



Premierul Alexandru Munteanu, alături de miniștri din cabinetul său la ședința de guvern din 6 aprilie 2026.

Aprilie 2026

**Friedrich  
Ebert**   
**Stiftung**

# Modernizare sau centralizare? Dilemele reformei administrației locale

## Temele ediției:

- 1 - Alexei Buzu, secretar general al Guvernului: **Amalgamarea voluntară – direcția pe care continuăm să mizăm**
- 2 - Mădălin Necșuțu, jurnalist TVR Moldova: **Modernizăm sau riscăm să ne rupem de cetățeni?**
- 3 - Olga Ursu, deputată MAN: **Mișcarea Alternativa Națională susține, în principal, conceptul municipalizării**
- 4 - Sergiu Palihovici, Directorul Școlii de Administrație Publică din cadrul USM: **Reforma administrativ-teritorială nu are loc într-un vid politic și social, ci într-un moment istoric**

**N**umărul din luna aprilie al Buletinului de politică externă FES/APE este dedicat reformei administrației publice locale. Buletinul include trei interviuri care acoperă atât zona politică, cât și cea a societății civile, precum și un editorial semnat de jurnalistul TVR Moldova, Mădălin Necșuțu.

Reforma este considerată inevitabilă atât de deputata MAN, Olga Ursu, și expertul în administrație publică, Sergiu Palihovici, cât și de secretarul general al Guvernului, Alexei Buzu, în contextul integrării europene și al fragmentării administrative.

Olga Ursu avertizează însă că, în lipsa unei descentralizări financiare reale și a partici-

pării publice, reforma riscă să devină o simplă redimensionare politică. La rândul său, Sergiu Palihovici subliniază importanța legitimității și a coeziunii sociale ca elemente esențiale pentru succesul reformei.

Alexei Buzu susține că soluția constă în consolidarea voluntară a primăriilor, digitalizare și creșterea capacității administrative, pentru a îmbunătăți serviciile publice și a reduce inegalitățile dintre comunități.

Editorialul lui Mădălin Necșuțu evidențiază faptul că reforma poate contribui la modernizarea statului doar dacă menține proximitatea față de cetățean, în caz contrar riscând să fie percepută ca o schimbare de formă, nu de fond.

## Știri pe scurt:

Parlamentul de la Chișinău a aprobat pe 30 aprilie în lectură finală un proiect de lege ce prevede că discrepanțele fiscale și legislative dintre cele două maluri ale Nistrului vor fi eliminate gradual, iar banii colectați din taxe și impozite vor fi direcționate într-un fond de convergență. Tiraspolul a criticat acest proiect de lege, după ce mai bine de trei decenii a beneficiat de taxe zero la export într-un mod neconcurențial.

\*\*\*

Președinta Republicii Moldova, Maia Sandu, a participat pe 4 mai la Summitul Comunității Politice Europene, găzduit la Erevan de Prim-ministrul Armeniei, Nikol Pașinian. La eveniment, șefa statului a avut mai multe întâlniri bilaterale și multilaterale, axate pe avansarea procesului de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană și pe consolidarea parteneriatelor de securitate. Președinta Maia Sandu va coprezida, alături de Președintele Franței, Emmanuel Macron, o sesiune dedicată rezilienței democratice în fața amenințărilor hibride — una dintre temele centrale ale agendei europene în contextul actual de securitate.

\*\*\*

Președintele Parlamentului Republicii Moldova, Igor Grosu, a avut pe, 2 mai, o întâlnire oficială cu Yoshimasa Hayaishi, ministrul afacerilor interne și comunicațiilor al Japoniei. Întâlnirea a marcat un punct important în dialogul bilateral, având în vedere că Yoshimasa Hayaishi deține și funcția de președinte al Grupului parlamentar de prietenie cu Republica Moldova din cadrul legislativului Japoniei.

# Amalgamarea voluntară – direcția pe care continuăm să mizăm



**Alexei Buzu, secretarul general al Guvernului și coordonatorul reformei administrației publice locale**

**S**ecretarul general al Guvernului și coordonatorul reformei administrației publice locale, Alexei Buzu, a oferit un interviu pentru *Buletinul de politică externă FES/APE*, în care a discutat despre viziunea Executivului privind realizarea acestei reforme administrative extrem de importante, dar, în același timp, dificile.

*El a explicat planurile Guvernului de a impulsiona procesul de amalgamare voluntară, prin care viitoarea hartă administrativă urmează să fie configurată, în primul rând, de aleșii locali, în funcție de necesitățile comunităților. De asemenea, Alexei Buzu a vorbit despre provocările cu care se confruntă acest proces, despre rezistența existentă, dar și despre dezinformarea care însoțește acest efort de modernizare a țării.*

- Domnule Buzu, reforma administrativ-teritorială este una dintre cele mai sensibile reforme anunțate pentru 2026. Vă rugăm să ne spuneți, în linii generale, ce schimbări va aduce aceasta și de ce este absolut necesară în acest

moment. Totodată, de ce nu a fost implementată mai devreme?

- În primul rând, vorbim despre reforma administrației publice locale. Consider că această reformă este de mult întârziată. Deși mai multe guvernări au înțeles necesitatea ei, nu și-au asumat-o. Astăzi avem însă oportunitatea de a o implementa în 2026, după alegerile parlamentare și înaintea alegerilor locale din 2027.

În esență, dacă nu începem implementarea chiar din acest an, reforma nu va mai putea fi realizată în mod adecvat ulterior. Orice reformă serioasă a administrației publice locale presupune reducerea numărului de primării și de consilieri raionali, ceea ce implică și întreruperea mandatelor aleșilor locali — un aspect pe care îl tratăm cu maximă responsabilitate.

De aceea, este esențial să aliniem calendarul reformei cu cel electoral. Datele arată clar că din 10 familii care nu au acces la apă și canalizare, 8 se află în localități cu mai puțin de

3.000 de locuitori. În ultimii 10 ani, aproximativ jumătate de milion de cetățeni au părăsit jurisdicția acestor primării. Cu cât localitatea este mai mică, cu atât exodul este mai pronunțat — fie către alte țări, fie către orașe mai mari, unde condițiile de trai sunt mai bune.

Prin această reformă, ne propunem să consolidăm echipele și resursele, astfel încât să eliminăm situațiile în care majoritatea familiilor fără acces la servicii de bază sunt concentrate în comunități mici. Nu este o coincidență, ci o problemă structurală, pe care dorim să o abordăm în mod direct prin această reformă.

## Modernizare prin digitalizare

**- Ați afirmat recent că „nu hărțile sunt problema, ci capacitatea administrației locale”. La ce v-ați referit mai exact și cum se traduce, în mod concret, această schimbare de paradigmă?**

- Este firesc să existe numeroase discuții pe această temă și mă bucur că vedem o diversitate de viziuni privind reforma. Totuși, în mare parte, aceste dezbateri se concentrează aproape exclusiv pe numărul de primării și pe cum ar trebui să arate harta administrativă.

În acest context, este clar că avem nevoie de o consolidare administrativă a primăriilor și consiliilor raionale, însă acest lucru, de unul singur, nu este suficient. Discuția despre hartă este importantă și necesară, dar nu rezolvă problema de fond. Atât timp cât nu regândim modul în care autoritățile publice funcționează, sunt finanțate și organizate, schimbările vor rămâne limitate.

