

# Notă de poziție

## Perspectivile reformei administrației publice locale

*Autor: Adrian Ermurachi, Co-Director Executiv, IPRE*

*Această notă a fost produsă cu suportul financiar al Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES). Conținutul acesteia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Societatea Civilă pentru Integrare Europeană”, finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert”. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert” (FES).*

## Contextul

Reforma administrației publice locale reprezintă o prioritate structurală și o condiție esențială pentru modernizarea Republicii Moldova. Cu o populație sub 2,5 milioane, țara rămâne una dintre cele mai fragmentate administrativ din Europa, având aproape 900 de primării, 32 de raioane și o unitate teritorială autonomă. Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023, scoate în evidență provocările majore cu care se confruntă administrația publică locală în Republica Moldova, printre care capacitatea instituțională limitată pentru furnizarea serviciilor publice locale, capacitatea fiscală insuficientă, gestionarea ineficientă a patrimoniului public și altele. Astfel, una din direcțiile prioritare stabilite în strategie este amalgamarea unităților administrativ teritoriale, stabilind pentru perioada 2023-2026 drept prioritate amalgamare voluntară, după care implementarea amalgamării normative. Pentru implementarea Strategiei a fost aprobat Programul de implementare a acesteia pentru perioada 2023-2026. Unul dintre obiectivele specifice stabilește ca până la sfârșitul anului 2026, cel puțin o treime din UAT-urile de nivel I vor fi comasate sau în proces de comasare, iar capacitatea instituțională a acestora va fi mărită semnificativ.

În acest sens a fost adoptată Legea nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale<sup>1</sup> și Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale<sup>2</sup>, care descriu întregul proces, stabilesc criteriile și condițiile pentru realizarea amalgamării voluntare a unităților administrative teritoriale și acordarea resurselor financiare pentru stimularea bugetelor locale. Totodată, în cadrul Cancelariei de Stat a fost creată Unitatea centrală de implementare și monitorizare, al cărei rol e să coordoneze și să ofere suport autorităților publice locale care intenționează să se amalgameze.

## PROGRESUL ÎNREGISTRAT PE MARGINEA AMALGAMĂRII VOLUNTARE

Potrivit Raportului intermediar privind procesul de amalgamare voluntară<sup>3</sup>, până la 31 august 2025 au fost realizate peste **200 de prezentări** către primării și peste **90 de prezentări** către consiliile locale. Din aceste procese de consultare au rezultat **68 de potențiale cluster** de localități interesate să exploreze o eventuală amalgamare.

În acest context, două cluster au finalizat procedurile juridice de amalgamare, după cum urmează:

### Clusterul Leova ( or. Leova, s. Sîrma, s. Tochile-Răducani și s. Sărata-Răzeși)

Primul cluster este format în jurul orașului Leova și include localitățile Sîrma, Tochile-Răducani și Sărata-Răzeși. După amalgamare, noua unitate administrativă cuprinde o populație de aproximativ 8.000 de locuitori, dintre care peste două treimi provin din orașul Leova.

Motivațiile care au stat la baza acestui proces sunt relevante pentru întreaga reformă locală: lipsa de specialiști calificați, bugete insuficiente pentru acoperirea nevoilor de bază ale populației și scăderea constantă a numărului de locuitori în localitățile mici, care subminează sustenabilitatea serviciilor publice.

Pentru a stimula fuziunea, Guvernul a oferit următoarele stimulente:

<sup>1</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=138655&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138655&lang=ro);

<sup>2</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=140477&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140477&lang=ro);

<sup>3</sup> <https://shorturl.at/5fXpL>

- **400.000 lei** pentru documentația tehnică;
- **12 milioane lei** pentru dezvoltarea infrastructurii;
- **2 milioane lei anual** pentru modernizarea serviciilor locale.

Procesul s-a desfășurat etapizat: elaborarea viziunii (decembrie 2024 – aprilie 2025), aprobarea de către consiliile locale (mai 2025), aprobarea parlamentară (iulie 2025) și, în final, organizarea alegerilor locale noi la data de 16 noiembrie 2025.

### Clusterul Fălești ( s. Călinești, s. Chetriș și s. Hâncești)

Al doilea exemplu provine din raionul **Fălești**, unde localitățile Călinești, Chetriș și Hâncești au convenit să formeze o singură unitate administrativă, cu o populație totală de puțin peste 4.000 de locuitori.

