Recomandările Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) la proiectul de lege privind ajustarea cadrului normativ al APL în contextul reformei administrativ-teritoriale

Către:
Cancelaria de Stat a Republicii Moldova
De la: IDIS „Viitorul”,
Igor Munteanu, Dr. coordonator al modelului de regionalizare

Privind: proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (ajustarea cadrului normativ privind administrația publică locală în contextul reformei administrativ-teritoriale), particip.gov.md, ID 18061; conex, proiectul Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (dosarul 995/CS/2026) **Referință:** răspunsul Cancelariei de Stat nr. 29-78-14180 din 26 octombrie 2026 la adresarea IDIS nr. A-21/14 din 15 octombrie 2026, înregistrată în sistemul „e-Management” al Cancelariei de Stat cu nr. 24680

IDIS „Viitorul” depune prezentele recomandări în cadrul consultării publice la care ne-a invitat Cancelaria de Stat. Le depunem pe ambele dosare, pentru că proiectul de ajustare indicat în răspuns derivă integral din arhitectura stabilită de legea-cadru. Obiecțiile noastre privesc chiar modelul anunțat public: numărul, scara și funcția regiunilor. Ele nu pot fi examinate pe un proiect care o presupune deja decisă.

În temeiul Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, solicităm ca fiecare propunere din tabelul de mai jos să fie inclusă în sinteza recomandărilor, cu decizia de acceptare sau respingere și cu argumentarea acesteia. Solicităm, de asemenea, ca modelul prezentat de IDIS Viitorul și CALM, în cadrul evenimentului public din 13 octombrie, sub numele de „Trei Porți” să fie înscris ca punct distinct pe agenda consultărilor publice anunțate, cu răspuns scris ulterior.

1. Obiecția de fond: o reformă justificată prin fonduri UE, construită sub pragul care dă acces la ele
Guvernul prezintă reforma ca pregătire pentru absorbția fondurilor de coeziune. Arhitectura propusă nu creează însă niciun nivel care să funcționeze ca regiune NUTS 2. Conceptul guvernamental (v45) recunoaște singur că cele trei regiuni se încadrează în intervalul NUTS 3, de 150.000–800.000 de locuitori. Media celor șapte unități de nivelul al doilea este de circa 344.000 de locuitori, iar regiunea Sud are aproximativ 280.000. Consecința este că, după aderare, Moldova ar fi evaluată ca o singură regiune NUTS 2. Media națională ar fi trasă în sus de municipiul Chișinău, care produce peste 58% din PIB, iar decalajul Nord–Sud ar deveni invizibil statistic. Ungaria (județul Pest) și Lituania au corectat aceeași eroare abia după ani de finanțare pierdută. Modelul „Trei Porți” propune trei regiuni de programare (Metropolitană, Nord-Vest, Sud-Est), zece districte statistice NUTS 3 și municipiile rezultate din amalgamare la nivel LAU. Nu concurează cu reforma primăriilor; adaugă etajul care lipsește deasupra ei.

Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 verifică pragul, pentru unitățile administrative, pe media clasei, nu pe fiecare unitate (art. 3 alin. 2). Pe teritoriul juridic integral, media regiunilor „Trei Porți” este de circa 925.000 de locuitori la recensământul din 2024 și de circa 910.000 la 1 ianuarie 2026. Recunoaștem deschis limita modelului: calculată doar pe malul drept, media era de 803.069 la recensământ, o marjă de numai 0,4%, și coboară la circa 788.500 la 1 ianuarie 2026, sub prag. Soluția de rezervă, regimul unităților neadministrative cu derogări (art. 3 alin. 5), trebuie negociată cu Eurostat, nu presupusă. Comparația rămâne însă fără echivoc: conceptul guvernamental, cu o medie de circa 344.000 de locuitori, nu atinge pragul în niciunul dintre cele două regimuri. Iar includerea

malului stâng nu este un detaliu politic, ci o condiție de viabilitate a oricărei arhitecturi NUTS 2 pentru Republica Moldova (secțiunea 2).

