

STUDIU ANALITIC

Reforma administrației publice locale în Republica Moldova – perspective pentru UTA Găgăuzia

STUDIU ANALITIC

Reforma administrației publice locale în Republica Moldova – perspective pentru UTA
Găgăuzia
mun. Comrat, 2026

Autori:

Igor GUSEINOV – expert în domeniul administrației publice, doctor în științe
economice

Mihail ȘALVIR – expert în domeniul administrației publice

Prezentul studiu analitic a fost elaborat în contextul trecerii reformei administrației publice locale din Republica Moldova de la etapa dezbaterilor conceptuale la faza pregătirii practice a cadrului normativ și a implementării acestuia. Documentul are scopul de a prezenta o evaluare obiectivă a impactului transformărilor preconizate asupra UTA Găgăuzia, precum și scenarii și recomandări orientate spre consolidarea instituțională a autorităților publice ale autonomiei în noile condiții.

Studiul a fost elaborat în cadrul Platformei de Dialog Civic a UTA Găgăuzia, în parteneriat cu Centrul pentru Politici și Reforme Regionale și CMI – Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari, în cadrul proiectului „Gagauzia Dialogue”, implementat de CMI cu sprijinul Suediei.

Prezentul material este adresat autorităților administrației publice locale din UTA Găgăuzia, reprezentanților autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, autorităților publice centrale ale Republicii Moldova, comunității de experți, precum și partenerilor internaționali de dezvoltare și altor părți interesate.

Opiniile și concluziile exprimate în prezentul studiu analitic aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția oficială a CMI – Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari, a donatorului sau a partenerului de dezvoltare. Autorii poartă răspunderea pentru exactitatea și caracterul complet al informațiilor prezentate la momentul elaborării documentului.

Lista acronimelor

la analiza „Reforma administrației publice locale în Republica Moldova — perspective pentru UTA Găgăuzia”

Acronim	Denumire completă / explicație
UTA Găgăuzia	unitatea teritorială autonomă Găgăuzia — autonomie teritorială cu statut juridic special în componența Republicii Moldova
UAT	unitate administrativ-teritorială
APL	administrație publică locală / autorități ale administrației publice locale
APG	Adunarea Populară a Găgăuziei — organul reprezentativ al autonomiei
RM	Republica Moldova
TVA	taxa pe valoarea adăugată
nivelul I	primul nivel al administrației publice locale, care include satele, comunele, orașele și municipiile, potrivit legislației Republicii Moldova
nivelul II	al doilea nivel al organizării administrativ-teritoriale, care include raioanele, municipiile de nivelul al doilea și alte unități prevăzute de legislație
CMI	CMI – Fundația pentru Pace Martti Ahtisaari
CPRR	Centrul pentru Politici și Reforme Regionale
Gagauzia Dialogue	proiect implementat de CMI cu sprijinul Suediei

Cuprins

Lista acronimelor.....	3
Introducere	5
I. Cadrul normativ și instituțional în UTA Găgăuzia	7
II. Situația socioeconomică actuală din autonomie	10
III. Impactul potențial al reformei asupra UTA Găgăuzia	14
IV. Analiza scenariilor de implementare a reformei la nivelul autonomiei	18
Scenariul 1. „Menținerea status quo-ului”	18
Scenariul 2. „Implicarea deplină”	19
Scenariul 3. „Modelul propriu”	20
V. Modele de implementare a scenariului „Modelul propriu”	23
Modelul A. Integrarea funcțională	23
Modelul B. Modelul hibrid	24
Modelul C. Reforma instituțională radicală.....	24
VI. Concluzii și recomandări.....	29

Introducere

Republica Moldova intră într-o etapă decisivă a reformei administrației publice locale. După dezbaterile conceptuale din ultimii ani, procesul trece la acțiuni concrete: consultări publice, elaborarea cadrului normativ, instituirea stimulentei financiare și stabilirea unor termene precise. Noul sistem urmează să devină pe deplin funcțional odată cu alegerile locale generale din 2027.

Prezentul document acordă o atenție deosebită faptului că actualul Concept al reformei nu ține seama pe deplin de specificul Găgăuziei. În particular, procedura de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența autonomiei presupune examinarea dosarului de către Adunarea Populară a Găgăuziei și, în cazul aprobării, prezentarea către Parlament a proiectului de lege corespunzător. În condițiile funcționalității limitate a Adunării Populare, această procedură creează riscul ca Găgăuzia să rămână de facto în afara etapei voluntare a reformei și să nu beneficieze de acces egal la stimulentele financiare. Dificultăți similare apar și în ceea ce privește amalgamarea normativă.

UTA Găgăuzia ocupă un loc aparte în acest proces. În primul rând, aceasta este singura unitate teritorială autonomă din țară al cărei statut special este reglementat printr-o lege organică. În al doilea rând, potrivit legii, soluționarea problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei ține de competența Adunării Populare. Prin urmare, aplicarea mecanică, pe teritoriul autonomiei, a Legii nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale nu este corectă din punct de vedere juridic.

Deși acest regim juridic oferă Găgăuziei o garanție juridică importantă, analiza obiectivă arată că, în procesul de implementare a reformei, pot apărea anumite dificultăți instituționale și de aplicare a normelor. În procesul de implementare a reformei, autonomia se poate confrunta cu provocări legate de redistribuirea competențelor funcționale între nivelurile administrației publice, de modificarea sistemului și a mecanismelor finanțelor publice locale, de schimbarea sistemului electoral al autonomiei și de alte aspecte conexe.

Prezentul studiu analitic a fost elaborat într-o perioadă de tranziție strategică a reformei administrației publice locale din Republica Moldova, de la etapa dezbaterilor conceptuale la faza pregătirii practice a cadrului normativ aferent și a implementării acestuia. Documentul se adresează autorităților administrației publice locale din UTA Găgăuzia, reprezentanților autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, autorităților publice centrale ale Republicii Moldova, partenerilor internaționali de dezvoltare, precum și unui cerc larg de experți și altor părți interesate.

Scopul principal al lucrării nu este de a propune o singură configurație posibilă a reformei, ci de a prezenta o evaluare obiectivă a impactului transformărilor preconizate asupra UTA Găgăuzia și de a elabora scenarii și recomandări care vizează consolidarea instituțională a autorităților publice în noile condiții.

Documentul analizează cadrul normativ, situația socioeconomică a autonomiei, impactul potențial al reformei, principalele scenarii și modele de acțiune și formulează recomandări practice pentru autoritățile autonomiei, primari, consiliile locale și autoritățile publice centrale.

I. Cadrul normativ și instituțional în UTA Găgăuzia

Statutul juridic al UTA Găgăuzia constituie un element distinct al organizării statale a Republicii Moldova, ceea ce determină necesitatea unor proceduri specifice de aplicare a reformelor de anvergură națională pe teritoriul autonomiei.

Statutul juridic al UTA Găgăuzia este consacrat concomitent la trei niveluri normative: la nivel constituțional, printr-o lege organică a Republicii Moldova și prin legea fundamentală a autonomiei – Regulamentul (Ulojenie) Găgăuziei. Aceste acte stabilesc cadrul, modalitățile și limitele în care reforma poate fi aplicată pe teritoriul autonomiei:

- [Constituția Republicii Moldova](#) (ct. 111), care consacră statutul Găgăuziei de unitate teritorială autonomă cu statut special, ca formă de autodeterminare a găgăuzilor:

Articolul 111 alin. (1) *Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un 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.*

...

- Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) № [344/1994](#), care este o lege organică și consacră faptul că Găgăuzia soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, problemele dezvoltării politice, economice și culturale în interesul întregii populații. Adunarea Populară este investită cu dreptul de a adopta acte normative și legi locale, în domeniile și în limitele stabilite de lege. Totodată, delimitarea competențelor dintre autoritățile publice centrale și autoritățile autonomiei rămâne, în practică, o sursă recurentă de divergențe. Acestea sunt determinate atât de caracterul incomplet al unor norme juridice, cât și de lipsa unor mecanisme stabile de dialog interinstituțional.

Deosebit de relevantă pentru înțelegerea cadrului juridic al reformei este norma art. 12 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 344/1994, care atribuie în mod expres Adunării Populare a Găgăuziei (în continuare APG) competența de a soluționa problemele organizării teritoriale a autonomiei:

Art. 12 alin.(3). *În afară de aceasta, de competența Adunării Populare țin:*
a) soluționarea, în condițiile legii, a problemelor organizării teritoriale a Găgăuziei, stabilirii și modificării categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, denumirilor lor;

...