Și aici, principalele motive ale amalgamării sunt similare: lipsa de resurse umane și financiare, precum și necesitatea implementării unui sistem comun de gestionare a apei, identificat de cetățeni drept cea mai presantă nevoie locală.

Stimulentele financiare acordate acestui cluster au inclus:

- **400.000 lei** pentru documentația tehnică;
- **5 milioane lei** pentru investiții în infrastructură (inclusiv cofinanțarea sistemului de apă);
- **1,3 milioane lei** finanțare suplimentară nerestricționată până în anul 2030.

Etapile administrative au urmat același calendar general: elaborarea viziunii (septembrie 2024 – aprilie 2025), aprobarea consiliilor locale (mai 2025), aprobarea parlamentară (iunie 2025) și organizarea alegerilor locale la data de 16 noiembrie 2025.

La nivel financiar, *Fondul pentru amalgamare voluntară a localităților* a înregistrat o rată de absorbție de aproximativ 25% din totalul alocat pentru 2025, adică circa 17,8 milioane lei din cei 75 milioane planificați la etapa inițială în Legea bugetului de stat pentru anul 2025.

Această performanță aparent modestă trebuie interpretată în contextul etapelor timpurii ale procesului. Multe dintre clusterelor potențiale se află încă în faza de consultare publică sau de elaborare a documentației tehnice, iar unele întâmpină dificultăți în asigurarea consensului local. De asemenea, **procedurile juridice complexe** și capacitățile administrative limitate ale unor APL reduc viteza de implementare, în special în localitățile fără personal tehnic propriu.

## PROVOCĂRILE PE MARGINEA AMALGAMĂRII VOLUNTARE

Potrivit autorilor Raportului intermediar privind procesul de amalgamare voluntară, cadrul normativ și procedurile aferente procesului de amalgamare voluntară au fost concepute pentru a garanta legalitatea, transparența și claritatea proceselor. Cu toate acestea, aplicarea lor a generat o birocrație excesivă, orientând resursele locale mai mult spre conformitate decât spre inovație și dinamism administrativ. Potrivit autorilor, la nivel practic, acest lucru a introdus blocaje și puncte de veto care frânează ritmul amalgamării și creează o dependență semnificativă de sprijinul partenerilor de dezvoltare și al autorităților centrale.

Printre cele mai importante provocări pe care aceștia le scot în evidență se numără:

### **Proceduri excesiv de prescriptive și birocrație administrativă**

Regulile actuale privind consultarea publică sunt excesiv de rigide, cerând administrațiilor locale să utilizeze un număr fix de metode de consultare, indiferent de contextul local. Aceste cerințe sunt adesea percepute ca formale și redundante, mai ales după ce locuitorii au fost deja implicați activ în elaborarea viziunii de dezvoltare. Primarii intervievați au menționat că aceste obligații adaugă sarcini administrative fără a crește efectiv implicarea cetățenilor.

De asemenea, grupurile de lucru constituite pentru procesul de amalgamare emit un volum considerabil de documente și rapoarte, care îngreunează deliberarea și atenția asupra aspectelor substanțiale. Reprezentanții locali au semnalat că efortul birocratic depășește adesea beneficiile de fond ale acestor exerciții, afectând dinamica colaborării.

### ***Control centralizat și lipsa proporționalității în aplicare***

Cerințele de supraveghere și raportare impuse de autoritățile centrale s-au dovedit a fi disproporționate față de capacitățile administrative locale. Cancelaria de Stat, deși joacă un rol esențial în garantarea legalității procesului, nu dispune de resursele și instrumentele necesare pentru a susține simultan un număr mare de amalgamări.

Această limitare structurală se reflectă și în comunicarea fragmentară dintre autoritățile publice locale și cele centrale, care conduce la neclarități privind statutul documentației și termenele de aprobare.

### ***Rigidități instituționale și criterii restrictive***

Mai multe APL-uri au fost împiedicate să se unească din cauza refuzului unei localități vecine, ceea ce blochează formarea unor clustere viabile. În plus, criteriile actuale privind alegerea centrului administrativ al noii entități s-au dovedit surse de conflict și confuzie, în special acolo unde locuitorii preferă o soluție mai flexibilă și adaptată contextului local.

