



REFORMA ADMINISTRATIV-FUNCȚIONALĂ INTEGRATĂ (RAFI) SINTEZĂ

Sinteză este elaborată, exclusiv, din conținutul Studiului „Reforma administrației publice locale: de la structură la funcții – modelul reformei administrativ-funcționale integrate (RAFI)”, elaborat de Școala de Administrație Publică a Universității de Stat din Moldova în cadrul proiectului „Susținerea dialogului instituționalizat și sustenabil privind UTA Găgăuzia”, implementat de CMI - Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari cu susținerea Suediei.

Rezumat executiv

Reforma administrativ-funcțională integrată (RAFI) este un model de transformare sistemică și continuă a administrației publice locale din Republica Moldova. Ideea sa centrală este, că structurile administrativ-teritoriale trebuie proiectate în funcție de competențele, care urmează să fie exercitate, de capacitatea administrativă necesară, de scara optimă de prestare a serviciilor, de resursele financiare disponibile și de mecanismele de răspundere democratică. Reorganizarea administrativ-teritorială nu este finalitatea reformei, ci unul dintre instrumentele prin care se creează colectivități locale viabile, servicii publice mai bune și condiții pentru dezvoltare.

RAFI răspunde unei probleme publice structurale fundamentale: discrepanța dintre numărul și dimensiunea unităților administrativ-teritoriale, volumul competențelor atribuite versus capacitatea instituțională efectivă și resursele financiare necesare exercitării acestora. Fragmentarea teritorială, depopularea, baza fiscală redusă, deficitul de personal calificat, dependența de transferuri și erodarea funcțională a nivelului raional au condus la un sistem administrativ, în care autonomia locală este recunoscută juridic, dar rămâne limitată în practică.

Modelul RAFI propune o reformă continuă, etapizată, adaptivă și diferențiată.

La nivelul I, consolidarea se bazează pe trei instrumente complementare: impulsivitatea amalgamării voluntare; reorganizarea ținută a unităților cu mai puțin de 1.000 de locuitori, cu posibilitatea unor soluții individualizate; și extinderea cooperării intercomunitare pentru prestarea în comun a serviciilor.

La nivelul II, raioanele sunt înlocuite cu județe mai puternice, configurate pe criterii funcționale, teritoriale și socio-economice, integrate într-un model intermediar care delimitează rolurile județelor, regiunilor de dezvoltare, serviciilor deconcentrate și regiunilor statistice.

Dimensiunea structurală este inseparabilă de:

- reforma finanțelor publice locale;
- de reforma dezvoltării locale;
- de profesionalizarea administrației;
- de digitalizarea serviciilor;

Resursele trebuie să urmeze funcțiile; mandatele nefinanțate trebuie excluse; localitățile care pierd statutul de unitate administrativ-teritorială trebuie să beneficieze de garanții de reprezentare, acces la servicii și alocări echitabile.

RAFI integrează diversitatea teritorială a Republicii Moldova.

UTA Găgăuzia este tratată ca formă asimetrică a nivelului intermediar, integrată funcțional, fără uniformizare și fără afectarea statutului său constituțional.

Pentru localitățile din stânga Nistrului, RAFI poate oferi o logică graduală de convergență funcțională prin servicii, infrastructură și proiecte comune, fără a substitui procesul de reglementare politică.

Elementele de conținut ale RAFI

Element	Conținutul esențial al RAFI
Punct de plecare	Analiza funcțiilor, competențelor, serviciilor, capacității și resurselor.
Schimbare de paradigmă	De la modificarea hotarelor administrative - la funcționalitate, performanță și valoare publică (de la structură - la funcții).
Viziune	Ce fel de stat, din punct de vedere administrativ-teritorial, ne dorim și care este conținutul și parcursul de reformă pentru a atinge acest deziderat?
Nivelul I	Amalgamare voluntară + reorganizare ținută sub 1.000 locuitori + cooperare intercomunitară.
Nivelul II	Trecerea de la raioane la județe și integrarea funcțională a nivelului intermediar.
UTA Găgăuzia și localitățile din stânga Nistrului	Integrarea funcțională a nivelului cu statut special și a localităților din stânga Nistrului în spațiul administrativ al Republicii Moldova
Pilon financiar	Resursele urmează funcțiile; autonomie și sustenabilitate fiscală, egalizare și echitate fiscală, finanțarea tranziției.
Pilon dezvoltativ	Autorități publice capabile să producă dezvoltare, să atragă investiții și să gestioneze proiecte.
Metodă de implementare	Gradualitate, diferențiere, consultare, comunicare, monitorizare și evaluare.
Finalitate	Colectivități locale viabile, servicii accesibile, dezvoltare teritorială și democrație locală.