- Prevederi similare sunt consacrate în [Regulamentul Găgăuziei \(Gagauz-Yeri\)](#), care atribuie Adunării Populare atât soluționarea problemelor de organizare administrativ-teritorială, cât și stabilirea modului de organizare și de activitate a autorităților administrației publice locale:

Articolul 51. De competența Adunării Populare a Găgăuziei țin:

...

4) soluționarea, în condițiile legii, a problemelor de organizare administrativ-teritorială a Găgăuziei;

...

7) stabilirea modului de organizare și de activitate a autorităților administrației publice locale;

...

Norma respectivă este reluată în Legea nr [764/2001](#) privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, ceea ce demonstrează intenția consecventă a legiuitorului de a consacra această competență la diferite niveluri de reglementare:

Articolul 18 alin. (2). Soluționarea problemelor de organizare teritorială a Găgăuziei, de stabilire și modificare a categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, a denumirilor lor ține de competența Adunării Populare, în condițiile legii.

...

Coroborarea acestor norme constituie un fundament juridic care protejează autonomia împotriva intervențiilor unilaterale ale autorităților centrale în materia organizării teritoriale.

Normele juridice expuse produc consecințe practice directe asupra aplicării, pe teritoriul Găgăuziei, a Legii nr. [225/2023](#) cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale.

În conformitate cu art. 11 alin. (8) din această lege, pentru procesele de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența UTA Găgăuzia este instituită o procedură specială. Autoritățile administrației publice locale ale UAT selectate în calitate de centru administrativ al UAT amalgamate transmit Adunării Populare a Găgăuziei dosarul care conține toate deciziile privind amalgamarea voluntară adoptate de consiliile locale ale UAT vizate. Adunarea Populară examinează dosarul și, în cazul aprobării, prezintă Parlamentului, spre examinare și, după caz, adoptare, proiectul de lege corespunzător pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

În pofida existenței acestor norme, în practică apar divergențe între autoritățile administrației publice centrale și autoritățile publice ale autonomiei. Aceste divergențe au, de regulă, un caracter mai degrabă instituțional și politic decât strict juridic. Părțile interpretează în mod diferit limitele competențelor, într-un context în care mecanismele de soluționare a divergențelor nu sunt suficient formalizate prin lege.

Totodată, ar fi eronat ca particularitățile instituționale ale autonomiei să fie considerate un temei pentru autoexcluderea acestora din procesele de modernizare administrativă. Găgăuzia este interesată de un sistem eficient de administrare în

aceeași măsură ca orice altă regiune a țării. Primăriile autonomiei au, la rândul lor, nevoie de acces la instrumentele financiare ale reformei, la programele de dezvoltare a infrastructurii și la mecanismele de cooperare intercomunitară.

Evoluția favorabilă a autonomiei va depinde, în mare măsură, de capacitatea autorităților Găgăuziei de a apăra consecvent garanțiile juridice ale autonomiei și competența atribuită expres în materia organizării teritoriale, asigurând, concomitent, primăriilor accesul la resursele și oportunitățile oferite de reforma administrației publice locale la nivel național.

Statutul juridic special al Găgăuziei trebuie privit nu doar ca o garanție împotriva aplicării mecanice și nediferențiate a modelului național general, ci și ca un posibil temei juridic pentru elaborarea unui model propriu de reformă a administrației publice locale. Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 344/1994, Legea nr. 764/2001 și Regulamentul Găgăuziei configurează pentru autonomie un regim juridico-instituțional distinct, în cadrul căruia problemele organizării teritoriale și ale modului de organizare a autorităților administrației publice locale nu pot fi soluționate exclusiv prin aplicarea logicii administrative generale, fără respectarea competențelor și a procedurilor speciale prevăzute de lege.

Aceasta înseamnă că Găgăuzia poate nu doar să reacționeze la reforma națională, ci și să formuleze un model propriu de aplicare a acesteia pe teritoriul autonomiei. Un asemenea model trebuie să fie compatibil cu obiectivele generale ale reformei — consolidarea autorităților administrației publice locale, îmbunătățirea calității serviciilor, sporirea sustenabilității financiare, accesul la fondurile de dezvoltare și la resursele europene — dar, în același timp, să țină seama de statutul special al autonomiei, de cadrul său normativ intern, de structura demografică, de configurația teritorială și de particularitățile relațiilor interbugetare.

O asemenea abordare nu reprezintă o excepție incompatibilă cu logica reformei și nici o soluție conflictuală. Dimpotrivă, însuși Conceptul reformei administrației publice locale recunoaște necesitatea unor abordări speciale pentru anumite teritorii. Astfel, pentru raionul Taraclia este propusă o soluție distinctă de schema generală de reorganizare a raioanelor: transformarea acestuia într-un municipiu de nivelul II, cu autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi în componența sa, acestea urmând să fie amalgamate la nivelul I. Aceasta demonstrează că reforma națională nu trebuie aplicată în mod identic tuturor teritoriilor.

Problema fundamentală nu constă în a stabili dacă reforma se aplică Găgăuziei, ci în modul în care aceasta urmează să fie aplicată. O soluție durabilă din punct de vedere juridic și politic nu constă în preluarea mecanică a modelului general, ci în elaborarea unui model diferențiat și convenit, cu participarea autorităților autonomiei, a primarilor, a consiliilor locale, a cetățenilor și a autorităților publice centrale.

II. Situația socioeconomică actuală din autonomie

UTA Găgăuzia include 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, care cuprind 32 de localități: 2 municipii — Comrat și Ceadâr-Lunga, 1 oraș — Vulcănești, și 29 de sate. În plan intern, autonomia este divizată în 3 raioane — Comrat, Ceadâr-Lunga și Vulcănești — ca unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Aceste raioane există doar în normele legislației locale, fără a fi recunoscute ca atare de cadrul normativ național.

Potrivit celor mai recente date, populația cu reședință obișnuită este de aproximativ 103 668 de persoane, conform Recensământului din 2024. Situația demografică din autonomie reflectă tendințele generale la nivel național, însă prezintă și o serie de particularități regionale. Se constată o reducere constantă a populației, în special în unitățile administrativ-teritoriale rurale, ca urmare a emigrației și a sporului natural negativ.

În perioada 2014–2024, populația cu reședință obișnuită a Republicii Moldova s-a redus de la 2,8 milioane la 2,4 milioane de persoane. Pierdere absolută a constituit aproximativ 380,0 mii de persoane, ceea ce reprezintă 13,6% din populația anului 2014.

Situația demografică din UTA Găgăuzia se caracterizează printr-un declin mai accentuat al populației comparativ cu media națională. Populația s-a redus de la 134,5 mii la 103,7 mii de persoane — cu 30,9 mii de persoane, sau cu 22,9%. Ritmul declinului demografic în UTA Găgăuzia este aproape dublu față de indicatorul mediu național.

Această tendință este determinată de acțiunea cumulativă a mai multor factori: continuarea emigrației, sporul natural negativ — respectiv depășirea numărului de decese față de cel al nașterilor — precum și alți factori conexi.

Datele statistice indică o tendință constantă de urbanizare atât la nivel național, cât și la nivelul UTA Găgăuzia. Ponderea populației urbane în UTA Găgăuzia a crescut de la 36,2% în anul 2014 la 42,8% în anul 2024, ceea ce reprezintă o creștere de 6,6 puncte procentuale. Cu toate acestea, autonomia continuă să aibă un profil predominant rural de așezare, peste 57% dintre locuitori trăind în mediul rural.

Analiza distribuției după numărul populației arată că, dintre cele 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi din UTA Găgăuzia, 15 au o populație mai mică de 3 000 de persoane.

O îngrijorare deosebită o ridică situația celor 9 unități administrativ-teritoriale — 34,6% din numărul total — cu o populație mai mică de 1 500 de persoane, inclusiv 4 sate — 15,4% — cu o populație sub 1 000 de persoane. O asemenea structură a așezărilor indică riscuri reale de depopulare a unor teritorii rurale și de degradare a infrastructurii locale.

Sustenabilitatea financiară a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi din Găgăuzia rămâne una dintre cele mai acute probleme sistemice. Majoritatea primăriilor rurale se caracterizează printr-un grad înalt de dependență

față de transferurile din bugetul autonomiei și din bugetul de stat, în timp ce veniturile proprii acoperă, în multe cazuri, mai puțin de 20–30% din cheltuielile curente.

