14 din 18 mai 2004, § 4

<sup>20</sup> HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, §§ 98-99; HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 25; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 47

impozitele, taxele și orice venituri ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective. În acest context, în vederea **asigurării unei autonomii efective și funcționale a autorităților administrației publice locale**, în care acestea să dispună de dreptul și capacitatea de a reglementa și gestiona în interesul populației locale treburile publice, legiuitorul a prevăzut **dreptul acestora de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii și dreptul de a stabili și pune în aplicare taxe și impozite locale**, în condițiile stabilite de lege<sup>21</sup>.

Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede la articolul 9 alineatele (1)-(3) că, în cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii suficiente, de care pot dispune în mod liber, în exercitarea atribuțiilor de putere. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege, iar cel puțin o parte din resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din impozite și taxe locale, în proporțiile stabilite la nivelul autorităților locale, în limitele legii. Mai mult, potrivit alin. (4), sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie suficient de diversificate și evolutive pentru a le permite să urmeze practic, pe cât este posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora. Raportul explicativ la Carta Europeană a Autonomiei Locale<sup>22</sup> menționează, cu referire la articolul 9 alin. (3), că prin reglementări centrale sau regionale se pot stabili limite globale la competența de impozitare din partea autorităților locale; cu toate acestea, nu trebuie să se împiedice funcționarea eficientă a procesului de responsabilizare locală. Libertatea de a stabili cuantumul taxelor locale este un indicator important al gradului de realizare a autonomiei locale. **Pentru a fi respectate principiile constituționale ale autonomiei locale, autoritățile publice locale trebuie să-și poată stabili taxele locale și cuantumul lor fără limite și plafonări în această privință din partea legislativului**<sup>23</sup>

#### **1.6 Consultarea APL prin structurile sale reprezentative.**

Articolul 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că **autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate**, pe cât e posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct. Procedurile de distribuire a resurselor financiare proprii ale autorităților publice locale, precum și orice modificare a legislației referitoare la funcționarea sistemului finanțelor publice locale **vor fi coordonate în mod obligatoriu cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale**. Această condiție are **un caracter procedural și este impusă de articolul 109 din Constituție**. Astfel, articolul 109 din Legea Supremă obligă autoritățile centrale să consulte structurile reprezentative ale autorităților publice locale în cazul adoptării unei legi care afectează autonomia financiară, administrarea bunurilor locale ș.a.<sup>24</sup>.

În același timp, **consultarea care rezultă din normele constituționale ale articolului 109 este un dialog autentic asumat de părți, dialog care trebuie realizat cu bună-credință, în mod sincer și responsabil**. Consultarea reprezintă un **instrument juridic care nu poate fi lipsit de eficiență**. Principiul consultării autorităților publice locale nu poate fi interpretat în sensul în care opinia autorităților locale trebuie implementată

<sup>21</sup> HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, § 97; HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, §§ 24, 52-53; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 57

<sup>22</sup> <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-romania/168098bc17>

<sup>23</sup> HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, §§ 54-56, 70; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 44

<sup>24</sup> HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, §§ 107, 109; HCC nr. 27 din 14 septembrie 2021, § 43; HCC nr. 19 din 31 octombrie 2023, § 36; HCC nr. 5 din 5 martie 2024, § 45

în mod obligatoriu de Parlament. Totuși, **Parlamentul trebuia să aducă motive suficiente și convingătoare atunci când nu a luat în considerare poziția autorităților publice locale**<sup>25</sup>.

### **1.7 Descentralizarea administrativă.**

După cum s-a menționat, autonomia autorităților publice locale constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale. Acest fapt atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem, care implică autonomia. Astfel, descentralizarea serviciilor publice semnifică transferarea unor atribuții ale puterii statului în competențele altor subiecți de drept public, care beneficiază de autonomie față de puterea centrală<sup>26</sup>.

Autonomia locală, privită exclusiv din punct de vedere administrativ, apare ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative, ca o formă modernă a principiului, care reprezintă transferarea unor competențe de la nivel central către diverse organe sau autorități administrative care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, autorități alese de către colectivitățile locale respective<sup>27</sup>.

Descentralizarea administrației publice implică descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale din punct de vedere administrativ și financiar, acționând în vederea conștientizării și creșterii gradului de implicare a colectivităților locale în gestionarea problemelor cu care se confruntă, precum și a constituirii politicii proprii, de creșterea performanțelor economice și de îmbunătățire a vieții sociale, a cetățenilor colectivităților prin definirea și asumarea responsabilităților locale referitoare la serviciile locale și performanțele financiare, aferente îndeplinirii acestora. Delimitarea finanțelor publice locale constituie rezultatul autonomizării financiare a autorităților publice locale, creșterii importanței și rolului acestora, fiind legată de descentralizarea bugetară în cadrul sistemului bugetelor publice<sup>28</sup>.

### **1.8 Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.**

Carta Europeană a Autonomiei Locale în preambulul său statuează că „dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei, convinse că, la nivel local, acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct.”

Consacrat expres prin dispozițiile articolului 109 alin. (1) din Constituție, principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este integrat cu principiul constituțional al autonomiei locale, or, organizarea unui referendum sau a altor forme de consultare populară intră în conținutul principiului autonomiei locale<sup>29</sup>.

Pentru consultarea cetățenilor, în sensul dispozițiilor constituționale și legale, pot fi identificate și utilizate diferite soluții, cum ar fi, spre exemplu, sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor, adresările Colectivităților locale în probleme concrete, confirmate prin semnăturile locuitorilor unităților teritoriale etc. Prin aceste modalități, deși unele neinstituționalizate, se urmărește **participarea cetățenilor la procesul de luare a**

<sup>25</sup> HCC nr. 5 din 5 martie 2024, §§ 74, 75. Spre exemplu, în Hotărârea sa nr. 27 din 14 septembrie 2021, Curtea Constituțională a examinat caracterul consultărilor cu autoritățile locale referitor la prevederile legale care vizau plafonarea de către Parlament a taxelor locale. Curtea a declarat neconstituționale aceste prevederi pentru că legislatorul nu le-a acordat timp util autorităților publice locale să-și prezinte opinia (a se vedea §§ 43-49)

<sup>26</sup> HCC nr. 750 din 6 noiembrie 1995; HCC nr. 13 din 14 martie 2002, § 3

<sup>27</sup> HCC nr. 13 din 14 martie 2002, § 4

<sup>28</sup> HCC nr. 2 din 28 ianuarie 2014, §§ 100-101

<sup>29</sup> HCC nr. 12 din 5 martie 2002, § 3

**deciziilor** și se asigură condițiile necesare pentru ca **hotărârea luată într-o problemă de interes major să fie conformă cu voința reală a colectivității locale respective**<sup>30</sup>. Însă, este cert faptul, că **acest deziderat poate fi atins cel mai adecvat prin intermediul unui referendum local**.

Norma constituțională de la articolul 109 alin. (1) stabilește limitele consultării cetățenilor prin referendum, cuprinzând doar **problemele locale de interes deosebit**. Referendumurile locale trebuie să fie organizate de către autoritățile locale doar în privința problemelor care țin de competența lor. Totuși, unele acte normative pot extinde domeniul de aplicabilitate al acestor instrumente și asupra unor alte probleme. Autoritatea competentă trebuie să decidă asupra admisibilității cererii privind organizarea unui referendum sau a inițiativei populare fără întârziere<sup>31</sup>.

**1.9 Consultarea cetățenilor în contextul amalgamării voluntare.** Potrivit articolului 5 „Protecția limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale” din Carta Europeană a Autonomiei Locale, **pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum**, acolo unde legea permite.