Problema publică la care răspunde RAFI

RAFI pornește de la constatarea că actualul sistem al administrației publice locale este afectat simultan de fragmentare teritorială, declin demografic, capacitate instituțională redusă, lipsă de resurse, autonomie financiară insuficientă, suprapuneri de competențe și lipsă de continuitate a reformelor. Aceste probleme nu acționează separat. Ele se consolidează reciproc și produc o discrepanță persistentă între statutul juridic al autorităților locale și posibilitatea lor reală de a administra treburile publice.

Dimensiunea demografică este decisivă. Depopularea, migrația și îmbătrânirea reduc baza de contribuabili, oferta de personal calificat și masa critică necesară organizării serviciilor. În același timp, menținerea unui număr mare de unități mici multiplică aparatele administrative și costurile fixe. O parte dintre colectivități continuă să existe juridic, dar nu mai dețin resursele umane, instituționale și financiare pentru exercitarea adecvată a competențelor.

Dimensiunea financiară transformă autonomia formală într-o autonomie limitată. Veniturile proprii sunt reduse, transferurile domină structura finanțării, iar resursele pentru investiții și dezvoltare sunt insuficiente. Competențele sunt transferate sau menținute la nivel local fără ca standardele de cost și sursele de finanțare să fie întotdeauna clar definite. În acest context, administrația locală gestionează mai curând deficitul decât dezvoltarea.

La nivel instituțional, unitățile mici sunt supraîncărcate funcțional și slab profesionalizate, iar nivelul raional și-a pierdut treptat coerența. Teritoriile raioanelor sunt prea mici pentru anumite servicii supra-locale și pentru planificare strategică, dar suficient de mari pentru a crea suprapuneri și distanțe instituționale față de nivelul I. Serviciile deconcentrate, structurile raionale și agențiile de dezvoltare operează pe geometrii teritoriale diferite și fără o delimitare suficient de clară a rolurilor.

Problema centrală poate fi formulată astfel: organizarea și funcționarea administrației publice locale existentă nu corelează dimensiunea demografică și teritorială cu volumul competențelor, capacitatea administrativă și resursele financiare. De aici rezultă servicii inegale, utilizarea inefficientă a resurselor, dependență față de centru, disparități teritoriale și neîncredere în reformă.

Schimbarea de paradigmă

RAFI propune trecerea de la o reformă administrativ-teritorială formală la o reformă administrativă funcțională și integrată. În paradigma tradițională, decizia pornește de la numărul și hotarele unităților, iar funcțiile sunt adaptate ulterior noii geometrii. În RAFI, ordinea este inversată: se determină funcțiile și competențele necesare, scara optimă a serviciilor, capacitatea instituțională, necesarul financiar și cerințele de reprezentare, abia apoi se deduce structura adecvată.

Această inversare nu exclude reorganizarea teritorială. Ea o repoziționează ca instrument. Consolidarea teritorială este justificată numai dacă îmbunătățește exercitarea competențelor, calitatea serviciilor, sustenabilitatea financiară și capacitatea de dezvoltare, fără a diminua în mod nejustificat participarea democratică și identitatea locală.

Abordarea structurală tradițională	Logica RAFI
Hotarele și numărul UAT sunt punctul de plecare.	Funcțiile, serviciile și capacitatea sunt punctul de plecare.
Se aplică o soluție relativ uniformă.	Soluțiile sunt diferențiate după condițiile teritoriale și instituționale.
Succesul este asociat reducerii numărului de unități.	Succesul este măsurat prin capacitate, servicii, dezvoltare, echitate și satisfacția cetățenilor.
Reforma este tratată ca intervenție punctuală.	Reforma este un proces continuu, etapizat, adaptiv și evaluabil.
Eficiența administrativă poate domina reprezentarea.	Eficiența este echilibrată cu subsidiaritatea, proximitatea și legitimitatea democratică.