Potrivit datelor pentru anii 2022–2025, ponderea transferurilor de la bugetul de stat al Republicii Moldova în veniturile bugetului consolidat al autonomiei se situează în jurul pragului de 60%, depășindu-l în anii 2024–2025 și având o tendință de creștere (tabelul 2.1).

Tabelul 2.1. Structura veniturilor bugetului consolidat al UTA Găgăuzia, %

Sursa	2022	2023	2024	2025
Venituri proprii	38,5	37,7	37,4	36,5
Venituri colectate	1,7	2,7	1,5	1,8
Granturi	0,3	0,2	0,3	0,2
Transferuri de la bugetul de stat al Republicii Moldova	59,5	59,4	60,8	61,5

Veniturile proprii cresc în valori absolute, însă ponderea acestora se reduce, deoarece transferurile cresc într-un ritm mai rapid. În consecință, orice modificare a formulei de distribuire a resurselor la nivel național se reflectă imediat asupra bugetului autonomiei.

În anul 2024, încasările din impozitul pe venitul persoanelor juridice s-au redus cu 18,2% față de anul 2023, iar în anul 2025 scăderea a continuat cu încă 14,7%.

Partea de cheltuieli are un caracter predominant social, nu investițional. Domeniul social reprezintă 76–78% din totalul cheltuielilor. Cheltuielile de personal au crescut de la 52,5% în anul 2022 la 59,8% în anul 2025.

Analiza executării bugetelor de nivelul întâi arată că, la acest nivel, vulnerabilitatea bugetară este și mai evidentă. Veniturile proprii acoperă doar 15–30% din cheltuielile primăriilor, restul fiind acoperit din transferuri.

Printre factorii structurali care determină această situație se numără:

- baza fiscală slabă, determinată de reducerea numărului persoanelor ocupate, de activitatea redusă a antreprenoriatului local și de manifestările economiei informale;

- deficitul de personal, resimțit în mod special în satele mici, cu mai puțin de 3 000 de locuitori, unde personalul administrativ al primăriei este adesea limitat la 3–5 angajați. Aceștia sunt nevoiți să cumuleze funcții diferite, ceea ce conduce la scăderea calității actului administrativ. Statele de personal ale primăriilor mici nu sunt completate, de multe ori, în întregime, iar lipsa resurselor umane și nivelul redus al salarizării nu permit atragerea specialiștilor calificați;

- deficitul infrastructural acumulat: drumurile de interes local, sistemele de alimentare cu apă și de canalizare, precum și obiectele de infrastructură socială necesită investiții semnificative, care depășesc capacitățile bugetelor locale;

– particularitățile relațiilor interbugetare în interiorul autonomiei, respectiv faptul că mecanismul de distribuire a resurselor între bugetul UTA Găgăuzia și bugetele primăriilor de nivelul întâi nu asigură întotdeauna predictibilitatea și suficiența finanțării.

Starea infrastructurii și nivelul de accesibilitate a serviciilor publice variază semnificativ între diferitele zone ale autonomiei. Municipiile și orașul dispun de o bază relativ mai dezvoltată de servicii. Totodată, se constată o dezvoltare neuniformă a infrastructurii comunale în localitățile autonomiei.

Nivelul de acces la sistemele centralizate de alimentare cu apă este ridicat — 84,4%, comparativ cu media națională de 65,6%. Cu toate acestea, principala provocare o constituie pierderile foarte mari de apă în rețele; în unele localități, acest indicator depășește 60%.

În 15 din cele 26 de unități administrativ-teritoriale, adică 57,7%, sistemul centralizat de canalizare lipsește complet. Dintre cele 10 localități în care acesta funcționează, nivelul de conectare a populației rămâne redus. Doar 9 localități dispun de stații de epurare, iar cele din Comrat și Ceadâr-Lunga sunt învechite și necesită modernizare.

Printre punctele forte ale localităților autonomiei se numără nivelul ridicat de iluminare a străzilor urbane — 96,3%, comparativ cu media națională de 82,7%.

Lungimea drumurilor auto cu îmbrăcăminte rigidă constituie 394,8 km, înregistrând o creștere de 8,7% în ultimii 5 ani. Cu toate acestea, calitatea conexiunilor de transport între localități este afectată de uzura fizică și morală avansată a transportului public, ceea ce îngreunează atât activitatea economică, cât și accesul populației la serviciile din centrele unităților amalgamate în eventualitatea reformei.

Procesul de optimizare a rețelei instituțiilor de învățământ are loc deja, independent de reforma administrației publice locale. În ultimii 10 ani, numărul total al instituțiilor de învățământ preuniversitar s-a redus de la 49 la 45 de unități. Optimizarea a vizat, în primul rând, școlile primare și gimnaziile cu un număr redus de elevi, care fie au fost închise, fie au fost transformate în complexe educaționale cu grădinițe. În prezent, pe teritoriul Găgăuziei funcționează 45 de instituții de învățământ preuniversitar, inclusiv 3 complexe educaționale de tip gimnaziu-grădiniță, 19 gimnazii și 23 de licee. De asemenea, funcționează 56 de instituții de educație timpurie.

Nivelul de implementare a serviciilor publice electronice — digitalizarea serviciilor — în primăriile rurale rămâne redus, ceea ce limitează posibilitățile de deservire la distanță a populației.

În contextul reformei administrației publice locale inițiate de autoritățile centrale, în special al Legii nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, discursul politic din interiorul Găgăuziei rămâne ambivalent.

Pe de o parte, Guvernul Republicii Moldova subliniază că mecanismele de amalgamare voluntară și fondurile de stimulare sunt pe deplin deschise pentru

primăriile din UTA Găgăuzia. Pe de altă parte, autoritățile autonomiei se distanțează de procesele naționale de reformă, percepend cu prudență orice modificare a organizării administrativ-teritoriale, din preocuparea de a nu fi afectate competențele consacrate prin Legea nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

Procesul de modificare a hotarelor administrative în interiorul autonomiei este complicat de o procedură specifică, cu mai multe niveluri. Potrivit art. 11 alin. (8) din Legea nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, pentru primăriile din Găgăuzia este prevăzut un mecanism special:

1. Consiliile locale ale localităților interesate adoptă decizii privind amalgamarea.
2. Dosarul nu este transmis direct Guvernului, ci Adunării Populare a Găgăuziei.
3. Adunarea Populară examinează documentele și, în cazul aprobării, prezintă Parlamentului Republicii Moldova proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

Situația actuală din UTA Găgăuzia evidențiază contradicția dintre necesitatea socioeconomică obiectivă a consolidării administrative și distanțarea politică a autonomiei față de agenda națională a reformei. Autonomia dispune de un mecanism instituțional unic pentru implementarea reformei, însă întârzierea introducerii noilor practici administrative poate contribui la menținerea în continuare a unui sistem de administrare inefficient, la pierderea unor stimulente financiare și surse de finanțare semnificative din bugetul de stat și din fonduri internaționale, precum și la amplificarea divergențelor dintre autoritățile publice centrale și autoritățile autonomiei.

III. Impactul potențial al reformei asupra UTA Găgăuzia

Reforma administrației publice locale și, în particular, procesul de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi comportă atât oportunități semnificative pentru un impuls de dezvoltare socioeconomică a UTA Găgăuzia, cât și riscuri serioase în cazul izolării politice sau instituționale a autonomiei.

UTA Găgăuzia intră în reformă cu patru provocări structurale majore:

1. declinul demografic;
2. dependența financiară ridicată și în creștere față de transferuri;
3. deficitul de personal la nivel local;
4. uzura fizică și morală a infrastructurii.

În același timp, există și premise instituționale importante: statutul juridic special, Adunarea Populară ca organ reprezentativ cu competențe normative, experiența cooperării intercomunitare și specificul bugetului central al Găgăuziei.

Impactul reformei asupra autonomiei trebuie analizat pe mai multe dimensiuni: financiar-economică, administrativ-funcțională și politică.

