



Dezbateri pe tema reformei APL pe 26 mai 2026, la Chișinău.

Sursa foto: FES Moldova

Mai 2026

Reforma APL în căutarea consensului: patru modele și nevoia pentru o reformă durabilă

Temele ediției:

- 1 - *Interviu colectiv, Patru modele viziuni pentru reforma APL: între amalgamare, autonomie locală și județe*
- 2 - *Mădălin Necșuțu, jurnalist TVR Moldova: Miza reală a reformei locale: patru concepte, o singură concluzie*
- 3 - *Adrian Ermurachi, vicedirector IPRE: Reforma administrației publice locale: dincolo de modele este important modul de luare a deciziei*

Reforma administrației publice locale din Republica Moldova a intrat într-o etapă de dezbateri intense. În cadrul unei mese rotunde organizate de Fundația „Friedrich Ebert” și Școala de Administrație Publică a USM au fost prezentate patru viziuni distincte privind viitorul guvernării locale, în contextul integrării europene.

Guvernul promovează amalgamarea voluntară a localităților și consolidarea capacităților administrative și financiare ale primăriilor, pentru servicii publice mai eficiente și acces sporit la fonduri europene.

Modelul RAFI, elaborat de Școala de Administrație Publică a USM, pornește de la provocările depopulării și propune o reformă funcțională bazată pe viabilitate administrativă, echilibru între eficiență și reprezentare democratică, precum și transformarea raioanelor în aproximativ zece județe.

CALM consideră că principala problemă este centralizarea excesivă și pledează pentru consolidarea autonomiei locale, păstrarea primăriilor, dezvoltarea cooperării intercomunitare și reorganizarea nivelului raional în regiuni mai mari, compatibile cu standardele europene.

Congresul Civic propune înlocuirea actualei structuri raionale cu aproximativ 40 de municipii autosuficiente, care să funcționeze ca poli de dezvoltare în jurul unor rețele rurale de autogovernare democratică. Modelul pune accent pe descentralizarea fiscală și întărirea autonomiei locale.

În pofida diferențelor, toate cele patru abordări subliniază importanța consensului politic și social, a autonomiei financiare sporite și a alinierii la standardele europene de guvernare locală.

Știri pe scurt:

Comisara europeană pentru extindere, Marta Kos, a declarat pe 2 iunie, la Chișinău, că primul cluster de capitole de negociere pentru aderarea la Uniunea Europeană a Republicii Moldova și a Ucrainei va fi deschis în luna iunie, în contextul unor evoluții politice favorabile. Potrivit acesteia, optimismul vine pe fondul discuțiilor productive dintre autoritățile de la Kiev și noul guvern de la Budapesta, care au adus o nouă dinamică procesului de extindere.

Șapte deputați din Parlamentul Republicii Moldova vor efectua o vizită de studiu în Statele Unite ale Americii, în cadrul căreia vor participa la un program de schimb de experiență profesională. Pe parcursul vizitei, parlamentarii vor avea activități la Washington și în statul Carolina de Nord, menite să faciliteze schimbul de bune practici în domenii relevante activității legislative și să consolideze relațiile de cooperare cu reprezentanții ai autorităților publice din SUA.

Regimul separatist de la Tiraspol examinează posibilitatea deschiderii unui centru rus de știință și cultură pe teritoriul regiunii transnistrene după ce autoritățile constituționale de la Chișinău au denunțat Acordul dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind înființarea și funcționarea centrelor culturale. „Credem că este oportun să se rezolve în sfârșit problema deschiderii unei Case Ruse complet funcționale în Transnistria pentru o cooperare culturală și umanitară cuprinzătoare între Rusia și Transnistria”, a afirmat pretinsul ministru al afacerilor externe, Vitali Ignatiev.

Patru modele viziuni pentru reforma APL: între amalgamare, autonomie locală și județe



În cadrul unei mese rotunde organizate de Fundația „Friedrich Ebert” în parteneriat cu Școala de Administrare Publică a USM, la Chișinău, pe 26 mai, toți actorii implicați în procesul de reformă au avut, în premieră, oportunitatea de a-și prezenta viziunile asupra acestui proces de reformă esențial pentru modernizarea Republicii Moldova.

În urma discuțiilor dintre reprezentanții Guvernului, ai partidelor politice parlamentare și extraparlamentare, ai autorităților publice locale și ai comunității de experți, au fost prezentate și discutate patru modele de reformă a administrației publice locale, fiecare actor argumentându-și propria viziune. Astfel, au fost expuse modelul Guvernului, modelul Școlii de Administrație Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova, modelul Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) și, nu în ultimul rând, modelul propus de Partidul Congresul Civic.

Reporterii Buletinului de Politică Externă al FES au discutat cu reprezentanții fiecăruia dintre aceste modele și le-au adresat același set de întrebări. Am vorbit despre necesitatea unui consens politic larg pentru asigurarea sustenabilității și ireversibilității reformei, despre compromisurile constructive care ar putea facilita implementarea acesteia, despre calitatea soluțiilor propuse, precum și despre numărul de primării și de raioane sau regiuni care ar putea rezulta în urma acestui amplu proces de reformă.

Vă invităm să descoperiți în rândurile ce urmează perspectivele și argumentele fiecăruia dintre actorii implicați în această dezbateră.

Modelul de reformă APL propus de Guvern

Care este, în opinia dvs., principala problemă structurală a actualului sistem de administrație publică locală din Republica Moldova și de ce modelul pe care îl propuneți răspunde mai bine acestei probleme decât alternativele existente, în contextul procesului de integrare europeană și al necesității alinierii la standardele europene de guvernare locală?

Principala problemă structurală a actualului sistemului administrație publice locale este capacitatea limitată a mai multor autorități publice locale. Mai precis, capacitatea de a furniza servicii publice moderne și de calitate care să fie mai aproape de oamenii din localități.

Multe localități au baze fiscale limitate, resurse umane insuficiente și dificultăți în planificarea și implementarea anumitor proiecte de dezvoltare care ar ajuta aceste localități să se dezvolte în funcție de necesitățile oamenilor.

Toate aceste elemente generează un nivel ridicat de dependență. În primul rând, este vorba despre dependența de transferurile financiare de la bugetul de stat. În același timp, persistă decalaje semnificative de dezvoltare între localități, precum și o capacitate limitată de implementare a standardelor europene la nivel local.

Conceptul de reformă al Guvernului, care este discutat pe larg în prezent, răspunde acestor provocări prin promovarea consolidării voluntare a unităților administrativ-teritoriale, stimularea cooperării intercomunitare și alte măsuri menite să consolideze capacitățile autorităților publice locale. Scopul este ca acestea să poată atinge obiectivele de bază și să dezvolte localitățile în funcție de necesitățile și prioritățile proprii.

Reforma urmărește crearea unor primării mai puternice, mai capabile, sustenabile în timp și competitive. În contextul competiției la nivel european, ne dăm seama că un sat din Republica Moldova nu va mai concura cu un alt sat din țară, ci cu localități din afara granițelor. De aceea, este clar pentru noi că trebuie să fim mai bine pregătiți pentru ceea ce urmează și să fim capabili să implementăm proiectele europene care vor contribui



Diana Chiriac
Foto: FES Moldova

la creșterea capacității autorităților publice locale și la dezvoltarea localităților noastre.

Conceptul nostru se concentrează pe resursa umană, pe consolidarea capacităților și pe profesionalizarea echipelor din primării, astfel încât acestea să poată elabora proiecte și să acceseze fonduri destinate dezvoltării locale.

Un alt element important este reducerea disparităților și prevenirea marginalizării unor sate și orașe din Republica Moldova. În esență, reforma urmărește apropierea Republicii Moldova de principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale și de principiile europene ale guvernării pe mai multe niveluri, inclusiv la nivel local.