În prezent, avem o structură a administrației locale stabilită acum 20–30 de ani, insuficient digitalizată și fără mecanisme eficiente de interacțiune cu cetățenii și mediul de afaceri, inclusiv printr-un veritabil „ghișeu unic”. În plus, există un deficit major de specialiști în domenii-cheie, precum managementul de proiecte sau achizițiile publice — funcții esențiale pentru dezvoltarea locală.

Aceste aspecte trebuie aduse în centrul discuției, dincolo de modul în care va fi redesenată harta administrativă a țării.

**- Conceptul discutat public prevede mai multe scenarii privind reorganizarea administrativ-teritorială, inclusiv reducerea celor 32 de raioane la 8–10 unități sau chiar la 5 regiuni. Care este, însă, scenariul realist spre care se îndreaptă Guvernul și ce criterii vor sta la baza acestei decizii?**

- Începând cu 2015, raioanele au început să-și piardă treptat din competențe, din mandat și din relevanță, pe măsură ce o serie de funcții — în special din domeniul sănătății și al asistenței sociale — au fost preluate la nivel central. Tot atunci au fost operate modificări im-

portante în cadrul fiscal-bugetar al autorităților publice locale.

În perioada următoare, urmează să fie transferate și competențe în domeniul educației. În acest context, aceste entități trebuie regândite și reorientate, cu un accent clar pe dezvoltarea regională. Consider că raioanele pot avea în continuare un rol important, în special în impulsivarea dezvoltării regionale, gestionarea rețelelor de servicii și de infrastructură rutieră, precum și în stimularea cooperării intermunicipale.

Începând cu 2028, aceste structuri vor avea capacitatea de a implementa proiecte finanțate inclusiv din fonduri europene, în special fonduri de preaderare. Aceasta este logica care a stat la baza viziunii noastre. În acest sens, reducerea numărului de raioane ar permite crearea unor structuri mai eficiente, mai bine dimensionate și mai capabile să răspundă acestor obiective.

## Riscuri și provocări

**- Care sunt, în opinia dumneavoastră, cele mai mari riscuri ale acestei reforme pe parcursul implementării? Vă referiți în special la posibile blocaje politice, rezistență la nivel local sau lipsa de resurse — și în ce măsură sunt acestea deja anticipate și gestionate?**

- Așa cum ați menționat, aceasta este o reformă sensibilă, implementată într-un context în care riscul de dezinformare este ridicat. Există actori care pot folosi acest proces pentru a dezbină comunitățile și societatea, motiv pentru care comunicarea și consultarea cetățenilor sunt esențiale. Este important să explicăm clar de ce această schimbare este necesară și cum poate fi realizată.

În acest sens, am mizat și continuăm să mizăm pe procesul de amalgamare voluntară. Ne dorim să fim alături de aleșii locali atunci când decid să-și consolideze capacitățile administrative și oferim stimulente concrete în acest sens, pe care le-am triplat ca volum. Intenționăm să investim mai mult în localități, în servicii și, în general, în creșterea nivelului de trai al cetățenilor.

În același timp, vorbim despre o reformă complexă. Sarcina noastră, inclusiv a mea în calitate de coordonator, este să ne asigurăm că există suficientă capacitate instituțională pentru a implementa aceste schimbări. Nu ne referim doar la procesul de amalgamare, ci și la consolidarea echipelor, accelerarea digitalizării, apropierea serviciilor de cetățeni și menținerea coeziunii sociale la nivel local.

## Semnale pozitive și stimulente financiare

**- Reforma pornește de la principiul amalgamării voluntare. În practică, cât de „voluntar” este acest**

## **proces, având în vedere stimulentele financiare oferite? Există riscul ca, în lipsa unor rezultate suficiente, Guvernul să recurgă ulterior la amalgamare obligatorie, în baza cadrului legal existent?**

- Noi avem pe masă ambele opțiuni și le pregătim în paralel. Deocamdată, semnalele sunt încurajatoare: există peste 350 de decizii de inițiere a procesului de amalgamare voluntară la nivel local. Nu excludem că în unele localități aleșii locali ar putea decide să nu participe la acest proces, însă rămâne de văzut în ce măsură acest lucru se va întâmpla.

Așa cum am menționat recent și în Parlament, este important să urmărim curajul primarilor care își asumă, în mod conștient, decizii dificile – inclusiv renunțarea la propria primărie – în interesul comunității. În discuțiile pe care le-am avut cu mulți dintre ei, aceștia au subliniat că sunt dispuși să facă acest pas, dar au nevoie de garanția că localitățile lor vor beneficia ulterior de avantaje concrete.

Din acest motiv, am decis triplarea stimulentele financiare pentru localitățile care optează pentru amalgamarea voluntară și continuăm să investim mai mult în dezvoltarea acestora.

În același timp, această reformă trebuie privită și în contextul mai larg al Planului de Creștere, finanțat din cele 1,9 miliarde de euro oferite de Uniunea Europeană pentru perioada 2025–2028. Începând cu 2028, Republica Moldova va avea acces și la fonduri de preaderare. În esență, această reformă reprezintă o etapă de pregătire necesară pentru a putea valorifica aceste resurse și a le transforma în servicii publice mai bune și într-un nivel de trai mai ridicat pentru cetățeni.

## **Fonduri europene, dar avem capacitatea de a le atrage?**

**- Un argument central al reformei este că unitățile mai mari vor putea atrage direct fonduri europene. Au aceste viitoare entități capacitatea reală de a gestiona astfel de proiecte?**

- Trebuie să construim această capacitate – iar aceasta este lecția oferită de experiența altor țări aflate anterior în situația Republicii Moldova. Statele care s-au pregătit din timp și și-au consolidat capacitatea administrativă și de absorbție au reușit să utilizeze mult mai eficient fondurile și programele europene. În schimb, cele care au supraestimat nivelul de pregătire sau nu au investit suficient în aceste capacități nu au obținut aceleași rezultate.

În ultimii 4–5 ani, cred că Republica Moldova a demonstrat că, într-un timp relativ scurt, atunci când există mobilizare și coeziune, pot fi realizate obiective ambițioase, uneori considerate imposibile. Mă refer aici inclusiv la sprijinul acordat refugiaților din Ucraina

sau la gestionarea unei tranziții dificile în domeniul securității energetice.

Am demonstrat acest lucru și prin obținerea statutului de țară candidată la Uniunea Europeană, iar în 2025, în pofida multiplelor provocări, am înregistrat cel mai bun progres. Dacă reușim să ne concentrăm pe priorități clare și să menținem coeziunea și capacitatea de acțiune, sunt convins că putem duce la bun sfârșit și această reformă esențială.

## **Criterii și câștiguri concrete**

**- Ce criterii vor sta la baza noii organizări: populație, capacitate economică, acces la servicii sau criterii politice?**

- În primul rând, în ceea ce privește amalgamarea voluntară a primăriilor, există un criteriu minim legat de populație – pragul stabilit fiind de 3.000 de locuitori. Dincolo de acest criteriu, vedem deja mai multe modele în practică: în raionul Ungheni, de exemplu, 7–9 primării urmează să se unească, iar recent, în raionul Rezina, a fost luată o decizie similară pentru 10 primării. Există, de asemenea, numeroase cazuri în care 3–4 primării aleg să se amalgameze în mod voluntar.

În acest sens, noua hartă administrativă a țării nu este impusă de Guvern, ci este configurată de către aleșii locali. Rolul Guvernului este, în principal, de a facilita acest proces și de a se asigura că beneficiile reformei ajung la nivelul comunităților și al cetățenilor.

