

STUDIU ANALITIC

Reforma administrativ-teritorială în contextul Unității Teritoriale Autonome Găgăuzia

Vitali Chiurcciu,
Lector al Universității de Stat din Comrat,
Fondul pentru Inițiative Strategice din Găgăuzia

Comrat – 2026

Conținut

Conținut.....	2
Lista de abrevieri și acronime	3
Introducere	4
I. Evaluarea sistemului de suport juridic pentru reforma administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia	6
II. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și locul Găgăuziei în ea.....	111
III. Importanța reformei administrativ-teritoriale pentru UTA Găgăuzia ..	13
IV. Limitări și criterii pentru reforma în UTA Găgăuzia.....	16
V. Principiile efectuării reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia	19
VI. Scenarii posibile pentru reforma administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia	21
VII. Riscuri potențiale.....	25
Concluzii și recomandări.....	26
Bibliografie:	28
Anexa 1.....	30
Anexa 2.....	31

Lista de abrevieri și acronime

UAT	Unitate administrativ-teritorială
UTA	Unitate teritorială autonomă
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BEI	Banca Europeană de Investiții
UE	Uniunea Europeană
CALRCE	Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei
GAL	Grupul de Acțiune Locală
BNS	Biroul Național de Statistică
APG	Adunarea Populară a Găgăuziei
AO	Asociația Obștească
APL	Autoritățile administrației publice locale
RM	Republica Moldova
s.	satul
CE	Consiliului Europei
art.	articol
alin.	alineat

Introducere

Unul dintre elementele cheie ale oricărui stat este organizarea sa administrativ-teritorială. Anume aceasta acționează ca un fel de cadru pentru construirea și funcționarea autorităților publice și a autorităților administrației publice locale (APL). În acest sens, în construirea contururilor unui stat modern un rol important îi revine alegerii unei anumite organizări administrativ-teritoriale, care este menită să promoveze accesul deplin al cetățenilor la servicii publice de calitate, să asigure implementarea unui model de administrare publică eficientă în cadrul distribuirii competențelor între nivelurile de guvernare, precum și integritatea statului și a unui control efectiv asupra întregului teritoriu al țării.

Realizarea reformelor în domeniul organizării administrativ-teritoriale trebuie să fie în mod necesar o parte integrantă a reformei administrației publice, inclusiv a structurilor și competențelor autorităților administrative centrale ale Republicii Moldova și a APL. Astfel de reforme, atât de importante din punctul de vedere al construirii unui stat eficient, trebuie și pot fi realizate numai pe baza unei discuții publice largi, a unui dialog și consens cu implicarea obligatorie a cetățenilor și a societății civile. Nerespectarea acestor componente poate duce la un efect opus cu consecințe negative în realizarea reformei. Exemplul din trecutul Republicii Moldova în retrospectiva istorică, precum și experiența altor țări, sugerează că succesul în implementarea reformei organizării administrativ-teritoriale ale țării trebuie să se bazeze pe respectarea principiilor de descentralizare, subsidiaritate, reprezentare democratică, egalitate, coerență teritorială și eficiență administrativă.

De la începutul procesului de construire a unui stat independent și suveran, Republica Moldova a început să-și elaboreze propriile abordări pentru organizarea administrativ-teritorială, influențată de sistemul precedent vechi și de prezența teritoriilor aflate în conflict. De-a lungul întregii perioade de construire a statului, s-au întreprins încercări de a efectua reforme în acest domeniu, care nu au avut întotdeauna un rezultat pozitiv. La etapa actuală, guvernarea Republicii Moldova a inițiat o reformă a administrației publice locale, care include și o schimbare a organizării administrativ-teritoriale, care în mod neapărat trebuie să țină cont de o serie de factori: politici, istorici, geografici, economici și culturali.

Acest studiu analitic are scopul de a oferi răspunsuri la următoarele întrebări:

- cum este văzută implementarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia?
- oare este posibil de dezvoltat propriul model de reformă?
- care sunt beneficiile potențiale și consecințele negative ale unei astfel de reforme?

Scopul prezentului studiu analitic este elaborarea unei argumentări pentru posibilele consecințe și riscuri care pot apărea în procesul realizării reformei administrativ-teritoriale pentru Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, evaluarea scenariilor potențiale și elaborarea recomandărilor practice ca rezultat al reformei care vizează păstrarea și protejarea competențelor autonomiei, intereselor ei economice și a drepturilor administrației publice locale.

Acest studiu analitic a fost elaborat de expertul Vitali Chiurcciu în cadrul Platformei de Dialog Civic în UTA Găgăuzia și a proiectului "Gagauzia Dialogue", implementat de CMI - Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari cu suportul Suediei. Opiniile și concluziile expuse în acest studiu analitic aparțin autorului și nu neapărat reflectă poziția oficială a CMI – Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari sau a Suediei.

I. Evaluarea sistemului de suport juridic pentru reforma administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia

În mod conceptual, orice reformă din țară se bazează pe un cadru juridic de reglementare. Implementarea reformei administrativ-teritoriale nu face excepție. Totodată, este important să înțelegem faptul că cadrul juridic poate fi adaptat și modificat în funcție de realitățile existente la moment și de nevoile unui sistem eficient de guvernare publică. Organizarea administrativ-teritorială a țării reprezintă o împărțire a teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale în scopul guvernării eficiente, administrării justiției, consolidării autorităților administrației publice și ale administrației publice locale.

La moment, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se bazează pe următorul cadru de reglementare:

Constituția Republicii Moldova (art. 109 Principiile de bază ale administrației publice locale, art. 110 Organizarea administrativ-teritorială, art. 111 Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, art. 112 Autoritățile satești și orașenești);

Legea Republicii Moldova "Privind organizarea administrativ-teritorială" Nr. 764-XV din 27.12.2001;

Legea Republicii Moldova "Privind statutul juridic special al unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri)" Nr. 344 din 23.12.1994;

Legea Republicii Moldova "Cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale" Nr. 225 din 31.07.2023.

În UTA Găgăuzia, prevederile legislației naționale sunt completate de următoarele legi locale:

Regulamentul UTA Găgăuzia din 14.05.1998

Legea UTA Găgăuzia "Cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei (Gagauz Yeri) Nr. 1-II/I din 12.08.1995.

Legea UTA Găgăuzia "Cu privire la statutul Capitalei unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri) - municipiului Comrat" Nr. 85-/III din 2008.

În conformitate cu alineatul (1) al articolului 110 din Constituția Republicii Moldova, teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.

Alineatul (1) al articolului 111 din Constituția Republicii Moldova definește că Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

În conformitate cu articolul 1 din Legea Republicii Moldova "Privind organizarea administrativ-teritorială" Nr. 764-XV din 27.12.2001, organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele) și orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale se efectuează potrivit art. 110 și 111 din Constituția Republicii Moldova și se realizează în conformitate cu necesitățile economice, sociale și culturale, cu respectarea tradițiilor istorice, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare tuturor localităților rurale și urbane. Alineatul (4) a articolului 4 din legea menționată mai sus definește că organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova se efectuează pe următoarele niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiile Chișinău și Bălți constituie nivelul al doilea, iar unitatea teritorială autonomă Găgăuzia are un nivel special de guvernare. Articolul 17 definește că formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor, iar în conformitate cu alineatul (1) a articolului 18, modificarea hotarelor unităților administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor. Alineatul (2) al articolului 18 definește că soluționarea problemelor privind organizarea teritorială a Găgăuziei, stabilirea și modificarea categoriei localităților, limitelor raioanelor, orașelor și satelor și a denumirilor acestora, în conformitate cu legea, intră în competența Adunării Populare a Găgăuziei.