Majoritatea primăriilor mici din autonomie funcționează astăzi, în esență, ca mecanisme de acoperire a cheltuielilor salariale, în condițiile în care veniturile proprii acoperă doar o parte din cheltuielile administrative, iar dependența de transferurile din bugetul de stat și din bugetul central al autonomiei rămâne accentuată. Participarea la reformă presupune, pentru UAT amalgamate din autonomie, accesul la stimulente financiare:

1. Pentru primăriile amalgamate este prevăzută o creștere semnificativă a investițiilor capitale din Fondul de amalgamare voluntară a localităților, destinate realizării proiectelor de infrastructură, precum alimentarea cu apă, canalizarea și reparația drumurilor.
2. În cadrul reformei se preconizează păstrarea la nivel local a unei cote mai mari din impozitele colectate, inclusiv a unei cote din TVA, ceea ce va contribui la extinderea bazei fiscale și la consolidarea autonomiei financiare a localităților.
3. Atingerea pragului demografic de viabilitate — peste 3 000 de locuitori — reprezintă un criteriu important inclusiv pentru fondurile naționale și pentru donatorii internaționali. Localitățile amalgamate din autonomie vor putea formula cereri de finanțare competitive și vor putea contribui la atragerea fondurilor externe care, în prezent, sunt practic inaccesibile satelor mici și fragmentate.

Problema dimensiunii administrativ-funcționale, în special deficitul de personal, este una dintre cele mai acute pentru mediul rural din Găgăuzia. Nivelul redus al salarizării și lipsa resurselor umane conduc la insuficiența specialiștilor.

Impactul negativ potențial asupra UTA Găgăuzia nu este legat de reforma în sine, ci de refuzul de a o discuta și de a participa la proces. Din cauza polarizării politice și a distanțării autorităților autonomiei față de inițiativele autorităților centrale,

Găgăuzia riscă să rateze momentul oportun și să rămână în afara etapei actuale de modernizare.

Dacă alte raioane ale Republicii Moldova se vor implica activ în procesul de amalgamare voluntară și vor începe să valorifice stimulentele financiare alocate — la momentul pregătirii prezentului studiu analitic, potrivit datelor Cancelariei de Stat a Republicii Moldova și ale [Registrului](#) de stat al actelor locale, 540 de autorități ale administrației publice locale inițiaseră procedura de amalgamare voluntară — refuzul Găgăuziei de a participa la reformă va genera o serie de riscuri sistemice:

- satele autonomiei vor continua să piardă populație și atractivitate infrastructurală în comparație cu localitățile din raioanele învecinate, unde au fost deja inițiate proiecte-pilot;
- menținerea primăriilor mici va perpetua situația în care autoritățile locale nu dispun, în mod efectiv, de resurse pentru acoperirea nevoilor de bază ale cetățenilor, cum ar fi iluminatul public, alimentarea cu apă și evacuarea deșeurilor menajere solide;
- dacă etapa amalgamării voluntare va fi ignorată, în viitor statul poate trece la forme normative — imperative — de amalgamare, ceea ce ar lăsa autonomia fără bonusurile financiare de tranziție și fără posibilitatea de a configura de sine stătător hotarele noilor UAT.

Balanța riscurilor și oportunităților, prezentată în tabelul 3.1, depinde nu de reforma în sine, ci de poziția pe care o adoptă autonomia. În cazul unei poziții pasive, riscurile se materializează aproape automat, iar oportunitățile rămân nevalorificate. În cazul unei abordări proactive, se poate produce situația opusă.

Tabelul 3. 1. Tabel sintetic al riscurilor și oportunităților

DIMENSIUNE	RISCURI	OPORTUNITĂȚI
Instituțională	Crearea unui precedent de eludare a competențelor APG prin aplicarea directă a normelor naționale; incertitudine juridică pentru primării.	Adoptarea unei legi locale prin care APG confirmă competența autonomiei prevăzută expres de lege.
Financiară	Modificarea formulei de transferuri poate reduce încasările în bugetul UTA Găgăuzia. Transferurile depășesc deja pragul de 60% din veniturile autonomiei. Este posibilă o modificare radicală a sistemului și a mecanismului finanțelor publice locale.	Acces la Fondul de amalgamare voluntară a localităților, creșterea cotei defalcărilor fiscale, inclusiv a unei cote din TVA; acces direct la resurse internaționale.
Resurse umane	Menținerea modelului cu 3–5 angajați într-o primărie rurală. Migrarea specialiștilor pregătiți. Statele de personal nu sunt coordonate la nivel central din	Amalgamarea creează condiții pentru angajarea și menținerea specialiștilor cu profil îngust.

	cauza necoresponderii cu normativele.	
--	---------------------------------------	--

O analiză separată necesită întrebarea privind modul în care Conceptul publicat al reformei se raportează, în fapt, la regimul juridic al Găgăuziei. La nivelul abordării generale, Conceptul pornește de la ideea că mecanismele de amalgamare voluntară și stimulentele financiare sunt deschise pentru toate UAT de nivelul întâi din țară. Totuși, în cazul Găgăuziei, această afirmație nu ține seama de procedura specială prevăzută expres de Legea nr. 225/2023.

Pentru unitățile administrativ-teritoriale obișnuite, procesul de amalgamare voluntară este construit în jurul deciziilor consiliilor locale, al pregătirii dosarului, al examinării la nivel național și al modificării ulterioare a Legii nr. 764/2001. Pentru Găgăuzia este prevăzută o etapă obligatorie suplimentară: dosarul privind amalgamarea este transmis Adunării Populare a Găgăuziei, care îl examinează și, în cazul aprobării, prezintă Parlamentului proiectul de lege privind modificarea Legii nr. 764/2001.

Anume această etapă suplimentară generează o coliziune practică. În actuala stare a instituțiilor autonomiei, în condițiile în care Adunarea Populară se află într-o situație de funcționalitate limitată până la formarea noii componente, localitățile Găgăuziei nu pot parcurge în mod obiectiv procedura în aceleași termene și în aceleași condiții ca localitățile din celelalte raioane ale țării.

Prin urmare, chiar dacă anumite localități din Găgăuzia sunt pregătite pentru amalgamarea voluntară, acestea se află într-o poziție mai puțin favorabilă în comparație cu celelalte primării ale Republicii Moldova.

Trebuie remarcat că Găgăuzia nu este atât exclusă juridic din reforma voluntară, cât plasată de facto în afara unui acces egal la etapa voluntară. În lipsa unei norme tranzitorii speciale sau a unei ferestre financiare distincte pentru Găgăuzia, procedura suplimentară prin Adunarea Populară poate conduce la situația în care autoritățile administrației publice locale din autonomie nu vor reuși să beneficieze de stimulentele financiare prevăzute pentru primăriile care se amalgamază voluntar.

Această problemă este cu atât mai importantă cu cât documentele oficiale ale Guvernului prevăd stimulente semnificative pentru amalgamarea voluntară: transfer pentru pregătirea procesului, stimulent pentru infrastructură majorat până la 3 000 de lei per locuitor și susținere bugetară ulterioară în perioada 2028–2030. Dacă primăriile din Găgăuzia nu vor putea parcurge procedura din cauza nefuncționalității instituționale a APG, acestea vor pierde de facto accesul la aceste avantaje din motive care nu le sunt imputabile.

O coliziune similară apare și în privința amalgamării normative. În Conceptul Guvernului, amalgamarea normativă este examinată ca etapă următoare a reformei pentru primăriile care nu ating pragul minim de 3 000 de locuitori. Totuși, în raport cu Găgăuzia, o asemenea abordare nu poate fi aplicată automat, deoarece organizarea teritorială a autonomiei ține de competența Adunării Populare. Prin urmare,

amalgamarea normativă a localităților din Găgăuzia fără o procedură specială de coordonare cu APG ar genera un risc ridicat de conflict juridic și politic.

Conceptul actual al reformei conține o lacună: acesta prevede logica generală a amalgamării voluntare și normative, dar nu propune un mecanism complet pentru Găgăuzia ca autonomie cu regim juridic special. În consecință, autonomia se află între două riscuri: pe de o parte, riscul de a pierde accesul la stimulentele financiare ale amalgamării voluntare; pe de altă parte, riscul de a se confrunța cu amalgamarea normativă fără un model propriu și fără participarea deplină a propriilor instituții

IV. Analiza scenariilor de implementare a reformei la nivelul autonomiei

În prezenta secțiune sunt analizate scenariile posibile de evoluție, pentru a evalua modul în care autonomia se poate transforma în funcție de deciziile care urmează să fie adoptate în perioada imediat următoare. Orice abordare a reformei se reduce, în esență, la alegerea uneia dintre trei poziții strategice: menținerea situației actuale, preluarea integrală a modelului național sau elaborarea unui model propriu.

Într-o formulare sintetică, celelalte opțiuni reprezintă variații sau forme derivate ale acestor trei abordări de bază. Ele pot fi relevante din perspectiva detaliilor și a implementării tehnice, însă nu modifică alegerea strategică principală. Anume la acest nivel se adoptă decizia fundamentală, urmând ca ulterior să fie ajustată și detaliată direcția aleasă.