Cetățeanul în centrul interesului

Reforma administrației publice locale presupune inevitabil un echilibru dificil între eficiența administrativă și reprezentarea democratică locală. Unde considerați că trebuie trasată această linie de echilibru?

Credem că această linie de echilibru trebuie trasată exact acolo unde cetățeanul se simte reprezentat și ascultat, unde nevoile sale se află pe primul loc și unde, în același timp, beneficiază de servicii funcționale, eficiente și de calitate.

În Republica Moldova, avem astăzi o reprezentare democratică extinsă la nivelul multor localități. Cu toate acestea, capacitatea administrativă limitată a multor administrații locale devine, din păcate, o constrângere majoră pentru dezvoltarea acestora.

O administrație publică locală are nevoie atât de legitimitate democratică, cât și de instrumente reale și eficiente pentru a putea furniza servicii publice de calitate cetățenilor. Vorbim aici despre servicii esențiale precum aprovizionarea cu apă și canalizare, întreținerea drumurilor și a infrastructurii, precum și despre servicii sociale și administrative moderne.

Reforma administrației publice locale nu pune în discuție păstrarea identității locale – cultura, tradițiile sau festivalurile comunităților. Dimpotrivă, ea urmărește apropierea de cetățean atât prin consolidarea administrativă și întărirea echipei primarului, cât și prin alte mecanisme care să faciliteze accesul populației la servicii publice mai apropiate și mai accesibile.

În acest sens, vorbim despre dezvoltarea Centrelor Unificate pentru Prestarea Serviciilor Publice (CUPS), despre instituirea reprezentantului primarului ca element de reprezentare la nivel local, despre păstrarea identității comunităților, precum și despre consultarea și implicarea cetățenilor în procesul decizional.

Totodată, reforma presupune și consolidarea resurselor financiare printr-un buget mai puternic, care să permită administrației publice locale să investească și să dezvolte comunitatea. Obiectivul final al reformei este consolidarea unei democrații locale funcționale, eficiente și sustenabile.

Pregătiri pentru fondurile de pre-aderare

În ce condiții poate funcționa amalgamarea voluntară în Republica Moldova? Sunt suficiente stimulentele financiare sau este nevoie, la un anumit moment, și de intervenții mai ferme ale statului?

Amalgamarea voluntară este unul dintre instrumentele prin care Guvernul propune autorităților publice locale să își consolideze capacitățile, alături de alte mecanisme, precum asociațiile de dezvoltare intercomunitară, cooperarea intercomunitară sau cooperarea intermunicipală.

Noi considerăm că acest proces poate funcționa în anumite condiții esențiale: existența unor stimulente financiare clare, oferirea de sprijin tehnic și metodologic, precum și construirea încrederii între comunități. De asemenea, este necesară o comunicare clară și constantă cu cetățenii, precum și garanții privind îmbunătățirea serviciilor publice.

Atât legea, cât și hotărârea de Guvern adoptate în acest sens reprezintă instrumentele care au creat un cadru concret, clar, predictibil și favorabil pentru desfășurarea acestui proces. Toate acestea sunt necesare pentru a putea iniția transformarea și consolidarea administrației publice locale.

Scopul este ca, în perspectivă, capacitățile administrative să fie consolidate, iar echipele din administrațiile locale să fie pregătite pentru a accesa și valorifica fondurile de preaderare și fondurile europene.

Așa cum ne spun colegii din România și din alte state membre ale Uniunii Europene, aceste fonduri au reprezentat un sprijin esențial pentru dezvoltarea localităților care anterior se confruntau cu un nivel redus de dezvoltare. Ele au contribuit la modernizarea infrastructurii, la îmbunătățirea serviciilor publice și la reducerea decalajelor de dezvoltare dintre comunități.

Independență sau dependență financiară?

Cât de realistă este autonomia financiară reală a autorităților locale în condițiile actuale ale Republicii Moldova și ce schimbări concrete considerați prioritare în sistemul fiscal și de redistribuire a resurselor?

Autonomia financiară reprezintă una dintre cele mai importante condiții pentru ca autoritățile publice locale să își poată consolida capacitățile și să răspundă eficient nevoilor comunităților pe care le administrează.

Analiza economică și instituțională realizată în cadrul conceptului de reformă al Guvernului arată că multe administrații publice locale dispun de venituri proprii reduse și au o dependență ridicată de transferurile financiare de la bugetul de stat.

În aceste condiții, nu putem vorbi despre un nivel înalt de autonomie financiară locală. De aceea, este necesar să fie promovate reforme administrative, fiscale și bugetare care să creeze premisele unei dezvoltări locale sustenabile.

O prioritate este consolidarea unităților administrativ-teritoriale prin extinderea capacității lor financiare, consolidarea bazei fiscale locale și creșterea ponderii veniturilor proprii. Aceste măsuri trebuie să contribuie, în final, la stimularea dezvoltării economice locale și la crearea unor condiții mai bune pentru accesarea fondurilor de preaderare, a fondurilor europene și a altor investiții.

De exemplu, în domeniul turismului, Republica Moldova dispune de un potențial important. Avem o țară pitorească, cu numeroase locuri atractive și autentice. Cred că tot mai mulți europeni vor fi interesați să descopere aceste locuri, iar fiecare localitate are ceva aparte de oferit – elemente specifice, tradiții și experiențe diferite de cele întâlnite în alte regiuni.

Important este ca resursele financiare să fie corelate cu responsabilitățile și capacitățile administrațiilor publice locale. Amalgamarea voluntară și celelalte instrumente de cooperare contribuie la atingerea acestui obiectiv, ajutând localitățile să devină mai viabile din punct de vedere economic și mai capabile să gestioneze eficient resursele publice. În viziunea noastră, autonomia financiară înseamnă capacitatea administrațiilor publice locale de a-și planifica strategic resursele, de a atrage investiții și de a răspunde mai eficient nevoilor comunităților – ale satelor și orașelor pe care le administrează.

Nevoia de consens larg

Aproape toți actorii implicați în dezbateră organizată de Fundația „Friedrich Ebert” în parteneriat cu Școala de Administrare Publică a USM au vorbit despre necesitatea unui consens politic larg pentru ca reforma să fie ireversibilă. Ce compromisuri considerați posibile și unde vedeți liniile roșii ale propriului concept de reformă?

Este o întrebare foarte bună. O reformă a administrației publice are nevoie, în primul rând, de continuitate politică, dialog instituțional și susținere publică pentru a produce rezultate durabile și pentru a avea succes pe termen lung.

Din acest motiv, considerăm că un consens politic larg reprezintă una dintre condițiile importante pentru reușita reformei. În același timp, este important ca actuala guvernare, care și-a asumat această reformă complexă și deloc ușoară, să își poată continua parcursul. Desigur, există întotdeauna spațiu pentru compromisuri și ajustări pe diferite dimensiuni ale reformei. Suntem deschiși dialogului cu toți partenerii și cu toate partidele politice care au participat la eveniment și care au prezentat, alături de conceptul Guvernului,

încă trei viziuni privind reforma administrației publice locale.

În același timp, trebuie să înțelegem că reforma trebuie să păstreze direcțiile fundamentale de la care a pornit, iar acestea sunt foarte clare. În primul rând, orientarea europeană a procesului de reformă. În al doilea rând, consolidarea capacităților administrației publice și dezvoltarea autonomiei locale, nu doar din perspectivă financiară, ci și instituțională și administrativă. De asemenea, este esențială corelarea competențelor cu resursele disponibile și asigurarea unor servicii publice mai bune pentru cetățeni.

Nu contează unde locuiește un cetățean – la nord sau la sud, la Giurgiulești sau la Unguri. Oamenii au nevoie de aceleași condiții de bază: drumuri bune, acces la apă și servicii publice de calitate. Nu vorbim despre condiții de lux, ci despre standarde necesare și firești într-o țară care se află în proces de aderare la Uniunea Europeană.