Potrivit Legii nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, **amalgamare voluntară** reprezintă o comasare benevolă a două sau a mai multor unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi rezultând într-o unitate administrativ-teritorială amalgamată. Prin urmare, **unitatea administrativ-teritorială amalgamată (UAT amalgamată)** este unitatea administrativ-teritorială formată prin comasarea a două sau a mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi. UAT amalgamată se consideră formată din data intrării în vigoare a legii corespunzătoare pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova<sup>32</sup>.

Astfel, este cert că **amalgamarea are ca rezultat modificarea limitelor teritoriale locale în sensul articolului 5 din Carta Europeană a Autonomiei Locale**. Acest articol din Cartă **reclamă o consultare prealabilă, eventual pe calea referendumului**.

Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 prevede că în procesul de amalgamare voluntară este asigurată **consultarea locuitorilor tuturor unităților administrativ-teritoriale vizate**, prin utilizarea modalităților și formelor prevăzute de legislație<sup>33</sup>, fără a menționa care sunt acestea. **Proiectul de fuziune cu alte colectivități**, care tinde să modifice limitele teritoriale locale, este considerat ca fiind **un caz excepțional**. Această chestiune capătă, desigur, **o importanță fundamentală pentru o colectivitate locală și cetățenii săi**. În acest caz, **consultarea prealabilă a Colectivității locale este indispensabilă. Referendumul este o procedură adecvată pentru acest tip de consultație**<sup>34</sup>.

Deși Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 nu reglementează **recurgerea obligatorie la referendum**, aceasta procedură reiese explicit din prevederile articolului 109 alineatele (1), (2) din Constituție, interpretat în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale. În plus, în acest context, sunt relevante articolele 2 alin. (1), 39 alin. (1), 75 alin. (1) și 112 alineatele (1), (2) din Constituție.

Administrația publică locală rezolvă treburile publice locale și realizează servicii publice de interes local prin autorități administrative alese **și prin referendum local**. Drept consecință, **puterea (legitimitatea) autorităților administrative locale provine din voința alegătorilor locali, pe**

<sup>30</sup> HCC nr. 12 din 5 martie 2002, § 3

<sup>31</sup> HCC nr. 21 din 5 iunie 2014, §§ 42, 49, 51

<sup>32</sup> Articolele 2, 12 alin. (1) din Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale

<sup>33</sup> Art. 3 lit. c) din Legea nr. 225 din 31 iulie 2023

<sup>34</sup> <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-romania/168098bc17>

care îi reprezintă și în numele cărora acționează<sup>35</sup>. Această voință a alegătorilor locali trebuie să fie una clară, univocă și trebuie să fie exprimată prin proceduri care nu trezesc careva dubii privind legitimitatea rezultatului exprimării voinței reale, fapt care reiese din articolele 2 alin. (1), 39 alin. (1), 75 alin. (1) și 109 alin. (1) din Constituție.

Astfel, prin referendumul local cetățenii își exprimă în mod direct voința sa, își realizează dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, iar modificarea limitelor teritoriale locale reprezintă o problemă locală importantă și de interes deosebit. Liberul exercițiu al drepturilor și libertăților cetățenilor la nivel local reprezintă un aspect esențial al statului democratic bazat pe drept<sup>36</sup>, iar **voința cetățenilor locali exprimată prin referendum este determinantă pentru desfășurarea amalgamării.**

În acest context, **alte forme de consultări**, cum ar fi, spre exemplu, sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor locale, întâlnirile sporadice cu locuitorii unităților administrativ-teritoriale nu pot atinge acest obiectiv și **nu se circumscriu garanțiilor constituționale menționate.**

În plus, **amalgamarea are drept consecință încetarea mandatelor aleșilor locali în unitățile administrativ-teritoriale comasate.** Astfel, în UAT amalgamate se organizează alegeri noi, iar consiliile locale și primarii unităților administrativ-teritoriale care au fost comasate în baza deciziilor privind amalgamarea voluntară își exercită mandatul până la data intrării în vigoare a legii corespunzătoare pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova<sup>37</sup>.

Aceste prevederi trezesc **dubii rezonabile privind constituționalitatea lor în raport cu articolele 2 alin. (1), 39 alin. (1), 109 alin. (1) și 112 alin. (1) din Constituție. Mandatele aleșilor locali obținute prin exprimarea voinței cetățenilor locali prin alegeri libere, desfășurate prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat, practic încetează de drept printr-o decizie adoptată de Parlament.**

Ține de însăși esența principiului autonomiei locale de a acorda colectivităților locale dreptul de a rezolva propriile interese legale, fără amestecul autorităților centrale. Autoritățile publice locale nu sunt supuse ierarhic autorităților centrale, ele fiind independente de acestea. De aici rezultă că autoritățile administrației publice locale **nu pot fi numite și destituite de la centru, ci trebuie să fie alese și revocate de cetățenii unităților administrativ-teritoriale.** Numirea sau destituirea autorităților publice locale de către o altă autoritate publică centrală sau locală contravine principiilor de bază ale administrației publice locale stabilite în articolul 109 din Constituție și principiului de realizare a suveranității naționale de către poporul Republicii Moldova, consfințit în articolul 2 din Constituție<sup>38</sup>. Nu poate o autoritate publică centrală, nici chiar organul reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă, **să invalideze un mandat obținut prin alegeri.**

**Problemele abordate, sub aspectul corespunderii garanțiilor constituționale, devin și mai stringente în cadrul unei presupuse amalgamări normative.**

<sup>35</sup> HCC nr. 13 din 14 martie 2002, § 3

<sup>36</sup> HCC nr. 750 din 6 noiembrie 1995

<sup>37</sup> Articolul 13 alineatele (1), (2) din Legea nr. 225 din 31 iulie 2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale

<sup>38</sup> HCC nr. 750 din 6 noiembrie 1995; HCC nr. 13 din 14 martie 2002, § 8; HCC nr. 21 din 5 iunie 2014, § 49

### **Anexa nr. 3 Analiza Conceptului de reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova**

Procesul de reformă a administrației publice locale din Republica Moldova, sintetizat în conceptul guvernamental „Primării Puternice – Comunități Dezvoltate”, reprezintă una dintre cele mai ambițioase și, simultan, controversate inițiative de reconfigurare a statului de la independență până în prezent. Această analiză de expertiză își propune să examineze în profunzime arhitectura acestei reforme, filtrată prin prisma pozițiilor exprimate de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) și a riscurilor identificate în contextul realităților socio-economice din teritoriu. Într-un peisaj marcat de presiunile integrării europene și de o criză demografică acută, tensiunea dintre necesitatea de eficientizare tehnocratică a resurselor și imperativul protejării democrației locale la „firul ierbii” devine punctul focal al dezbaterii naționale.

Analiza sistemică a documentelor strategice și a reacțiilor din mediul academic și asociativ relevă o serie de fracturi logice și juridice care ar putea submina succesul pe termen lung al reformei. De la inversarea raportului de cauzalitate în explicarea subdezvoltării rurale, până la absența unor garanții financiare post-amalgamare și riscul instaurării unui control politic accentuat asupra unităților administrativ-teritoriale (UAT), conceptul propus de Executiv necesită o deconstrucție critică riguroasă. Această evaluare urmărește să ofere o perspectivă nuanțată asupra celor 18 puncte de divergență majoră, evidențiind modul în care politicile de „simplificare” legislativă pot deveni instrumente de presiune administrativă și cum modelele internaționale, adesea invocate ca succese, ascund în realitate eșecuri sistemice în ceea ce privește proximitatea serviciilor față de cetățean.