Definiția, caracterul și finalitatea RAFI

RAFI este un cadru strategic coerent de transformare a administrației publice subnaționale, care integrează dimensiunile teritorială, instituțional-funcțională, financiară, umană și dezvoltativă. Modelul nu este o reformă punctuală și nici un plan unic de consolidare administrativă. Este un mecanism de guvernanta a reformei, aplicabil pe termen lung și ajustabil în funcție de schimbările demografice, economice, sociale și politice.

Caracterul funcțional-centrat înseamnă, că fiecare nivel de guvernare este justificat prin funcțiile pe care le poate îndeplini mai bine. Caracterul integrat înseamnă, că reorganizarea teritorială, descentralizarea, finanțarea, serviciile publice, dezvoltarea locală, resursele umane, digitalizarea și responsabilizarea democratică sunt proiectate împreună. Caracterul adaptiv presupune monitorizarea rezultatelor și corectarea instrumentelor de reformă. Caracterul diferențiat exclude aplicarea mecanică a aceleiași soluții tuturor localităților.

Finalitatea modelului este constituirea unor colectivități locale viabile și reziliente, capabile să exercite competențe, să ofere servicii accesibile și de calitate, să susțină dezvoltarea economică și socială și să asigure participarea efectivă a cetățenilor. Reforma trebuie să consolideze administrația, dar mai ales comunitatea.

Obiectivele și principiile RAFI

1. Obiective majore

1. Oprirea depopulării și atenuarea efectelor sale asupra comunităților și administrației.
2. Crearea unei baze de guvernanta locală capabile să susțină serviciile publice, dezvoltarea economică și atragerea forței de muncă.
3. Asigurarea echilibrului dintre eficiența administrării și participarea democratică, păstrând legătura firească dintre cetățean și administrația locală.
4. Menținerea coeziunii sociale necesare pentru acceptarea și ireversibilitatea reformei, în compatibilitate cu parcursul european al Republicii Moldova.

2. Obiectivul general al RAFI

Obiectivul general este oferirea unui cadru analitic, conceptual și operațional coerent pentru inițierea și implementarea reformei structurale și funcționale a administrației publice locale, fundamentată pe viabilitate administrativă, eficiență instituțională și echitate teritorială. Prin acest cadru, reforma trebuie să fie transformată dintr-un subiect politic volatil într-un proces predictibil, argumentat și sustenabil.

3. Principiile care stau la baza modelului RAFI

Principiu	Semnificație operațională
Funcționalitate înaintea geometriei administrative	Delimitările teritoriale urmează capacitatea de exercitare a competențelor și de prestare a serviciilor.
Subsidiaritate și proximitate	Competența este exercitată cât mai aproape de cetățean, la nivelul care o poate realiza adecvat.
Gradualitate, predictibilitate și continuitate	Reforma este etapizată, predictibilă, monitorizată și ajustată; nu se încheie odată cu adoptarea sau implementarea unui document de politici.
Legitimare socială/democratică	Consultarea, comunicarea, reprezentarea localităților și protejarea identității sunt condiții de bază pentru desfășurarea reformei.
Diferențiere și adaptare	Măsurile sunt calibrate după populație, identitate locală, geografie, conectivitate, capacitate administrativă și nivel de dezvoltare.
Resursele urmează funcțiile	Orice competență trebuie să aibă sursă de finanțare și capacitate instituțională adecvată de implementare.
Echitate teritorială	Accesul la servicii și oportunități nu trebuie să depindă exclusiv de capacitatea fiscală locală.
Decizii bazate pe dovezi	Viabilitatea, performanța și impactul sunt măsurate ex ante, pe parcurs și ex post.

Directiile de acțiune ale RAFI

Viziunea asupra organizării structurale și funcționale

Prima direcție de acțiune a RAFI este elaborarea unei Viziuni naționale privind organizarea structurală și funcțională a administrației publice. Viziunea trebuie să răspundă la întrebări fundamentale: ce tip de organizare administrativă și teritorială urmărește statul; câte niveluri de guvernare sunt necesare; ce funcții și competențe aparțin fiecărui nivel; ce resurse sunt necesare; cum se realizează responsabilitatea administrativă și democratică; care este succesiunea și termenul reformei.