Până la sfârșitul anului 2026, autoritățile publice ale Republicii Moldova intenționează să finalizeze pregătirea normativă a reformei. Alegerile locale generale din 2027 urmează să se desfășoare deja în baza noii hărți administrativ-teritoriale. Fereastra pentru adoptarea unei decizii de principiu privind poziția Găgăuziei se închide în a doua jumătate a anului 2026, iar după acest moment autonomia va fi nevoită mai degrabă să se adapteze deciziilor naționale decât să își formuleze propriile soluții.

Alegerea de principiu se reduce la trei scenarii.

Scenariul 1. „Menținerea status quo-ului”

Acest scenariu nu presupune blocarea reformei, ci absența unei decizii cu privire la aceasta. Adunarea Populară a Găgăuziei nu examinează subiectul și, în consecință, nu adoptă un act normativ local. Comitetul Executiv al Găgăuziei nu formulează, la rândul său, o poziție oficială.

În primul an sau în primul an și jumătate, acest scenariu poate părea sigur. Nu sunt adoptate decizii controversate, nu apar tensiuni politice suplimentare, iar status quo-ul este menținut. Totuși, accesul la Fondul de amalgamare voluntară a localităților și la programele internaționale orientate către unități administrativ-teritoriale amalgamate se restrânge treptat. Primăriile din raioanele învecinate depun cereri de finanțare, în timp ce primăriile din autonomie nu dispun, în practică, de aceeași posibilitate.

Până în anul 2027, diferența devine vizibilă. Unitățile amalgamate din raioanele învecinate obțin investiții suplimentare în infrastructură, prioritate în programele de dezvoltare, centre integrate de prestare a serviciilor și alte avantaje administrative. În UTA Găgăuzia poate fi observată o dinamică diferită: primăriile cu o populație mai mică de 3 000 de locuitori continuă să existe formal, însă întâmpină dificultăți funcționale în exercitarea atribuțiilor.

Principala problemă a acestui scenariu constă în crearea unui precedent politic. Dacă autonomia nu propune o soluție proprie, la nivel central se poate consolida

treptat argumentul că soluția trebuie formulată în locul acesteia. Etapa normativă — imperativă — a reformei după anul 2027 va putea fi justificată mai ușor prin eficiența redusă a etapei voluntare pe teritoriul autonomiei. Contraargumentul privind statutul special rămâne valabil, însă ponderea sa politică se diminuează, deoarece în anii precedenți autonomia nu și-a valorificat statutul pentru a formula propuneri și decizii proprii.

Dacă autonomia nu propune un model propriu, autoritățile publice centrale obțin un argument politic în sprijinul ideii că Găgăuzia nu își utilizează competențele pentru modernizare administrativă. În această situație, apărarea statutului special devine mai puțin convingătoare, întrucât nu este însoțită de o propunere practică.

În cazul în care autoritățile publice centrale sau anumiți actori ai procesului ar încerca să finalizeze amalgamarea localităților din Găgăuzia fără rolul Adunării Populare prevăzut de lege, s-ar crea un risc ridicat de contestare juridică și de intensificare a tensiunilor politice dintre Comrat și Chișinău. Un asemenea scenariu nu asigură durabilitatea reformei.

Din perspectiva dinamicii politice actuale, acest scenariu pare cel mai probabil. În contextul așteptării că reforma ar putea să nu afecteze direct Găgăuzia, nu se constată propuneri și decizii active din partea autorităților locale și regionale ale autonomiei, acestea adoptând, în mare măsură, o poziție de expectativă.

Scenariul 2. „Implicarea deplină”

Al doilea scenariu posibil presupune renunțarea autorităților autonomiei la elaborarea unui model propriu de amalgamare și acceptarea aplicării normelor naționale generale. În cadrul acestui scenariu, Adunarea Populară a Găgăuziei nu își exercită, în fapt, rolul de adaptare a reformei la realitățile autonomiei. Ca rezultat, reforma este implementată strict potrivit modelului național general.

În practică, pe termen scurt, în anii 2026–2027, primăriile autonomiei ar obține acces la mecanismele naționale de finanțare. Se poate estima că, în prima etapă, vor fi constituite între 6 și 8 clustere administrative amalgamate, în baza localităților în care există o conexiune istorică și infrastructurală, precum și disponibilitatea autorităților locale pentru cooperare. În aceste noi centre ar urma să fie direcționate fonduri de stimulare, să fie lansate proiecte de infrastructură, iar remunerarea funcționarilor publici să crească.

Totuși, în spatele acestor stimulente economice există un aspect sensibil. Noua hartă administrativ-teritorială a Găgăuziei ar fi formată într-o manieră preponderent tehnică, pe baza criteriilor economice și demografice promovate la nivel național, în timp ce particularitățile etnoculturale, istorice și logistice ale autonomiei ar putea să nu fie luate în considerare în măsură suficientă.

Implementarea reformei exclusiv potrivit modelului național general creează pentru Comrat un precedent politico-juridic sensibil: s-ar putea consolida percepția că problemele organizării teritoriale interne a autonomiei pot fi soluționate potrivit regulilor generale. Aceasta ar conduce la diminuarea rolului practic al art. 12 din Legea

nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Deși norma ar rămâne juridic în vigoare, în practică aceasta și-ar pierde o parte din conținutul său funcțional imediat.

Pe de o parte, autonomia obține stimulente financiare certe. Pe de altă parte, problemele economice ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi sunt soluționate cu prețul diminuării unei competențe politico-instituționale importante. Renunțând la exercitarea propriului rol în materia organizării administrativ-teritoriale, Găgăuzia ar ceda voluntar principalul său instrument instituțional.

În opinia autorilor, acesta este un scenariu puțin probabil, însă probabilitatea sa poate crește pe măsură ce primarii vor resimți mai acut presiunea financiară și necesitatea accesului la resursele reformei.

Scenariul 3. „Modelul propriu”

Acest scenariu presupune adoptarea de către Adunarea Populară a Găgăuziei a unei legi locale privind reformarea administrației publice locale în autonomie. În paralel, Comitetul Executiv al Găgăuziei se implică activ în implementarea politicilor adoptate, oferind sprijin primăriilor în perioada de tranziție.

Legea locală ar trebui să fixeze trei elemente esențiale. Primul: confirmarea competenței Adunării Populare, prevăzute expres de lege, în materia organizării teritoriale a autonomiei. Al doilea: stabilirea criteriilor și stimulentei pentru amalgamarea voluntară, adaptate la specificul Găgăuziei — demografie, factor etnocultural, conexiune infrastructurală și alte elemente relevante. Al treilea: crearea unui mecanism regional de sprijin pentru unitățile care se amalgamază, complementar instrumentelor naționale.

Implementarea acestui scenariu în termenele stabilite la nivel național este obiectiv dificilă, având în vedere ciclul preelectoral și electoral al Adunării Populare. În această perioadă, capacitatea APG de a-și exercita atribuțiile, inclusiv de a adopta legi locale, este limitată.

În acest context, scenariul „Modelul propriu” presupune o decalare justificată în raport cu calendarul național al reformei. Autonomia nu își poate sincroniza integral acțiunile cu procesul legislativ național și poate trece la implementarea deplină numai după constituirea unei noi componente funcționale a APG. Acest decalaj temporal nu reprezintă o abatere de la cursul reformei, ci creează condițiile necesare pentru elaborarea calitativă a unei legi locale și pentru desfășurarea unor consultări publice largi.

Prima perioadă, până la formarea noii componente a APG, rămâne cea mai dificilă. Elaborarea legii locale necesită timp și asistență juridică calificată. În cazul menținerii unui nivel ridicat de confruntare politică între Comrat și Chișinău, implementarea scenariului se poate complica semnificativ.

Riscul principal constă în faptul că, dacă autoritățile publice centrale vor refuza să recunoască legea locală drept fundamentată juridic, autonomia se va afla în situația

de a avea un act adoptat, dar fără posibilitatea implementării sale efective. Acest risc poate fi redus dacă negocierile cu autoritățile centrale sunt purtate în paralel cu elaborarea actului normativ, nu abia după adoptarea acestuia.

Scenariul necesită voință politică, suport juridic calificat și o interacțiune interinstituțională stabilă în interiorul autonomiei.

Scenariul „Modelul propriu” trebuie înțeles nu ca adoptare punctuală a unei legi locale și nici ca refuz al calendarului național al reformei, ci ca un mecanism tranzitoriu alcătuit din mai multe etape consecutive.