Considerăm că această reformă trebuie construită exclusiv prin dialog și parteneriat. Acesta este și motivul pentru care discutăm permanent cu autoritățile locale, mergem în teritoriu și colaborăm cu grupurile de primării care au adoptat decizii de amalgamare voluntară. Până în prezent, peste 65 de primării sunt implicate în acest proces.

Discutăm cu partenerii de dezvoltare, cu cetățenii și cu aleșii locali. O reformă sustenabilă trebuie să se bazeze, înainte de toate, pe încredere, predictibilitate și rezultate concrete pentru comunități.

Cel mai puternic argument pentru continuarea reformei este faptul că beneficiile acesteia trebuie să fie resimțite direct de cetățeni. Este evident că aceste efecte nu vor apărea imediat, deoarece o reformă amplă și complexă, precum reforma administrației publice locale, produce rezultate în timp, de regulă într-un interval de trei până la cinci ani.

La finalul acestui proces, administrațiile locale vor fi mai eficiente, mai bine pregătite și mai apropiate de oameni. În același timp, ele vor crea noi oportunități de dezvoltare economică și socială pentru localitățile din Republica Moldova.

Vă mulțumim!

Modelul de reformă APL propus de Școala de Administrație Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova

Domnule Sergiu Palihovici, care este principala problemă structurală a actualului sistem de administrație publică locală din Republica Moldova și de ce modelul pe care îl propuneți răspunde mai bine acestei probleme decât alternativele existente, în contextul procesului de integrare europeană și al necesității alinierii la standardele europene de guvernare locală?

Principala problemă structurală a actualului sistem de administrație publică locală din Republica Moldova constă în eroziunea demografică, economică și instituțională a bazei locale de guvernare. Depopularea produce un efect structural direct asupra administrației publice locale. Pe măsură ce localitățile își pierd populația, scade baza fiscală locală, se reduce potențialul economic, dispar locurile de muncă, iar administrațiile locale întâmpină dificultăți în atragerea și menținerea personalului calificat.

În același timp, lipsa locurilor de muncă accelerează migrația, iar migrația reduce și mai mult potențialul economic al comunităților locale. Astfel, se formează un cerc vicios al fragilității locale: depopularea reduce forța de muncă și baza economică; baza economică slabă limitează veniturile locale; veniturile reduse afectează capacitatea administrației de a furniza servicii și de a stimula dezvoltarea; iar serviciile insuficiente și lipsa oportunităților alimentează, la rândul lor, depopularea.

În acest context, modelul RAFI (Reforma Administrativă Funcțională Integrată) prevede: (1)

Crearea unui sistem de guvernare locală capabil să susțină prestarea serviciilor publice și dezvoltarea locală, prin analiza funcțională a administrației publice locale, stabilirea unor criterii care să clarifice conceptul de „viabilitate administrativă”, amalgamarea



Sergiu Palihovici
Foto: FES Moldova

voluntară și normativă în baza acestei „viabilități administrative”, cooperarea intercomunitară, descentralizarea și autonomia locală efectivă; (2) Asigurarea echilibrului dintre eficiența actului administrativ și participarea democratică, menținând legătura necesară și firească dintre cetățean și administrația locală; și (3) Menținerea coeziunii sociale necesare pentru ca reforma să fie acceptată, să devină ireversibilă și, totodată, să fie compatibilă cu parcursul european al țării..

Reforma administrației publice locale presupune inevitabil un echilibru dificil între eficiența administrativă și reprezentarea democratică locală. Unde considerați că trebuie trasată această linie de echilibru?

În procesul de reorganizare administrativ-teritorială (RAT), ca parte a reformei de ansamblu a administrației publice locale (RAPL), opțiunea pentru un anumit scenariu nu este niciodată una neutră sau pur tehnică. Alegerea între unități administrativ-teritoriale (UAT) mai mari sau mai mici presupune asumarea unor compromisuri între obiectivele fundamentale ale reformei: eficiența administrativă, capacitatea instituțională, democrația locală, coeziunea socială și legitimitatea politică.

În acest context, experiența internațională arată că unitățile administrativ-teritoriale de dimensiuni mai mari tind să sporească eficiența administrativă și capacitatea de furnizare a serviciilor publice, însă pot genera, în același timp, riscuri semnificative pentru proximitatea

guvernării și pentru nivelul participării democratice la nivel local. Comunitățile de dimensiuni reduse oferă un cadru mai favorabil pentru implicarea directă a cetățenilor, pentru menținerea identității comunitare și pentru consolidarea încrederii în instituțiile locale.

Abordarea corectă nu este „eficiență versus democrație participativă”. Abordarea corectă constă în asigurarea echilibrului necesar între cele două, prin alegerea unei configurații instituționale care poate asigura simultan capacitate administrativă, autonomie locală și reprezentare democratică efectivă.

În ce condiții poate funcționa amalgamarea voluntară în Republica Moldova? Sunt suficiente stimulentele financiare sau este nevoie, la un anumit moment, și de intervenții mai ferme ale statului?

RAFI abordează amalgamarea voluntară diferit de modelele și conceptele de reformă existente. Conform conceptului RAFI, amalgamarea voluntară nu trebuie înțeleasă ca o acțiune punctuală, limitată la etapa inițială a reformei administrației publice locale și la perioada de până la sfârșitul anului 2026.

Ea trebuie concepută ca un instrument permanent, continuu și adaptiv de consolidare administrativă, care rămâne disponibil și după alegerile locale din anul 2027. Această abordare este importantă deoarece realitățile demografice, economice și instituționale ale Republicii Moldova nu sunt statice: unele localități vor continua să piardă populație, altele își vor modifica potențialul economic, iar capacitatea administrativă a autorităților publice locale va evolua diferit în timp.

Prin urmare, în logica RAFI, amalgamarea voluntară nu reprezintă doar o metodă de reducere imediată a fragmentării administrativ-teritoriale, ci și un mecanism permanent de ajustare a structurii administrativ-teritoriale la realitățile funcționale generate de evoluțiile sociale și economice.

Ea permite comunităților locale să se consolideze atunci când constată că nu mai pot exercita eficient competențele atribuite, că nu mai pot atrage personal calificat, că nu dispun de venituri suficiente sau că prestarea serviciilor publice devine ineficientă la scara administrativă existentă.

În acest sens, amalgamarea voluntară trebuie să funcționeze ca o „supapă instituțională”, prin care sistemul administrativ se poate adapta progresiv, fără a fi necesară, de fiecare dată, o nouă reformă generală impusă de la centru.

Cât de realistă este autonomia financiară reală a autorităților locale în condițiile actuale ale Republicii Moldova și ce schimbări concrete considerați prioritare în sistemul fiscal și de redistribuire a resurselor?

În condițiile actuale, autonomia financiară reală a administrațiilor publice locale este limitată și, în mare măsură, formală. Astăzi, 60,5% din veniturile autorităților publice locale de nivelul I și 73,4% din veniturile raioanelor provin din transferuri de la bugetul de stat. Autonomia financiară efectivă a autorităților publice locale este restrânsă de fragmentarea administrativ-teritorială, depopulare, baza fiscală redusă și dependența ridicată de transferurile bugetare.

Reforma administrației publice locale este de neconceput fără o reformă a finanțelor publice locale. În baza conceptului RAFI, măsurile prioritare trebuie să prevadă, în mod obligatoriu: (1) Aplicarea principiului asigurării unor resurse adecvate și proporționale cu competențele atribuite; (2) Consolidarea veniturilor proprii și a celor partajate prin modificarea principiului de repartizare a impozitului pe venitul persoanelor fizice, în funcție de viza de reședință și locul de trai al contribuabilului; introducerea unor cote din impozitul pe venitul persoanelor juridice; majorarea cotei din taxele pentru resursele naturale și direcționarea anumitor amenzi contravenționale către bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale pe teritoriul cărora acestea au fost constatate; (3) Modificarea modelului actual de redistribuire interbugetară a fondurilor. Sistemul existent trebuie ajustat astfel încât să nu trateze în mod uniform localități aflate în situații structurale diferite. Formula de transferuri ar trebui să țină cont de populație, suprafață, gradul de depopulare, vulnerabilitatea demografică, capacitatea fiscală, costul real al serviciilor publice, distanța față de centrele administrative, starea infrastructurii, numărul localităților componente ale unei unități administrativ-teritoriale și alți indicatori relevanți.