În consecință, divizarea teritoriului țării în unități administrativ-teritoriale este menită să asigure implementarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, numirii prin alegeri a autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele de guvernare și consultarea lor cu privire la cele mai importante probleme de importanță locală.

UTA Găgăuzia are un statut juridic special, care este garantat de Constituția Republicii Moldova, Legea Republicii Moldova "privind statutul juridic special al unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri)" Nr. 344/1994 și Regulamentul al UTA Găgăuzia (Gagauz Yeri).

Conform art. 5 din Legea Republicii Moldova "Privind statutul juridic special al unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri)" Nr. 344/1994:

Alin. (1) În componența Găgăuziei intră localitățile în care găgăuzii constituie mai mult de 50 procente din populație.

Alin. (2) Localitățile unde găgăuzii constituie mai puțin de 50 procente din populație pot fi incluse în componența Găgăuziei în baza voinței majorității alegătorilor, liber exprimate în cadrul referendumului local, efectuat din inițiativa a cel puțin o treime din alegătorii localității respective.

Alin. (3) Includerea localităților prevăzute la alin. (1) și (2) ale prezentului articol în componența Găgăuziei are loc în baza rezultatelor referendumului local, efectuat în fiecare localitate în parte de către Guvernul Republicii Moldova.

Alin. (4) Localitățile care au devenit parte a Găgăuziei își păstrează dreptul de a se separa de calitatea de membru printr-un referendum local organizat la inițiativa a cel puțin o treime din alegători, dar nu mai devreme de un an de la intrarea în Găgăuzia.

Alin. (3) al art. 12 din Legea Republicii Moldova Nr. 344/1994 definește că, în afară de aceasta, de competența Adunării Populare a Găgăuziei țin:

a) ***soluționarea în condițiile legii a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirii și modificării categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, denumirilor și redenumirii lor;***

b) participarea la promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova în problemele care privesc interesele Găgăuziei;

c) stabilirea modului de organizare și de activitate a autorităților administrației publice locale ale Găgăuziei și a asociațiilor de cetățeni, cu excepția partidelor și altor organizații social-politice;

d) fixarea, organizarea și efectuarea alegerilor de deputați în Adunarea Populară și aprobarea componenței Comisiei Electorale Centrale pentru efectuarea alegerilor; fixarea alegerilor în autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia;

e) efectuarea referendumului local în problemele ce țin de competența Găgăuziei.

La 14 mai 1998, Adunarea Populară a adoptat Regulamentul (Legea fundamentală) a Găgăuziei. Conform alin. (1) art. 2, Regulamentul Găgăuziei este legea sa fundamentală și are forță juridică exclusivă pe întreg teritoriul Găgăuziei.

Articolul 8 din Regulamentul Găgăuziei definește organizarea administrativ-teritorială a UTA Găgăuzia în corelație cu prevederile corespunzătoare ale legislației naționale:

(1) Teritoriul Găgăuziei este folosit și protejat ca baza vieții și activității poporului Găgăuziei.

(2) În componența Găgăuziei intră localitățile în care găgăuzii constituie mai mult de 50 procente din populație.

(3) Localitățile unde găgăuzii constituie mai puțin de 50 procente din populație pot fi incluse în componența Găgăuziei în baza voinței majorității alegătorilor, liber exprimate în cadrul referendumului local, efectuat din inițiativa a cel puțin o treime din alegătorii localității respective.

(4) Includerea localităților prevăzute la alin. (2) și alin. (3) ale prezentului articol în componența Găgăuziei are loc în baza rezultatelor referendumului local, efectuat în fiecare localitate în parte în conformitate cu legislația Republicii Moldova și a Găgăuziei.

(5) Pentru intrare sau ieșire din componența Găgăuziei trebuie să voteze cel puțin jumătate din alegătorii localității.

(6) Localitățile care au intrat în componența Găgăuziei în care găgăuzii constituie mai puțin de 50 procente din populație își păstrează dreptul de a ieși din componența ei

printr-un referendum local efectuat din inițiativa a cel puțin o treime din alegători, însă nu mai devreme de un an din momentul intrării în componența Găgăuziei.

(7) Hotărîrea privind efectuarea și rezultatele referendumului local asupra intrării sau ieșirii din componența autonomiei se adoptă de Adunarea Populară a Găgăuziei.

(8) Rezultatele referendumului local sunt confirmate de Tribunalul Găgăuziei.

(9) Teritoriul Găgăuziei se stabilește prin efectuarea referendumului local pe baza exprimării libere a voinței majorității cetățenilor ei cu drept de vot și se consfințește prin Legea Republicii Moldova "Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova".

Art. 1 din Legea UTA Găgăuzia "Privind organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei (Gagauz Yeri) stipulează că organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei (Gagauz Yeri) și stabilirea cadrului juridic pentru localități se efectuează în baza art. 110 și 111 din Constituția Republicii Moldova și Legea Republicii Moldova "Privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri)". Alin. (1) art. 9 definește că formarea, desființarea și modificarea statutului unităților administrativ-teritoriale se realizează de către Adunarea Populară la propunerea Comitetului Executiv și a autorităților administrației publice locale, iar alin. (2) prevede că o unitate administrativ-teritorială independentă poate fi formată cu condiția că populația constituie cel puțin 1.000 de locuitori și capacitățile financiare permit menținerea aparatului primăriei și a instituțiilor din domeniul social. Art. 10 definește mecanismul de modificare a limitelor UAT, și anume, modificarea limitelor unităților administrativ-teritoriale și transferarea centrelor lor administrative se efectuează de Adunarea Națională la recomandarea Comitetului Executiv și a autorităților administrației publice locale. Legea locală a UTA Găgăuzia este depășită și nu ține cont de realitățile existente. Apare întrebarea cum putea orașul Ceadâr-Lunga primi statutul de municipiu în 2017, dacă modificările respective privind statutul nu au fost introduse în legea locală a UTA Găgăuzia. Anume APG trebuia să inițieze schimbarea statutului în legislația națională. Deși există un alt exemplu, când satul Congaz a primit statutul de oraș, au fost aduse modificări corespunzătoare în legea locală a UTA Găgăuzia, dar nu s-au efectuat modificări în legislația națională.

Alin. (1) art. 1 din Legea UTA Găgăuzia "Privind statutul capitalei unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri) - municipiul Comrat" stipulează că municipiul Comrat este drept capitala unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri) și este direct subordonată Comitetului Executiv al Găgăuziei, iar alin. (2) prevede că municipiile pot include localitățile din apropiere în cazul în care majoritatea populației își exprimă astfel voința printr-un referendum.

În anul 2020, Parlamentul Republicii Moldova, prin adoptarea Legii Republicii Moldova Nr. 232 din 16.12.2020 "Cu privire la modificarea și completarea unor acte Legislative" și a Legii Republicii Moldova Nr. 233 din 16.12.2020 "Cu privire la modificarea Legii Nr. 764/2001 "Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova", a ținut cont de prevederile Legii Republicii Moldova Nr. 344/1994 și a atribuit UTA Găgăuzia un nivel special de guvernare publică.