**- Ce câștigă concret cetățeanul dintr-un sat mic în urma acestei reforme?**

- Așa cum am menționat, din 10 familii care nu au acces la apă și canalizare, 8 se află în localități mici. În aceste condiții, șansele ca servicii esențiale – precum alimentarea cu apă și canalizarea, managementul deșeurilor sau reabilitarea drumurilor și podurilor – să ajungă mai rapid sunt mai mari dacă aceste comunități sunt administrate în mod consolidat.

De asemenea, există o probabilitate mai mare ca aceste servicii să fie menținute la un cost accesibil atunci când sunt gestionate de primării mai puternice, cu bugete mai mari. O astfel de administrație va dispune nu doar de resurse financiare sporite, ci și de o echipă mai bine pregătită și mai capabilă să gestioneze proiecte de dezvoltare.

Aceasta este, de fapt, șansa reală de a oferi acestor comunități servicii publice de calitate, pe care cetățenii le așteaptă de ani de zile. În esență, aceasta este și miza centrală a reformei.

**Vă mulțumim!**

## Editorial

# Modernizăm sau riscăm să ne rupem de cetățeni?

*Editorial de Mădălin Necșuțu,  
jurnalist TVR Moldova*

**R**eforma administrației publice locale a pus pe jar discuțiile politice din agora fizică și virtuală din Republica Moldova. Ea este una dintre acele teme care par tehnice doar la prima vedere. În realitate, ea atinge direct felul în care statul ajunge la cetățean, cum sunt distribuiți banii publici, cine decide dezvoltarea localităților și cât de pregătită este Republica Moldova să funcționeze ca un stat european. Din acest motiv, discuția despre reducerea numărului de raioane, comasarea primăriilor și reorganizarea serviciilor publice nu este doar o dezbateră administrativă. Este o dezbateră despre viitorul acestui stat.

Autoritățile au prezentat conceptul reformei administrației publice locale pe 8 aprilie 2026. Acesta prevede reducerea numărului de raioane de la 32 la 10 și un prag minim de 3.000 de locuitori pentru primării. În paralel, procesul de amalgamare voluntară ar urma să fie simplificat, iar stimulentele financiare pentru localitățile care acceptă comasarea ar urma să fie majorate. Potrivit Guvernului, am avea deja peste 320 de decizii de inițiere a amalgamării voluntare care ar fi fost deja aprobate.

## De ce reforma este necesară

Republica Moldova are astăzi o administrație locală excesiv de fragmentată. Multe primării mici gestionează comunități cu populație redusă, bugete limitate și capacitate administrativă minimă. În astfel de condiții, administrația locală ajunge adesea să funcționeze mai degrabă ca un ghișeu de supraviețuire instituțională decât ca un motor real de dezvoltare.



*Mădălin Necșuțu, jurnalist TVR Moldova*

O primărie mică poate cunoaște foarte bine nevoile oamenilor, dar nu are întotdeauna specialiști, resurse sau capacitate de proiectare pentru investiții serioase. Nu poate angaja ușor experți în achiziții, urbanism, atragere de fonduri, digitalizare sau servicii sociale. Nu poate pregăti proiecte mari și nu poate asigura cofinanțări consistente. În multe localități, primarul și câțiva angajați duc pe umeri aproape tot aparatul administrativ.

Din această perspectivă, reforma are o logică solidă. Unități administrative mai mari pot însemna bugete mai puternice, personal mai calificat, servicii publice comune și o capacitate mai bună de absorbție a fondurilor. În loc de zeci sau sute de primării care concurează pentru resurse mici, statul ar putea construi comunități administrative mai puternice, capabile să planifice dezvoltarea pe termen lung.

## Argumentul european

Necesitatea reformei devine și mai clară dacă este privită prin prisma aderării la Uniunea Europeană. Integrarea europeană nu se face doar prin votarea legilor la Chișinău sau prin negocieri la Bruxelles.

Ea se face și prin capacitatea administrației locale de a implementa politici publice, de a gestiona fonduri europene și de a oferi servicii comparabile cu cele din statele membre.

În UE, dezvoltarea regională și absorbția fondurilor sunt strâns legate de capacitatea administrativă locală și regională. Republica Moldova nu poate intra în logica fondurilor europene cu o administrație locală pulverizată, slab finanțată și adesea nepregătită tehnic.

Tocmai de aceea, reforma APL este legată de procesul de aderare nu doar simbolic, ci practic. Uniunea Europeană sprijină modernizarea administrației locale din Republica Moldova, inclusiv pentru servicii publice mai bune și capacitate instituțională mai solidă.

Dacă Republica Moldova vrea să beneficieze real de apropierea de UE, localitățile trebuie să poată pregăti proiecte, să respecte proceduri, să administreze investiții și să livreze rezultate. Altfel, riscul este ca fondurile europene să existe pe hârtie, dar să nu poată fi absorbite eficient în teritoriu.

## **Beneficiile posibile**

Principalul beneficiu al reformei ar fi creșterea capacității administrative. Primării mai mari și raioane mai puține pot permite o mai bună coordonare a serviciilor publice. Apa, canalizarea, drumurile locale, iluminatul, transportul, salubritatea, serviciile sociale sau digitalizarea pot fi gestionate mai eficient la scară mai mare.

Un al doilea beneficiu este profesionalizarea administrației. O unitate administrativă mai mare poate atrage specialiști mai buni, poate avea departamente funcționale și poate lucra mai profesionist cu finanțările externe. În prezent, multe primării mici nu au nici personal suficient, nici competențele necesare pentru proiecte complexe.

Un al treilea beneficiu ține de echitate. În forma actuală, calitatea serviciilor publice depinde foarte mult de capacitatea locală. Unele comunități au primari activi și proiecte, altele rămân blocate în lipsă de bani și personal. O reorganizare bine făcută ar putea reduce aceste decalaje și ar putea oferi cetățenilor servicii mai apropiate ca standard, indiferent de localitatea în care trăiesc.

## **Argumentele contra**

Totuși, reforma nu este lipsită de riscuri. Primul argument contra este legat de distanța dintre cetățean și administrație. În satele mici, primăria este adesea singura instituție a statului care mai are contact direct cu oamenii. Dacă reforma este percepută ca o mutare a deciziei mai departe de cetățean, atunci ea va produce frustrare și rezistență.

Pentru un locuitor dintr-o comunitate mică, nu este suficient să i se spună că noua administrație va fi mai eficientă. El va întreba simplu: unde merg pentru un act? cine îmi repară drumul? cine mă ascultă când am o problemă? Dacă răspunsurile nu sunt clare, reforma va fi văzută ca o pierdere, nu ca un progres.

Al doilea argument contra este riscul de depopulare simbolică a satelor. În multe comunități, dispariția primăriei poate fi percepută ca dispariția statutului localității. Chiar dacă satul rămâne pe hartă, oamenii pot simți că localitatea lor devine o anexă administrativă a unei comune mai mari.

Al treilea risc este politizarea reformei. Orice redesignare administrativă schimbă echilibre locale, influențe electorale și centre de putere. Faptul că reforma este discutată înaintea alegerilor locale din 2027 poate alimenta suspiciuni politice. Potrivit informațiilor publice, noua structură administrativ-teritorială ar urma să fie aprobată în 2026, dar să intre în vigoare după alegerile locale din 2027, iar unele schimbări privind finanțele publice locale ar urma să se aplice din 2028.