Viziunea definește orientarea strategică, ordonarea etapelor, asigurarea coerenței între nivelurile de guvernare, delimitarea responsabilităților și evaluarea rezultatelor. Ea constituie „punctul de plecare” al reformei administrației publice, la general, și al administrației publice subnaționale/locale, în particular, care vine să asigure o abordare sistemică a întregului proces de reformă cu scopul de a transforma statul și administrația publică. Existența viziunii de reformă reprezintă o etapă necesară de pregătire a unor acțiuni structurale și funcționale, care vor determina conținutul reformei administrației publice și vor asigura succesul procesului de implementare.

Nivelul I: consolidare administrativă și funcțională integrată

La nivelul I, RAFI nu opune mecanic unitățile mari unităților mici și nu sacrifică democrația locală în numele unei eficiențe generalizate. Consolidarea este un mijloc de creare a capacității, sub toate formele ei, iar alegerea instrumentului de reformare trebuie să țină seama de identitate, accesibilitate, relații funcționale, potențial economic, infrastructură și voința comunităților.

Modelul combină trei instrumente. Ele nu sunt alternative exclusive, ci mecanisme complementare care pot fi aplicate în succesiuni și proporții diferite.

Instrument	Funcție	Condiții și garanții
Amalgamarea voluntară	Consolidare democratică, graduală și continuă, bazată pe decizia comunităților și pe analize serioase sociale și economice.	Proceduri simple, stimulente credibile, reprezentarea localităților, comunicare, sprijin post-amalgamare.
Reorganizarea UAT sub 1.000 locuitori	Intervenție ținută acolo unde capacitatea minimă nu mai poate fi susținută și unde amalgamarea voluntară nu a produs rezultate.	Metodologie de viabilitate, consultare, soluții individualizate, derogări motivate, fond de tranziție.
Cooperarea intercomunitară (CIC)	Prestarea în comun a serviciilor fără dispariția identității juridice a UAT.	Politică națională, cadru metodologic, stimulente, asistență, guvernanță și evaluare.

1. Amalgamarea voluntară

Amalgamarea voluntară este considerată, pe bună dreptate, forma democratică principală de consolidare administrativ-teritorială. Ea reduce fragmentarea și riscurile politice ale comasărilor impuse, dar rezultatele sale depind de caracterul continuu al procesului, de stimulente și de încrederea oamenilor în reformă. Impactul modest al etapelor inițiale, de până în prezent, este explicat prin durata redusă, proceduri birocratice, stimulente insuficiente, rezistență identitară și o comunicare incapabilă să transforme avantajele reformei în argumente publice convingătoare.

Direcțiile prioritare sunt:

- simplificarea procedurilor și stabilirea clară a locului amalgamării în politica generală de reformă;
- leadership guvernamental, definirea rolurilor nivelului II și ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat în procesul de amalgamare voluntară;
- stimulente financiare predictibile și corelarea amalgamării cu dezvoltarea regională;
- adaptarea sistemului electoral pentru reprezentarea tuturor localităților componente;
- strategie proactivă de comunicare și consultare;

- ghid post-amalgamare pentru tranziția instituțională, financiară, patrimonială și digitală;
- monitorizarea și evaluarea distinctă a procesului și a rezultatelor sale.

2. Reorganizarea ținută a unităților sub 1.000 de locuitori

Pentru unitățile cu mai puțin de 1.000 de locuitori, RAFI propune o intervenție normativă ținută, justificată de imposibilitatea frecventă de a susține un aparat administrativ minim și de a furniza servicii publice de calitate. Pragul este conceput ca limită de declanșare a evaluării și reorganizării, nu ca substitut al analizei de viabilitate. Caracterul ținut evită comasările generalizate, păstrează gradualitatea și continuitatea și creează premise pentru continuarea procesului în baza unor analize serioase, care să determine necesitatea, oportunitatea și eficiența acțiunilor următoare de reformă.

Cadrul normativ trebuie să stabilească tipurile de reorganizare – fuziune, absorbție sau creare a unei noi UAT, regulile de reprezentare, consultarea publică, principiile gradualității și subsidiarității, precum și criteriile soluțiilor individualizate și ale eventualelor derogări. Aplicarea trebuie susținută de o metodologie operațională, alegerea justificată a centrelor administrative, un Fond de Consolidare Teritorială, o strategie de comunicare și un cadru de evaluare.

3. Cooperarea intercomunitară (CIC)

Cooperarea intercomunitară este pilonul funcțional care permite obținerea economiilor de scară și îmbunătățirea serviciilor fără modificarea obligatorie a statutului fiecărei localități. Prin structuri comune, unitățile pot organiza servicii comunale, infrastructură, management de proiect, achiziții, evidențe și alte funcții pentru care scara unei singure localități este insuficientă.