#### **Paradigma cauzalității inversate - între eșecul politicilor centrale și stigmatizarea primăriilor mici**

O piatră de temelie a argumentației guvernamentale în favoarea amalgamării este premisa conform căreia dimensiunea redusă a primăriilor reprezintă cauza principală a marasmului economic rural. Conceptul susține că o primărie cu mai puțin de 3.000 de locuitori este structural incapabilă să ofere servicii de calitate, să atragă investiții sau să stopeze depopularea. Totuși, o analiză din optica CALM sugerează că această perspectivă reprezintă o eroare fundamentală de logică administrativă, confundând efectele cu cauzele. Depopularea masivă, lipsa locurilor de muncă și degradarea infrastructurii nu sunt produse de existența unei primării mici, ci sunt consecința directă a deceniilor de politici centrale neadecvate, a lipsei unor strategii de dezvoltare regională și a centralizării excesive a resurselor financiare la nivel de Chișinău.

Statul, prin autoritățile sale centrale, concentrează majoritatea veniturilor economice și deține controlul asupra strategiilor macroeconomice, sociale și de infrastructură. În timp ce Centrul a eșuat în a crea poli de creștere economică în afara capitalei, vina pentru lipsa apei, a canalizării sau a managementului deșeurilor este transferată acum asupra primarilor din sate, care funcționează cu bugete de supraviețuire. Argumentul guvernamental ignoră faptul că aceste primării mici sunt, de cele mai multe ori, singurele instituții care mai mențin coeziunea socială și identitatea comunitară în satele uitate de Centru. Tabelul de mai jos ilustrează discrepanțele demografice invocate în concept, evidențiind tendința de migrație forțată de lipsa politicilor de susținere a ruralului.

Categorie UAT (Locuitori)	Dinamică demografică (2014-2024)	Pondere cheltuieli administrative	Acces la canalizare (%)
Sub 3.000	-32,7%	30%	39,7%
3.000 - 5.000	-26,9%	17%	65,9%
Peste 10.000	+36%	11%	91,1%

Sursa: Conceptul de Reformă APL 2026 și datele BNS.

Această realitate statistică este utilizată pentru a justifica pragul de 3.000 de locuitori, însă ea nu face decât să confirme succesul politicilor de concentrare urbană în detrimentul echilibrului teritorial. CALM atrage atenția că, în timp ce Centrul reține 80% din resurse, a pretinde primăriilor să fie eficiente financiar este o formă de cinism administrativ. Mai mult, conceptul guvernamental pare să valideze ideea că „proximitatea cetățeanului față de aleși nu este o necesitate”, o afirmație care lovește în esența reprezentativității democratice și a principiului subsidiarității.

### Mitul demografic demontat de Recensământul 2024

Unul din argumentele principale ale reformei reprezintă afirmația generală că „localitățile mari cresc, iar cele mici scad”, în realitate nu reflectă realitatea demografică din Republica Moldova. Datele oficiale arată că dinamica demografică nu este dictată de mărimea localității, ci de atracția Capitalei: municipiul **Chișinău este singurul oraș mare care a înregistrat o creștere (+16,8%)**, în timp ce restul centrelor urbane majore (inclusiv Bălți, cu -5,9%) au pierdut locuitori. În mediul rural, tendința generală de declin este contrazisă doar de câteva suburbii periurbane ale Chișinăului (precum Stăuceni, Băcioi sau Bubuieci).

Fenomenul nu urmează o regulă simplă de dimensiune, ci reflectă o concentrare masivă a populației în zona metropolitană a Capitalei prin migrație internă, pe fondul emigrației externe din restul țării. Afirmația că „în localitățile mari populația crește, iar în cele mici scade” este doar parțial corectă. Conform Recensământului 2024, singura localitate mare cu creștere este municipiul Chișinău (+16,8%), în timp ce toate celelalte orașe mari (inclusiv Bălți) au pierdut populație. În mediul rural, aproape toate satele au scăzut, cu excepția câtorva suburbii ale Chișinăului (Stăuceni, Băcioi, Bubuieci), care au crescut datorită migrației interne.

Aceasta demonstrează că fenomenul nu este legat de mărimea localității, ci de migrația internă spre capitală și de emigrația externă. Prin urmare, corect ar fi să spunem că populația se concentrează în capitală și în proximitatea acesteia, în timp ce restul teritoriului se depopulează, ceea ce subliniază caracterul dezechilibrat și specific al dinamicii demografice, nu o regulă simplistă „mare = creștere, mic = scădere”.

Această constatare este de o importanță enormă, deoarece demonstrează că argumentul de bază al guvernului privind reformă este contestabil iar soluțiile și direcțiile reformei sunt greșite și nu vor putea atinge rezultatele asumate/urmărite (de ex. combaterea sau stoparea depopulării). Din contra, măsurile și acțiunile pot avea efecte inverse celor urmărite, accentuând problemele actuale invocate ale mediului rural, inclusiv să accelereze depopularea (de ex. reducerea radicala a numărului de primării, nefuncționalitatea CUPSurilor și îndepărtarea serviciilor).

### Stimulentele pentru amalgamare - între promisiuni modeste și realitatea subdezvoltării

Un alt punct critic vizează insuficiența și lipsa de substanță a stimulentele oferite pentru amalgamarea voluntară. Deși Guvernul propune triplarea stimulentului financiar principal pentru infrastructură, ajungând la aproximativ 3.000 lei per locuitor, această sumă este percepută în teritoriu ca fiind departe de nevoile reale de dezvoltare. În practică, pentru o localitate de 3.000 de locuitori care decide să se amalgameze, suma respectivă ar putea finanța construcția sau reparația a cel mult 1-2 kilometri de drum local, lăsând nerezolvate problemele sistemice de aprovizionare cu apă, iluminat stradal sau managementul deșeurilor.

În același timp, lipsa unor garanții juridice și economice concrete pentru localitățile care își vor pierde personalitatea juridică prin amalgamare generează temeri legitime de marginalizare. Nu există mecanisme clare care să protejeze satele anexate împotriva discriminării în alocarea investițiilor în cadrul noii primării consolidate. Experiența istorică a reformei județelor din perioada 1998-2003 a lăsat cicatrici adânci, amintind de sate transformate în „sateliți” neînsemnați, unde nicio investiție nu a mai ajuns odată ce primăria a fost mutată în altă parte. CALM subliniază că, fără o descentralizare financiară veritabilă, noile primării vor rămâne la fel de dependente de transferurile de la bugetul de stat, ceea ce anulează promisiunea de sustenabilitate și durabilitate.

Pachetul de stimulente financiare, așa cum este structurat în prezent, pare mai degrabă o măsură de asistență tehnică temporară decât un motor de dezvoltare economică. Tabelul următor prezintă structura acestor stimulente conform documentului oficial.

Tip de susținere	Durată / Condiții	Observații CALM
Stimulent 1 (Pregătire)	Sumă fixă per cluster	Acoperă doar birocratia inițială
Stimulent 2 (Infrastructură)	3.000 lei/locuitor	Insuficient pentru proiecte majore de infrastructură
Susținerea bugetară	3 ani post-amalgamare	Dependență continuă de Centru
Majorări salariale	Până la 30% pentru funcționari	Nu rezolvă deficitul de specialiști

Sursa: Sinteza pachetului de stimulente conform Tabelului 3 din Concept

Această dependență de transferurile centrale, menținută chiar și după fuziune, sugerează că reforma nu vizează o autonomie reală, ci o optimizare a controlului bugetar/financiar și probabil de altă natură, de la nivel central. Fără o schimbare serioasă a sistemului financiar și de

distribuție corespunzătoare a resurselor statului conform competențelor legale, primăriile amalgamate nu vor avea niciodată masa critică necesară pentru a deveni poli de dezvoltare economică independentă.