Etapa 1. Formularea unei poziții imediate a autonomiei înainte de aprobarea pachetului legislativ național.

Găgăuzia trebuie să declare oficial că susține obiectivele reformei administrației publice locale, dar solicită un regim tranzitoriu special pentru aplicarea reformei pe teritoriul autonomiei. La această etapă, este necesară formularea unei adresări către Parlament, Guvern și Cancelaria de Stat, cu propunerea de a introduce o normă tranzitorie distinctă pentru Găgăuzia.

Etapa 2. Menținerea amalgamării voluntare pentru primăriile pregătite pentru reformă.

Decalarea trebuie să vizeze doar amalgamarea normativă. Aceasta nu trebuie să blocheze amalgamarea voluntară acolo unde consiliile locale și locuitorii sunt pregătiți pentru acest proces. Pentru asemenea primării este necesară instituirea unei ferestre financiare speciale, care să permită rezervarea sau acordarea sprijinului chiar și în condițiile unei proceduri mai îndelungate prin APG și Parlament.

Etapa 3. Desfășurarea lucrărilor pregătitoare fără modificarea hotarelor.

Până la constituirea unei noi componente funcționale a APG, poate și trebuie să fie desfășurată activitatea care nu presupune modificarea hotarelor administrative: analiza posibilelor clustere, auditul patrimoniului și al obligațiilor, evaluarea resurselor umane, modelarea consecințelor financiare, analiza accesibilității serviciilor, dezvoltarea cooperării intercomunitare și a serviciilor comunale comune.

Etapa 4. Elaborarea modelului propriu după constituirea unei APG funcționale.

După restabilirea funcționării depline a Adunării Populare, trebuie creat un grup de lucru privind reforma administrației publice locale în Găgăuzia, cu participarea deputaților APG, a primarilor, a reprezentanților Comitetului Executiv, a experților, a societății civile și, după caz, a Cancelariei de Stat. În termen de 3 luni, acest grup ar trebui să pregătească proiectul modelului de reformă, iar în termen de 6 luni — proiectul pachetului normativ al autonomiei.

Etapa 5. Clustere-pilot și amalgamări voluntare.

Înainte de trecerea la amalgamarea normativă, este oportună lansarea a 1–2 clustere-pilot în zonele în care există conexiune infrastructurală, disponibilitatea consiliilor locale și o logică financiară clară. Aceasta va permite testarea practică a

mecanismelor de reprezentare, a centrelor integrate de prestare a serviciilor, a modului de repartizare a investițiilor și a noii formule financiare.

Etapă 6. Implementarea reformei pe durata următorului mandat al autorităților administrației publice locale.

Implementarea deplină a modelului propriu trebuie planificată pentru următorul mandat al primarilor și consiliilor locale. O asemenea abordare va permite evitarea unui șoc administrativ, menținerea încrederii populației și sincronizarea reformei teritoriale, funcționale și financiare.

Prin urmare, scenariul „Modelul propriu” nu reprezintă o modalitate de tergiversare a reformei. Dimpotrivă, acesta permite împărțirea reformei în etape gestionabile: măsurile voluntare și funcționale sunt lansate imediat, iar amalgamarea normativă este realizată după restabilirea capacității funcționale a instituțiilor autonomiei și după pregătirea modelului juridic necesar.

Tabelul 4.1. Matrice comparativă a scenariilor

Parametru	Scenariul 1: „Menținerea status quo-ului”	Scenariul 2: „Implicarea deplină”	Scenariul 3: „Modelul propriu”
Statutul juridic al autonomiei	Păstrat formal, dar slăbit politic	Diluarea procedurii speciale	Confirmat și consolidat
Accesul la stimulentele financiare ale reformei	Limitat	Deplin	Deplin
Luarea în considerare a specificului autonomiei	Nu se realizează	Minimă	Deplină
Complexitatea instituțională	Redusă	Medie	Ridicată
Riscul amalgamării normative după 2027	Ridicat	Eliminat	Eliminat
Probabilitatea implementării	Ridicată	Scăzută	Medie

V. Modele de implementare a scenariului „Modelul propriu”

Decizia de a elabora un model propriu nu răspunde, prin ea însăși, la întrebarea privind conținutul acestuia. Sub aceeași opțiune strategică se pot regăsi soluții tehnice fundamental diferite: de la intervenții minime, care nu modifică nici hotarele, nici instituțiile autonomiei, până la opțiuni radicale, care reformează nu doar primăriile, ci și însăși arhitectura instituțională a autorităților publice ale Găgăuziei.

Modelul A. Integrarea funcțională

Acest model reprezintă opțiunea cu cel mai redus grad de intervenție și constă în integrarea serviciilor fără modificarea hotarelor administrativ-teritoriale.

Pe teritoriul autonomiei se formează 4–5 cluster funcționale: unul sau două în jurul municipiului Comrat, unul în jurul municipiului Ceadâr-Lunga, unul în jurul orașului Vulcănești și, după caz, un al cincilea cluster în baza localității Congaz. Fiecare cluster reprezintă o asociație de dezvoltare intercomunitară, care preia prestarea unor servicii comune: alimentarea cu apă, canalizarea, salubritatea, transportul public, iluminatul public, asistența juridică pentru primăriile mici, elaborarea cererilor de finanțare și a proiectelor, precum și alte servicii conexe.

Toate cele 26 de autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi din UTA Găgăuzia se păstrează. Consiliile locale și primarii își continuă activitatea. Organizarea internă pe raioane a autonomiei se desființează. Nivelul instituțional și structura organizatorică a Adunării Populare și a Comitetului Executiv rămân neschimbate.

Specialiștii cu profil îngust — juriști, specialiști în achiziții publice, specialiști în atragerea investițiilor și alții — trec din statele de personal ale primăriilor individuale în statele de personal ale asociației. Numărul posturilor nu se reduce brusc, însă structura resurselor umane se îmbunătățește calitativ. În locul unei persoane suprasolicitate, responsabilă „de toate” în fiecare sat mic, apare o echipă de specialiști care deservește un cluster format din 5–7 primării.

Accesul direct la Fondul de amalgamare voluntară a localităților lipsește, deoarece hotarele administrative nu se modifică. Totuși, există posibilitatea accesării unor programe speciale de sprijin pentru cooperarea intercomunitară. Economia generată de eliminarea funcțiilor duplicate poate fi estimată la 12–16% din cheltuielile administrative pe termen mediu.

Riscul principal constă în faptul că acest model poate deveni o stare permanentă, nu o etapă tranzitorie. Într-o asemenea situație, autonomia obține un rezultat intermediar: calitatea serviciilor crește, însă stimulentele financiare ale reformei rămân inaccesibile în volum deplin. Al doilea risc constă în dezvoltarea neuniformă a clusterelor: unul poate funcționa eficient, în timp ce altele pot rămâne doar structuri formale.

Modelul B. Modelul hibrid

Acest model presupune cooperarea intercomunitară ca practică de bază, combinată cu amalgamări punctuale acolo unde acestea sunt justificate.

Reforma se implementează în paralel pe două direcții.

Direcția 1 — integrarea funcțională, în forma descrisă în Modelul A.

Direcția 2 — amalgamarea punctuală în 2–3 zone-pilot, în care există conexiune infrastructurală și disponibilitatea consiliilor locale pentru acest proces.

Ca rezultat, majoritatea primăriilor rurale se păstrează. Organizarea internă pe raioane a autonomiei se desființează. Nivelul Adunării Populare și al Comitetului Executiv rămâne neschimbat. După realizarea amalgamărilor-pilot, numărul total al unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din autonomie se poate reduce de la 26 la 20.

Modelul C. Reforma instituțională radicală

Modelul propus presupune realizarea concomitentă a reformei la toate nivelurile: primării, nivelul raional intern, Comitetul Executiv și Adunarea Populară.

În cadrul acestui model, se prevede reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi de la 26 la 12. Satele mici sunt amalgamate în baza criteriilor de conexiune infrastructurală și comunitate etnoculturală.

Organizarea internă pe raioane a autonomiei — raioanele Comrat, Ceadâr-Lunga și Vulcănești — se desființează.

Structura Comitetului Executiv este revizuită în funcție de noua hartă administrativ-teritorială. Numărul direcțiilor este redus, concomitent cu consolidarea funcțiilor strategice.

Sistemul electoral al autonomiei este revizuit în raport cu noua hartă administrativ-teritorială, deoarece reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi la 12 va necesita reconfigurarea circumscripțiilor electorale. Un scenariu posibil îl constituie trecerea de la un model bazat exclusiv pe circumscripții teritoriale la un model mixt. Aceasta este o chestiune politică distinctă, care necesită o dezbatere largă în autonomie.