Utilizarea redusă a CIC este asociată cu integrarea slabă în politicile naționale, lipsa leadershipului, stimulentele și asistența insuficiente, capacitatea redusă de inițiere și reticența față de delegarea către structuri comune. RAFI propune o politică națională distinctă, amendarea cadrului legal, metodologii și modele de acorduri, stimulente financiare, asistență juridică și tehnică, monitorizare și implicarea nivelului II, Agențiilor de dezvoltare regională, a serviciilor desconcentrate în facilitarea cooperării.

Nivelul II: de la raioane la județe

RAFI constată, că modelul raional actual este depășit funcțional. Fragmentarea nivelului II, intermediar, limitează serviciile supra-locale, coordonarea politicilor, planificarea teritorială și utilizarea resurselor. În plus, configurațiile administrativ-teritoriale și funcționale diferite ale raioanelor, serviciilor deconcentrate și regiunilor de dezvoltare creează suprapuneri și responsabilități difuze.

Soluția este adoptarea unui model integrat intermediar cu reorganizarea raioanelor în județe cu masă critică administrativă, financiară și profesională. Județul nu trebuie configurat exclusiv după numărul populației. Delimitarea trebuie să combine accesibilitatea și timpul de deplasare, conectivitatea, continuitatea teritorială, polarizarea urbană, legăturile socio-economice, piața muncii, infrastructura critică și capacitatea administrativă potențială.

1. Competențele și rolul județului

Nivelul județean trebuie să preia funcții de interes supra-local și să ofere sprijin strategic și operațional nivelului I. Rolul său include coordonarea serviciilor care depășesc scara unei comune, planificarea teritorială, infrastructura, dezvoltarea economică, atragerea fondurilor, asistența juridică și administrativă, digitalizarea și compensarea diferențelor de capacitate dintre localități.

Reforma presupune delimitarea expresă a atribuțiilor județelor, ale nivelului I și ale administrației centrale. Serviciile deconcentrate trebuie reorganizate și coordonate pe o geografie compatibilă cu județele, fără a confunda controlul de legalitate și implementarea politicilor centrale cu autonomia autorităților județene.

2. Modelul integrat al nivelului intermediar

Originalitatea soluției constă în integrarea a patru componente distincte în cadrul modelului integrat intermediar, nu în concentrarea tuturor funcțiilor într-o singură instituție. Fiecare componentă are o logică proprie, iar eficiența rezultă din delimitarea și coordonarea lor.

Componentă	Funcția predominantă	Raportul cu celelalte
Județul	Administrează și furnizează servicii publice supra-locale; sprijină UAT de nivel I.	Autoritate publică locală intermediară cu legitimitate democratică.
Regiunea de dezvoltare / ADR	Planifică, coordonează și implementează programe de dezvoltare regională.	Nu devine UAT; cooperează formalizat cu județele.
Serviciile deconcentrate	Aplică politicile și competențele administrației centrale în teritoriu.	Amplasarea, aria administrativă și coordonarea lor trebuie armonizate cu noua configurație administrativ-teritorială.
Regiunea statistică	Măsoară, analizează și evaluează procesele teritoriale.	Furnizează baza de date pentru politici, finanțare și evaluarea impactului.

Formula sintetică a modelului integrat al nivelului intermediar este: administrația județeană administrează; regiunea de dezvoltare planifică și coordonează dezvoltarea; serviciile deconcentrate implementează atribuțiile administrației publice centrale; regiunea statistică măsoară și evaluează. Această diferențiere reduce concurența instituțională, integrează dezvoltarea regională fără transformarea regiunilor în unități administrativ-teritoriale și valorifică datele în procesul decizional.

Măsurile prioritare includ: delimitarea județelor și un calendar de tranziție; redefinirea competențelor; reorganizarea serviciilor deconcentrate; dezvoltarea orașelor-poli de creștere; cooperarea formalizată cu ADR; redefinirea responsabilităților și rolurilor ADR și ale regiunilor statistice; finanțare predictibilă; investiții în resurse umane și digitalizare.