Această etapizare poate fi rațională administrativ, dar politic va fi inevitabil contestată. De aceea, Guvernul trebuie să explice foarte clar criteriile reformei și să evite orice impresie că harta administrativă este redesignată pentru avantaje electorale.

## **Riscul unei reforme doar pe hârtie**

Cea mai mare capcană este ca reforma să fie redusă la o schimbare de hartă. Dacă Republica Moldova trece de la 32 la 10 raioane, dar păstrează aceleași practici birocratice, aceeași lipsă de personal și aceeași dependență de centru, atunci reforma va fi mai mult cosmetică decât structurală.

Comasarea nu produce automat eficiență. O primărie mai mare nu devine imediat mai competentă. Un raion mai mare nu înseamnă automat servicii mai bune. Pentru ca reforma să funcționeze, ea trebuie însoțită de descentralizare reală, finanțare predictibilă, digitalizare, formare profesională și mecanisme clare de responsabilitate.

Altfel, există riscul ca cetățenii să piardă proximitatea vechii administrații fără să câștige calitatea noii administrații. Aceasta ar fi cea mai periculoasă variantă: o reformă care produce costuri politice și sociale, dar nu livrează beneficii vizibile.

## **Ce trebuie garantat cetățeanului**

Pentru ca reforma să fie acceptată, Guvernul trebuie să pornească nu de la hartă, ci de la cetățean. Oamenii trebuie să știe ce servicii vor primi mai aproape, nu mai departe. Trebuie să existe ghișee locale, servicii digitale funcționale, transport administrativ acolo unde este nevoie și mecanisme prin care satele mai mici să nu fie ignorate de noile centre administrative.

În plus, trebuie protejată identitatea comunităților. Reforma administrativă nu trebuie să însemne dispariția simbolică a satelor. Localitățile pot fi parte din structuri mai mari fără să-și piardă numele, memoria, tradițiile și reprezentarea.

La fel de importantă este transparența financiară. Dacă statul promite stimulente pentru amalgamare, oamenii trebuie să vadă clar câți bani vin, pentru ce proiecte, cine îi gestionează și ce rezultate se obțin. Fără rezultate rapide și vizibile, reforma va fi vulnerabilă la manipulare politică.

## **O reformă necesară, dar nu suficientă**

Reforma administrației locale este necesară. Republica Moldova nu poate construi un stat

European cu o administrație locală fragmentată, subfinanțată și inegală. Nu poate absorbi eficient fonduri europene cu primării care nu au specialiști. Nu poate reduce decalajele dintre localități fără o capacitate administrativă mai solidă.

Dar reforma nu este suficientă prin ea însăși. Ea nu va rezolva automat corupția locală, lipsa investițiilor, migrația sau depopularea rurală. Nu va transforma peste noapte primăriile în instituții europene. Va crea doar cadrul. Conținutul va depinde de felul în care statul va investi în oameni, reguli, bani și servicii.

## **Concluzie: testul adevărat al europenizării**

Republica Moldova are nevoie de această reformă nu pentru că o cere Bruxelles-ul, ci pentru că actualul model administrativ nu mai poate susține dezvoltarea țării. Aderarea la UE cere un stat funcțional până în ultima localitate, nu doar instituții centrale reformate.

Miza este uriașă. Dacă reforma va fi făcută transparent, gradual și cu grijă față de comunități, ea poate deveni una dintre cele mai importante modernizări ale Republicii Moldova. Poate crea administrații locale mai puternice, servicii mai bune și o capacitate reală de a folosi oportunitățile europene.

Dacă va fi făcută în grabă, politic sau fără garanții pentru cetățeni, ea poate produce efectul invers: neîncredere, rezistență locală și sentimentul că integrarea europeană înseamnă decizii impuse de sus.

Adevărata întrebare nu este dacă Republica Moldova are nevoie de reforma administrației locale. Are. Întrebarea este dacă statul va reuși să o facă în așa fel încât cetățeanul să simtă că Europa vine mai aproape de el, nu că primăria, în plenitudinea funcțiilor sale, se îndepărtează de el.

# Mișcarea Alternativa Națională susține, în principal, conceptul municipalizării

**D**eputata Partidului Mișcarea Alternativă Națională (MAN), Olga Ursu, a oferit un interviu pentru Buletinul de politică externă al FES/APE, în care am discutat despre viziunea partidului de opoziție din care face parte privind modul în care ar trebui să arate reforma administrației publice locale. Am abordat modelele aplicate în alte state europene și care ar fi tiparul cel mai potrivit pe care Republica Moldova ar trebui să îl urmeze în cadrul acestei reforme cruciale, solicitate și de UE. Vă invităm să citiți în rândurile ce urmează interviul integral:

- Doamnă Ursu, reforma administrativ-teritorială a revenit pe agenda Guvernului. Cum evaluați această inițiativă din perspectiva MAN – este o reformă necesară sau una grăbită politic?

- Din punctul meu de vedere, ca lucrător în administrația publică locală și având în vedere dialogul constant inclusiv cu Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), consider că reforma administrației publice locale este una strict necesară și inevitabilă.

Fără îndoială, ea este necesară și din perspectiva aderării la UE. Sistemul actual este mult prea fragmentat pentru dimensiunea populației pe care o avem și, din păcate, inefficient în anumite zone rurale, unde populația este foarte redusă.

Avem primării cu capacități fiscale și administrative limitate, cu o bază fiscală extrem de restrânsă. Toate acestea sunt însă consecința modului în care a fost gestionat sistemul în ultimii ani – nu doar în ultimii 6–7 ani, ci chiar în ultimii 15 ani – perioadă în care multe servicii au fost centralizate, iar descentralizarea financiară nu a avut loc în măsura necesară.

De aceea, inclusiv Partidul MAN susține această reformă. Totuși, întrebarea esențială nu este când o facem, ci cum va fi realizată.

Am analizat conceptul prezentat, unul lansat relativ târziu. În prezent, nu există un document final care să poată fi transmis Parlamentului spre aprobare. Ceea ce avem este, mai degrabă, o analiză bine structurată – o diagnostică. Avem, așadar, diagnosticul, dar nu și tratamentul.

În acest context, întrebarea este dacă vorbim despre o reformă structurală reală sau doar despre o reajustare, așa cum sugerează și conceptul prezentat.



Olga Ursu, deputata Partidului Mișcarea Alternativă Națională (MAN)

## Argumente valide, dar parțiale

**Reducerea numărului de raioane și reorganizarea teritorială reprezintă una dintre ideile centrale ale reformei. Considerați că acest model este potrivit pentru Republica Moldova?**

Guvernul invocă frecvent faptul că această reorganizare a administrației publice locale este necesară în contextul integrării europene. Ni se spune că, într-un fel sau altul, UE solicită Republicii Moldova să realizeze această reformă, inclusiv pentru a putea absorbi mai eficient fondurile europene care vor veni ulterior.

Acest argument este valid, dar doar parțial. Consider că problema Republicii Moldova nu ține doar de dimensiunea unităților administrativ-teritoriale, ci, într-o măsură foarte mare, de lipsa unei descentralizări financiare reale, despre care discutăm de fiecare dată.

Mișcarea Alternativă Națională, precum și eu personal, susținem mai degrabă conceptul municipalizării, un subiect tot mai des discutat. Este o poziție bine argumentată și susținută inclusiv de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), precum și de mai mulți experți, având în vedere că raioanele reprezintă o structură depășită.

Nu este vorba doar despre denumire, deși au existat numeroase discuții și pe acest aspect. Atât timp cât raioanele sunt păstrate ca structură, ele vor rămâne inter-

mediari care redistribuie resursele, așa cum se întâmplă și în prezent, adesea pe criterii politice.