2. Reforma contrazice politica de convergență a statului: Statul are astăzi o politică activă de convergență cu localitățile și populația din stânga Nistrului, 95% dintre care sunt cetățeni ai Republicii Moldova. În anul 2026, Guvernul RM a anunțat un program de convergență, care include un consiliu, fond și multe alte acțiuni, care privesc teritoriul din estul Republicii Moldova ca indispensabil legat de politicile sale fiscale, economice și politice. Mai mult, Fondul de convergență a alocat peste 218 milioane de lei doar în primul semestru din 2026, iar componenta de infrastructură este executată prin Fondul național de dezvoltare regională. Aceasta înseamnă că statul investește deja, prin instrumente de dezvoltare regională, într-un teritoriu pe care noua organizare administrativ-teritorială îl lasă în afara hărții.

Nota de fundamentare a legii-cadru operează explicit cu teritoriul aflat sub controlul efectiv al autorităților constituționale. Cele șapte unități administrativ-teritoriale de pe malul stâng, cu 364.885 de rezidenți înregistrați la 31.12.2025, nu primesc nicio regiune de apartenență, niciun mecanism de participare graduală și nicio regulă de tranziție. Convergența are deci instrumente și bani, dar nu are destinație: investițiile duc spre o arhitectură în care beneficiarii lor nu au loc. Omisiunea nu are temei juridic. Clasificarea teritorială este un act de drept intern, nu o operațiune de control: Legea nr. 764/2001 include deja unitățile din stânga Nistrului, iar nomenclatorul statistic aprobat de Guvern în 2017 le-a atribuit nivelul 2. Statul aplică, de altfel, reguli comune înainte de restabilirea controlului administrativ: prin hotărârea Guvernului din 26 august 2026, regimul fiscal general se extinde etapizat (1 septembrie 2026, 1 ianuarie 2027, 1 aprilie 2027) asupra mărfurilor introduse de operatorii din regiune, cu orizont 2030. Registrul de stat al populației înregistra la 31 decembrie 2025 un număr de 364.885 de rezidenți în aceste unități, dintre care 356.833 cetățeni ai Republicii Moldova.
Uniunea Europeană cunoaște această distincție. Ciprul a aderat în 2004 cu întregul său teritoriu, iar aplicarea acquis-ului a fost suspendată, prin Protocolul 10 la Actul de aderare, doar acolo unde guvernul nu exercită control efectiv. Întinderea cadrului juridic și întinderea aplicării lui sunt două lucruri diferite. Proiectul guvernamental le confundă, iar o reformă care vrea să fie compatibilă cu aderarea nu își poate permite această confuzie.Contradicția are trei consecințe practice:

Politica de reintegrare devine sectorială, nu teritorială. Fiecare investiție rămâne o excepție negociată, fără un cadru instituțional care să o transforme în integrare administrativă.

Harta va trebui refăcută a treia oară, sub presiune politică, în momentul în care reglementarea diferendului o va cere. O reformă care trebuie redeschisă exact când e mai greu nu este o reformă finalizată.

Viabilitatea NUTS 2 a întregii țări depinde de populația malului stâng. Excluderea ei condamnă orice regiune la scara NUTS 3.

Modelul nostru alternative de regionalizare pentru Republica Moldova, „Trei Porți”, rezolvă contradicția evidentă pe care o tolerează modelul propus de Cancelaria de Stat, fără a anticipa statutul politic. Cele șapte unități (raioane) intră ca municipii obișnuite în cele trei regiuni, potrivit modelului IDIS/CALM, cu o participare graduală, echilibrată, secvențiată, pe măsură ce instrumentele de convergență produc efecte. Regiunea Sud-Est are sediul la Cahul până la soluționarea diferendului și la Bender după aceea. Politica de convergență capătă astfel o destinație instituțională, iar reforma devine compatibilă cu politica de reintegrare, nu paralelă cu ea.

3. Lacune de fundamentare: Proiectul fixează o hartă fără a publica datele care ar permite verificarea ei. Semnalăm patru lacune, fiecare verificabilă în materialele publicate.