### **Descentralizarea financiară - veriga lipsă și riscul șantajului economic**

O reformă administrativă autentică nu poate exista în absența unei reforme profunde a finanțelor publice locale. CALM a atenționat în repetate rânduri că simpla comasare a două sau mai multor entități sărace nu va produce o entitate bogată, ci doar una mai mare și la fel de neputincioasă în fața nevoilor cetățenilor. Conceptul guvernamental este criticat pentru faptul că menține dependența totală de fondurile redistribuite de la nivel central, transformând transferurile financiare într-un posibil instrument de șantaj politic și economic.

Există elemente în cadrul conceptului care sugerează o încercare de a legifera discriminarea localităților care nu ating pragul demografic stabilit sau care refuză amalgamarea. Limitarea accesului la fondurile de investiții sau impunerea unor condiționări stricte pentru transferurile de echilibrare pot fi interpretate ca o formă de presiune administrativă contrară principiilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Autonomia locală presupune dreptul comunităților de a-și gestiona propriile afaceri fără a fi forțate de constrângeri financiare create deliberat de Centru.

În acest context, CALM propune o viziune alternativă, axată pe municipalizarea orașelor și lăsarea unor resurse fiscale semnificative la nivel local:

- Alocarea integrală către orașe a impozitului pe venitul persoanelor fizice (IVPF).
- Redirecționarea a cel puțin 25% din TVA colectat pe teritoriu către comunitățile rurale, iar celor urbane cel puțin 15%.
- Instituirea unui fond național de cofinanțare și prefinanțare pentru a sprijini accesarea fondurilor europene, indiferent de dimensiunea UAT.
- Alte măsuri de descentralizare financiară și consolidare a bazei fiscale locale (a sem vedem planul de acțiuni anexat).

Lipsa acestor măsuri face ca promisiunea „primăriilor puternice” să pară un slogan lipsit de acoperire practică. Fără o bază fiscală proprie consolidată, noile unități vor fi doar niște extensii mai mari ale aparatului birocratic central în teritoriu, fără capacitatea de a inova sau de a răspunde specific nevoilor locale.

### **Dilema democrației locale - absența consultărilor reale și riscul neconstituționalității**

Unul dintre cele mai sensibile aspecte ale reformei vizează modul în care sunt consultate colectivitățile locale. Majoritatea consultărilor realizate de către Cancelaria de Stat, au avut loc fără un obiect și subiect concret, purtând un caracter foarte general și cu relevanță practică redusă. Ele au avut loc până în luna aprilie, 2026, înaintea ca să apară conceptul și viziunea propriu zise a Guvernului privind reforma APL. Fără ca APL și alți actori să poată face efectiv cunoștință cu el și să formuleze opinia dar și întrebări sau propuneri. De fapt abea, după apariția acestui concept, urma ca el să fie organizate consultări cu adevărat și reale.

Acum se constată că conceptul guvernamental mizează pe deciziile consiliilor locale, adesea luate sub presiunea politică sau administrativă, ignorând necesitatea unui consens larg la nivelul populației. CALM susține cu fermitate că orice modificare a hotarelor administrative și lichidarea unei autorități reprezentative (primar și consiliu) este un act de o importanță vitală și gravitate extremă care necesită legitimarea prin referendum local.

Articolul 5 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova, stipulează clar că orice schimbare a limitelor teritoriale locale trebuie să fie precedată de consultarea comunităților vizate, eventual prin intermediul unui referendum acolo unde legea o permite. Ignorarea acestei norme și impunerea unor fuziuni „de sus în jos” riscă să fie declarate neconstituționale și să genereze un val de nemulțumire socială care ar putea bloca implementarea reformei. Reducerea pragului de vot în consiliile locale de la 2/3 la o majoritate simplă pentru inițierea amalgamării este văzută ca o tentativă de a ocoli opoziția politică și socială, slăbind fundamentul democratic al guvernării locale.

Mai mult, procesul de „simplificare” a legii amalgamării prin eliminarea unor criterii de subsidiaritate, cum ar fi distanța maximă de 25 km față de centru sau neutralizarea criteriului economic/fiscal, este interpretat ca o dovadă a prioritizării interesului politic în detrimentul accesibilității serviciilor. Dacă cetățenii nu se simt parte a procesului de decizie, noua structură administrativă va fi percepută ca o entitate străină, impusă abuziv, ceea ce va crește tensiunile între localitățile amalgamate și va duce la pierderea identității comunitare.

### **Centrele CUPS și mirajul digitalizării**

Succesul consolidării administrative depinde în mod critic de capacitatea statului de a asigura prezența instituțională în localitățile care își pierd primăria. Soluția propusă de Guvern este extinderea rețelei de Centre Unificate de Prestare a Serviciilor Publice (CUPS) în toate cele peste 600 de localități afectate. Aceste centre ar trebui să garanteze că cetățenii nu vor fi nevoiți să parcurgă distanțe mari pentru a obține acte sau a beneficia de servicii de asistență socială. Totuși, CALM ridică întrebări serioase privind fezabilitatea și calendarul de implementare a acestor centre.

Există un risc major ca primăriile să dispară mult mai rapid decât vor fi create și dotate aceste CUPS-uri cu personal calificat și infrastructură IT performantă. Digitalizarea serviciilor publice, deși este un obiectiv laudabil, se confruntă cu realitatea dură din teritoriu: o populație rurală îmbătrânită, cu competențe digitale reduse, și o infrastructură tehnică deficitară în primăriile mici. Fără o interconectare prealabilă și testată a tuturor registrelor naționale cu sistemele locale, există pericolul instituirii unui haos administrativ prelungit, în care cetățenii vor deveni victimele unei tranziții prost gestionate.

Mai mult, promisiunea că „viza de reședință nu mai este un impediment” și că serviciile vor fi accesibile prin portalul EVO sau aplicația e-APL ignoră faptul că marea majoritate (aproape toate) serviciilor esențiale prestate de APL-uri, nu sunt digitalizate și necesită încă prezența fizică sau interacțiunea umană directă. Dacă digitalizarea nu va fi însoțită de o prezență umană adecvată în fiecare sat, reforma riscă să conducă inevitabil la depărtarea puterii și a serviciilor de oameni, transformând viața rurală într-un deșert administrativ.

## Reorganizarea raioanelor - regionalizare vs. politizarea fondurilor

O altă componentă majoră a reformei este reducerea numărului de raioane de la 32 la 10, unități care ar trebui să atingă o dimensiune comparabilă cu nivelul NUTS 3 european. Guvernul motivează această decizie prin suprapunerea de roluri administrative și pierderea unor competențe-cheie către nivelul central, precum asistența socială și sănătatea. Totuși, criticii, inclusiv CALM, avertizează că menținerea a 10 raioane „mai mari” riscă să accentueze problemele actuale legate de politizarea repartizării fondurilor. CALM consideră cea mai adecvată opțiune pentru Republica Moldova ar fi trecerea la 3 maximum regiuni conform standardelor NUTS 2 al UE. Anume prin acest format UE realizează politica sa de dezvoltare regională și gestionare a fondurilor structurale.

Prin urmare, există temerea că aceste noi entități regionale (raioane) vor deveni simple instrumente de control politic intermediar, fără a avea competențe administrative reale și surse de finanțare clare. CALM subliniază necesitatea unei distincții clare între rolul acestor raioane și cel al Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR), care, conform standardelor UE, ar trebui să gestioneze fondurile strategice de dezvoltare. Un sistem pe trei niveluri (local-municipal-regional) ar fi mult mai eficient decât menținerea unei structuri intermediare precum raioanele reorganizate, care pot adăuga un strat suplimentar de birocrăție și opacitate.