Tabelul 5.1. Tabel comparativ al modelelor de implementare

Parametru	Modelul A. Integrarea funcțională	Modelul B. Modelul hibrid	Modelul C. Reforma instituțională radicală
Modificarea UAT de nivelul întâi	Nu: 26 → 26	Punctuală: 26 → 20	Profundă: 26 → 12
Reforma nivelului raional intern	Da	Da	Da

Reforma Comitetului Executiv și a APG	Nu	Nu	Da
Accesul la fonduri	Limitat	Parțial	Deplin
Economii la cheltuielile administrative	Reduse	Medii	Ridicate
Complexitate juridică	Redusă	Medie	Ridicată

Tabelul sintetic prezentat mai sus permite compararea celor trei modele în baza principalilor parametri. Trebuie subliniat că niciunul dintre modele nu este „corect” în sine. Alegerea depinde de ceea ce autonomia consideră prioritar: rapiditatea implementării, volumul resurselor accesibile, sustenabilitatea politică sau caracterul sistemic al schimbărilor.

Din tabel rezultă că fiecare model este optim în anumite condiții. Nu există o construcție universal corectă. Totodată, modelele nu se exclud reciproc, fiind posibile diferite combinații între acestea.

Analiza statutului juridic al autonomiei, a situației sale socioeconomice și a scenariilor de participare la reformă conduce la o concluzie de principiu: implementarea reformei în UTA Găgăuzia nu poate fi identică celei aplicate raioanelor obișnuite ale țării. Statutul juridic special al autonomiei, competența Adunării Populare în materia organizării teritoriale și, nu mai puțin important, actuala situație de funcționalitate instituțională limitată creează un context în care urmarea mecanică a calendarului național este nerealistă și contraproductivă.

Soluția constă în separarea procesului unic în două direcții paralele, care se implementează independent și nu se blochează reciproc.

Prima direcție constă în amânarea amalgamării normative și pregătirea modelului propriu.

Amalgamarea normativă — juridic obligatorie — a unităților administrativ-teritoriale se amână până la momentul în care Adunarea Populară va putea să își exercite pe deplin atribuțiile, după depășirea blocajului politico-instituțional.

Perioada de tranziție este utilizată în mod productiv: se elaborează modelul propriu al reformei, adaptat la specificul autonomiei, se desfășoară consultări cu primăriile și negocieri cu autoritățile publice centrale.

A doua direcție constă în menținerea amalgamării voluntare pentru acele unități administrativ-teritoriale care sunt pregătite să acționeze deja în prezent.

Aceasta activează reforma de jos în sus, creează precedente practice și asigură primăriilor accesul la instrumentele financiare, fără a aștepta adoptarea unei soluții normative la nivelul întregii autonomii.

Avantajul mecanismului tranzitoriu constă în faptul că acesta elimină falsa dilemă „participare la reformă sau blocarea reformei”. Autonomia nu refuză modernizarea și nu se retrage din procesul național, iar consolidarea voluntară continuă pe teritoriile unde există disponibilitate pentru aceasta. În același timp, autonomia nu realizează amalgamarea normativă în condițiile în care Adunarea Populară nu are capacitatea instituțională deplină de a adopta o decizie fundamentată și legitimă.

Indiferent de modelul ales — integrare funcțională, variantă hibridă sau reformă instituțională radicală — modelul propriu al Găgăuziei trebuie să conțină câteva elemente obligatorii. Fără acestea, reforma riscă să se transforme fie într-o amalgamare formală, fie în menținerea status quo-ului sub o denumire nouă.

Primul element. Regim tranzitoriu special.

Amalgamarea normativă a localităților din Găgăuzia trebuie aplicată numai după aprobarea unui model intern de reformă, elaborat și convenit în prealabil. În același timp, amalgamarea voluntară trebuie să rămână posibilă în continuare pentru primăriile pregătite pentru acest proces.

Al doilea element. Acces egal la stimulentele financiare.

Primăriile din Găgăuzia care sunt pregătite pentru amalgamarea voluntară nu trebuie plasate într-o poziție mai puțin favorabilă din cauza procedurii suplimentare prin Adunarea Populară. În acest scop, este necesară instituirea unei ferestre financiare speciale sau a unui mecanism de rezervare a mijloacelor financiare.

Al treilea element. Garanții de reprezentare.

Localitatea care își pierde statutul de unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi cu primărie proprie nu trebuie să dispară ca comunitate locală. Pentru aceasta trebuie prevăzute garanții de reprezentare în cadrul primăriei amalgamate: dreptul la un reprezentant, consultări, participarea la planificarea investițiilor și reflectarea transparentă a cheltuielilor aferente teritoriului respectiv.

Al patrulea element. Pachet de garanții privind accesul la servicii.

În fiecare fost centru administrativ trebuie să fie păstrat un centru de prestare a serviciilor. Locuitorii trebuie să aibă acces la serviciile de bază fără a fi nevoiți să se deplaseze permanent în noul centru administrativ. De asemenea, trebuie prevăzute zile mobile ale specialiștilor, asistență pentru persoanele în vârstă și pentru persoanele fără competențe digitale, precum și un program public de prestare a serviciilor.

Al cincilea element. Descentralizare financiară.

Modelul propriu al Găgăuziei trebuie să includă nu doar modificarea hotarelor sau a formatelor de cooperare, ci și revizuirea distribuției interne a finanțelor publice între bugetul autonomiei și bugetele autorităților administrației publice locale de nivelul întâi. Fără acest element, amalgamarea nu va conduce la o autonomie reală a primăriilor.

Al șaselea element. Soluționarea problemei localităților izolate teritorial.

În Găgăuzia există localități cu populație redusă și configurație teritorială complexă. În cazul acestora, aplicarea mecanică a criteriului hotarului administrativ comun poate fi imposibilă sau inechitabilă. Prin urmare, modelul propriu trebuie să prevadă excepții speciale și soluții funcționale pentru asemenea cazuri.

În prevederile naționale privind amalgamarea voluntară, unul dintre criteriile de bază este continuitatea teritorială și existența unui hotar administrativ comun între unitățile administrativ-teritoriale care urmează să se amalgameze. Pentru majoritatea raioanelor țării, acest criteriu este aplicabil din punct de vedere tehnic, însă pentru Găgăuzia el poate genera probleme practice semnificative.

În primul rând, localitățile din Găgăuzia, având în vedere normele privind statutul special al autonomiei, nu pot fi amalgamate mecanic cu localități din alte raioane fără o soluție juridică distinctă. În al doilea rând, teritoriul autonomiei are o configurație neuniformă. Un exemplu relevant este satul Carbalia. Potrivit datelor finale ale Recensământului populației din 2024, Carbalia este una dintre cele mai mici localități ale țării după numărul populației și are 283 de locuitori. În cazul unei asemenea localități apare o întrebare practică: cu cine anume poate fi amalgamată, dacă trebuie respectat criteriul hotarului comun, iar amalgamarea cu localități din afara Găgăuziei nu este permisă sau necesită o soluție juridică specială?

Dacă această problemă nu va fi reglementată separat, localitățile mici și izolate teritorial se vor afla într-un impas juridic. Pe de o parte, ele nu corespund criteriului minim de viabilitate. Pe de altă parte, ele nu pot participa pe deplin la modelul standard de amalgamare, construit pe principiul hotarelor comune.

Harta reformei în Găgăuzia nu poate fi construită exclusiv pe pragul demografic și pe existența hotarelor comune. Aceasta trebuie să țină seama de accesibilitatea reală a serviciilor, conexiunea de transport, legăturile istorice, statutul juridic al autonomiei și capacitatea efectivă a locuitorilor de a utiliza serviciile noii administrații.

Modelul propriu de reformă al Găgăuziei nu se poate limita la problema hotarelor administrative. Elementul său central trebuie să fie descentralizarea financiară reală. Fără revizuirea relațiilor financiare dintre bugetul autonomiei și bugetele UAT de nivelul întâi, amalgamarea primăriilor nu va conduce la dezvoltare durabilă, ci doar va modifica harta administrativă.

Conceptul guvernamental al reformei prevede revizuirea formulei transferurilor cu destinație generală, un nou mecanism de distribuire a impozitelor și taxelor de stat și stimularea efortului fiscal propriu. Aceste măsuri sunt importante pentru întreaga țară, însă în cazul Găgăuziei ele trebuie completate printr-un model financiar intern al autonomiei.