Costuri şi capacitate. Nota de fundamentare estimează doar dotarea centrelor CUPS (68–85 mil. lei). Nu există cifre pentru aparatul regional, numărul de posturi, bugetele regiunilor sau economiile rezultate din desfiinţarea raioanelor. În avizul la legea amalgamării (189/CS/2026), Ministerul Finanțelor a obiectat că sursele de acoperire a costurilor nu sunt stabilite. Cele cinci agenţii de dezvoltare regională au astăzi circa 100 de angajaţi în total, iar proiectul nu spune câţi vor avea după reformă.

Criterii de delimitare. Nu au fost publicate regulile după care s-au tras limitele regiunilor şi ale grupărilor de primării: pragurile, distanţele, alegerea centrelor, excepţiile. Numărul de primării rezultate a variat public în aceeaşi săptămână (292 pe 1 octombrie, 273 pe 8 octombrie), iar proiectul publicat pe 21 octombrie indică 274.

Coerenţa teritorială. Regiunea Nord are sediul la Bălţi, iar regiunea Centru la Chişinău, deşi ambele municipii rămân în afara regiunilor pe care le găzduiesc. Municipiul Chişinău este separat de propriul bazin de navetă: Ialoveni şi Străşeni intră în altă regiune. Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 presupune unităţi în care autoritatea decide asupra propriului teritoriu.

Recentralizarea principalului serviciu. Educaţia reprezintă 77% din bugetele raionale (7,05 mld. lei din 9,16 mld. în 2025) şi trece la structuri teritoriale ale statului. Raportul de ţară 2025 cerea o nouă repartizare a competenţelor şi transferuri mai bune după reforma raioanelor; niciuna nu a fost publicată.

Consultarea autorităţilor locale. CALM a reclamat lipsa unei consultări reale la hotărârea din 27 mai 2026, iar Congresul Autorităţilor Locale şi Regionale al Consiliului Europei a constatat că art. 4.6 din Carta europeană a autonomiei locale este respectat doar parţial.

4. Consiliile regionale: întâi competenţe, apoi mandat: Un consiliu ales direct se justifică atunci când decide asupra banilor şi drepturilor cetăţenilor: impozite proprii, acte obligatorii pentru populaţie, un buget din care alege între priorităţi. Proiectul nu dă regiunilor niciuna dintre acestea. Le atribuie „strategie şi coordonare", le finanţează din transferuri de stat cu sume nespecificate şi le lasă fără educaţie, principalul serviciu al actualelor raioane. Alegerea în 2027 a unor consilii fără competenţe stabilite prin lege ar crea trei structuri politice noi, cu aparat şi indemnizaţii, care nu pot fi trase la răspundere pentru că nu decid nimic. Estimăm costul unui prim mandat la 90–180 mil. lei, pornind de la execuţia bugetului Consiliului Raional Sîngerei pe 2025 şi de la costul alegerilor locale din 2023. Este o estimare a autorului, nu o cifră oficială, dar Guvernul nu a publicat nicio alternativă.

Uniunea Europeană nu cere regiuni alese. România, Irlanda, Portugalia, Bulgaria, Lituania şi Finlanda gestionează programe regionale prin consilii formate din reprezentanţi ai autorităţilor locale. Propunem ordinea inversă celei din proiect: (1) legea competenţelor şi a finanţării regionale; (2) capacitatea administrativă, cu agenţiile de dezvoltare regională ca autorităţi de management; (3) abia apoi alegerea directă, dacă regiunile primesc buget şi competenţe proprii. Până atunci, regiunile pot fi conduse de un consiliu al primarilor noilor municipii, ponderat după populaţie. Acest argument nu este o pledoarie împotriva democraţiei regionale. Cadrul de referinţă al Consiliului Europei pentru democraţia regională leagă alegerea organelor regionale de existenţa unor competenţe şi resurse proprii, adică exact ce lipseşte din proiect.