Structura actuală (32 Raioane)	Propunere Reformă (10 Unități)	Riscuri identificate
Fragmentare excesivă	Consolidare la nivel NUTS 3	Îndepărtarea deciziei de UAT I
Competențe reduse	Rol axat pe dezvoltare regională	Suprapunere cu ADR-urile
Politizarea fondurilor	Risc de politizare la scară și mai mare mare	Lipsa autonomiei fiscale proprii

Sursa: Sinteza analizei reorganizării nivelului II administrativ.

Propunerea unor actori politici pentru municipalizarea orașelor-centre raionale și crearea a doar 3 regiuni mari (Nord, Centru, Sud) este văzută de unii experți ca o alternativă mai viabilă, capabilă să elimine risipa de resurse și să asigure o masă critică reală pentru proiecte transfrontaliere și europene.

## Lecții și avertismentele din experiența internațională

Argumentarea guvernamentală invocă adesea succesul unor țări precum țările Baltice, Nordice, Albania Georgia etc, pentru a justifica necesitatea amalgamării radicale. Totuși, CALM și experții independenți atrag atenția asupra faptului că aceste comparații sunt adesea superficiale și ignoră contextele economice radical diferite. De exemplu, Estonia a parcurs o etapă lungă de pregătire și a beneficiat de infuzii masive de capital din partea UE și a țărilor nordice pentru a-și pune la punct infrastructura de bază *înainte* de a finaliza fuziunile administrative. În schimb, experiența recentă a unor țări precum Albania, Letonia și Georgia oferă o perspectivă mult mai relevantă și îngrijorătoare pentru Republica Moldova. În Albania, reforma administrativă din 2015 a redus drastic numărul primăriilor, însă un studiu din 2025 indică faptul că 89%

dintre cetățeni sunt nemulțumiți de calitatea serviciilor post-reformă. Problemele identificate includ degradarea infrastructurii în zonele rurale periferice, absența transportului public și o dependență de 90% a municipalităților de transferurile de la Centru, ceea ce demonstrează eșecul promisiunii de autonomie financiară.

Modelul georgian este, de asemenea, citat ca un risc major de „autoritarism administrativ”. Consolidarea unităților administrative în Georgia a fost însoțită de o centralizare a puterii politice în mâna partidului de guvernământ, limitarea drastică a accesului opoziției la resurse locale și slăbirea controlului cetățenesc asupra deciziilor. Există temerea legitimă că Republica Moldova ar putea urma o cale similară, în care reforma administrativă devine un paravan pentru neutralizarea democrației locale și instalarea unui control politic cvasi-total de la Centru.

Lecțiile extrase din aceste studii de caz sugerează că:

- Simpla comasare teritorială nu generează automat eficiență economică.
- Erodarea proximității instituționale conduce la alienarea cetățenilor și la scăderea încrederii în stat.
- Fără o democrație locală vibrantă și mecanisme de control riguroase, amalgamarea favorizează rețelele clientelare și autoritarismul.

### **Pragul de 3.000 de locuitori - o barieră arbitrară fără fundamentare științifică și practică**

Fixarea pragului minim de 3.000 de locuitori pentru viabilitatea unei primării este unul dintre cele mai criticate elemente ale conceptului. CALM subliniază că această cifră este arbitrară și nu este susținută de studii de impact sau analize de fezabilitate adaptate contextului socio-economic al Republicii Moldova. Deși există anumite economii de scară, cercetări economice recente indică faptul că pragul minim de funcționalitate administrativă ar putea fi situat în jurul cifrei de 1.000 de locuitori, de la care baza impozabilă locală începe să crească semnificativ dacă este susținută de o descentralizare fiscală reală.

Impunerea unei bariere de 3.000 de locuitori va duce la lichidarea a aproape 90% din actualele primării, ignorând specificul localităților care, deși mici, au capacități de absorbție a fondurilor europene și o organizare comunitară exemplară. CALM atrage atenția că în Uniunea Europeană există numeroase state (precum Cehia, Slovacia, Ungaria sau chiar Franța) care mențin un sistem administrativ fragmentat, bazat pe cooperarea intermunicipală și asociații de dezvoltare comunitară, fără a forța fuziuni teritoriale care să distrugă identitatea locală.

Absența unor analize profunde privind impactul cultural și social al dispariției primăriilor din peste 600 de localități constituie o lacună majoră a conceptului. O localitate fără primărie riscă să își piardă „inima” administrativă și simbolul autonomiei, ceea ce va accelera migrația tinerilor care nu vor mai vedea niciun viitor într-o comunitate retrogradată la statutul de simplă așezare periferică.

### **Politizarea „simplificării” și eliminarea garanțiilor de subsidiaritate**

Evoluția cadrului legal privind amalgamarea, marcată de modificările recente pentru „îmbunătățirea mecanismului”, relevă o tendință periculoasă de eliminare a filtrelor de obiectivitate și subsidiaritate. Reducerea pragului de vot calificat pentru deciziile de amalgamare în consiliile locale facilitează ingerințele politice arbitrare, permițând unor majorități conjuncturale să decidă soarta unei comunități fără a consulta real populația.

Eliminarea cerinței de a prezenta o analiză a situației economice a localităților participante în procesul de fuziune este văzută ca o tentativă de a ascunde lipsa de viabilitate economică a unor proiecte de amalgamare conduse pe criterii strict politice. Garanțiile inițiale, cum ar fi distanța

maximă de 25 km față de centru, care aveau rolul de a menține serviciile la o distanță rezonabilă de cetățean, au fost eliminate sub pretextul digitalizării, ceea ce demonstrează o deturnare a sensului reformei de la interesul cetățeanului către eficiența electorală.

CALM a emis un aviz negativ asupra acestor modificări, subliniind că ele slăbesc democrația locală și transformă procesul de amalgamare voluntară într-o simplă „bifă” birocratică, ocolind consultarea reală prin referendum. Această abordare grăbită și netransparentă riscă să discrediteze conceptul de amalgamare în ochii populației și să creeze o rezistență acerbă în teritoriu, transformând o oportunitate de modernizare într-o sursă permanentă de tensiune și instabilitate administrativă.

### **Haosul administrativ și tensiunile sociale - riscurile unei tranziții prost gestionate**

Dispariția bruscă a peste două treimi din primăriile țării va genera un vid de autoritate și un haos administrativ cu consecințe sociale profunde. Nu este vorba doar de mutarea unor birouri, ci de gestionarea patrimoniului, a resurselor umane și a continuității serviciilor într-un context în care noile entități nu vor avea nici expertiza, nici infrastructura necesară pentru a absorbi satele anexate. Există temeri fundamentale legate de ce se va întâmpla cu personalul actual din primăriile mici și cum va fi asigurată reprezentarea echitabilă a intereselor fiecărui sat în noile consilii locale consolidate.

Tensiunile între localitățile amalgamate vor fi inevitabile, mai ales în absența unor garanții financiare că investițiile vor fi distribuite proporțional și nu vor fi concentrate doar în localitatea care găzduiește sediul central al primăriei. CALM atenționează că o reformă impusă „de sus în sus”, bazată pe calcule electorale, va conduce la o dezbinare a societății și la o scădere a participării civice la nivel local.