Reforma finanțelor publice locale: resursele urmează funcțiile

RAFI tratează reforma financiară drept condiție constitutivă, nu măsură secundară. Nicio reorganizare nu poate produce autonomie locală și servicii mai bune dacă noile structuri moștenesc dependența financiară, mandate nefinanțate și acces inegal la investiții. Regula fundamentală este că atribuirea fiecărei competențe trebuie însoțită de evaluarea costului, indicarea sursei și stabilirea responsabilității pentru rezultate.

Competențele proprii trebuie susținute prin venituri proprii, cote partajate și transferuri generale. Competențele delegate trebuie finanțate integral prin transferuri cu destinație specială, calculate pe standarde de cost. Orice act normativ care creează sarcini locale trebuie să conțină o evaluare financiară ex ante și un mecanism automat de compensare.

Măsurile prioritare includ:

Direcție	Conținut sintetic
Venituri proprii	Reforma impozitului pe proprietate, baze de evaluare actualizate, taxe locale mai simple și relevante, administrare fiscală digitală.
Patrimoniu local	Delimitare, inventariere, înregistrare și valorificare transparentă a patrimoniului public local.
Transferuri	Componentă de bază + componentă de egalizare + componentă de performanță; formule transparente și predictibile.
Egalizare	Compensarea diferențelor reale de capacitate fiscală, fără penalizarea efortului fiscal propriu.
Tranziție	Fond de Consolidare Teritorială pentru costuri de reorganizare, integrarea sistemelor, personal, servicii și digitalizare.
Fonduri de dezvoltare	Mecanism național de cofinanțare pentru noile UAT, cu criterii publice și acces diferențiat după capacitate.
Mandate nefinanțate	Interdicție efectivă, evaluare ex ante și compensare integrală a sarcinilor impuse.

Garanții pentru localitățile componente

Localitățile care pierd statutul de unitate administrativ-teritorială trebuie să primească garanții, că reorganizarea nu reduce accesul la servicii, investiții și reprezentare. RAFI susține alocări pentru localitățile componente, bugete participative sau linii bugetare distincte, obligații privind serviciile de bază, raportare teritorializată, un fond intern de dezvoltare al noii colectivități și reprezentarea satelor în stabilirea priorităților.

Fondurile de tranziție nu trebuie consumate predominant pentru cheltuieli curente. Ele trebuie utilizate pentru integrarea instituțională și digitală, modernizarea serviciilor, infrastructură,

dezvoltarea capacității și proiecte care produc beneficii observabile pentru comunitățile componente.

Reforma dezvoltării locale

RAFI urmărește transformarea administrației locale din gestionar al deficitului de dezvoltare - în actor al dezvoltării. Consolidarea administrativ-teritorială are sens, doar dacă noile capacități administrative sunt utilizate pentru servicii, investiții, locuri de muncă, infrastructură și îmbunătățirea condițiilor de trai. Reforma dezvoltării locale este astfel un pilon al reformei administrației publice locale, nu o politică paralelă.

Problema principală este fragmentarea instituțională a mandatului de dezvoltare, capacitatea redusă de planificare și management al proiectelor, accesul inegal la finanțare, datele insuficiente și participarea civică slab structurată. UAT mici nu pot forma întotdeauna echipe multidisciplinare și nu pot asigura continuitatea proiectelor, iar strategiile locale rămân frecvent deconectate de bugete și de politicile regionale.

Pachetul de reformă include:

- un *cadru național pentru dezvoltarea socio-economică locală*, care să definească mandatul APL, standardele de capacitate administrativă, metodologia de planificare a dezvoltării locale și relația cu politicile/fondurile regionale și sectoriale;
- consolidarea capacității de pregătire, cofinanțare, implementare, monitorizare și evaluare a proiectelor, inclusiv prin servicii partajate și sprijin județean;
- corelarea strategiilor locale cu bugetele, investițiile și indicatorii de rezultat;
- digitalizarea locală inteligentă, bazată pe reingineria proceselor, registre de servicii, principiul «once only», plăți, programări, feedback și măsurarea satisfacției;
- profesionalizarea resurselor umane prin formare continuă, profiluri ocupaționale noi, certificare, mobilitate de experți, rețele de practică și atragerea tinerilor și a diasporei;
- instituționalizarea participării cetățenești și a parteneriatelor cu mediul de afaceri, societatea civilă și instituțiile din domeniul educației.