În opinia mea, o reformă corectă, autentică și eficientă poate fi realizată doar prin municipalizare, nu prin menținerea structurii existente. Municipalizarea presupune eliminarea nivelului intermediar – APL de nivel 2 – și consolidarea orașelor prin integrarea teritoriilor adiacente.

**- Există riscul ca această reformă să ducă la o centralizare excesivă a puterii la Chișinău? În opinia dumneavoastră, cum ar trebui să arate un model echilibrat între autonomie locală și eficiență administrativă?**

- Cu siguranță, riscul unei centralizări excesive este unul dintre cele mai discutate aspecte în contextul reformei APL propuse în prezent de Guvern. Totuși, nu este automat că o unitate administrativ-teritorială mai mare va beneficia și de o autonomie financiară mai ridicată.

Atât timp cât aceste unități nou amalgamate, mai extinse teritorial, nu vor dispune și de resurse suficiente pentru a-și exercita atribuțiile, reforma nu va produce efectele scontate. În acest caz, ea riscă să se limiteze la simple redimensionări teritoriale și, probabil, și politice.

De altfel, modificările recente la legea privind amalgamarea – în special eliminarea criteriului de proximitate și a necesității unui vot calificat al consiliilor locale pe o perioadă mai îndelungată – pot fi interpretate ca indicând mai degrabă o redimensionare politică. În acest sens, există riscul unei centralizări sporite, inclusiv pe criterii politice, în jurul actualei guvernări.

## **Promisiuni mai vechi**

**- Autoritățile promovează conceptul de amalgamare voluntară. Cât de realist este acesta în condițiile actuale? Considerați că stimulentele financiare sunt suficiente pentru a convinge primăriile mici să accepte această reformă?**

- Guvernul promovează această amalgamare voluntară nu de ieri, de azi, ci de aproximativ trei ani. În tot acest timp, au fost anunțate diverse stimulente financiare – investiții, granturi, suport tehnic și altele.

Totuși, dacă privim realitatea din teren, observăm că rezultatele sunt foarte limitate. Din cele 898 de autorități publice locale din Republica Moldova, doar două clustere au parcurs cu succes procesul de amalgamare voluntară.

Acest lucru sugerează că mecanismul nu a funcționat. Fie stimulentele financiare au fost insuficiente, fie au existat și alte probleme. În opinia mea, pe lângă lipsa resurselor – într-un context în care necesitățile de investiții în infrastructură sunt foarte mari (drumuri, iluminat, rețele de apă și canalizare) – a lipsit și predictibilitatea pe termen lung a acestor investiții.

Localităților li se promit investiții în primii ani după amalgamare, însă nu există claritate privind continuitatea și sustenabilitatea acestora pe termen lung. Acest aspect este esențial și explică de ce încrederea autorităților locale în acest proces rămâne fragilă.

În același timp, aflăm că, în cazul în care amalgamarea voluntară nu va avea loc, Guvernul ia în calcul o „amalgamare normativă”. Un termen care sună tehnic, dar care, în esență, poate fi interpretat ca o formă de amalgamare forțată, din oficiu.

Mesajul transmis localităților este că, în lipsa amalgamării voluntare, accesul la fonduri europene și la investiții de stat ar putea fi limitat. Acesta a fost, de altfel, unul dintre factorii care au determinat unele localități să intre în proces.

Cu toate acestea, există numeroase semnale privind modul în care se desfășoară acest proces. În unele cazuri, primarii nu sunt implicați, iar, potrivit unor poziții exprimate inclusiv de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), pragul de vot necesar pentru decizie a fost redus – de la două treimi la majoritate simplă.

Consider că orice modificare teritorială ar trebui, în primul rând, să reflecte voința cetățenilor. Este nevoie, cel puțin, de consultări extinse, iar soluția cea mai corectă ar fi organizarea unui referendum, fie local, fie național.

În această logică, MAN continuă să susțină organizarea unui referendum, pentru că nu doar o majoritate de consilieri ar trebui să decidă, ci cetățenii înșiși. Ei sunt cei care trebuie să hotărască dacă își doresc amalgamarea, ce impact acceptă asupra identității locale și ce așteptări au în materie de investiții și dezvoltare.

În acest context, modificările adoptate recent în Parlament ridică semne de întrebare serioase privind direcția și corectitudinea procesului.

## **Exemple din alte state**

**- Reforma este prezentată ca o soluție pentru eficiențizarea cheltuielilor publice. Considerați că va genera economii reale sau mai degrabă o redistribuire a resurselor? Vor putea noile entități administrative să atragă fonduri europene fără sprijinul autorităților centrale?**

- Chiar și Guvernul a recunoscut că reforma nu va genera economii pe termen scurt, ci, dimpotrivă, va duce la creșterea cheltuielilor în prima etapă.

În ceea ce mă privește, argumentul potrivit căruia primăriile comasate vor avea automat o capacitate mai bună de a accesa fonduri europene nu este pe deplin convingător. Avem exemplul României, unde autoritățile locale nu s-au comasat pentru a accesa fonduri, ci și-au consolidat capacitățile instituționale.

Autoritățile locale au angajat experți pentru elaborarea proiectelor, au externalizat servicii de consultanță și au format parteneriate sau clustere pentru a accesa în comun fonduri europene.

Prin urmare, eventualele economii ar putea apărea doar în măsura în care sunt eliminate dublările administrative – și aici revine discuția despre necesitatea renunțării la structuri depășite, precum raioanele.

Pentru ca reforma să fie una eficientă, sunt esențiale trei elemente: (1) o descentralizare financiară reală; (2) delegarea atribuțiilor însoțită de resursele financiare necesare; și (3) consolidarea capacităților instituționale.

Un exemplu concret este legat de salarizarea personalului implicat în gestionarea proiectelor finanțate din fonduri externe. Începând cu acest an, adaosul salarial a fost limitat la 50%, față de 75% în anii anteriori. Pentru un tânăr specialist din administrația publică locală, acest aspect este esențial, deoarece influențează direct atractivitatea acestor poziții.

Teoretic, entitățile administrative mai mari ar putea avea un acces mai facil la fonduri europene. În practică însă, fără capacități instituționale interne sau fără sprijin extern specializat, acest lucru rămâne dificil de realizat. Extinderea teritorială, în sine, nu rezolvă problema de fond.

## **Risc de politizare**

**- Reforma este pregătită într-un an pre-electoral. Credeți că există o miză politică în spatele acestui proces?**

- Atunci când astfel de reforme sunt inițiate în prag electoral sau într-un an electoral, ele ridică, în mod firesc, mai multe semne de întrebare.

Consider că asemenea reforme trebuie să depășească ciclurile electorale. Ele ar trebui planificate și implementate pe termen mai lung și, mai ales, să beneficieze de un consens larg. Pentru că ne dorim o reformă corectă, autentică și ireversibilă. Este o reformă esențială pentru administrațiile din Republica Moldova, iar obiectivul ar trebui să fie, fără echivoc, succesul ei.

Succesul sau eșecul unei astfel de reforme nu ține doar de idee, ci mai ales de modul în care este realizată. De aceea, este important ca ea să aibă o susținere largă și să fie implementată corect. În lipsa unei certitudini privind modul optim de aplicare, ar fi utilă inclusiv pilotarea unor soluții înainte de extinderea la nivel național.