Aproape toți actorii implicați în dezbaterile organizată de Fundația „Friedrich Ebert” în parteneriat cu Școala de Administrare Publică a USM au vorbit despre necesitatea unui consens poli-

tic larg pentru ca reforma să fie ireversibilă. Ce compromisuri considerați posibile și unde vedeți liniile roșii ale propriului concept de reformă?

Consider că un consens politic larg este esențial pentru succesul și ireversibilitatea reformei administrației publice locale. O reformă de asemenea amploare nu poate produce rezultate durabile dacă este percepută ca aparținând exclusiv unei majorități politice sau dacă riscă să fie inversată după un singur ciclu electoral.

Din această perspectivă, există spațiu pentru compromisuri privind configurația instituțională concretă a reformei: numărul unităților administrativ-teritoriale, ritmul implementării, mecanismele de cooperare intercomunitară, etapele de descentralizare sau modalitățile de consolidare a capacităților administrative și financiare ale autorităților locale. Experiența internațională arată că nu există un singur model optim, iar diferitele opțiuni trebuie evaluate în raport cu obiectivele urmărite și cu specificul național.

În același timp, există și câteva principii de la care conceptul RAFI consideră că nu se poate abdică. Reforma trebuie să asigure simultan capacitate și eficiență administrativă, autonomie locală efectivă, reprezentare democratică și coeziune socială. În acest sens, o reformă care ar sacrifica participarea democratică locală în favoarea eficienței administrative sau, dimpotrivă, eficiența administrativă în favoarea conservării unor structuri neviabile, nu ar răspunde obiectivelor urmărite.

Prin urmare, RAFI nu privește reforma ca pe o alegere între eficiență și democrație locală, ci ca pe un exercițiu de echilibru între aceste obiective. Într-un context în care societatea moldovenească este supusă unor presiuni multiple – migrație, polarizare și vulnerabilități economice și informaționale – orice intervenție structurală trebuie calibrată cu prudență, pentru a evita reacțiile de respingere și pentru a consolida încrederea publică în instituții.

Din această perspectivă, întrebarea fundamentală a reformei rămâne aceeași: ce tip de administrație publică locală poate asigura simultan capacitate și eficiență administrativă, autonomie locală, reprezentare democratică efectivă și coeziune socială?

La masa rotundă din 26 mai, foarte mulți participanți au susținut ideea că actualul nivel raional este depășit și nu mai răspunde eficient nevoilor administrative actuale. Cum vedeți viitorul raioanelor în arhitectura administrativă a Republicii Moldova?

Reducerea numărului de raioane de la 32 la 10 județe reprezintă o acțiune logică și previzibilă în cadrul formulei RAFI. Nu este vorba despre lichidarea acestui nivel al administrației publice, ci despre reformarea lui. Această reformă a nivelului raional se bazează, pe de o parte, pe limitările și disfuncționalitățile actuale ale acestui nivel de administrație, iar pe de altă parte, pe necesitatea transformării și menținerii sale ca nivel intermediar de guvernare, organizat sub forma județelor.

Câteva argumente în acest sens: (1) Din perspectiva serviciilor publice, județele, având o dimensiune teritorială și demografică mai mare, pot asigura masa critică necesară pentru gestionarea eficientă a serviciilor publice complexe, de interes supralocal. (2) Din perspectiva relației dintre nivelurile de guvernare, județele pot completa și sprijini nivelul I al administrației publice locale prin rolul lor de planificare strategică a dezvoltării teritoriale, prin expertiza tehnică necesară pentru atragerea investițiilor și prin capacitatea de elaborare și implementare a proiectelor de finanțare care necesită o anumită scară și un nivel adecvat de expertiză. (3) Din perspectiva serviciilor deconcentrate, reorganizarea acestora la nivel județean permite standardizarea ariei teritoriale de intervenție, clarificarea responsabilităților și consolidarea mecanismelor de coordonare dintre autoritățile centrale și cele teritoriale, sporind astfel eficiența implementării politicilor publice.

Vă mulțumim!

Modelul de reformă APL propus de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM)

Domnule Viorel Furdui, care este principala problemă structurală a actualului sistem de administrație publică locală din Republica Moldova și de ce modelul pe care îl propuneți răspunde mai bine acestei probleme decât alternativele existente, în contextul procesului de integrare europeană și al necesității alinierii la standardele europene de guvernare locală?

Cea mai mare problemă este centralizarea administrativă excesivă, lipsa unei autonomii financiare reale a autorităților publice locale și necorelarea competențelor și responsabilităților acestora cu resursele de care dispun. În practică, au existat numeroase cazuri de transfer al unor competențe către administrația publică locală fără asigurarea resurselor financiare și instituționale necesare pentru exercitarea lor.

Actualul sistem nu oferă comunităților locale capacitatea de a decide și de a gestiona în mod autonom propriile resurse. Modelul propus de CALM – bazat pe descentralizare veritabilă, autonomie financiară și consolidarea capacităților administrative – răspunde acestei carențe prin alinierea la principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale și prin crearea unui parteneriat real între stat și comunități.

Reforma administrației publice locale presupune inevitabil un echilibru dificil între eficiența administrativă și reprezentarea democratică locală. Unde considerați că trebuie trasată această linie de echilibru?

Linia de echilibru trebuie trasată în favoarea păstrării reprezentării democratice la nivel local. Eficiența administrativă nu poate fi obținută prin sacrificarea democrației, ci prin consolidarea capacităților administrative și prin dezvoltarea mecanismelor de cooperare intercomunitară. Reforma trebuie să asigure servicii publice



Viorel Furdui
Foto: FES Moldova

eficiente, fără a diminua vocea și reprezentarea comunităților locale.

Soluția propusă de CALM pornește de la necesitatea delimitării clare dintre reprezentarea politică și eficiența economică. Reforma nu constă în lichidarea primăriilor sau a comunităților, ci într-o soluție flexibilă, care poate fi rezumată prin formula: „independenți juridic, dar uniți funcțional”. Sau, și mai simplu: nu lichidării primăriilor, ci unirii serviciilor.

În cadrul acestei abordări, satele trebuie să își păstreze statutul juridic, primarul și consiliul local, asigurând astfel legătura directă dintre cetățean și stat. În același timp, pentru a crește eficiența administrativă și capacitatea de dezvoltare, localitățile trebuie stimulate prin lege să coopereze în structuri intercomunitare pentru gestionarea serviciilor complexe, precum alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor sau transportul public, precum și pentru atragerea unor fonduri de investiții de anvergură.

În ce condiții poate funcționa amalgamarea voluntară în Republica Moldova? Sunt suficiente stimulentele financiare sau este nevoie, la un anumit moment, și de intervenții mai ferme ale statului?

Amalgamarea voluntară poate funcționa doar dacă există încredere, stimulente reale și respect pentru identitatea comunităților locale. Procesul trebuie să se desfășoare fără presiuni de ordin politic, administrativ sau financiar. Stimulentele financiare sunt necesare, dar nu și suficiente. Este nevoie de

consultări autentice, de garanții privind păstrarea patrimoniului și a identității culturale locale, precum și de un cadru legislativ clar și predictibil.

Intervențiile mai ferme ale statului pot fi acceptabile doar atunci când sunt rezultatul unui consens larg și nu al unei abordări bazate pe impunere.