Mai mult, riscul ca eșecul administrativ sau degradarea serviciilor să fie asociate cu procesul de integrare europeană reprezintă o amenințare la adresa obiectivului strategic al țării. Dacă cetățenii vor vedea în „reforma europeană” doar dispariția primăriei lor și dificultăți crescute în accesarea serviciilor, suportul pentru UE va scădea drastic, oferind un teren fertil pentru forțele politice antieuropene și populiste.

### **Concluzii și Recomandări**

Analiza aprofundată a conceptului de reformă administrativ-teritorială relevă faptul că, deși obiectivele de modernizare sunt necesare, modul de implementare și fundamentarea teoretică a procesului suferă de deficiențe structurale majore. Pentru a evita eșecul istoric al acestei reforme și pentru a proteja fundamentul democrației locale în Republica Moldova, este imperativă o reevaluare a strategiei actuale pe următoarele axe prioritare:

1. **Corectarea diagnozei subdezvoltării.** Statul trebuie să recunoască responsabilitatea politicilor centrale în degradarea mediului rural și să înceteze stigmatizarea primăriilor mici ca sursă a problemelor sistemice.
2. **Descentralizarea fiscală ca precondiție.** Reforma administrativă trebuie să înceapă cu lăsarea unor cote semnificative din impozitele pe venit (IVPJ) și TVA la nivel local, asigurând o autonomie financiară reală, nu una dependentă de transferuri centralizate.
3. **Legitimarea prin referendum.** Orice amalgamare sau schimbare de hotare trebuie să fie validată prin consultarea directă a cetățenilor, conform Cartei Europene a Autonomiei Locale, evitând deciziile luate strict în consiliile locale sub presiune politică.

4. **Fundamentarea științifică a pragurilor demografice.** Renunțarea la bariera arbitrară de 3.000 de locuitori și adoptarea unor criterii de viabilitate flexibile, bazate pe potențialul economic și capacitatea de cooperare intermunicipală.
5. **Garanții reale pentru proximitatea serviciilor.** CUPS-urile și digitalizarea trebuie să fie pe deplin operaționale și testate *înainte* de orice lichidare a unei primării, pentru a preveni privarea cetățenilor de accesul la servicii esențiale.
6. **Depolitizarea procesului de reformă.** Excluderea funcționarilor de partid din procesul de „desenare a hărților” și crearea unui grup de lucru tehnic, inclusiv, care să cuprindă reprezentanți ai CALM, ai mediului academic și ai societății civile.
7. **Reforma administrației centrale în paralel.** Eficientizarea statului trebuie să înceapă de la vârf, prin reducerea birocrăției centrale și a structurilor intermediare ineficiente, asigurând un transfer real de competențe și resurse către nivelul local.

În absența acestor măsuri de corecție, conceptul actual riscă să rămână un exercițiu tehnocratic periculos, care va „optimiza” administrația pe hârtie, dar va sărăci democrația locală și va accelera declinul comunităților rurale. Republica Moldova are nevoie de o reformă care să respecte demnitatea fiecărei comunități, să protejeze subsidiaritatea și să construiască o administrație modernă nu împotriva, ci împreună cu oamenii. Doar printr-un dialog sincer, bazat pe parteneriat și respect reciproc între APC și APL, se poate atinge succesul unei reforme care să servească cu adevărat viitorului european al țării.

#### **Anexa nr. 4. Conceptul CALM de municipalizare**

##### **I. Fundamentarea necesității revizuirii rolului raioanelor:**

Un element cheie în păstrarea și consolidarea verticalei puterii/centralizării, dar și în crearea condițiilor pentru neutralizarea instituțiilor democratice/de drept, reprezintă actuala structură administrativă de la nivelul II – raioanele. Care, în esență, sunt niște structuri sovietice, nereformate, total depășite, ineficiente, politizate excesiv și totalmente, rupte de nevoile comunităților locale. Scopul principal al raioanelor a fost și rămâne până în prezent – controlul asupra APL 1, inclusiv din punct de vedere politic, administrativ, economic și financiar. În detrimentul libertății, inițiativei și dezvoltării locale. În prezent, există o contradicție funcțională fundamentală între raioane și autoritățile locale de nivelul I. Primele (raioanele), reprezintă un element al trecutului și o barieră esențială în dezvoltarea democrației/inițiativei locale, inclusiv o barieră în dezvoltarea națională și a unui sistem de administrație publică locală modern și efectiv.

Raioanele s-au opus constant unei descentralizări mai largi, fiind convenabile ierarhiei de putere și guvernării pe verticală. Din anul 2015, raioanele au pierdut funcția de repartizare a transferurilor centrale, dar au menținut funcția de control asupra fondurilor pentru drumuri, precum și a unei părți de resurse destinate finanțării educației și asistenței sociale, pe care le distribuie după criterii politice

În prezent, raioanele continuă să influențeze afacerile locale prin influența și intervenții asupra aleșilor locali. Iar accelerarea democratizării și descentralizării solicită revizuirea profundă a statutului și locului raioanelor; limitarea drastică a funcțiilor sale și excluderii competențelor actuale improprii și importante ale statului, exercitate de către autoritățile raionale și folosite în scopul dominației politice.

În caracterizarea situației actuale al raioanelor sunt relevante următoarele aspecte:

- Circa 80% din resursele bugetare ale raioanelor reprezintă transferuri cu destinație specială prin care se finanțează preponderent funcțiile/servicii ale statului (educația, asistența socială). Deci, autoritățile raionale sunt de fapt, niște reprezentanți ai guvernului în teritoriu și funcționând mai degrabă ca extensiuni ale guvernului central și mai puțin în calitate de APL veritabile;
- Structura actuală a raioanelor este totalmente depășită și deconectată de la realitățile și necesitățile APL1. Cu anumite excepții, raioanele nu au capacitatea de a asigura cu servicii necesare APL de nivelul 1: de ex. servicii juridice, urbanism și arhitectură, atragere de fonduri și scriere de proiecte, asistență economică și financiară etc.;
- Raioanele, fiind considerate autorități publice locale, în realitate practic, îndeplinesc în principal, doar funcții delegate și nu au venituri proprii, fiind în dependență totală de transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat și/sau venituri care sunt preluate de la APL nivelul I (în special de la orașe);
- La moment avem de facto, o dublare la nivel de sistem: un reprezentant al guvernului (în persoana oficiului cancelariei de stat cu funcții de control al legalității și coordonare a serviciilor desconcentrate) și autoritățile publice raionale (președinte și consiliul raional), care în principal, tot administrează servicii publice de importanță națională/statală (educația, asistența socială, finanțe publice);
- Statutul juridic al diferitor instituțiilor publice raionale și a proprietăților sale, este confuz și contradictoriu: case de cultură, școli sportive, instituțiile educaționale, domeniul social etc. De exemplu, casele de cultură și școlile sportive, o parte sunt administrate de raioane, iar altă parte se află la nivelul APL 1 (orașe/sate). O situație și mai complicată/confuză este în cazul instituțiilor de învățământ: proprietatea asupra edificiilor la APL1, finanțarea integrală de la bugetul de stat, iar competența de a administra – la APL 2;
- Necesitatea revizuirii locului și rolului APL de nivelul II este recunoscută expres și în diverse documente naționale de politici elaborate cu suportul partenerilor de dezvoltare în perioada anilor 2002-2025.

Prin urmare și luând în considerație consensul general care există la acest subiect, în prezent, există o oportunitate istorică pentru a fi întreprinse măsuri urgente privind revizuirea cardinală a statutului și rolului raioanelor în calitate de APL 2, inclusiv prin optimizarea și înlocuirea lor cu structuri administrativ/teritoriale moderne, conectate strâns cu APL de nivelul 1 și cu potențial administrative, economic și financiar în creștere.