**- Guvernul leagă această reformă de parcursul european. Este justificată această legătură sau este mai degrabă un argument politic?**

- Guvernul asociază aproape orice reformă, modificare sau inițiativă legislativă cu parcursul european. Or, cetățenii Republicii Moldova și-au exprimat deja opțiunea în acest sens, inclusiv prin referendumul privind integrarea europeană.

În ceea ce privește absorbția fondurilor, aceasta depinde, în primul rând, de capacitatea autorităților locale. Nu este neapărat adevărat că o unitate administrativă mai mare va accesa mai ușor fonduri. Dacă ne uităm la direcțiile de finanțare discutate inclusiv la nivelul Comisiei Europene, acestea sunt orientate, în următorul ciclu bugetar al UE, în mare parte către autoritățile centrale.

Prin urmare, există o tendință de centralizare inclusiv la nivel european. În opinia mea, aceasta este o abordare discutabilă, deoarece autoritățile locale au capacitatea de a implementa proiectele mai rapid și mai eficient. Atât timp cât administrațiile publice locale nu beneficiază de finanțare directă, ci prin intermediul autorităților centrale, există riscul politizării investițiilor și al întâzierilor în implementare. În schimb, finanțarea directă ar contribui la depolitizarea alocărilor și ar permite direcționarea resurselor exact acolo unde este nevoie.

Primarii și consilierii locali sunt cei care cunosc cel mai bine necesitățile comunităților. În acest sens, proiectele concepute și implementate direct la nivel local ar putea răspunde mai adecvat acestor nevoi, comparativ cu programele centralizate, cum este, de exemplu, „Satul European”.

## **Baze corecte pentru reformă**

**- Dacă reforma va fi implementată în forma actuală, considerați că va contribui la consolidarea administrației publice locale sau, dimpotrivă, riscă să genereze noi probleme structurale?**

- Dacă reforma se va limita doar la modificarea granițelor teritoriale ale localităților, efectele vor fi nule, iar implementarea ei riscă să nu fie dusă corect la bun sfârșit.

Pilonii esențiali ai unei reforme reale sunt descentralizarea, delegarea de competențe, creșterea veniturilor proprii ale administrațiilor publice locale – nu doar a celor provenite din transferuri – precum și digitalizarea și dezvoltarea serviciilor integrate.

Obiectivul ar trebui să fie apropierea serviciilor publice de cetățean. În forma actuală însă, reforma pare să ducă mai degrabă la îndepărtarea acestor servicii, la diminuarea rolului administrațiilor publice locale și la o continuare a centralizării excesive.

În esență, vorbim despre o redimensionare a centralizării, nu despre o veritabilă reformă.

**- Vă mulțumim!**

# Reforma administrativ-teritorială nu are loc într-un vid politic și social, ci într-un moment istoric

**D**irectorul Școlii de Administrație Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova, Sergiu Palihovici, a oferit un interviu pentru Buletinul de politică externă al FES/APE, în care am abordat principalele dimensiuni ale reformei administrativ-teritoriale. Discuția a vizat atât reforma administrației publice în ansamblu, cât și cea a administrației publice locale. Am discutat despre modul în care ar trebui realizată această reformă, în raport cu obiectivele Guvernului, dar și cu necesitățile reale ale Republicii Moldova în domeniul administrației locale. Am abordat atât oportunitățile, cât și riscurile pe care le implică aceste reforme complexe. Vă invităm să citiți pe larg interviul în rândurile ce urmează:

- Domnule Palihovici, reforma administrativ-teritorială revine în prim-plan după mai mulți ani de stagnare. Cum evaluați această revenire: este vorba despre o reformă inevitabilă pentru Republica Moldova sau despre una determinată de conjunctura politică? De ce au evitat guvernele anterioare această reformă – a fost o problemă de viziune sau costul politic prea ridicat?

- Și una, și alta. Problema nu ține de necesitatea acestor reforme – aceasta este incontestabilă. Întrebarea reală este dacă reforma va căpăta forma unei acțiuni reformatoare autentice, conștientizate și susținute de o majoritate largă de actori din societate, sau dacă se va transforma într-un demers electoral, dictat de conjunctura politică a partidului aflat la guvernare.

O reformă asumată, participativă și susținută de un grad înalt de coeziune socială presupune răspunsuri clare, acțiuni previzibile, finanțare credibilă, descentralizare reală și protejarea autonomiei locale. În schimb, o reformă de conjunctură se traduce prin presiuni politice, promisiuni financiare neacoperite și utilizarea reorganizării administrativ-teritoriale ca instrument de re poziționare politică.

Cu alte cuvinte, reforma este inevitabilă, însă succesul ei nu este garantat. De aici derivă și explicația pentru care mai multe guverne au evitat până acum reorga-



*Sergiu Palihovici, directorul Școlii de Administrație Publică din cadrul Universității de Stat din Moldova*

nizarea administrativ-teritorială. Nu a fost vorba de o lipsă de viziune, ci de un cost politic prea mare, în condițiile unei incertitudini ridicate privind rezultatul reformei.

Acest risc persistă și în prezent și capătă o dimensiune aproape existențială pentru Republica Moldova, mai ales în contextul parcursului european. Chiar și o reformă bine concepută și implementată nu va genera beneficii imediate, iar acest decalaj între costuri și rezultate poate avea consecințe semnificative într-un moment strategic pentru societatea noastră, care aspiră la integrarea în Uniunea Europeană.

## Modele potrivite

- Totodată, ce model ar trebui să urmeze Republica Moldova: unul mai centralizat sau unul bazat pe o autonomie locală consolidată? Ce riscuri identificați într-un model excesiv de centralizat, comparativ cu unul prea descentralizat?

- Reorganizarea administrativ-teritorială reprezintă doar un element al reformei administrației publice, în general, și al administrației publice locale, în particular. Elementele centrale ale acestei reforme sunt descentralizarea, în toate formele ei, și consolidarea

autonomiei locale. Dacă ne dorim cu adevărat o administrație publică locală profesionistă, implicată și eficientă, atunci modelul centralizat de gestionare a treburilor publice este, în esență, opusul descentralizării și al autonomiei locale.

Totuși, aceste modele nu trebuie absolutizate. Fiecare are avantaje și dezavantaje, oportunități și riscuri. În practică, nu există state complet centralizate sau complet descentralizate.

Alegerea modelului potrivit pentru Republica Moldova depinde, în primul rând, de capacitatea autorităților publice, la toate nivelurile de guvernare, de a administra eficient procesele publice. O formulă adecvată ar fi cea a unui stat unitar, cu instituții puternice atât la nivel central, cât și la nivel local, și cu o distribuție echilibrată a competențelor, în funcție de capacitățile administrative și instituționale existente.

Din aceste considerente, reforma administrației publice locale – inclusiv prin reorganizarea administrativ-teritorială – trebuie să urmărească dezvoltarea capacităților reale la nivel local. Aceasta nu înseamnă doar transfer de responsabilități, ci și oferirea instrumentelor și resurselor necesare pentru exercitarea lor, astfel încât să fie stimulată descentralizarea și consolidată autonomia locală.