Realizând necesitatea și importanța implementării reformelor în domeniul administrației publice și în conformitate cu standardele și reglementările UE, Guvernul Republicii Moldova, prin Hotărârea Nr. 126 din 15.03.2023, a aprobat Strategia de reformă a administrației publice a Republicii Moldova pentru anii 2023-2030, iar prin Hotărârea Nr. 352 din 07.06.2023, a aprobat Programul de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice a Republicii Moldova pentru anii 2023-2026. În procesul de implementare a documentelor menționate mai sus și în vederea realizării reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Republicii Moldova "Cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale" Nr. 225 din 31.07.2023, iar în anul 2026 a fost adoptată Legea Republicii Moldova "Pentru modificarea unor acte normative (îmbunătățirea mecanismului de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale) Nr. 59 din 24.04.2026. Cu privire la UTA Găgăuzia Legea Nr. 225/2023 introduce restricții privind amalgamarea voluntară din alin. (3) art. 5: În cadrul amalgamării voluntare, asocierea UAT de nivelul întâi, care fac parte din unități teritoriale autonome cu statut juridic special, poate fi efectuată numai cu alte UAT de nivelul întâi, care fac parte din unitatea teritorială autonomă respectivă.

În aprilie 2026, Guvernul Republicii Moldova a prezentat pentru consultări publice Conceptul de reformă a autorităților administrației publice locale. Acest document definește criteriile, cadrul, termenele și procedurile de efectuare a reformei, accentuând procesele de amalgamare voluntară a UAT.

Astfel, evaluând cadrul juridic al Republicii Moldova și al UTA Găgăuzia, se poate concluziona că problemele inițierii și realizării reformei administrativ-juridică pe teritoriul Găgăuziei, precum și însăși organizarea teritorială, țin de competențele UTA Găgăuzia și pot fi stabilite prin decizia APG, precum și printr-un referendum local efectuat de Guvernul Republicii Moldova în fiecare localitate în care găgăuzii reprezintă mai mult de 50% din locuitori și mai puțin de 50% în funcție de rezultatele liberei exprimări a voinței locuitorilor localităților. În continuare, în baza rezultatelor referendumului local, Parlamentul Republicii Moldova introduce modificări și completări la legislația națională.

Este important de menționat că, împreună cu legislația națională actuală, este necesar să se țină cont și de documentele juridice internaționale la care s-a alăturat Republica Moldova ca subiect de drept internațional. Unul dintre cele mai importante documente juridice internaționale care abordează drepturile și competențele autorităților administrației publice locale este Carta europeană a autonomiei locale. Este un tratat internațional cheie elaborat sub ghidarea CALRCE și adoptat de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, care a stabilit standarde pentru protecția drepturilor autorităților locale și a garantat autonomia acestora. Republica Moldova a ratificat-o prin Hotărârea Nr. 1253-XIII din 16.07.1997 care a intrat în vigoare la 01.02.1998.

II. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și locul Găgăuziei în ea

În ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, poate fi menționat că în ultimii 35 de ani ea a trecut prin mai multe transformări radicale. Pot fi evidențiate etapele acestui proces:

Etapa I. Perioada anilor 1991-1994 - Republica Moldova are un sistem de organizare administrativă și divizare a fostei RSSM.

Etapa II. Anii 1994-1998 - în vigoare Legea "Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova" Nr. 306 din 07.12.1994.

Etapa III. Anul 1995 - modificările și completările legate de înființarea unității teritoriale autonome Găgăuzia (Gagauz Yeri) sunt introduse în actuala Lege a Republicii Moldova (Legea Nr. 563 din 22.07.1995)

Etapa IV. În perioada anilor 1998-2001 este în vigoare Legea "Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova" Nr. 191 din 12.11.1998, care a desființat raioanele și a introdus divizarea pe județe.

Etapa V. Anul 2002 până în prezent, este în vigoare Legea Nr. 764-XV din 27.12.2001. "Privind organizarea administrativ-teritorială" stabilește un sistem pe 2 niveluri: 32 raioane, 13 municipii (inclusiv Chișinău, Bălți, Bender, Comrat, Tiraspol etc.), 65 orașe, 917 sate și comune, precum și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

Etapa VI. Anul 2023 până în prezent: adoptată Strategia de reformă a administrației publice a Republicii Moldova pentru anii 2023-2030, Programul de implementare, pentru anii 2023-2026, a Strategiei de reformă a administrației publice a Republicii Moldova pentru anii 2023-2026, Legea Republicii Moldova "Cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale" Nr. 225 din 31.07.2023; Legea Republicii Moldova "Pentru modificarea unor acte normative (îmbunătățirea mecanismului de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale) Nr. 59 din 24.04.2026.

Ținând cont de faptul că reformele organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova care au avut loc după 1995 nu au afectat teritoriul UTA Găgăuzia, se pot distinge următoarele etape de schimbare a structurii administrativ-teritoriale în Găgăuzia:

Etapa I. Anii 1990-1995 - Găgăuzia include 32 de localități (3 orașe și 29 sate) (Anexa 1). În această perioadă, în componența Găgăuziei au fost localitățile raioanelor Comrat, Ceadâr-Lunga, Basarabeasca, Taraclia și Vulcănești.

Etapa II. 1995 până în prezent, adoptarea legislației naționale, a legilor locale ale UTA Găgăuzia, care reglementează organizarea administrativ-teritorială pe teritoriul UTA Găgăuzia, stipulând că în componența UTA Găgăuzia intră 32 de localități (2 municipii, 1 oraș și 29 de sate) - 26 de primării (2 municipii, 1 oraș, 3 primării comunale și 20 de primării sătești) (Anexa 1).

Pe întreagă perioada începând cu 1995 până în prezent teritoriul UTA Găgăuzia a fost împărțit în 3 raioane (dolai) din 1995: raionul Comrat, raionul Ceadâr-Lunga, raionul

Vulcănești, conform Regulamentului Găgăuziei și legii locale a UTA Găgăuzia "Privind organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei (Gagauz Yeri)". Legislația națională nu împarte teritoriul UTA Găgăuzia în raioane.

Actualele granițe ale teritoriului UTA Găgăuzia au fost stabilite în baza rezultatelor referendumului. Numărul total de localități ai căror rezidenți au participat la referendumul din 5 martie 1995 a constituit 39 de localități. Datorită faptului că rezultatele referendumului din 5 martie 1995 au fost anulate în satul Svetlii, la 26 martie 1995 a avut loc un referendum repetat, în urma căruia localitatea a intrat în componența UTA Găgăuzia. În același timp, e de remarcat faptul că comisia electorală de circumscripție a numărat separat voturile de pe strada Gheorghi Dimitrov, ceea ce a servit drept baza pentru restabilirea în baza sa a satului Cortenul Nou, care în prezent face parte din comuna Cealîc din raionul Taraclia.

Potrivit rezultatelor referendumului, următoarele localități nu au intrat în componența ATO Găgăuzia:

- | | |
|-------------------|-----------------|
| 1. Chioselia Mare | 5. Cortenul Nou |
| 2. Burlăceni | 6. Cealîc |
| 3. Greceni | 7. Carabiber |
| 4. Iujnoe | |

Ulterior, inițiativele de efectuare a referendumurilor locale privind includerea în componența UTA Găgăuzia din partea mai multor localități din raioanele Basarabeasca și Taraclia au primit o reacție negativă din partea autorităților administrative centrale ale Republicii Moldova.

III. Importanța reformei administrativ-teritoriale pentru UTA Găgăuzia

Reforma administrativ-teritorială pentru UTA Găgăuzia reprezintă un proces important pentru adaptarea la realitățile economico-financiare în schimbare.

La realizarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia trebuie de ținut cont de prevederile art. 111 din Constituția Republicii Moldova, Legea 344/1994 "Privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz Yeri), Regulamentul UTA Găgăuzia din 14.05.1998 și legislația în vigoare care reglementează acest domeniu.

Reforma trebuie să fie bazată pe o abordare științifică și poate viza modificarea granițelor unităților administrativ-teritoriale, nivelurile de guvernare și divizare a funcțiilor (reducerea sau lichidarea administrațiilor raionale, cu posibila introducere a unei noi forme – municipii), ceea ce afectează în mod direct realizarea statutului și competențelor Găgăuziei.