Cât de realistă este autonomia financiară reală a autorităților locale în condițiile actuale ale Republicii Moldova și ce schimbări concrete considerați prioritare în sistemul fiscal și de redistribuire a resurselor?

Astăzi, autonomia financiară locală este mai degrabă teoretică decât practică. Pentru ca aceasta să devină una reală, sunt necesare mai multe măsuri prioritare. În primul rând, este nevoie de reformarea sistemului de redistribuire a resurselor și de creșterea ponderii veniturilor proprii ale comunităților locale.

De asemenea, este necesar transferul unor surse de venit fiscal către nivelul local, cu statut de venit propriu. Un exemplu în acest sens ar fi alocarea unei cote din TVA către bugetele locale. Totodată, trebuie eliminate practicile de alocare a resurselor pe criterii politice. Doar în aceste condiții autoritățile publice locale vor putea planifica strategic și asigura o dezvoltare durabilă a comunităților pe care le reprezintă.

Aproape toți actorii implicați în dezbateră organizată de Fundația „Friedrich Ebert” în parteneriat cu Școala de Administrare Publică a USM au vorbit despre necesitatea unui consens politic larg pentru ca reforma să fie ireversibilă. Ce compromisuri considerați posibile și unde vedeți liniile roșii ale propriului concept de reformă?

Compromisurile posibile țin de ritmul și etapele reformei, dar nu de principiile fundamentale. Liniile roșii sunt: autonomia locală, ireversibilitatea procesului, descentralizarea financiară și consultarea obligatorie a comunităților. Fără acestea, reforma riscă să fie reversibilă și să compromită integrarea europeană.

La masa rotundă din 26 mai, foarte mulți participanți au susținut ideea că actualul nivel raional este depășit și nu mai răspunde eficient nevoilor administrative actuale. Cum vedeți viitorul raioanelor în arhitectura administrativă a Republicii Moldova?

Nivelul raional, în forma sa actuală, este depășit. CALM consideră că viitorul constă în reorganizarea acestui nivel într-o structură regională mai eficientă, cu competențe clare și adaptate realităților actuale, în conformitate cu standardul NUTS 2.

Raioanele trebuie transformate în unități de coordonare regională, fără a substitui însă rolul primăriilor și al comunităților locale. CALM consideră că menținerea a 10 raioane de dimensiuni mai mari riscă să accentueze problemele existente legate de politizarea repartizării resurselor și a fondurilor publice.

În viziunea CALM, cea mai potrivită opțiune pentru Republica Moldova este organizarea administrativă în maximum cinci regiuni, în conformitate cu standardul european NUTS 2. Acesta este nivelul la care Uniunea Europeană își implementează politica de dezvoltare regională și gestionează fondurile structurale și de coeziune.

Vă mulțumim!

Modelul de reforma APL propus de președintele Partidului Congresul Civic, Mark Tkaciuk

**Care este, în opinia dvs.,
principala problemă structurală
a actualului sistem de
administrație publică locală
din Republica Moldova și de
ce modelul pe care îl propuneți
răspunde mai bine acestei
probleme decât alternativele
existente, în contextul
procesului de integrare
europeană și al necesității
alinierii la standardele europene de guvernare
locală?**

Mi se pare că principala problemă este tocmai
aceea că nimeni nu vrea să o numească. Exact ca
în zicala: „În casa spânzuratului nu se vorbește
despre funie”.

Ce problemă încercăm să rezolvăm? Ce ne
propunem să obținem prin renunțarea la sistemul
actual și introducerea unui nou model de
administrație locală? La aceste întrebări nu există
aproape niciun răspuns coerent, ci doar reacții
emoționale și impresii de moment: „Mica Moldovă
este prea fragmentată!”, „La noi nu s-au făcut
reforme administrative de mult timp, spre deosebire
de vecini!”, „Atâtea primării – este inadmisibil!”.

În schimb, vedem cu toții o realitate evidentă:
satele și orașele noastre se depopulează.
Oamenii pleacă, iar numărul lor scade constant.
La această situație trebuie să răspundem.
Întrebarea este: cum?

Răspunsul Guvernului pare simplu: să facem
tot ce este mic mai mare. Să comasăm câte trei
raioane într-unul singur și să unim primăriile
mici în entități mai mari. Astfel, vom avea doar
10 raioane și aproximativ 300 de primării. Și,
probabil, se presupune că toate problemele
vor fi rezolvate – până când și acele structuri
se vor depopula sau până la o nouă rundă
de amalgamare generalizată. Acest exercițiu
seamănă mai degrabă cu un joc de tip „Tetris”
social sau cu un set administrativ de Lego, decât
cu o reformă autentică.



Mark Tkaciuk
Foto: FES Moldova

Să recunoaștem: comasarea primăriilor rurale
doar pentru a facilita accesul la granturi
europene nu este un obiectiv de dezvoltare, ci
o abordare dependentă de resurse externe. În
plus, fuziunea forțată a primăriilor înseamnă,
în esență, dispariția a sute de spații locale de
democrație, o lovitură dată activismului civic și
calității vieții comunitare. Economisirea pe seama
democrației poate fi o tendință a vremurilor
noastre, dar este o tendință careia ar trebui să i
se reziste, nu să i se aplaude.

Prin urmare, adevărata problemă este degradarea
regiunilor – un proces complex, de natură
economică, socială și umană. Consecința sa este
exodul masiv al populației. De aici rezultă și
obiectivul principal: crearea unui sistem durabil și
inovator de stimulente pentru dezvoltare, inclusiv
în domeniul administrației publice locale. Nu
avem nevoie de optimizare, ci de modernizare.
Nu de ajustarea unui veșmânt funerar, ci de un
costum croit pentru viitor. Nu de o nouă verticală
rigidă a puterii, ci de o veritabilă autoguvernare
locală.

Modelul de modernizare propus de Congresul
Civic se bazează tocmai pe stimulente și libertăți
– organizaționale, fiscale și democratice.

Elementul central este proiectul „40 de orașe”,
care se înscrie în logica marilor reforme istorice
ce au supraviețuit secole întregi după dispariția
autorilor lor. Dreptul de Magdeburg, dreptul de
Lübeck, dreptul de Paris, dreptul de Londra sau
dreptul de Nürnberg nu au fost doar modele de
autoguvernare, ci expresii ale libertăților urbane

care au creat imaginea recognoscibilă a orașului european: primăria, turnul cu ceas și piața centrală.

Esența abordării noastre este simplă. Centrele raionale – orașele – trebuie să devină locomotive ale dezvoltării, centre de planificare și implementare a proiectelor menite să îmbunătățească standardele serviciilor comunale și calitatea vieții. Raioanele urmează să fie transformate în municipii. Autonomia fiscală, adică extinderea libertăților și oportunităților locale, trebuie să devină o realitate. Astfel se creează premise pentru creșterea ocupării forței de muncă în orașe și pentru transformarea localităților rurale în spații moderne și atractive pentru trai.

Toate primăriile rurale vor putea să se asocieze și să se reorganizeze exclusiv pe bază voluntară, păstrându-și rolul esențial de instituții care cultivă responsabilitatea comunitară, autogovernarea și capacitatea de autoorganizare a cetățenilor.

Bani și utilizarea resurselor

Reforma administrației publice locale presupune inevitabil un echilibru dificil între eficiența administrativă și reprezentarea democratică locală. Unde considerați că trebuie trasată această linie de echilibru?

Acest echilibru, de fapt, nu există. Eficiența administrativă ține în primul rând de bani și de utilizarea resurselor. Reprezentarea locală ține de valori, de echitate și de participarea cetățenilor la procesul decizional. Încercarea de a transforma primăria rurală într-un fel de „colhoz milionar” sovietic sub steagul Uniunii Europene nu este decât o nouă utopie. Satul nu mai este de mult o comunitate autosuficientă. Ultima dată când a funcționat astfel a fost în perioada neolitică. Revoluția urbană și diviziunea muncii au schimbat definitiv această realitate.