## **Amalgamarea voluntară: între limite și realități**

**- Conceptul de amalgamare voluntară este realist în contextul actual sau reprezintă mai degrabă o etapă premergătoare unor decizii obligatorii? Care ar fi, în opinia dumneavoastră, motivația primărilor mici de a accepta această fuziune? Totodată, cum evaluați ideea reducerii numărului de raioane și a creării unor unități administrative mai mari? Care ar fi un număr optim al acestora, potrivit profilului Republicii Moldova?**

- Ca orice inițiativă bazată pe voluntariat, amalgamarea voluntară a administrațiilor locale are limitele sale. Ea poate funcționa acolo unde sunt îndeplinite câteva condiții esențiale: existența unei logici economice și financiare, compatibilitate comunitară și etnică, proximitate geografică, un proces participativ real – lipsit de dezinformare și manipulare – precum și un leadership local puternic, dispus să își asume costurile politice.

Din perspectiva științelor administrative, amalgamarea voluntară, alături de cooperarea intercomunitară și descentralizare, reprezintă etape premergătoare unei eventuale reorganizări normative, adică impuse. Cu alte cuvinte, intervenția normativă ar trebui să fie una reziduală: acolo unde instrumentele voluntare nu

au produs rezultate, se intervine prin măsuri obligatorii.

Potrivit documentelor strategice ale Guvernului, acest scenariu pare probabil și în Republica Moldova. Problema este că instrumentele voluntare nu au fost suficient dezvoltate și nu au produs efecte, ceea ce înseamnă că terenul nu a fost pregătit pentru o reorganizare normativă.

Această lipsă de pregătire creează nu doar percepția, ci și riscul real ca reforma să fie văzută ca una impusă, de sus în jos, ceea ce îi poate afecta serios legitimitatea. De altfel, Guvernul însuși a recunoscut, în raportul intermediar privind amalgamarea voluntară, o serie de carențe: proceduri complicate, capacitate instituțională redusă atât la nivel local, cât și central, lipsa unui calendar clar și predictibil, precum și un sistem de stimulente insuficient și dificil de utilizat.

În ceea ce privește reorganizarea raioanelor, reducerea numărului acestora la aproximativ 10 poate fi considerată o măsură logică. Mai puțin clar este însă mandatul acestor noi structuri. Conceptul Guvernului prevede pentru ele un rol în dezvoltarea regională și economică – planificare strategică, infrastructură, atragerea fondurilor UE.

Problema este că aceste funcții sunt deja exercitate, în mare măsură, de Agențiile de Dezvoltare Regională (ADR). Astfel, apare riscul unei suprapuneri evidente de competențe.

În aceste condiții, rămâne neclar ce va reprezenta, în esență, noul raion: o autoritate de nivelul II cu competențe proprii, o mini-regiune de dezvoltare sau o structură hibridă. Or, tocmai această ambiguitate este riscantă.

Într-o arhitectură instituțională funcțională, trebuie să fie clar cine planifică, cine decide, cine implementează, cine finanțează și cine își asumă responsabilitatea politică. Fără această claritate, reforma riscă să genereze confuzii și ineficiențe suplimentare.

## **Eficientizare și reducerea cheltuielilor**

**- Reforma este prezentată ca o soluție pentru eficientizarea cheltuielilor publice. În opinia dumneavoastră, va genera economii reale sau mai degrabă o redistribuire a resurselor? Există estimări credibile privind aceste economii sau discutăm, în principal, despre un argument de natură politică?**

- Reforma administrației publice locale, inclusiv cea de reorganizare administrativ-teritorială, nu ar trebui prezentată ca o soluție pentru reducerea cheltuieli-

lor. Miza principală este alta: eficiența administrării și generarea de valoare adăugată – în dezvoltarea locală, în calitatea serviciilor publice și, în general, în bunăstarea cetățenilor.

Redistribuirea resurselor nu înseamnă neapărat reducerea acestora, ci mai degrabă o utilizare mai eficientă – „plasarea resurselor acolo unde produc cel mai mare impact”. Aceasta presupune, pe de o parte, optimizarea anumitor categorii de cheltuieli și, pe de altă parte, redirectionarea fondurilor către domenii prioritare.

Resursele existente la nivelul administrației publice locale ar trebui menținute și chiar consolidate. Obiectivul reformei nu este economisirea în sine, ci creșterea eficienței și a impactului utilizării fondurilor publice.

Este de așteptat ca reforma să genereze costuri, în special costuri de tranziție, iar rezultatele nu vor fi imediate. Nu vom cheltui neapărat mai puțin, ci mai bine și mai rațional.

Aceste perspective sunt însă valabile doar în măsura în care reforma este realizată pe baza principiilor descentralizării reale și a garantării efective a autonomiei locale.

Dacă ar fi să formulați în 2–3 principii cum ar trebui să arate o reformă administrativ-teritorială reușită în Moldova, care ar fi acestea?

Expresia „reformă administrativ-teritorială” presupune, în sine, un rezultat pozitiv, cu impact asupra problemelor pe care acest proces își propune să le soluționeze.

Pornind de la această premisă, pot fi formulate câteva principii de bază care să asigure un astfel de rezultat:

O reformă administrativ-teritorială (RAT) reușită trebuie să se bucure de un grad ridicat de legitimitate. Având în vedere că reprezintă una dintre cele mai importante acțiuni de reformare a statului, RAT trebuie să fie rezultatul unui efort comun al întregii societăți. Acest efort presupune și un anumit nivel de coeziune socială în jurul acestui obiectiv. Cu alte cuvinte, reforma nu trebuie să fie doar o acțiune guvernamentală, ci una concepută, susținută și implementată la nivelul întregii societăți;

RAT trebuie implementată pe baza principiilor descentralizării și ale asigurării depline a autonomiei locale. O reformă realizată în acest cadru constituie premisa unei dezvoltări sustenabile, atât din perspectivă economică și socială, cât și din perspectivă democratică.

## **Necesitatea unei reforme fiscale**

**- Fără o reformă fiscală la nivel local, poate funcționa cu adevărat reforma administrativ-teritorială sau riscăm doar să redesenăm harta fără a schimba realitatea? Ar trebui primăriile să beneficieze de o autonomie mai mare în colectarea veniturilor sau există riscul ca aceasta să accentueze inegalitățile între regiuni?**

- Fără o reformă fiscală, reorganizarea administrativ-teritorială riscă să rămână o simplă redesenare a hărții. Relația dintre cele două este una de interdependență: nicio reformă fiscală nu poate compensa o fragmentare administrativ-teritorială excesivă, iar fără reducerea acesteia și fără creșterea capacității administrative, ajustările fiscale rămân parțiale și insuficient de eficiente.

O reformă fiscală adecvată reprezintă, în acest sens, un precursor al autonomiei locale. În prezent, 60,5% din veniturile administrațiilor publice locale de nivelul I și 73,4% din veniturile raioanelor provin din transferuri de la bugetul de stat, ceea ce indică o dependență semnificativă de nivelul central.

În ceea ce privește autonomia în colectarea veniturilor, aceasta este o chestiune mai sensibilă. În opinia mea, autoritățile publice locale au nevoie de o autonomie fiscală mai mare, însă într-un model echilibrat.

Aceasta ar presupune un spațiu real mai larg pentru administrarea taxelor și impozitelor locale, o bază de venituri proprii mai solidă și o mai mare previzibilitate în raport cu transferurile de la bugetul de stat. În același timp, pentru a evita accentuarea dezechilibrelor între localități, este necesar un mecanism robust de echilibrare, care să combine autonomia în colectarea veniturilor cu o egalizare fiscală eficientă.