5. Propuneri articol cu articol

Propunerile sunt formulate pe prevederile legii-cadru (995/CS/2026) şi ale proiectului de ajustare (ID 18061). Numerotarea articolelor se va confirma pe textul oficial înainte de depunere; acolo unde proiectul nu conţine o prevedere, propunem un articol nou.

Nr.	Prevederea vizată	Propunerea IDIS	Redacţie propusă / argument
1	Principiile organizării administrativ-teritoriale (art. privind principiile, cap. I)	Completare	Se adaugă: „compatibilitatea cu clasificarea comună a unităţilor teritoriale de statistică (NUTS), conform Regulamentului (CE) nr. 1059/2003” şi „integritatea teritorială, inclusiv unităţile din stânga Nistrului”. Fără aceste principii, harta nu are criteriu de verificare.
2	Unităţile de nivelul al doilea: regiunile Centru, Nord, Sud	Modificare	Trei regiuni de programare: Metropolitană (sediul Chişinău), Nord-Vest (sediul Bălţi), Sud-Est (sediul Cahul), cu componenţa din anexa IDIS. Media de circa 910.000 de locuitori pe teritoriul integral permite clasificarea NUTS 2.
3	Statutul distinct al municipiilor Chişinău şi Bălţi	Modificare	Municipiile-sediu se includ în regiunile pe care le găzduiesc. Statutul municipal se păstrează la nivelul întâi. Se elimină anomalia regiunii condusă dintr-un oraș care nu îi aparţine şi se unifică bazinul de navetă al capitalei.
4	Municipiul Taraclia ca unitate de nivelul al doilea	Modificare	Taraclia se include în regiunea Sud-Est. Garanţiile lingvistice şi culturale se asigură prin legislaţia privind minorităţile naţionale, nu printr-un nivel administrativ de 26.000 de locuitori, de 27 de ori mai mic decât Chişinăul.
5	Regimul UTA Găgăuzia	Completare	Statutul special se menţine integral (art. 111 din Constituţie). Se precizează că UTAG face parte din regiunea statistică şi de programare Sud-Est, fără transfer de competenţe.
6	Unităţile din stânga Nistrului (lipsă în proiect)	Articol nou	„Unităţile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului fac parte din regiunile Nord-Vest, Metropolitană şi Sud-Est, conform anexei. Participarea lor la organele şi programele regionale se realizează gradual, în condiţiile legii.” Sediul Sud-Est: Cahul, apoi Bender după reglementarea diferendului.
7	Raportul cu regiunile de dezvoltare (Legea nr. 438/2006) (lipsă)	Articol nou	Regiunile de nivelul al doilea coincid cu regiunile de dezvoltare şi cu regiunile NUTS 2. Agenţiile de dezvoltare regională devin secretariate tehnice regionale (40–60 de posturi fiecare) şi se acreditează, după un calendar stabilit prin lege, ca autorităţi de management.
8	Consiliile regionale alese direct	Modificare	Până la adoptarea legii privind competenţele şi finanţarea regională, regiunile sunt conduse de un consiliu regional format din primarii municipiilor componente, cu vot ponderat după populaţie.

Nr.	Prevederea vizată	Propunerea IDIS	Redacţie propusă / argument
			Alegerea directă se introduce numai odată cu competenţe fiscale şi buget propriu.
9	Competenţele şi finanţarea regiunilor (lipsă)	Articol nou	Guvernul prezintă Parlamentului, înainte de intrarea în vigoare a nivelului regional, legea privind competenţele, bugetele şi transferurile regionale, cu cifre de personal şi costuri.
10	Pragul de 3.000 de locuitori şi amalgamarea normativă	Completare	Criteriile de grupare (prag, distanţă, alegerea centrului, excepţii) se publică în anexa legii. Orice amalgamare normativă e precedată de consultarea colectivităţilor, conform art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale.
11	Intrarea în vigoare la alegerile locale din 2027	Modificare	Nivelul întâi intră în vigoare la alegerile din 2027. Nivelul regional intră în vigoare după adoptarea legii de la rândul 9 şi după consultarea Eurostat privind clasificarea NUTS. Se evită o hartă care trebuie refăcută după aderare.
12	Nota de fundamentare	Completare	Se publică analiza de impact (Legea nr. 100/2017): costul aparatului regional, economiile, criteriile de delimitare şi scenariile alternative examinate, inclusiv modelul „Trei Porţi”.
13	Proiectul de ajustare (ID 18061): actele modificate	Completare	Se includ modificările la Legea nr. 438/2006 privind dezvoltarea regională şi la Legea nr. 397/2003 privind finanţele publice locale. Fără ele, ajustarea lasă neatins exact nivelul care gestionează fondurile UE.