Totodată, orice târăgănare pe această direcție, va afecta enorm intențiile și posibilitățile actualei guvernări de a avansa în procesul de reformă a administrației publice, inclusiv în domeniul descentralizării și APL. Progresul va fi amânat cel puțin cu un ciclu electoral la nivel local. Angajament asumat în cadrul procesului de integrare în UE.

În continuare, sunt descrise principalele elemente și efecte ale conceptului de municipalizare.

## **II. Conceptul de municipalizare - elementele principale**

1. Esența conceptului - eliminarea raioanelor ca unități administrativ teritoriale de nivelul II și înlocuirea lor cu MUNICIPII, prin acordarea tuturor orașelor centre raionale (cu unele excepții) a statutului de municipii cu transformarea lor în APL de nivelul II (după modelul mun. Chișinău, cu unele excepții). **Notă:** în condițiile discuțiilor privind regionalizarea și crearea a 3-5 regiuni administrative la nivelul standrdelor europene NUTS 2 sau în situația în care nivelul II ar fi eliminat (prin consens constituțional), se admite posibilitatea ca municipiile să rămână cu statut de APL 1, cu aplicarea corespunzătoare a principiului de decentralizare asimetrică – competențe și resurse suplimentare.

2. Municipiul va fi condus de către CONSILIUL Municipal în calitate de autoritate locală/municipală deliberativă, aleasă de către toți locuitorii municipiului (fost raion) și de către Primar General, în calitate de autoritate locală executivă, aleasă direct de către toți locuitorii municipiului (fost raion). Numărul de consilieri municipali: subiect de discuții, dar nu mai mulți decât în prezent sunt la nivel raional.
3. Componenta municipiului – toate APL de nivelul 1 (satele și orașele) din cadrul fostului raion care își pastrează identitatea juridică și structurile autonome (APL/primăria) și care nu au fuzionat benevol.
4. Competența municipiului - gestionarea tuturor treburilor orașului de reședință (în calitate de APL 1) și a unor domenii/atribuții de interes municipal – comun pentru localitățile din componenta sa sau delegate de către ele (în calitate de APL 2 sau conform principiului descentralizării asimetrice, de ex. drumuri de importanță municipale, centre sociale/educaționale de interes municipal, servicii publice pentru 3 și mai multe localități, apă, deșeuri etc.).
5. Relația Municipiu (APL 2) și – satele și orașele din componentă (APL1): în baza principiilor de autonomie, subsidiaritate, colaborare, legalitate și transparență.
6. Soarta educației, asistenței sociale și drumurilor (90% din finanțare):
  - Asistența socială, devine competență delegată a APL 1, se organizează, se află în subordine și se realizează de către primării, în cooperare cu ministerul de resort.
  - Educația: revine sub conducerea/autoritatea generală a APL, dar este administrată finanțată în mod autonom conform prevederilor sistemului și legislației actuale. Totodată, sub aspect metodologic și coordonării procesului educațional la nivel municipal se propun câteva opțiuni:
    - a) regionalizarea, prin crearea structurilor desconcentrate a ministerului la nivel de regiuni (5-6 direcții educație)
    - b) delegarea atribuției respective de coordonare către municipii și crearea la nivel de municipii a unor secții educație (cu un număr limitat de personal)
    - c) conducerea și coordonarea metodologică directă de la centru (fără crearea și/sau delegarea acestor servicii).
  - Drumurile de interes municipal: rămân în gestiunea ,municipiilor și se administrează în colaborare strânsă cu APL 1 din componenta municipiilor.
7. Consolidarea serviciilor inter-municipale. La nivelul municipiilor și după asimilarea raioanelor, se consolidează servicii administrative și de asistență pentru APL 1: juridice, urbanism, scrierea de proiecte și atragere de investiții. De asemenea, se creează structuri de gestionare a serviciilor comunale de interes municipal, prin cooperare între APL 1 și APL 2 (municipii).
8. Restul competențelor și atribuțiilor APL 2 (raioanele), urmează a fi revizuite și pot fi păstrate la nivelul municipiilor noi create.
9. În paralel cu reforma raioanelor, se dezvoltă conceptul/cadrul legal și instituțional al cooperării inter-municipale destinat în primul rând APL 1 și care include următoarele elemente/direcții:
  - Asocierea inter-municipală
  - Delegarea de competențe și servicii
  - Orașele poli de creștere
  - Amalgamare administrativă voluntară, ca una din cele mai avansate forme de cooperare între colectivități locale

**Deci, una din propunerile conceptuale, este ca amalgamarea voluntară să fie privită în calitate de una din formele mai avansate a cooperării între colectivități locale.** O astfel de abordare este mult mai efectivă, reală și reduce foarte mult din posibilele sensibilități și/sau chiar speculații politice.

### **III. Impactul/efectele municipalizării**

- 1) Conceptul dat al municipalizării/reorganizării/modernizării reale al APL 2 și consolidării autonomiei locale, este în conformitatea cu cadrul constituțional/legal, angajamentele internaționale și programul guvernului actual la capitolul autonomie locale și descentralizare. El permite o bună pregătire și în același timp, oferă soluție optimă la moment la una din problemele fundamentale ale actualului sistem de APL - rolul impropriu, negativ și distorsionat al raioanelor;
- 2) Municipalizarea, în contextul actual, pentru Republica Moldova, reprezintă o reformă veritabilă, reală și complexă de modernizare a APL (în special celei de nivelul II), orientată spre consolidarea și creșterea capacităților ei. Conținând deopotrivă soluții pentru optimizare teritorială, consolidarea autonomiei administrativ/financiare și creșterea capacității de a presta servicii prin dezvoltarea formelor de cooperarea sau delegare
- 3) Are loc eliminarea unei structuri depășite, parazitare și politizate excesiv. Unei bariere principale la nivel administrativ-teritorial, în calea dezvoltării unui sistem APL modern și eficient.
- 4) Are loc simplificarea, optimizarea și unificarea sistemului administrativ teritorial, fără a fi necesară modificarea constituției! Există în acest sens, o hotărâre a Curții Constituționale din 2001.
- 5) În situația actuală de lipsă de timp, este o soluție rapidă, rațională, ușor de implementat și etapă tranzitorie necesară în vederea regândirii optimizării teritorial-administrative a unor servicii publice importante. O soluție care va reduce la maximum costurile politice și de imagine. Chiar din contra, ar putea aduce doar beneficii. Dat fiind faptul, că se axează pe creșterea rolului APL 1 și apropierea serviciilor către cetățeni din comunitățile locale;
- 6) Deși la prima vedere se aseamănă, în realitate există o diferență enormă și principială între raion și municipiu după: statut, resurse, venituri, servicii, capacitate de cooperare și legătura cu APL 1 (alte primării) etc.
- 7) Reprezintă o sursă reală și concretă pentru consolidarea instituțională și a capacităților administrative (umane, financiare etc.) ale orașelor/municipiilor și APL 1, inclusiv creștere semnificativă a salariilor și atractivității funcției publice locale.
- 8) Reducerea esențială a rolului și gradului de politizare a APL 2, precum și diminuarea presiunii/influenței politice/administrative/financiare asupra APL 1;
- 9) Corelarea statutului APL 2 la statutul unei autorități publice locale veritabile cu competențe și finanțarea clară. Excluderea unor domenii de competență nespecifice/statale și concentrare ei asupra unor activități/servicii de interes raional și utile pentru APL de nivelul 1.
- 10) Reducerea cheltuielilor administrative în rezultatul optimizării și recalibrării teritoriale a serviciilor deconcentrate (educație, asistență socială și finanțe publice). Plus, se reduce consiliul raional, președinți/vice-președinți de raion și majoritatea direcțiilor de la nivel raional.