În ultimii 35 de ani, în pofida tendinței de creștere naturală a populației din 2008 până în 2018, numărul locuitorilor din regiunea autonomă a scăzut, cu creșterea în același timp a proporției persoanelor în vârstă de pensionare.

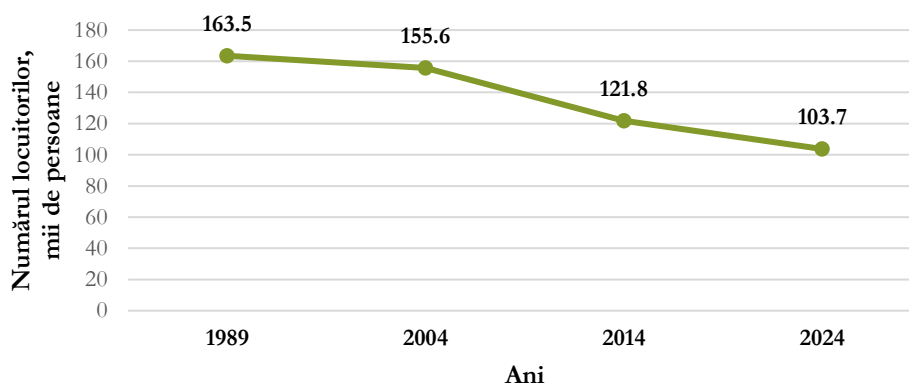


Fig. 1. Dinamica numărului populației din Găgăuzia

Sursa: conform recensământului din 1989, 2004, 2014, 2024

La analiza dinamicii numărului populației, este important să ținem seama de faptul că datele recensământului populației diferă semnificativ de datele privind populația permanentă din localitățile UTA Găgăuzia.

În UTA Găgăuzia, ca și în restul Moldovei, există un proces de urbanizare, când populația se mută din localitățile rurale în capitala UTA Găgăuzia - municipiul Comrat, precum și în municipiul Ceadâr-Lunga și orașul Vulcănești.

Separat poate fi menționat un element precum caracterul de enclavă a teritoriului UTA Găgăuzia, care creează probleme serioase. În prezent, teritoriul UTA Găgăuzia este împărțit în 4 enclave:

1. 11 primării din Comrat și 8 primării din raioanele Ceadâr-Lunga;
2. 3 primării din raionul Vulcănești;
3. s. Copceac;
4. s. Carbalia.

Fragmentarea teritorială duce la izolarea de transport și probleme logistice, complicarea gestionabilității teritoriului, ruperea legăturilor economice, crearea unor probleme cu furnizarea de servicii publice, comunale și sociale locuitorilor localităților, precum și la deficit de servicii medicale și educaționale de calitate. Localitățile izolate, de regulă, sunt limitate în potențialul său de dezvoltare, de atragere a investițiilor și necesită injecții financiare suplimentare din buget. O parte integrantă a proceselor negative este fluxul de ieșire a tinerilor și personalului calificat, ceea ce duce la depopulare și la reducerea numărului populației. Trebuie remarcat, de asemenea, că această situație duce la dificultăți în realizarea unei astfel de forme de reformă administrativ-teritorială precum amalgamarea localităților.

În 1995, la determinarea organizării administrativ-teritoriale actuale a UTA Găgăuzia, au avut loc procesele de creare a comunelor, în care localități mici individuale au fost contopite cu localități mai mari, care au fost identificate de centrele administrative ale comunelor. Aceste exemple permit evaluarea impactului pozitiv și negativ asupra nivelului de dezvoltare a acestor localități (de exemplu, satul Alexeevca din municipiul Svetlîi, stația feroviară Vulcănești din orașul Vulcănești, comuna Etulia, comuna Congazcicul de Sus).

Separat, este necesar de evidențiat prezența în ATO Găgăuzia a unei diviziuni în 3 raioane (dolai), având structuri respective de guvernare care fac parte din autoritățile executive ale UTA Găgăuzia – administrațiile raionale. În cursul reformei administrativ-teritoriale din UTA Găgăuzia, inevitabil va apărea întrebarea oportunității existenței în continuare a acestor structuri. În cazul lichidării acestora, va apărea întrebarea revizuirii competențelor dintre autoritățile regionale și APL, precum și a relațiilor interbugetare.

Statutul juridic special al Găgăuziei face posibilă implementarea propriului model de organizare administrativ-teritorială, adaptându-l în cadrul unui singur stat unitar. Pentru Găgăuzia există unele mecanisme instituționale și politico-culturale specifice de autoguvernare și, prin urmare, inițierea reformei fără o evaluare analitică cuprinzătoare a întregului complex de factori de influență și mecanisme poate duce atât la slăbirea statutului și competențelor Găgăuziei, cât și la consolidarea acestora. Acest lucru nu face decât să confirme necesitatea unei abordări echilibrate și integrate în realizarea reformei.

Implementarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia este o provocare și poate duce perspective strategice precum:

1. Creșterea eficienței guvernării. Amalgamarea UAT în UTA Găgăuzia va permite reducerea cheltuielilor bugetare pentru întreținerea personalului de guvernare, și optimizarea structurilor de guvernare, inclusiv prin implementarea deplină a instrumentelor de digitalizare.
2. Calitatea prestării serviciilor publice. Crearea unor unități administrative mai mari va permite rezolvarea problemei deficitului de personal la nivel local și va crește potențialul OMPU, inclusiv prin metoda electronică de furnizare a serviciilor.
3. Potențialul financiar și bugetar. Eliberarea resurselor financiare în timpul reformei administrativ-teritoriale va permite redirectionarea fondurilor spre

- dezvoltarea infrastructurii, implementarea proiectelor economice și a programelor sociale.
4. Consolidarea puterilor autonomiei prin descentralizare. De asemenea, realizarea reformei ridică întrebarea unei delimitări clare a competențelor între autoritățile administrative centrale și UTA Găgăuzia, în baza statutului special al regiunii, stabilit prin legislația națională.
 5. Atractivitatea economică și investițională. UAT amalgamate au capacitatea de dezvoltare și implementare a proiectelor economice și investiționale la scară mai mare. Amalgamarea UAT, în mod obiectiv, va duce la eliberarea clădirilor administrative care trebuie utilizate pentru implementarea proiectelor economice sau sociale.
 6. Modernizarea legislației locale a UTA Găgăuzia. Reforma neapărat va afecta necesitatea elaborării unor modificări și completări la Regulamentul UTA Găgăuzia, precum și la legile locale ale Găgăuziei.
 7. Efectul de sinergie în efectuarea reformei și dezvoltarea cooperării intercomunitare. Realizarea reformei trebuie să fie însoțită de consolidarea parteneriatului UAT în cadrul GAL-urilor, precum și de dezvoltarea cooperării intercomunitare în furnizarea unei game largi de servicii locuitorilor UAT.

IV. Limitări și criterii pentru reforma în UTA Găgăuzia

Procesul de reformă administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia este limitat de statutul constituțional al regiunii autonome. La schimbarea hotarelor și a statutului localităților trebuie să se țină cont de prevederile Constituției Republicii Moldova, legislația în vigoare a Republicii Moldova, Regulamentul și legile locale ale UTA Găgăuzia.

Efectul maxim al reformei realizate este posibil doar prin realizarea competențelor UTA Găgăuzia în dialog cu autoritățile administrative centrale ale Republicii Moldova și partenerii internaționali.