Prosperitatea localităților rurale nu depinde de numărul consilierilor locali, ci de capacitățile financiare, organizaționale și de dezvoltare ale celui mai apropiat centru urban. În modelul nostru, acest rol revine centrului municipal. Anume acesta, în parteneriat cu primăriile

rurale, trebuie să stabilească standardele de calitate a vieții și să devină centrul de planificare și coordonare a proiectelor de infrastructură: rețele de canalizare, apeducte, sisteme electrice și alte servicii care deservesc simultan mai multe localități rurale.

În ce condiții poate funcționa amalgamarea voluntară în Republica Moldova? Sunt suficiente stimulentele financiare sau este nevoie, la un anumit moment, și de intervenții mai ferme ale statului?

Din punctul meu de vedere, termenul „amalgamare” este atât de frumos prin însăși semnificația sa, încât poate presupune doar caracter voluntar. În ceea ce privește această idee, mi-am exprimat deja poziția: o consider o inițiativă inutilă și antidemocratică. Este o încercare de a face economii la cheltuielile administrative și de funcționare în schimbul sacrificării democrației locale. Cu alte cuvinte, o economie minoră obținută cu prețul dispariției unor mecanisme esențiale de reprezentare și participare a cetățenilor la nivel local.

Descentralizare fiscală radicală

Cât de realistă este autonomia financiară reală a autorităților locale în condițiile actuale ale Republicii Moldova și ce schimbări concrete considerați prioritare în sistemul fiscal și de redistribuire a resurselor?

„Congresul Civic” pledează pentru o descentralizare fiscală radicală. Elementul central al reformei fiscale pe care o propunem este introducerea principiului inversării impozitului pe profit: cu cât o localitate este mai îndepărtată de Chișinău din perspectiva nivelului de dezvoltare și a calității vieții, cu atât povara fiscală trebuie să fie mai redusă.

Propunem instituirea unui sistem clar și rigid de repartizare a veniturilor fiscale pe două niveluri, în cadrul căruia atât primăriile rurale, cât și centrele municipale să păstreze integral veniturile provenite din impozitul pe venit al persoanelor fizice și din impozitul pe venitul persoanelor juridice. Astfel, 100% din aceste încasări ar rămâne la dispoziția autorităților publice locale, oferindu-le resursele necesare pentru dezvoltare și pentru îmbunătățirea serviciilor publice.

Aproape toți actorii implicați în dezbateră organizată de Fundația „Friedrich Ebert” în parteneriat cu Școala de Administrare Publică a USM au vorbit despre necesitatea unui consens politic larg pentru ca reforma să fie ireversibilă. Ce compromisuri considerați posibile și unde vedeți liniile roșii ale propriului concept de reformă?

Într-adevăr, consensul este necesar pentru ca o reformă să devină ireversibilă. Este, înainte de toate, o chestiune de pragmatism. În lipsa unui consens larg, orice reformă riscă să nu supraviețuiască următoarei alternanțe democratice la guvernare.

Totuși, actuala putere nu pare preocupată nici de construirea unui consens, nici de reforma propriuzisă. Ea pare să joace propriul său joc politic, fără a ține cont de consecințele pe termen lung.

Numărul celor nemulțumiți nu poate decât să crească. Și nu este greu de estimat amploarea acestui fenomen. Vorbim despre aproape 600 de primării rurale care ar putea fi afectate doar pentru că au mai puțin de 3.000 de locuitori. Vorbim, de asemenea, despre cel puțin 20 de orașe care și-ar pierde statutul de centru raional. În toate aceste localități se vor regăsi inevitabil forțe politice care vor promite același lucru: revenirea la situația anterioară.

Desigur, și Congresul Civic va critica abordarea actualei guvernări, însă din perspectiva propriului model de reformă. Spre deosebire de soluțiile propuse astăzi, modelul nostru presupune un nivel mult mai ridicat de consens politic și societal, deoarece implică inclusiv modificări ale Constituției.

Vestigii din trecut

La masa rotundă din 26 mai, foarte mulți participanți au susținut ideea că actualul nivel raional este depășit și nu mai răspunde eficient nevoilor administrative ale Republicii Moldova. Cum vedeți viitorul raioanelor în arhitectura administrativ-teritorială a țării? Ce rol ar trebui să îndeplinească acestea într-un eventual model reformat de guvernare locală?

Nivelul raional este, în esență, o relictă a unor relații economice și administrative specifice trecutului, bazate pe raportul dintre centru și periferie. Acesta corespundea unei realități în care existau o capitală industrială, câteva centre industriale importante – Bălți, Tiraspol, Bender, Cahul, Soroca, Orhei – și vaste zone rurale cu profil agricol. Într-un asemenea model de dezvoltare teritorială agro-industrială, nivelul raional reprezenta o verigă firească. Satul nu era doar un spațiu de locuire, ci și o unitate economică distinctă – colhoz sau sovhoz.

În prezent, nivelul raional este un „vestigiu” al trecutului. De aceea, noi vedem arhitectura administrativă a Republicii Moldova construită din **40 de municipii** autosuficiente, în jurul cărora să fie organizate rețele rurale de autoguvernare democratică. Anume o asemenea reformă va fi în Republica Moldova și eficientă, și modernă, și susținută de cetățeni.

Va mulțumim!

Editorial

Miza reală a reformei locale: patru concepte, o singură concluzie

Editorial de Mădălin Necșuțu,
jurnalist TVR Moldova

La masa rotundă organizată pe 26 mai de Fundația „Friedrich Ebert” în parteneriat cu Școala de Administrare Publică a Universității de Stat din Moldova, au fost prezentate patru concepte diferite de reformă a administrației publice locale. Patru viziuni, patru abordări, patru răspunsuri la aceeași întrebare: cum construim o administrație locală capabilă să răspundă provocărilor următoarelor decenii?

Deși soluțiile propuse au diferit, un mesaj a fost comun aproape tuturor participanților: fără un consens politic și instituțional larg, orice reformă riscă să devină încă un experiment abandonat la schimbarea puterii. Iar Republica Moldova nu și mai poate permite luxul reformelor începute și neterminate atât pentru sine, cât și pentru Bruxelles.

În realitate, discuția despre administrația publică locală este mult mai profundă decât pare la prima vedere. Nu este o dezbatere despre hărți administrative, despre numărul primăriilor sau despre limitele unor unități teritoriale. Este o dezbatere despre capacitatea statului de a funcționa și despre șansele Republicii Moldova de a valorifica oportunitatea istorică a integrării europene.

Avem reprezentare, dar nu avem suficientă capacitate

Timp de ani de zile, discuțiile despre reforma administrativ-teritorială au fost privite cu suspiciune. În spațiul public s-a creat impresia că orice tentativă de reorganizare urmărește desființarea unor localități sau diminuarea identității comunităților.



Mădălin Necșuțu, jurnalist TVR Moldova
Foto: FES Moldova

În realitate, problema este alta. Republica Moldova are astăzi sute de primării care funcționează cu resurse financiare limitate, cu personal insuficient și cu dificultăți evidente în gestionarea proiectelor de dezvoltare. În multe cazuri, administrațiile locale depind aproape integral de transferurile de la bugetul de stat. O asemenea situație nu poate fi numită autonomie locală, chiar dacă legea o definește astfel.

Paradoxul este evident: avem reprezentare democratică în aproape fiecare localitate, însă capacitatea administrativă necesară pentru a răspunde așteptărilor cetățenilor rămâne redusă.

Iar cetățenii nu mai judecă administrația după existența unei primării la câteva sute de metri de casă. Ei judecă după drumuri, apă, canalizare, iluminat public, servicii sociale și oportunități economice. Cu alte cuvinte, după rezultate.

Europa nu va aștepta după noi

Integrarea europeană schimbă radical datele problemei. Până acum, localitățile din Republica Moldova concureau, într-un fel sau altul, între ele.