Relevanța RAFI în teritorii cu statut special

1. UTA Găgăuzia

RAFI interpretează UTA Găgăuzia nu ca o excepție, ci ca o formă asimetrică a nivelului intermediar. Diferența față de județe privește regimul juridic și întinderea competențelor, nu poziția în sistemul administrației subnaționale. Unitatea funcțională a sistemului este compatibilă cu diversitatea instituțională.

Integrarea în spațiul administrativ unic trebuie realizată prin cooperare și coordonare, nu prin uniformizare. Autoritățile autonomiei trebuie implicate în strategiile teritoriale, dezvoltarea regională, programele cu finanțare europeană și mecanismele comune de planificare și evaluare. Amalgamarea voluntară, cooperarea intercomunitară, cooperarea interinstituțională (județe, ADR-

uri, regiuni statistice) pot fi adaptate și aplicate în condițiile cadrului constituțional și legal, fără afectarea statutului autonom.

2. Localitățile din stânga Nistrului

Pentru localitățile din stânga Nistrului, RAFI poate funcționa ca instrument de convergență administrativă graduală între cele două maluri. Aproximarea poate începe prin dimensiuni funcționale – servicii publice, infrastructură, educație, sănătate, protecție socială, evidența populației, dezvoltare locală, cooperare economică și proiecte comune – care produc beneficii concrete și sporesc încrederea.

Modelul nu substituie reglementarea politică și restabilirea controlului constituțional. Relevanța sa constă în metoda graduală, consultativă, diferențiată și orientată spre nevoile oamenilor. Protejarea identității locale, proximitatea și consensul social pot pregăti convergența instituțională și integrarea ulterioară în spațiul administrativ și constituțional al Republicii Moldova.

Monitorizarea, evaluarea și capacitatea de adaptare

RAFI presupune că reforma nu poate fi proiectată integral o singură dată și apoi executată rigid. Eterogenitatea teritorială și incertitudinea efectelor impun un ciclu permanent de diagnostic, implementare, monitorizare, corectare și evaluare. Astfel, evaluarea nu este faza finală, ci o funcție de guvernare a reformei.

Primul pas este definirea juridică și operațională a viabilității administrative. Aceasta trebuie să includă dimensiuni instituționale, funcționale, financiare, demografice, teritoriale și de servicii. Pragul populației este relevant, dar nu poate fi unicul criteriu. Este necesară o metodologie națională care să măsoare exercitarea competențelor, acoperirea și calitatea serviciilor, resursele umane, veniturile, patrimoniul, digitalizarea și capacitatea de dezvoltare.

Momentul evaluării	Funcția în RAFI
Ex ante	Justifică intervenția, compară opțiunile, estimează costurile, capacitatea și riscurile.
Pe parcurs	Urmărește tranziția, serviciile, finanțarea, reprezentarea și efectele teritoriale; permite corectarea instrumentelor de reformă.
După un ciclu electoral – 4 ani	Evaluează eficiența structurilor și serviciilor și fundamentează continuarea, ajustarea sau extinderea reformei.

Indicatorii trebuie să primeze în fața reducerii numărului de UAT-uri. Ei trebuie să urmărească accesul și calitatea serviciilor, costurile administrative, veniturile proprii, capacitatea de investiții, atragerea fondurilor, timpul de soluționare, gradul de digitalizare, participarea cetățenească, echitatea între localitățile componente și satisfacția populației.

Etapele principale și calendarul orientativ

Etapă	Perioadă	Acțiuni esențiale
1. Inițiere și legitimare	Începutul anului 2026	Viziunea; strategia de comunicare; consultări cu APL, mediul academic, parteneri, societatea civilă și cetățeni.
2. Impulsionarea amalgamării voluntare	2026	Modificări legislative; proceduri simplificate; stimulente; mecanisme de sprijin și evaluare.
3. Dezvoltarea cooperării intercomunitare	2026	Politică națională; amendarea cadrului legal; metodologie; stimulente și asistență.
4. Pachetul normativ pentru nivelurile I și II	2026	Metodologie de reorganizare; legislație; ajustări electorale; Fond de Consolidare Teritorială.
5. Reformele funcționale conexe	În paralel	Descentralizare; finanțe publice locale; patrimoniu; dezvoltare locală; resurse umane și digitalizare.
6. Implementare	2027–2031	Continuarea amalgamării voluntare și CIC; servicii moderne; consolidare instituțională.
7. Monitorizare și evaluare	2027–2031 și după 4 ani	Cadru de indicatori; sprijin post-amalgamare; evaluare ex post; decizii privind etapele următoare.