Principalele constrângeri în efectuarea reformei pot fi următoarele:

1. Reforma nu poate afecta statutul și competențele actuale ale UTA Găgăuzia, prevăzute de Legea Republicii Moldova Nr. 344/1994.
2. Hotarele UTA Găgăuzia sunt fixate la nivel legislativ. Modificarea lor în cadrul reformei administrativ-teritoriale este posibilă numai dacă sunt urmate proceduri speciale, convenite cu autoritățile administrative centrale și aprobate de populația autonomiei.
3. Realizarea reformei nu trebuie să afecteze competențele stabilite de Legea Nr. 344/1994 privind Guvernatorul (bașcanul) Găgăuziei și APG.
4. În cazul amalgamării mai multor UAT, este important să se țină cont de identitatea lingvistică și culturală a locuitorilor.
5. Diferențele politice dintre conducerea UTA Găgăuzia și autoritățile administrative centrale nu trebuie să afecteze toate aspectele legate de realizarea reformei administrativ-teritoriale.

Pentru efectuarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia, este la fel de important să fie selectate criterii clare. Principalele criterii pot fi următoarele:

1. Pragul maxim și minim pentru numărul de locuitori ai UAT. În prezent, în Republica Moldova se ia în considerare doar numărul minim de locuitori de 3000 de persoane, ceea ce se justifică prin faptul că o astfel de primărie va fi funcțională și va putea asigura procesul de furnizare eficientă a serviciilor publice. În legea locală a UTA Găgăuzia, acest număr constituie 1000 de persoane. Din păcate, nu este discutată întrebarea numărului maxim al populației a UAT. Având în vedere nivelul insuficient de dezvoltare a infrastructurii, dependența bugetară și problemele de personal, în special în localitățile rurale, este important să înțelegem că poate exista un prag maxim pentru numărul de locuitori. În acest sens, să luăm în considerare indicatorul precum numărul mediu de locuitori per 1 APL conform datelor de la Eurostat, BNS:

Media în țările UE este de 4685 de persoane.

Media în Republica Moldova este de 2708 persoane (893 primării)

Media în UTA Găgăuzia este de 3987 (26 primării, recensământul din 2024 – 103 668 persoane).

La inițierea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia, este recomandabil să se țină cont de minimele și maximele dimensiunilor localităților amalgamate, de exemplu, minimele posibile: cel puțin 3000 de persoane; cel puțin 10 000 de persoane; cel puțin 20 000 de persoane și, de asemenea, să fie efectuat studiul privind existența plafonului maxim de populație a unei localități amalgamate. Este important să fie considerat acest criteriu, deoarece studiul experienței de implementare a proiectelor de infrastructură susținute de BERD, BEI sau Banca Mondială în Republica Moldova și în alte țări arată că numărul minim de abonați (gospodării) este considerat 40 de mii de gospodării sau mai mult.

2. Distanța maximă dintre granițele unei UAT amalgamate. Este necesar de determinat la ce distanțe amalgamarea localităților rurale nu aduce beneficii și efecte pozitive.
3. Mecanismul de intrare în componența unei UAT amalgamate trebuie să includă în mod necesar și un mecanism potențial de ieșire. În mai multe țări, acesta este un mecanism permanent, de exemplu, în Republica Polonă. Pentru UTA Găgăuzia discuția privind acest criteriu este deosebit de importantă, deoarece în Legea Nr. 344/1994 acest mecanism este prevăzut în cadrul descrierii organizării administrativ-teritoriale a UTA Găgăuzia, stipulând că localitățile au dreptul de a intra și de a ieși din componența UTA Găgăuzia. Deși în zonele învecinate ale UTA Găgăuzia există localități care de mai multe ori și-au exprimat intenția de a iniția procesul de intrare, acestea au rămas fără atenția autorităților administrative centrale. De exemplu, în unele localități cu populația dominantă de națiune găgăuză, așa și nu s-a efectuat un referendum local (satul Sofievca, satul Salcia din raionul Taraclia).
4. Realizarea reformei pe baza principiului de amalgamare voluntară cu organizarea unui referendum local sau folosind o abordare de reglementare. Este important ca locuitorii localităților să ia o decizie conștientă, bazându-se pe calculele și justificări concrete numai după consultări publice.
5. Reforma poate fi realizată numai pe baza implementării depline a mecanismelor de descentralizare. Crearea unor UAT amalgamate trebuie să fie însoțită de o revizuire a atribuțiilor și competențelor, elementul indispensabil în acest proces fiind sprijinul financiar cu transferul fluxurilor bugetare.
6. Reforma poate da un efect pozitiv numai în cazul revizuirii setului de servicii publice furnizate de UAT, precum și introducerii unor mecanisme și metode moderne de furnizare a acestora (de exemplu, prin utilizarea instrumentelor digitale).
7. Separat trebuie menționat criteriul care însoțește această reformă și este legat de probleme de impozitare și valoarea bunurilor imobile, terenurilor, în special în cazul amalgamării unui oraș și a localităților rurale.
8. Criteriul de transport. În analiza acestui criteriu, este necesar să se țină cont de îndepărtarea localităților mici de la centrul administrativ, precum și de starea rețelei de drumuri în UAT amalgamată și în centrul administrativ.
9. Criteriul autosuficienței economice. La comasarea anumitor UAT-uri în cadrul unei UAT amalgamate, este necesar să se țină cont de capacitatea unității nou

formate de a asigura suplinirea bugetului local, în primul rând prin creșterea veniturilor proprii.

10. Optimizarea nivelurilor de guvernare în UTA Găgăuzia. Reforma trebuie să reducă numărul nivelurilor de guvernare pentru a elimina funcțiile duplicate, ceea ce în primul rând se referă la administrațiile raionale din structurile autorităților administrative ale ATO Găgăuzia.
11. Implementarea deplină a digitalizării în furnizarea de servicii (de exemplu, prin crearea de centre unifice de furnizare a serviciilor). Este important să se țină cont, la maxim, de posibilitatea unei tranziții de la birocrăția hârtiei la utilizarea platformelor digitale, care trebuie să fie neapărat integrate, și să fie asigurată interacțiunea serviciilor furnizate de UAT de nivelul întâi și UTA Găgăuzia, astfel încât utilizatorii să nu fie nevoiți să se deplaseze pentru a primi un serviciu public specific.

Prin urmare, realizarea unei reforme administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia nu trebuie să devină un simplu proces de revizuire mecanică a hotarelor UTA Găgăuzia, ci să asigure calitatea guvernării la toate nivelurile în UTA Găgăuzia. Reforma are succes numai atunci când oportunitatea economică și financiară este susținută de consimțământul cetățenilor și de prezența consensului în societate.

V. Principiile efectuării reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia

Procesul de realizare a reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia trebuie să se bazeze pe următoarele **principii cheie** prevăzute în legislația națională și în documentele internaționale:

Principiul autonomiei locale – garantarea dreptului și capacității efective ale autorităților publice locale de a rezolva și gestiona, în condițiile legii, sub proprie responsabilitate și în interesul populației locale, o parte semnificativă a treburilor publice;

Voluntariat – amalgamarea voluntară se realizează în mod voluntar pe baza deciziilor consiliilor locale respective;

Descentralizare – aceasta este un transfer de competențe, responsabilități și resurse financiare de la autoritățile administrative centrale la autoritățile administrației publice locale, scopul principal fiind apropierea procesului decizional de cetățeni, îmbunătățirea calității serviciilor furnizate și asigurarea independenței APL în soluționarea problemelor locale;

Ierarhie – distribuția verticală și orizontală a competențelor între diferite niveluri de guvernare (centrale, regionale și locale). Acestea sunt menite să echilibreze interesele statului cu autonomia locală, să asigure prevenirea uzurpării puterii și să asigure furnizarea eficientă de servicii către populație;