Modelul financiar al Găgăuziei trebuie construit pe două paliere.

Primul palier vizează relația dintre bugetul de stat, bugetul central al autonomiei și bugetele locale de nivelul întâi.

Găgăuzia trebuie să participe la reforma națională a finanțelor publice locale în condiții nediscriminatorii, inclusiv prin acces la noile mecanisme de distribuire a impozitelor, la eventuala cota din taxa pe valoarea adăugată, la fondurile de cofinanțare și la transferuri.

Al doilea palier vizează distribuirea internă a mijloacelor financiare în cadrul autonomiei.

Acest palier este specific Găgăuziei. El trebuie să stabilească modul în care bugetul central al autonomiei distribuie resursele între primării și viitoarele UAT amalgamate de nivelul întâi. În lipsa unei formule transparente de distribuire internă, există riscul ca reforma financiară să conducă nu la descentralizare, ci la centralizarea internă a resurselor.

Modelul financiar propriu al Găgăuziei trebuie să includă nu doar accesul la fondurile naționale, ci și reforma internă a distribuției mijloacelor financiare în cadrul autonomiei. Numai în acest caz reforma administrativă va conduce la o descentralizare reală, nu la redistribuirea competențelor fără resurse.

VI. Concluzii și recomandări

Republica Moldova desfășoară un proces de transformare a sistemului administrației publice locale, a cărui pregătire normativă urmează să fie finalizată până la sfârșitul anului 2026, iar noul sistem ar trebui să devină pe deplin aplicabil odată cu alegerile locale generale din 2027. Pentru UTA Găgăuzia, această reformă reprezintă, în același timp, un test al rezilienței garanțiilor juridice ale autonomiei și o oportunitate de modernizare a sistemului de administrare publică la nivelul autonomiei.

Poziția de așteptare pasivă reprezintă cea mai vulnerabilă opțiune. Participarea activă la formularea conceptului de aplicare a reformei, apărarea consecventă a garanțiilor financiare, dialogul cu autoritățile publice centrale și cu partenerii internaționali sunt propuse drept strategie capabilă să transforme această provocare într-un proces eficient de consolidare a structurii administrative a autonomiei.

Analiza efectuată arată că menținerea status quo-ului nu constituie o soluție durabilă. O parte dintre primăriile din Găgăuzia se confruntă cu declin demografic, bază fiscală îngustă, dependență de transferuri, deficit de specialiști și capacitate limitată de implementare a proiectelor de infrastructură. În lipsa modernizării, aceste probleme se vor accentua.

În același timp, implicarea mecanică și integrală a Găgăuziei în modelul național general nu reprezintă, la rândul său, o soluție optimă. O asemenea abordare nu ține seama în măsură suficientă de competența specială a Adunării Populare în materia organizării teritoriale, de procedura specială a amalgamării voluntare, de particularitățile bugetare interne ale autonomiei și de configurația teritorială a unor localități.

Concluzia principală a prezentului studiu constă în faptul că Găgăuzia are temeiul juridic și necesitatea obiectivă de a prezenta un model propriu de reformă a administrației publice locale. Un asemenea model nu trebuie opus reformei naționale. Dimpotrivă, el trebuie să constituie modalitatea de aplicare calitativă și juridic durabilă a acesteia pe teritoriul autonomiei.

Analiza cadrului normativ, a situației socioeconomice actuale a UTA Găgăuzia, a impactului potențial al reformei și a spectrului de alternative strategice posibile permite formularea unor concluzii sistematice, cu importanță de principiu pentru acțiunile ulterioare ale autorităților publice ale autonomiei.

Concluzii principale:

- ✓ Autonomia dispune de un avantaj instituțional unic: un cadru juridic special pe care nu îl are niciun alt raion al Republicii Moldova. Acest avantaj produce efecte reale numai în măsura în care este utilizat activ și responsabil.
- ✓ Datele obiective indică existența unei crize sistematice a modelului actual de funcționare a primăriilor mici. Cincisprezece dintre cele 26 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi au o populație mai mică de 3 000

de locuitori, iar 9 unități administrativ-teritoriale au mai puțin de 1 500 de locuitori. Ponderea transferurilor din bugetul de stat și din bugetul central al autonomiei depășește 70,0% și continuă să crească. Cheltuielile de personal au o tendință clară de creștere și au ajuns în anul 2025 la aproape 60%. Componenta investițională se reduce, aparatul administrativ al primăriilor din satele mici este limitat, de regulă, la cel mult 5 angajați, iar infrastructura socială și comunală rămâne insuficient dezvoltată.

- ✓ Până la sfârșitul anului 2026, Republica Moldova intenționează să finalizeze pregătirea normativă a reformei. Alegerile locale generale din 2027 urmează să se desfășoare deja în baza noii hărți administrativ-teritoriale. După acest moment, spectrul soluțiilor disponibile pentru autonomie se va restrânge. Aceasta nu este o recomandare de acțiune pripită, ci o constatare a caracterului limitat în timp al actualei ferestre de oportunitate.
- ✓ Lipsa unei decizii privind reforma nu conservă status quo-ul, ci doar amână revizuirea acestuia în condiții mai puțin favorabile pentru autonomie.
- ✓ Alegerea strategică nu este între „schimbare” și „menținere”, ci între adaptarea pasivă la deciziile naționale și construirea activă a unui model propriu.
- ✓ Scenariile „Menținerea status quo-ului” și „Implicarea deplină” răspund doar parțial provocărilor existente și sunt inferioare, în ansamblu, din perspectiva cumulului de criterii analizate.
- ✓ În cadrul scenariului „Modelul propriu” au fost identificate trei opțiuni de implementare: integrarea funcțională, modelul hibrid și reforma instituțională radicală.
- ✓ Mecanismul tranzitoriu pentru Găgăuzia trebuie să fie flexibil. Amalgamarea voluntară trebuie permisă acolo unde există deja disponibilitate la nivel local, iar configurarea normativă a modelului propriu trebuie realizată după restabilirea capacității funcționale a Adunării Populare. Această abordare permite menținerea dinamicii reformei, protejarea garanțiilor juridice ale autonomiei și evitarea adoptării unor decizii în condiții de blocaj instituțional.

Recomandări prioritare:

- Realizarea unei inventarieri a situației primăriilor pe baza unei metodologii unice, care să includă criterii privind sustenabilitatea bugetară, asigurarea cu personal, starea infrastructurii și potențialul de cooperare cu unitățile administrativ-teritoriale învecinate.
- Elaborarea și prezentarea unei poziții oficiale a UTA Găgăuzia cu privire la conceptul reformei, înainte de adoptarea și aprobarea actelor normative relevante.

-
- Instituirea unui mecanism permanent de dialog între autoritățile publice de la Comrat și Chișinău privind aplicarea reformei pe teritoriul autonomiei.
 - Inițierea revizuirii cadrului normativ local și elaborarea unei legi locale privind sistemul administrației publice locale în UTA Găgăuzia.
 - Realizarea unei analize și evaluări a potențialului de cooperare intercomunitară, cu identificarea a 4–5 clustere funcționale posibile.
 - Elaborarea unui program de pregătire a specialiștilor pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, în contextul reformei și ținând seama de schimbarea profilului competențelor necesare.
 - Asigurarea suportului analitic și expert pentru reformă pe lângă Adunarea Populară a Găgăuziei, inclusiv prin cooperarea cu centre analitice independente, instituții academice și parteneri internaționali de dezvoltare.
 - Implementarea mecanismelor de digitalizare a serviciilor publice, pe baza unor standarde comune pentru întreaga autonomie.
 - Inițierea unor consultări substanțiale între primăriile și consiliile locale, inclusiv cu autoritățile din unitățile administrativ-teritoriale învecinate, privind scenariile posibile de cooperare și amalgamare.
 - Asigurarea informării cetățenilor cu privire la evoluția reformei, opțiunile disponibile de dezvoltare și consecințele potențiale ale fiecărui scenariu.

Întrebarea esențială nu constă în a stabili dacă Găgăuzia va participa la reformă. Întrebarea esențială este dacă aceasta va participa ca obiect pasiv al modelului general sau ca subiect activ, capabil să propună o soluție proprie.

Prezentul studiu analitic nu propune un singur răspuns definitiv. Scopul său este de a oferi o hartă obiectivă a scenariilor și modelelor alternative. Alegerea finală ține de competența autorităților publice ale UTA Găgăuzia, iar implementarea acestora ține de responsabilitatea întregii societăți a autonomiei.