În următorii ani însă, competiția va fi mult mai amplă. Comunitățile din Republica Moldova vor trebui să demonstreze că pot atrage investiții, gestiona proiecte complexe și utiliza eficient fondurile europene.

Aici apare marea provocare. Fondurile de preaderare și, ulterior, fondurile europene nu vor ajunge automat în sate și orașe. Pentru a beneficia de ele sunt necesare administrații competente, funcționari bine pregătiți, capacitate de planificare și management al proiectelor.

Experiența statelor care au aderat anterior la Uniunea Europeană este cât se poate de clară: comunitățile care au avut administrații puternice au prosperat. Cele care nu au fost pregătite au privit de pe margine cum alte regiuni se dezvoltă.

Din această perspectivă, reforma administrației publice locale nu este doar o reformă administrativă. Ea este, în fond, o reformă de pregătire pentru aderare.

Între identitate și eficiență

Una dintre cele mai sensibile întrebări rămâne raportul dintre eficiența administrativă și reprezentarea democratică. Este o preocupare legitimă. Oamenii se tem că prin consolidarea administrativă își vor pierde identitatea locală, tradițiile sau influența asupra procesului decizional.

Dar experiența europeană demonstrează că identitatea unei comunități nu este dată de existența unei primării separate. Identitatea este dată de oameni, de cultură, de tradiții și de sentimentul apartenenței.

Provocarea reală este găsirea unei formule prin care comunitățile să își păstreze specificul local, beneficiind în același timp de administrații mai eficiente și servicii mai bune.

De aceea, instrumente precum amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunitară, reprezentanții locali ai primarului sau centrele unificate de prestare a serviciilor publice trebuie privite nu ca amenințări, ci ca soluții de adaptare la o realitate nouă. În secolul XXI, cetățeanul are nevoie atât de reprezentare, cât și de servicii de calitate. Una fără cealaltă nu mai este suficientă.

Fără autonomie financiară, autonomia locală rămâne o iluzie

O altă temă esențială este autonomia financiară. Adevărul este că nu poți cere performanță de la o administrație locală care nu dispune de resursele necesare pentru a-și exercita atribuțiile. Nu poți vorbi despre descentralizare autentică atunci când majoritatea deciziilor financiare depind de centru.

Autonomia locală nu înseamnă doar dreptul de a lua decizii. Înseamnă și capacitatea de a le finanța. De aceea, orice reformă serioasă trebuie să abordeze simultan dimensiunea administrativă și cea financiară. Consolidarea bazei fiscale locale, creșterea veniturilor proprii și corelarea competențelor cu resursele disponibile sunt condiții obligatorii pentru succesul schimbărilor propuse. Altfel, riscăm să schimbăm formele fără a schimba fondul.

Reforma care trebuie să supraviețuiască alegerilor

Poate cea mai importantă concluzie a dezbaterii din 26 mai este că reforma administrației publice locale nu poate aparține unei singure guvernări și nici unui singur partid. Dacă va fi percepută ca un proiect politic de etapă, ea va avea aceeași soartă ca multe alte reforme din trecut: va fi contestată, suspendată sau abandonată după următoarele alegeri.

În schimb, dacă va fi construită prin dialog, consultare și compromis rezonabil, ea are șansa să devină una dintre transformările structurale care schimbă cu adevărat Republica Moldova. De aceea, consensul nu este un lux și nici un slogan. Este condiția de bază pentru ca reforma să devină ireversibilă.

În cele din urmă, cetățenii nu vor evalua succesul reformei după numărul de primării comasate sau după modificările legislative adoptate. Ei o vor judeca după lucruri simple: dacă au apă la robinet, drumuri mai bune, servicii publice accesibile și oportunități pentru copiii lor.

Iar dacă reforma va reuși să ofere aceste rezultate, atunci dezbaterile despre hărți administrative va deveni irelevantă. Pentru că miza reală nu este soarta unei instituții sau a unei structuri teritoriale. Miza este capacitatea Republicii Moldova de a deveni un stat european funcțional, modern și competitiv. Iar această miză este mult prea importantă pentru a fi sacrificată în bătălii politice de moment.

Reforma administrației publice locale: dincolo de modele este important modul de luare a deciziei

Reforma administrației publice locale din Republica Moldova a încetat să mai fie un subiect tabu. După mai multe încercări fără rezultat, multiplele politici de descentralizare care s-au succedat fără implementare deplină, discuția a ajuns la o etapă nouă. Cele 892 de primării care există la momentul actual, dintre care 776 (aproape 87%) au sub 3.000 de locuitori, fac astăzi obiectul unui efort de reorganizare. Guvernul a publicat în primăvara anului 2026 un concept de reformă, iar Congresul Autorităților Locale din Moldova și unii experți independenți au propus alternative.



Adrian Ermurachi, vicedirector IPRE
Foto: FES Moldova

În aceste condiții, dezbateră publică s-a schimbat. Nu se mai pune în discuție dacă reforma este necesară, ci modul în care aceasta trebuie realizată: după ce criterii, în ce ritm și cu ajutorul căror instrumente.

În spațiul public s-au conturat, de principiu, trei modele principale de reformă, cu diferențe destul de mari între ele. Cea mai mare convergență există la nivelul analizei situației actuale, în timp ce cea mai mare divergență se manifestă în privința soluțiilor propuse.

Modelul Guvernului

Conceptul oficial publicat de Cancelaria de Stat pleacă de la patru obiective complementare: consolidarea administrativ-teritorială, autonomia financiară sporită, capacitatea instituțională reală, transparența și serviciile accesibile cetățenilor. Logica internă a documentului este că aceste obiective nu pot fi atinse separat și că măsurile fragmentate pot duce la un eșec.

Acesta combină amalgamarea voluntară –care este susținută de un pachet financiar estimat la circa 6,5 miliarde de lei pentru perioada 2026–2030, inclusiv un stimulent triplat la 3.000 de lei pe locuitor pentru investiții în infrastructură – și amalgamarea normati-

vă obligatorie pentru primăriile sub 3.000 de locuitori. La nivelul II, conceptul prevede reducerea celor 32 de raioane la 10 raioane noi, cu populații medii de 150.000-350.000 de locuitori, dimensiune compatibilă cu standardul NUTS 3 utilizat în Uniunea Europeană pentru programarea fondurilor structurale.

Modelul include instrumente complementare: centrele unificate pentru prestarea serviciilor publice (CUPS), găzduite în clădirile fostelor primării, funcția de reprezentant al primarului în satele componente, revizuirea formulelor de transfer din Fondul de susținere financiară, redistribuirea unei cote din TVA către primării după praguri demografice, fonduri pentru cofinanțarea proiectelor cu surse externe. Calendarul prevede aprobarea cadrului normativ în octombrie 2026 și intrarea în vigoare după alegerile locale din noiembrie 2027.

Modelele alternative

Cel puțin două modele alternative de reformă circulă în prezent în spațiul public.

Primul, propus de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), se concentrează în principal

pe reformarea nivelului al doilea al administrației publice locale. Conceptul prevede transformarea celor 32 de raioane în 32 de municipii, după modelul existent al municipiilor Chișinău și Bălți, fără modificarea structurii actuale a primăriilor. În această viziune, competențele din domeniul educației și al asistenței sociale ar fi transferate de la nivelul raional către nivelul întâi al administrației publice locale. Totodată, anumite surse de venit ar fi redirecționate către primării, ceea ce ar contribui la consolidarea bugetelor locale fără modificarea hărții administrativ-teritoriale la nivelul I.