Caracterul de reglementare - deciziile autorităților administrației publice locale care afectează mai multe persoane și sunt destinate utilizării repetate trebuie luate sub forma **acte juridice normative**, care garantează legalitatea, transparența și protecția drepturilor cetățenilor;

Subsidiaritate – exercitarea funcțiilor publice de către autoritățile cele mai apropiate de cetățeni, cu excepția cazului în care intervenția autorităților administrative de nivel superior este în mod clar preferabilă, ceea ce rezultă din dimensiunea și natura funcțiilor și din necesitatea de a asigura eficacitatea activității publice;

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale – un mecanism democratic fundamental conform căruia reprezentanții cheie ai administrației locale (consilieri, primari) sunt numiți în baza rezultatelor **votului direct sau indirect** al cetățenilor. Acesta asigură că guvernarea este responsabilă exclusiv față de populația locală și realizează interesele ei;

Principiul optimalității – o abordare fundamentală în administrare publică care necesită obținerea celei mai înalte calități a serviciilor publice cu cheltuieli minime de resurse;

Principiul universalitate – autoritățile locale trebuie să fie formate și să își îndeplinească funcțiile în întreaga țară;

Principiul controlabilității – reprezintă un echilibru între independența APL și responsabilitatea lor față de stat, asigură capacitatea APL de a lua decizii și de a administra resurse pentru furnizarea eficientă de **servicii publice** în limitele competențelor lor;

Accesibilitatea serviciilor publice – amalgamarea voluntară are loc ținând cont de accesibilitatea serviciilor publice pentru locuitorii din toate UAT amalgamate;

Eligibilitatea reprezentanților autorităților administrației publice locale;

Transparența procesului decizional - în procesul de amalgamare voluntară sunt asigurate consultările cu locuitorii tuturor UAT respective folosind metodele și formele prevăzute de lege;

Consolidarea unității – în procesul de amalgamare voluntară, se iau în considerare factorii istorici, naturali, etnici, culturali și alți factori semnificativi pentru a asigura dezvoltarea socio-economică a comunităților în cauză;

Cooperarea între autoritățile administrației publice - autoritățile administrative publice centrale asigură asistență informațională, organizațională, metodologică și financiară în procesul de consolidare voluntară;

Principiul de consultare cu cetățenii – este un proces obligatoriu care asigură transparența, responsabilitatea și luarea în considerare a intereselor societății la luarea deciziilor de către autoritățile administrației publice locale.

Bazându-se pe principiile de mai sus este posibil să fie asigurată obținerea rezultatelor în implementarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia și să fie creată baza pentru funcționarea eficientă a APL.

VI. Scenarii posibile pentru reforma administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia

Analizând posibilele scenarii de reformă administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia, în primul rând, trebuie să evaluăm ce propuneri de reformare ale APL în Găgăuzia au existat în spațiul public.

Astfel, în 2010, Centrul Analitic Independent "Expert-Grup" a realizat un studiu, în cadrul căruia au fost fundamentate bazele conceptuale ale unei noi reforme administrativ-teritoriale, iar în 2015, ca parte a unui alt studiu, a fost prezentat un "Raport privind opțiunile de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova", elaborat de un grup de experți la solicitarea Guvernului Republicii Moldova.

În decembrie 2018, a fost prezentat un nou studiu privind posibilele scenarii de reformă administrativ-teritorială, potrivit căruia numărul primăriilor din UTA Găgăuzia poate fi redus de la 26 la 10. Potrivit autorilor conceptului, organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei ar trebui să arate astfel (Tabelul 1).

Tabelul 1

Propunerea experților cu privire la scenariul posibil al organizării administrativ-teritoriale a UTA Găgăuzia*

Primăria Avdarma: Avdarma, Chiriet-Lunga	Primăria Vulcănești: Vulcănești
Primăria Ceadâr-Lunga: Ceadâr-Lunga, Beșghioz, Cazaclia, Gaïdar	Primăria Comrat: Comrat, Bugeac, Chirsova, Congazcic
Primăria Cioc-Maidan: Cioc-Maidan	Primăria Dezghingea: Dezghingea
Primăria Cișmichioi: Cișmichioi, Etulia	Primăria Copceac: Copceac, Carbalia
Primăria Congaz: Congaz, Baurci, Beșalma, Chioselia Rusă, Cotovscoe, Svetlîi	Primăria Tomai: Tomai, Ferapontievca, Joltai

Notă: * propunerile experților nu au ținut cont de opiniile APL din Găgăuzia

Ne propunem să analizăm posibilele scenarii de reformă administrativ-teritorială pe teritoriul UTA Găgăuzia. Autorul a înaintat 6 scenarii potențiale:

Scenariul 1. *Rămâne în vigoare sistemul actual al autorităților administrației publice locale din Găgăuzia fără realizarea reformei.*

Scenariul 2. *Reforma pentru autoritățile administrației publice locale (nivelul I) este realizată conform Conceptului Guvernului Republicii Moldova (2026) (cu păstrarea administrațiilor raionale din UTA Găgăuzia)*

Scenariul 3. *Reforma autorităților administrației publice locale (nivelul I) este realizată conform Conceptului Guvernului Republicii Moldova (2026) (cu lichidarea administrațiilor raionale din UTA Găgăuzia)*

Scenariul 4. *Elaborarea propriei variante de reformă a autorităților administrației publice locale (nivelul I), păstrând, totodată, sistemul anterior al autorităților administrative din Găgăuzia (nivel regional).*

Scenariul 5. *Reforma autorităților administrației publice din UTA Găgăuzia și a autorităților administrației publice locale (nivelul I).*

Scenariul 6. *Reforma autorităților administrației publice din UTA Găgăuzia și a autorităților administrației publice locale (nivelul I) cu includerea noilor localități.*

Scenariul 1. *Se păstrează sistemul actual al autorităților administrației publice locale din Găgăuzia fără realizarea reformei*

Efecte:

Totul rămâne la fel la nivel regional, fără modificări.

Riscuri înalte pentru sprijin financiar al activității autorităților administrației publice de nivelul întâi și la nivel regional.

Lipsa accesului la resurse financiare și de investiții pentru dezvoltare.

O demonstrație a lipsei de dorință de a lua în considerare realitățile existente în societate și în economie.

Pierderi de imagine.

Punerea în aplicare a mecanismelor de parteneriat intercomunitar între APL pentru neutralizarea consecințelor negative ale lipsei de reformă.

Există riscul de interferență din partea autorităților centrale în ceea ce privește unificarea normativă a localităților mici.

Scenariul 2. *Reforma autorităților administrației publice locale (nivelul I) este realizată conform Conceptului Guvernului Republicii Moldova (cu păstrarea administrațiilor raionale din UTA Găgăuzia)*

Efecte:

UTA Găgăuzia își exercită atribuțiile de realizare a reformei în conformitate cu legea.

Crearea a 11 primării (în loc de 26 cu cel puțin 3 000 de locuitori) (Fig. 2).

Păstrarea administrațiilor raionale (cu funcții duplicate) în structurile autorităților administrative UTA Găgăuzia demonstrează o inconsecvență în realizarea reformei și menținerea mecanismului anterior de gestionare în regiune.

Economisirea cheltuielilor financiare pentru întreținerea administrațiilor raionale



Fig. 2. Clasamentul primăriilor Găgăuziei după numărul de populație (datele recensământului din 2024)

Sursa: autorii S. Yanul, Dm. Yanul

Scenariul 3. Reforma autorităților administrației publice locale (nivelul I) este realizată conform Conceptului Guvernului Republicii Moldova (cu lichidarea administrațiilor raionale din UTA Găgăuzia)

Efecte:

UTA Găgăuzia își exercită atribuțiile de realizare a reformei în conformitate cu legea.