6. Istoricul adresării şi solicitări

Pe 14 octombrie 2026, IDIS a transmis Prim-ministrului o scrisoare prin intermediul Cancelariei de stat în care şi-a prezentat modelul alternativ de regionalizare petnru Republica Moldova, întitulat „Trei Porţi”, cu datele, hărţile şi calculele care îl susţin, după ce Guvernul nu a participat la dezbaterea publică din 13 octombrie, deşi fusese invitat. Scrisoarea prezenta modelul drept complementar reformei guvernamentale şi propunea trei forme concrete de cooperare: o şedinţă comună de comparare a celor două modele, un grup de lucru tehnic comun cu Cancelaria de Stat şi o întrevedere cu Prim-ministrul. Răspunsul din 26 octombrie nu se referă la niciuna dintre ele şi nici la vreun element de fond al adresării.

Ce a transmis IDIS (14.10.2026)	Ce conţine răspunsul Cancelariei (26.10.2026)
Propunerea unei şedinţe comune, cu mediul academic, IDIS şi CALM, pentru compararea celor două modele	Nicio referinţă; doar o invitaţie nedatată la consultări generale cu societatea civilă
Propunerea unui grup de lucru tehnic comun cu Cancelaria de Stat, pentru armonizarea datelor, hărţilor şi scenariilor de cost	Nicio referinţă
Solicitarea unei întrevederi cu Prim-ministrul pentru prezentarea modelului	Nicio referinţă; răspuns semnat de Secretarul de Stat al Guvernului

Ce a transmis IDIS (14.10.2026)	Ce conține răspunsul Cancelariei (26.10.2026)
Populația regiunilor propuse și raportarea la pragul NUTS 2 din Regulamentul (CE) nr. 1059/2003	Nicio mențiune despre NUTS 2 sau Regulamentul 1059/2003
Riscurile hărții oficiale: dezechilibrul Centru–Sud, Chișinăul în afara regiunilor, o singură regiune statistică	Nicio mențiune
Includerea celor 7 unități din stânga Nistrului, coerent cu politica de convergență	Nicio mențiune
Capacitatea administrativă cerută la screeningul pe Capitolul 22 și calendarul aderării	Nicio mențiune
Datele, hărțile și calculele puse la dispoziția Guvernului „integral și fără rezerve”	Nicio mențiune
Model privind arhitectura regională	Trimitere la proiectul de ajustare, care presupune arhitectura deja stabilită

În consecință, solicităm:

1. Includerea fiecărei propuneri din secțiunea 5 în sinteza recomandărilor la ambele proiecte, cu motivarea deciziei.
2. Înscrierea modelului „Trei Porți” ca punct distinct pe agenda consultărilor publice anunțate, cu data consultării comunicată cu cel puțin 10 zile înainte.
3. Publicarea analizei de impact a legii-cadru și a criteriilor de delimitare a regiunilor și a grupărilor de primării.
4. Comunicarea poziției Guvernului privind compatibilitatea arhitecturii propuse cu clasificarea NUTS și privind statutul unităților din stânga Nistrului în noua organizare.

Anexe: studiul „Trei Porți” (IDIS „Viitorul”, octombrie 2026), cu hărți, date demografice și calcule de cost; tabelul comparativ „Ce a cerut Comisia Europeană și ce prevede proiectul”; scrisoarea IDIS din 14.10.2026 și răspunsul nr. 29-78-14180 din 26.10.2026.

Igor MUNTEANU Coordonator, modelul „Trei Porți”, IDIS „Viitorul”