## **Problema resurselor umane**

**- Vor avea noile unități administrative capacitatea reală de a atrage fonduri europene fără sprijinul Guvernului? Cum evaluați, în acest context, lipsa de specialiști pe piață în elaborarea proiectelor europene?**

- Unitățile administrativ-teritoriale consolidate vor avea, într-adevăr, șanse mai mari de a atrage fonduri europene. Totuși, ele nu vor putea valorifica pe deplin aceste oportunități fără existența unui ecosistem de suport. Și aici nu este vorba doar despre sprijinul Guvernului. Viitoarele județe (raioane),

regiunile de dezvoltare, mediul academic, experții și societatea civilă activă în acest domeniu sunt toate componente esențiale ale acestui ecosistem.

Capacitatea de atragere a fondurilor trebuie consolidată prin formare și dezvoltare profesională și, în multe cazuri, construită practic de la zero. Problema este atât instituțională, cât și una de resurse umane. Nu există suficienți specialiști în domeniu, iar chiar dacă ar exista un cadru instituțional adecvat, nivelul actual de salarizare nu este suficient de atractiv pentru a atrage și reține competențe.

Cu toate acestea, nici lipsa specialiștilor nu este singura sau principala problemă. O provocare majoră este absența unui sistem coerent și eșalonat de gestionare a oportunităților de finanțare. Din acest motiv, delimitarea clară a competențelor între nivelurile de guvernare trebuie să includă explicit și responsabilitățile legate de atragerea și implementarea proiectelor finanțate din surse externe.

## **Risc de politizare**

**- Reforma este planificată să fie implementată până la alegerile locale de anul viitor. În acest context, cât de mare considerați că este riscul ca ea să fie percepută ca un instrument politic?**

- Riscul este foarte mare. Calendarul politic, legat de viitoarele alegeri locale din 2027, se suprapune cu etapele reorganizării administrativ-teritoriale, ceea ce face aproape inevitabilă interpretarea acestei inițiative – gândite ca reformă – în cheie politică.

Tocmai de aceea este esențial nivelul de coeziune socială care se creează în jurul acestei reforme. O reformă care beneficiază de o susținere largă în societate devine, practic, „o carte închisă” pentru competiția politică: ea nu mai poate fi ușor instrumentalizată. Experiențele anterioare arată că, în lipsa acestui consens, riscul de politizare crește semnificativ.

Este important de subliniat că percepția de politizare nu înseamnă automat că reforma este greșită. Reforma administrativ-teritorială este inevitabilă, însă rezultatul implementării ei rămâne mai puțin previzibil. O reformă poate fi necesară, dar prost gestionată sau comunicată – iar aceasta este vulnerabilitatea majoră.

De aici derivă și riscurile reale, care pot depăși costul politic pentru guvernare. Pierderea legitimității publice a unei reforme de asemenea amploare poate avea consecințe mai profunde la nivel societal, inclusiv asupra proceselor democratice viitoare, în special asupra celor care țin de susținerea parcursului european.

## **Nevoia de legitimitate**

**- Care sunt, în opinia dumneavoastră, cele mai mari riscuri ale implementării acestei reforme: rezistența la nivel local, lipsa capacității administrative sau voința politică? Sau identificați și alte riscuri relevante?**

- Ați răspuns deja, parțial, la această întrebare. Voința politică, capacitatea administrativă și instituțională limitată – atât la nivel central, cât și local – precum și rezistența, nu doar la nivel local, reprezintă unele dintre riscurile majore ale implementării acestei reforme.

Totuși, riscul principal ține de deficitul de legitimitate publică. Această dimensiune este cu atât mai importantă în contextul actual al Republicii Moldova, aflată într-un proces accelerat de aderare la Uniunea Europeană.

Reforma administrativ-teritorială nu se desfășoară într-un vid politic și social, ci într-un moment în care societatea trebuie să susțină un obiectiv strategic major – integrarea europeană. În aceste condiții, coeziunea socială, încrederea în instituțiile publice și acceptarea reformelor structurale devin resurse esențiale pentru succesul acestui parcurs.

O reformă percepută ca impusă, excesiv de disruptivă sau asociată cu pierderea identității locale poate amplifica temerile populației, poate alimenta narative polarizante și poate reduce legitimitatea instituțiilor publice.

## **Test în fața Bruxelles-ului**

**- În ce măsură această reformă este o condiție implicită pentru integrarea europeană a Republicii Moldova? Sunt modelele europene direct aplicabile sau Moldova are nevoie de o soluție proprie?**

- Reformarea administrației publice locale, în general, și reforma administrativ-teritorială, în particular – alături de reforma administrației publice centrale – reprezintă condiții implicite importante în procesul de integrare europeană. Totuși, acestea nu sunt formulate ca cerințe explicite de tipul „fără reformă administrativ-teritorială nu există aderare”. Uniunea Europeană nu impune Republicii Moldova o anumită hartă administrativă sau un număr prestabilit de raioane ori primării.

Ceea ce se solicită, în schimb, este capacitate administrativă, servicii publice funcționale, guvernare pe mai multe niveluri, descentralizare coerentă și implementarea eficientă a reformelor.

În rapoartele Comisiei Europene, reforma administrației publice este tratată în cadrul capitolului „fundamentals”, ceea ce subliniază rolul său esențial ca precondiție pentru realizarea agendei de reforme.

Cu alte cuvinte, legătura dintre agenda de reforme și procesul de aderare la UE este una funcțională. Există și o dimensiune financiară clară: Planul de creștere pentru Republica Moldova, în valoare de 1,9 miliarde de euro, condiționează accesul la finanțare de implementarea reformelor care transpun acquis-ul comunitar și accelerează procesul de aderare.

Spațiul Administrativ European este complex și neomogen, motiv pentru care nu există un model unic aplicabil tuturor statelor. În consecință, nu există nici un model „perfect” pentru Republica Moldova. Există însă bune practici și experiențe relevante care pot fi adaptate, fără a încerca reinventarea unor soluții deja testate.

Din acest motiv, atât Comisia Europeană, cât și Consiliul Europei pun accentul mai degrabă pe principii decât pe modele fixe. Autonomia locală reală, descentralizarea, claritatea competențelor, resursele adecvate, capacitatea administrativă și participarea democratică sunt pilonii recunoscuți la nivel european ca fundament ai unei guvernări eficiente, atât la nivel central, cât și local.

**- Dacă această reformă nu va fi implementată sau nu va fi realizată pe deplin, ce pierde Republica Moldova pe termen lung: eficiență administrativă, bani europeni sau chiar credibilitate în fața partenerilor externi?**

Toate cele trei, și nu numai. Voi încerca să sintetizez:

Pierdem  *timp*  – pentru că amânăm modernizarea și, implicit, dezvoltarea;

Pierdem  *bani*  – pentru că cheltuim mult și ineficient și pentru că atragem mai puține resurse noi;

Pierdem  *capacitate*  – pentru că administrațiile locale nu sunt suficient de puternice, eficiente și reziliente;

Pierdem  *coeziune*  – atât teritorială, cât și socială – deoarece dezvoltarea este inegală și nu valorificăm avantajele consolidării administrative;

Pierdem  *credibilitate* , atât internă, cât și externă – pentru că cetățenii și partenerii externi nu văd un stat care nu doar promite, ci și livrează.

**- Vă mulțumim!**

## 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](mailto:fes.moldova@fes.de)  
Tel. +373 855830

### Credit foto:

Pagina 1: Guvernul Republicii Moldova  
Pagina 2: Alexei Buzu / Facebook  
Pagina 6: Mădălin Necșuțu / Facebook  
Pagina 8: Olga Ursu / Facebook  
Pagina 11: Sergiu Palihovici / Facebook

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.

Aprilie 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

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