Crearea a 11 primării (în loc de 26 cu cel puțin 3 000 de locuitori) (Fig. 2)

Lichidarea administrațiilor raionale va duce la o revizuire a competențelor autorităților regionale din Găgăuzia și ale autorităților administrației publice locale (nivelul I).

Optimizarea cheltuielilor bugetare ale Găgăuziei și redirectionarea acestora către alte scopuri.

Scenariul 4. Elaborarea propriei variante de reformă a autorităților administrației publice locale (nivelul I), menținând, totodată, sistemul anterior al autorităților administrative din Găgăuzia (nivel regional)

Efecte:

UTA Găgăuzia își exercită atribuțiile de realizare a reformei în conformitate cu legea.

Comasarea primăriilor pe baza municipalizării (amalgamarea localităților)

Crearea a 5 sau 6 municipalități (Anexa 2).

Optimizarea cheltuielilor bugetare ale Găgăuziei și redirecționarea acestora către alte scopuri (de exemplu, infrastructură, dezvoltare lingvistică și culturală etc.)

Revizuirea relațiilor interbugetare în Găgăuzia.

Scenariul 5. *Reforma autorităților administrației publice din UTA Găgăuzia și a autorităților administrației publice locale (nivelul I)*

Efecte:

UTA Găgăuzia își exercită atribuțiile de realizare a reformei în conformitate cu legea.

Reformarea completă a autorităților administrației publice la nivelul UTA Găgăuzia și a autorităților administrației publice locale (nivelul I):

- amalgamarea localităților (orașelor, satelor)
- revizuirea sistemului electoral
- reducerea numărului de deputați ai Adunării Naționale
- reducerea numărului de Direcții generale și lichidarea administrațiilor raionale
- revizuirea relațiilor interbugetare în Găgăuzia
- descentralizare

Scenariul 6. *Reforma autorităților administrației publice din UTA Găgăuzia și a autorităților administrației publice locale (nivelul I) cu includerea noilor localități*

Efecte:

UTA Găgăuzia își exercită atribuțiile de realizare a reformei în conformitate cu legea.

Reformarea completă a autorităților administrației publice la nivelul UTA Găgăuzia și a autorităților administrației publice locale (nivelul I)

Se realizează dreptul localităților din raioanele Taraclia limitrofe cu localitățile din Găgăuzia (s. Cealîc, s. Cortenul Nou, s. Salcia (55,49% de găgăuzi), s. Sofievca), Cahul (s. Burlăceni 42,3% de găgăuzi), Basarabeasca (satul Bașcalia) de a se uni cu localitățile din componența UTA Găgăuzia cu rezolvarea problemei existente de enclavă a teritoriului

VII. Riscuri potențiale

Realizarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia prezintă riscuri potențiale:

1. Complicarea accesului cetățenilor la serviciile publice din cauză îndepărtării teritoriale, în special pentru persoanele în vârstă și segmentele vulnerabile ale populației.
2. Inegalitatea dintre anumite UAT, care de la început au baza inițială și potențial economic/financiar diferit.
3. Pierderea identității și apariția conflictelor. Realizarea etapei normative a reformei, în special la comasarea UAT izolate istoric și cultural, poate provoca nemulțumiri sociale în localități și poate provoca apariția situațiilor de conflict.
4. Riscul pierderii reprezentării pentru unele localități. Amalgamarea excesivă a localităților poate duce la faptul că unele dintre ele își pot pierde reprezentarea directă în autoritățile UAT amalgamate.
5. Intrarea noilor localități în componența UTA Găgăuzia poate determina necesitatea unei reformatări complete a structurilor de guvernare din UTA Găgăuzia și a unei revizuirii a atribuțiilor UAT noi.
6. Lipsa de personal. Comasarea sau fuzionarea aparatelor de guvernare a UAT creează conflicte de interese și riscul de plecare masivă a profesioniștilor cu experiență care nu sunt de acord cu noile condiții de muncă.
7. Haos administrativ. În cazul survenirii unor dificultăți legate de crearea structurilor de putere în UAT amalgamate, pot apărea perturbări în procesul de luare a deciziilor.
8. Încălcarea autonomiei bugetare. Există riscul de pierdere de către APL a controlului asupra alocării taxelor în cazul în care toate fluxurile financiare sunt centralizate în UAT mai mari și, de asemenea, poate exista un risc potențial de revizuire a formulei de acordare a transferurilor din bugetul de stat al Republicii Moldova către bugetul ATO Găgăuzia și bugetele UAT.
9. Riscuri politice. Actualii primari și consilieri ai consiliilor locale pot sabota reforma făcând totul pentru a-și apăra și proteja puterile, de asemenea, dacă reforma se realizează fără comunicare cu locuitorii și comunitatea de experți, sau amalgamarea forțată poate duce la pierderea încrederii în partidul de guvernare și în actualul guvern al Republicii Moldova.

Concluzii și recomandări

Concluzii

Rezultatele studiului permit să facem următoarele concluzii:

1. Având în vedere condițiile actuale, pașii și acțiunile întreprinse de autoritățile administrative centrale din Republica Moldova, realizarea reformei administrativ-teritoriale în UTA Găgăuzia este inevitabilă. Totodată, conducerea UTA Găgăuzia a întârziat mult cu inițierea și implementarea acestei reforme.
2. În Republica Moldova, realizarea reformei administrativ-teritoriale este planificată să fie finalizată până la sfârșitul anului 2026, iar, având în vedere situația cu APG, o astfel de reformă în UTA Găgăuzia trebuie amânată și inițiată după alegerea deputaților APG și a Guvernatorului (bașcanului) Găgăuziei.
3. În UTA Găgăuzia, având în vedere existența propriilor competențe în domeniul organizării administrativ-teritoriale, este posibilă realizarea propriului model cu integrarea sa în noua structură a organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.
4. La efectuarea reformei în UTA Găgăuzia, există posibilitatea de a alege un scenariu care poate afecta doar APL de nivelul întâi, sau unul care va afecta și reforma autorităților administrative din UTA Găgăuzia.
5. Menținerea status quo-ului, adică renunțarea la efectuarea reformei, neapărat va afecta bugetul UTA Găgăuzia și bugetele UAT, și va afecta negativ potențialul economic și investițional al regiunii.

Recomandări

La elaborarea conceptului de reformă administrativ-teritorială și realizarea acesteia în UTA Găgăuzia, au fost formulate următoarele recomandări:

1. Pentru UTA Găgăuzia este posibil să fie elaborat propriul model de efectuare a reformei administrativ-teritoriale.
2. La dezvoltarea propriului model, este necesar să se studieze și să se țină cont de experiența reformelor similare din alte țări (Estonia, Letonia, Macedonia de Nord, Danemarca etc.).
3. Pregătirea cadrului de reglementare în regiunea autonomă pentru realizarea reformei.
4. Este necesar să se aplice principiul discuțiilor pe scară largă cu locuitorii localităților și de luare a deciziilor pe baza unui referendum local.
5. Reforma trebuie să rezulte în consolidarea rezilienței financiare a UAT și UTA Găgăuzia în ansamblu.
6. Este important să se asigure accesibilitatea serviciilor pentru rezidenții localităților și agenții economici.

7. Este necesar să se țină cont de densitatea populației, de nivelul migrației și de potențialul economic al anumitor teritorii.
8. Unul dintre elementele cheie ale reformei ar trebui să devină sprijinul financiar pentru reforma din UTA Găgăuzia.
9. Posibilitatea inițierii unei faze pilot a reformei în calitate de experiment, spre exemplu, crearea unei UAT amalgamate cu amalgamarea unui oraș și a unui sat/mai multor sate sau comasarea mai multor localități rurale într-un UAT amalgamat (având în vedere că în UTA Găgăuzia există localități rurale mari).
10. Realizarea reformei necesită resurse financiare, care vor asigura consolidarea capacității UAT amalgamate.