Calendarul din Studiu are caracter orientativ și trebuie actualizat în raport cu momentul efectiv al deciziei politice. Elementul esențial al RAFI nu este anul formal, ci succesiunea: viziune și consultare → instrumente voluntare și cooperare → cadru normativ și financiar → implementare structural-funcțională → evaluare și ajustare.

Guvernanța reformei și actorii

Guvernul inițiază și coordonează reforma, elaborează politicile și proiectele normative, organizează consultarea și asigură finanțarea tranziției. Parlamentul adoptă pachetul legislativ și ajustările electorale. Autoritățile locale și județene participă la definirea soluțiilor și implementează măsurile. Oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat, serviciile deconcentrate și ADR trebuie să primească responsabilități clare în noul model de reformă.

Mediul academic, experții și societatea civilă contribuie la diagnostic, evaluare și control public. Partenerii de dezvoltare pot oferi asistență și finanțare, fără a substitui responsabilitatea națională. Cetățenii nu sunt destinatari pasivi: consultarea lor, participarea la stabilirea priorităților, reprezentarea localităților componente și accesul la informații sunt condiții ale legitimității.

Pentru continuitate, RAFI necesită un mecanism stabil de coordonare, capabil să depășească ciclurile electorale. Acesta trebuie să publice date, metodologii, rapoarte de progres și evaluări, să

gestioneze riscurile tranziției și să păstreze coerența dintre componenta teritorială, funcțională, financiară și dezvoltativă.

Rezultatele urmărite și criteriile de succes

Domeniu	Rezultat urmărit
Capacitate administrativă	Instituții cu personal, proceduri, date și resurse suficiente pentru competențele atribuite.
Servicii publice	Acces mai apropiat și mai echitabil, calitate mai bună, costuri sustenabile și servicii comune unde este necesar.
Autonomie locală	Mai multă libertate reală de decizie, bază financiară proprie și responsabilitate pentru rezultate.
Democrație locală	Reprezentarea localităților, participare, transparență și protejarea identității comunitare.
Finanțe	Corelarea funcțiilor cu resursele, transferuri predictibile, egalizare și capacitate investițională.
Dezvoltare	APL capabile să planifice, să atragă fonduri, să creeze parteneriate și să susțină economia locală.
Coeziune teritorială	Reducerea disparităților și integrarea funcțională a nivelurilor și teritoriilor cu regimuri diferite.
Sustenabilitate	Politică adaptivă, monitorizată și continuată dincolo de un singur ciclu politic.

Succesul RAFI nu poate fi evaluat prin simpla reducere a numărului de primării sau raioane. O reformă este reușită numai dacă noile structuri exercită mai bine funcțiile publice, cetățenii au acces mai bun la servicii, resursele sunt utilizate mai eficient, autonomia și responsabilitatea cresc, iar comunitățile componente beneficiază echitabil de investiții și dezvoltare.

Concluzie

RAFI răspunde la întrebarea „ce fel de reformă a administrației publice locale este necesară Republicii Moldova?”. Răspunsul nu este o reformă, exclusiv, administrativ-teritorială și nici o comasare generalizată. Este o reformă comprehensivă, continuă, funcțional-centrată, integrată, graduală, diferențiată și democratic legitimată, în care structura rezultă din analiza funcțiilor și este susținută de resurse, capacitate și mecanisme de evaluare.

La nivelul I, modelul combină amalgamarea voluntară, reorganizarea ținută a unităților neviabile și cooperarea intercomunitară.

La nivelul II, RAFI propune județe puternice și un model integrat care delimitează și, în același timp, pune împreună administrația, dezvoltarea regională, serviciile deconcentrate și funcția statistică.

Reforma finanțelor publice aplică regula, că resursele urmează funcțiile.

Reforma dezvoltării locale transformă APL în actor al dezvoltării.

Găgăuzia și localitățile din stânga Nistrului sunt integrate prin soluții diferențiate și funcționale.

Valoarea modelului constă în trecerea de la o decizie punctuală asupra hotarelor administrativ-teritorială la o guvernare continuă a transformării administrative. RAFI nu oferă o configurație administrativ-teritorială definitivă, ci criterii, instrumente și o succesiune, prin care organizarea administrativ-teritorială poate fi ajustată responsabil, pe baza rezultatelor și în beneficiul cetățeanului.