- 11) Din administrarea APL 2 vor fi redirecționate circa 70% de resursele financiare actuale aflate în administrarea lor (circa 4 miliarde lei). Aceste resurse, în principal vor fi redirecționate către APL 1. Astfel fiind apropiate serviciile de cetățeni și consolidată autoritatea/autonomia locală.
- 12) Consolidarea autonomiei financiare a municipiilor și APL 1 și creștere veniturilor. De ex. din din impozitul pe venitul persoanelor fizice care era virată raioanelor (25% din IVPF colectat de pe teritoriul orașelor de reședință).
- 13) Transferul gestiunii instituțiilor educaționale către APL va servi drept temei pentru transferarea/distribuirea către bugetele locale de nivelul I a unor noi surse de venit (acțiuni prevăzute în programului guvernului). În specia,: transferurile cu destinație specială (educația și asistență socială circa 4 miliarde lei), de asemenea impozitul pe venitul persoanelor fizice (circa 300 mil. lei), taxa pe resursele naturale (circa 41 mil. lei) și impozitul pe venitul persoanelor juridice (în mărime de 1,6 mlrd. Lei). Vor fi implementate și alte măsuri de consolidare a bazei financiare locale și asigurării independenței/autonomiei administrative.
- 14) Va fi asigurată o imagine obiectivă asupra măsurilor viitoare în direcția optimizării/eficientizării administrative-teritoriale a serviciilor publice (de interes național și/sau local), precum și suficient timp pentru a pregăti terenul pentru revizuirea pe viitor a statutului, locului și rolului APL de nivelul 1 și 2.
- 15) Va putea fi implementat cu ușurință, datorită faptului că va exista suficient timp pentru ajustările bugetare necesare și implementarea propriu zisă va avea loc exact începând cu noul an bugetar.
- 16) Va avea un impact pozitiv asupra imaginii guvernării. Fiind promovat în calitate de măsură de apropiere reală a serviciilor către cetățeni/colectivității locale, prin măsuri de transferarea a instituțiilor educaționale și asistenta către APL 1, măsuri reale de creștere a remunerației în APL, și măsuri de descentralizare financiară prevăzute de programul guvernamental.
- 17) Costuri politice, sociale, economice minimale, impact/efect de dezvoltare – maximal posibil. Acest reforme este pe înțelesul tuturor, nu afectează practic cu nimic cetățenii și ușor de explicat cetățenilor. În același timp, acest concept conține argumente serioase și neutralizează orice atacuri din punct de vedere politico-populist. Deoarece:
  - după formă, nu se schimbă nimic: doar că raioanele se vor numi municipii și vor avea un primar general ales direct, în loc de președinte de raion;
  - pentru cetățeni nu sunt, nici o schimbare legată de umblat pe drumuri. Din contra au de câștigat, prin faptul că asistenta socială și educația revin sub autoritate APL 1.
  - ca localizare, serviciile prestate în prezent, după rearanjarea lor, vor fi descentralizate către APL 1 sau vor rămâne tot în orașe de reședință, doar că vor fi prestate deja de orașe/municipal (nu de raion). Deci principalul argument adus de oponenți precum că oamenii vor trebuie să umble pe drumuri nu va mai fi valabil. Din contra, cele mai importante servicii vor fi mai aproape de către cetățeni deoarece vor reveni la nivelul I (asistenta socială, educația). În rest nicio schimbare.
- 18) În afară de cele menționate mai sus:
  - creșterea rolului/importanței orașelor, stimulant pentru dezvoltarea urbană și consolidarea rolului orașelor în calitate de prestatori de servicii pentru satele din componența sa ( APL 1)
  - creșterea capacității APL de nivelul I și II de a accesa fonduri și implementa proiecte de dezvoltare;
  - Crearea unor condiții pentru cooperare, asociere și regionalizarea serviciilor publice. Iar ulterior, o recalibrare teritorială a serviciilor.

- Crearea unei imagini reale asupra situației în teritoriu, capacitatea administrativă/economică/financiară/instituțională a diferitor APL de a supravețui și realiza competențele, precum și în privința direcțiilor privind perfecționarea sistemului administrativ.
- crearea precondițiilor pentru viitoarele reforme (după caz, depolitizarea, regionalizare și/sau optimizarea teritorială, descentralizarea administrativă și financiară etc.

#### IV. RISCURI

În cazul municipalizării, avantajele de ordin politic, administrativ, social, economic, financiar și strategic ( în general) sunt evidente și net superioare.

Totodată, pot fi evidențiate și anumite riscuri însă care, în mare parte, pot fi ușor de depășit. În special:

1. Contextul politic, social și economic complicat care reduce din hotărârea factorilor decizionali de a avansa pe calea reformelor. În rândul guvernanților există temere precum o astfel de reformă nu este oportună în condițiile actuale și reforma trebuie amânată. Însă, același context general, de fapt poate fi considerat și o oportunitate unică/rară de a avansa pe calea reformei, aducând efecte benefice rapide, pe termen scurt și mediu (a se vedea mai sus, avantajele). Anume, această abordare, propusă mai sus și focalizată pe prioritate/etape (raioane la momentul dat și dezvoltarea cooperării la nivelul APL1), permite neutralizarea tuturor temerilor/argumentelor care se invocă pentru amânarea reformei. Mai mult ca atât, din contra, tăgădnarea și lipsa de acțiune pe această direcție, generează riscuri mult mai mari sub aspect politic, administrativ, financiar etc., inclusiv sub aspectul integrării în UE.
2. Confundarea reformei APL 2 cu cea a APL 1.

Există o diferență enormă în abordarea și percepția între reforma APL 2 și APL 1. Dacă în privința APL 2 există o înțelegere și consens foarte larg, privind necesitatea reformării lui. Atunci, în privința APL 1, situația este mult mai complexă și mai sensibilă, ca formă și conținut, care necesită mult mai timp, efort, discuții etc. De aceea, aceste două direcții/subiecte trebuie separate și prioritare. Pentru a avansa trebuie să ne focalizăm pe teme și acțiuni care generează consens general. Altfel, când sunt luate la pachet și confundate, aceste două elemente diferite, suntem în situația unui blocaj, fără posibilitatea de a avansa nici pe o direcție, nici pe alta.

#### 3. Factorul timpului

Unii invocă factorul timpului insuficient pentru a realiza astfel de reforme. Acest argument ar fi valabil, în cazul unor abordări menționate mai sus în punctul 2. În realitate, dacă există voință politică și se acceptă conceptul de municipalizare (reorganizare la etapa data a APL 2), timp mai este suficient și ne încadrăm în toate rigorile. Cu condiția unei decizii politice rapide.

#### 4. Factorul politic

Un risc poate fi reacția negativă a opoziției privind reorganizarea APL 2. Însă, la moment există un consens destul de larg politic și sociale privind caracterul depășit și necesitatea reformei APL 2 (raioanelor). Plus, cum s-a menționat mai sus (pct. 17 cap. III), practic toate argumentele privind avantajele acestei reorganizări administrative, sunt net superioare. De asemenea, modelul propus, este pe înțelesul populației și foarte ușor de explicat. Mai ales dacă de legat de reducerea birocrăției, a cheltuielilor, de apropiere a serviciilor, limitare a umblăturii pe drumuri etc. Cu totul ar fi situația în cazul reorganizării/reformei la etapa actuală a APL 1, care este o problemă cu mult mai sensibilă și necesar de a fi abordată cu o mai mare grijă.