Bibliografie:

1. CONSTITUȚIA Republicii Moldova din 29.07.1994. B: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1994, nr. 1.
2. Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 764 din 27.12.2001. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2002, nr. 16, art. 53.
3. Lege despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova: nr. 741 din 20.02.1996. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1996, nr. 20-21, art. 216.
4. Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 191 din 12.11.1998. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1998, nr. 116-118, art. 705.
5. Lege privind modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 650 din 22.10.1999. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1999, nr. 120-122, art. 595.
6. Lege pentru modificarea unor acte normative: nr. 232 din 16.12.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2020, nr. 353-357, art. 270.
7. Lege pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova: nr. 233 din 16.12.2020. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2020, nr. 353-357, art. 272.
8. Lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale: nr. 225 din 31.07.2023. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2023, nr. 318-321, art. 562.
9. Lege pentru modificarea unor acte normative (îmbunătățirea mecanismului de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale) nr. 59 din 24.04.2026. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2026, nr. 186-189, art. 157.
10. Lege pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și cu privire la unele măsuri ce țin de formarea Găgăuziei: nr. 563 din 22.07.1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1995, nr. 48-49, art. 550.
11. Lege privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri): nr. 344 din 23.12.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 1995, nr. 3-4, art. 51.
12. Analytical study on optimal administrative-territorial structure for Republic of Moldova. Independent Analytical Center Expert-Grup. 2010. – [Electronic resource]. URL: https://expert-grup.org/media/k2/attachments/Analytical_study_on_optimal_territorial_organisation.pdf
13. CHIURCCIU, Vitali, PIRON, Stepan. Conceptul de reformă administrativ-teritorială în UTA Găgăuzia: o abordare alternativă. În: *Mecanisme și modele de adoptare a deciziilor la nivel local/ regional/central: Acțiune din Proiectul Jean Monnet „Centrul de Excelență”: „Consolidarea sustenabilității democrației prin educație civică”, 1 septembrie 2024, Chișinău. Chișinău: "Print-Caro" SRL, 2024, pp. 152-163. ISBN 978-5-85748-039-7.*
14. Raport privind Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. 2015. – [Electronic resource]. URL: <https://www.undp.org/ro/moldova/publications/raport-privind-optiunile-pentru-reorganizarea-structurii-administrativ-teritoriale-republica-moldova>

15. Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială. December 2018. – [Electronic resource]. URL: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf
16. Organizarea administrativ-teritorială a statului și guvernanta pe mai multe niveluri: teorie, practică comparativă și contextul Republicii Moldova; Institutul de Administrație Publică. – Chișinău: [S.n.], 2024 (Bons Offices). – 185. ISBN 978-5-36241-247-0.
17. Закон АТО Гагаузия «О статусе столицы автономно-территориального образования Гагаузия (Гагауз Ери) – муниципия Комрат» № 85-/III от 2008. [Legea UTA Găgăuzia "Privind statutul de capitală a UTA Găgăuzia (Gagauz Yeri)" - municipiul Comrat]. Modul de acces: <https://halktoplushu.md/archives/28>
18. Закон АТО Гагаузия «Об административно-территориальном устройстве Гагаузии (Гагауз Ери)» [Legea UTA Găgăuzia "Cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei (Gagauz Yeri)"] Nr. 1-II/I din 12.08.1995. Modul de acces: <https://halktoplushu.md/archives/245>
19. СНИУРЦЦИУ, Vitalie. Эффективное управление в органах местного публичного управления Гагаузии: результаты исследования [Managementul eficient în autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia: rezultatele studiului]. În: *Administrarea Publică*, 2022, nr. 4(116), pp. 23-33. ISSN 1813-8489. DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).03)
20. Regulamentul Găgăuziei Nr. 28-XXX/I din 05.06.1998. În: Ведомости Народного собрания Гагаузии [Jurnalul Adunării Populare a Găgăuziei], Ediția 10, 1998

Tabelul 1. Organizarea administrativ-teritorială a Găgăuziei, din 1990 până în prezent

Nr.	Denumirea localității 1990-1995	Nr.	Denumirea primăriei localității (comunei) din 1995 până în prezent
1	Avdarma	1	Avdarma
2	Baurci	2	Baurci
3	Beșalma	3	Beșalma
4	Beșghioz	4	Beșghioz
5	Burlăceni	5	Bugeac
6	Vulcănești	6	Vulcănești (stația feroviară Vulcănești)
7	stația feroviară Vulcănești		
8	Gaidar	7	Gaidar
9	Dezghingea	8	Dezghingea
10	Dudulești	9	Joltai
11	Joltai	10	Cazaclia
12	Cazaclia	11	Carbalia
13	Carbalia	12	Chiriet-Lunga
14	Chiriet-Lunga	13	Chirsova
15	Chirsova	14	Comrat
16	Comrat (Bugeac)	15	Congaz
17	Congaz	16	Congazcicul de Sus (Congazcicul de Jos, Dudulești)
18	Congazcicul de Jos	17	Copceac
19	Congazcicul de Sus	18	Cotovscoe
20	Copceac	19	Chioselia Rusă
21	Cotovscoe	20	Svetlîi (Alexeevca)
22	Alexeevca*	21	Tomai
23	Svetlîi	22	Ferapontievca
24	Tomai	23	Ceadîr-Lunga
25	Ferapontievca	24	Cișmichioi
26	Ceadîr-Lunga	25	Cioc-Maidan
27	Cealîc*	26	Etulia (stația feroviară Etulia, Etula Nouă)
28	Cișmichioi		
29	Cioc-Maidan		
30	Etulia		
31	Etulia Nouă		
32	stația feroviară Etulia		

Notă: * această listă se bazează pe faptul că în Consiliul Suprem a fost ales un deputat din această localitate.

Numărul total de 5 municipii din UTA Găgăuzia

Nr.	Denumirea municipiului	Denumirea localității	Suprafața municipiului, km2	Suprafața localității, km2	Populația municipiului *	Populația localității*
1	Comrat	1. Comrat	430,9	164,0	30 017	19 120
		2. Bugeac		23,5		1 145
		3. Dezghingea		99,7		3 582
		4. Chirsova		102,7		4 774
		5. Congazcicul de Jos		41,0		1 396
2	Vulcănești	1. Vulcănești	438,1	152,6	22 755	10 919
		2. Carbalia		24,1		283
		3. Copceac		104,3		6 434
		4. Cișmichioi		94,2		3 039
		5. Etulia		62,9		2 080
3	Congaz	1. Congaz	323,1	129,8	17 038	8 269
		2. Baurci		76,4		3 942
		3. Beșalma		60,7		2 458
		4. Cotovscoe		15,7		669
		5. Chioselia Rusă		10,5		422
		6. Svetlîi		30,0		1 278
4	Ceadâr-Lunga	1. Ceadâr-Lunga	256,3	96,1	20 693	14 285
		2. Beșghioz		52,6		1 940
		3. Cazaclia		107,6		4 468
5	Tomai	1. Tomai	399,6	79,7	13 165	3 026
		2. Avdarma		66,0		2 437
		3. Gaidar		50,0		2 538
		4. Joltai		36,0		1 111
		5. Chiriet-Lunga		58,6		1 251
		6. Ferapontievca		33,0		600
		7. Cioc-Maidan		76,3		2 202
UTA Găgăuzia			1848,0	1848,0	103 668	103 668

Notă: * populația conform rezultatelor recensământului din 2024.