A doua alternativă este propusă de antreprenorul Vasile Tofan în studiul intitulat „Formula Baltică”. Aceasta pornește de la o premisă diferită: reformele administrative realizate gradual sau parțial în alte state, precum Letonia în 2009, Grecia în 2010 sau Ucraina înainte de 2020, au necesitat ulterior noi intervenții și ajustări într-un interval relativ scurt de timp. Modelul propus prevede crearea a 40 de municipalități organizate în jurul actualelor centre raionale, eliminarea completă a nivelului al doilea al administrației publice locale, o descentralizare fiscală autentică și instituirea funcției de pretor local în satele componente, după modele existente în Lituania, Letonia și Polonia.

Diagnosticul e comun

Pentru o discuție publică adesea polarizată, cele trei modele converg pe diagnostic într-o mare măsură.

Toate trei recunosc că fragmentarea administrativă a Republicii Moldova este o problemă structurală. Sistemul din Republica Moldova este printre cele mai fragmentate din Europa. Toate trei admit că autonomia financiară a primăriilor este profund limitată: doar 11,1% din veniturile bugetelor locale sunt proprii, comparativ cu o medie de 30% în Europa de Sud-Est. Toate trei recunosc că raioanele în forma lor actuală nu mai îndeplinesc rolul pentru care au fost create.

În ceea ce privește diagnosticul, există un consens larg între Guvern, CALM și expertiza independentă. În privința soluțiilor, divergențele sunt însă majore. Întrebarea care va decide succesul reformei nu este care dintre soluții este, în mod intrinsec, mai bună. Întrebarea este cum poate fi construit procesul decizional astfel încât rezultatul să genereze servicii mai bune pentru cetățeni, și nu o provocare administrativă urmată de o nouă reformă după un ciclu electoral.

Trei întrebări de proces

Experiența reformelor din alte state ne arată că succesul acestora a depins foarte mult de calitatea procesului de decizie. Letonia 2009 a fost un model bine gândit teoretic, dar a eșuat parțial din cauza unei consultări insuficient calibrate și a unor praguri prea joase, ceea ce a făcut necesară o reluare în 2021. Danemarca 2007 a fost o reformă curajoasă, dar susținută de un consens politic și social construit ani de zile înainte de implementare. Diferența între cele două nu a fost ambiția, ci procesul.

Câteva întrebări de proces merită ridicate înainte ca o decizie definitivă să fie luată pe hartă.

Prima: Există un set complet de scenarii cantitative modelate? Datele administrative disponibile pe platforma „Primării Puternice” permit realizarea unor exerciții de modelare. Nu este însă clar dacă au fost dezvoltate scenarii alternative complete: ce efecte ar produce un prag de 5.000 de locuitori în loc de 3.000? Ce s-ar întâmpla în cazul a 5 raioane în loc de 10? Sau în condițiile extinderii mecanismelor de cooperare intercomunitară, după modelul francez sau italian, adaptate la realitățile Republicii Moldova?

A doua: Care este impactul prognozat asupra fiecărei comunități? În condițiile unor discrepanțe majore între Chișinău și alte orașe mari, pe de o parte, și localitățile mici, pe de altă parte, este necesară evaluarea efectelor la nivelul fiecărei unități administrative. Pentru fiecare cluster propus ar trebui să existe – și aceste evaluări ar trebui să fie publice – analize detaliate privind beneficiile pentru cetățeni, eventualele costuri sau dezavantaje, alternativele care au fost luate în considerare și motivele pentru care a fost aleasă o anumită configurație și nu alta.

A treia: Cum se construiește un consens larg, care să depășească un singur ciclu electoral? Reformele teritoriale au sens doar dacă rezistă schimbărilor de putere. Acest lucru presupune atragerea partidelor de opoziție, atât parlamentare, cât și extraparlamentare, într-un consens minim privind asumarea și implementarea reformei. Lipsa unui astfel de consens rămâne unul dintre cele mai mari riscuri pentru durabilitatea reformei.

Trei recomandări de proces

Pe baza acestor întrebări, pot fi formulate câteva recomandări, toate orientate către modul de luare a deciziei, nu către un anumit model.

Prima: Elaborarea sau examinarea mai multor modele alternative. Pe lângă opțiunea bazată pe pragul de 3.000+ de locuitori, ar trebui analizate cel puțin două opțiuni alternative, cum ar fi pragurile de 5.000+ sau 10.000+ de locuitori, astfel încât dezbateră publică să poată compara opțiuni reale.

A doua: Realizarea unor evaluări detaliate pentru fiecare cluster, publicate înainte de adoptarea deciziei finale. Acestea ar trebui să arate ce câștigă populația, ce pierde, ce alternative au fost luate în considerare și ce indicatori vor fi monitorizați după implementare. Un asemenea nivel de detaliu ar transforma consultarea publică dintr-un exercițiu de comunicare într-unul de decizie informată, în care cetățenii ar putea înțelege mai bine care sunt așteptările și rezultatele preconizate peste cinci sau zece ani.

A treia: Un consens politic minim cu principalele partide de opoziție. Construirea unui astfel de consens, chiar dacă necesită timp în prezent, protejează implementarea pe termen lung și reduce riscul unei „contrareforme”, similar celei din 2001.

Mai presus de model: încrederea în proces

Reforma administrației publice locale din Republica Moldova are o șansă reală de succes. Diagnosticul comun al actorilor implicați este solid. Modelele propuse, în pofida divergențelor dintre ele, conțin elemente complementare. Iar pentru prima dată există o fereastră politică reală pentru implementarea unei astfel de reforme.

Cel mai mare risc nu derivă din calitatea modelelor disponibile, ci din procesul de luare a deciziei. Pentru ca reforma să genereze servicii mai bune pentru cetățeni, și nu o provocare administrativă urmată de o nouă reformă după următorul ciclu electoral, este esențială fundamentarea riguroasă a deciziei și rigoarea cu care aceasta este adoptată. În cele din urmă, aceasta este mai puțin o întrebare despre administrație și mai mult una despre încredere.

Imprint

Editor

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. sucursala Chișinău (Moldova)
Strada Bucuresti 111, Chisinau, MD-2012, Republica Moldova
Web: <http://moldova.fes.de>
E-mail: fes.moldova@fes.de
Tel. +373 855830

Credit foto:

Pagina 1: Dezbateră FES pe tema reformei APL pe 26 mai 2026, la Chișinău.
Sursa foto: FES Moldova
Pagina 3: Diana Chiriac. Foto: FES Moldova
Pagina 6: Sergiu Palivoci. Foto: FES Moldova
Pagina 9: Viorel Furdui, Foto: FES Moldova
Pagina 11: Mark Tkaciuk. Foto: FES Moldova
Pagina 14: Mădălin Necșuțu. Foto: FES Moldova
Pagina 16: Adrian Ermurachi. Foto: FES Moldova

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat punctul de vedere al Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Utilizarea comercială a materialelor publicate de FES nu este permisă fără acordul scris al FES. Publicațiile FES nu pot fi folosite în scopuri de campanie electorală.

Mai 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

Mai multe publicații ale fundației Friedrich-Ebert pot fi găsite aici: ↗ www.fes.de/publikationen



Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) este o fundație politică social-democrată germană, scopurile căreia sunt promovarea principiilor și fundamentelor democrației, a păcii, înțelegerii și cooperării internaționale. FES își îndeplinește mandatul în spiritul democrației sociale, dedicându-se dezbaterii publice și găsirii, într-un mod transparent, de soluții social-democrate la problemele actuale și viitoare ale societății. Friedrich-Ebert-Stiftung activează în Republica Moldova din octombrie 2002.



Asociația pentru Politică Externă (APE) este o organizație neguvernamentală angajată în susținerea procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană și facilitarea procesului de soluționare a problemei transnistrene în contextul europeanizării țării. APE a fost constituită în toamna anului 2003 de un grup proeminent de experți locali, personalități publice, de foști oficiali guvernamentali și diplomați de rang înalt, toți fiind animați de dorința de a contribui cu bogata lor experiență și expertiză la formularea și promovarea de către Republica Moldova a unei politici externe coerente, credibile și eficiente.