### ***Stimulente insuficiente și aplicate rigid***

Deși schema actuală de stimulente a contribuit la promovarea amalgamării voluntare, multe APL-uri au semnalat rigiditatea regulilor de aplicare. Lipsa flexibilității în utilizarea fondurilor limitează capacitatea administrațiilor amalgamate de a răspunde priorităților locale imediate. Interlocutorii au sugerat necesitatea unor pachete de sprijin multianuale și adaptabile, care să recompenseze progresele reale și nu doar conformitatea procedurală.

### ***Deficiențe în coordonarea și sprijinul postamalgamare***

Sprijinul acordat este insuficient conturat și adesea reactiv. Clusterelor care au finalizat procesul au întâmpinat dificultăți în integrarea bugetelor, inventarelor și proceselor administrative, în lipsa unui ghid clar privind tranziția. În paralel, perioada dintre aprobarea amalgamării și organizarea alegerilor noi generează viduri de leadership, întârzieri în adoptarea deciziilor și incertitudine în rândul personalului administrativ.

O parte dintre aceste provocări corelează cu provocările anticipate în *Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială*<sup>4</sup>, elaborat în anul 2018 și care a stat la baza Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Printre acestea se numărau capacitatea administrativă redusă a unităților de nivelul întâi, insuficiența resurselor umane calificate, precum și fragmentarea excesivă a competențelor și a surselor de finanțare. La o distanță de aproape șase ani, aceste constatări se confirmă, multe dintre localitățile implicate în procese de amalgamare întâmpină dificultăți în consolidarea structurilor interne, în uniformizarea practicilor administrative și în asigurarea continuității serviciilor publice de bază. Această situație sugerează că, în lipsa unei intervenții sistemice și a unui sprijin metodologic și financiar coerent din partea autorităților centrale, amalgamarea voluntară riscă să producă efecte limitate asupra calității guvernantei locale.

<sup>4</sup> [https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/studiul\\_privind\\_scenariile\\_de\\_reforma\\_administrativ-teritoriala\\_elaborat\\_in\\_decembrie\\_2018\\_compressed.pdf](https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018_compressed.pdf)

Totodată, studiul din 2018 avertiza asupra riscului ca reforma să fie percepută preponderent prin prisma intereselor politice sau identitare locale, și nu ca un proces de modernizare a administrației publice. Acest risc s-a concretizat, în parte, prin nivelul redus de interes manifestat în unele regiuni și prin reticența unor primari de a renunța la statutul de autoritate individuală.

## CONCLUZII PRIVIND PROGRESUL ÎNREGISTRAT

Deși Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023–2030, la etapa aprobării acesteia, a ales o cale etapizată a reformei administrației publice locale, preferând pentru perioada 2023–2026 abordarea bazată pe amalgamare voluntară, în ideea ca lecțiile generate să fundamenteze ulterior reforma normativă, realitatea implementării a demonstrat limite importante ale acestui model. În pofida eforturilor constante depuse Cancelaria de Stat și alte autorități centrale de a comunica activ, de a oferi asistență metodologică și stimulente financiare considerabile, acest instrument democratic nu a fost valorificat la potențialul maxim.

Deși nu trebuie minimalizate, lecțiile extrase până la momentul actual sunt preponderent de ordin procedural, în timp ce dimensiunile de eficiență, eficacitate, durabilitate și impact rămân insuficient conturate. Aceasta confirmă că abordarea voluntară, de una singură, nu poate genera masa critică necesară pentru o transformare structurală a administrației publice locale.

Potrivit Programului de implementare pentru anii 2023–2026 al Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023–2030, până la sfârșitul anului 2026 cel puțin o treime din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I urmau să fie comasate sau în proces de comasare, cu o creștere semnificativă a capacității instituționale a acestora. Datele disponibile în prezent indică un progres inferior obiectivelor planificate. Chiar și în ipoteza includerii tuturor clusterelor potențiale, gradul de avansare nu depășește 7,5%, ceea ce face improbabilă atingerea obiectivelor stabilite până la termenul propus. În plus, doar după alegerile locale din noiembrie 2025 din cele două cluster pilot vom putea evalua, în mod practic, modul în care funcționează o autoritate amalgamată și dacă modelul voluntar este viabil și sustenabil.

Pe de altă parte, este de remarcat faptul că procesul a generat un dialog între autoritățile centrale și locale pe marginea unei necesități a reformei administrației publice locale, ceea ce a permis consolidarea unei înțelegeri comune asupra provocărilor administrative și a obstacolelor juridice. În plus, prin intermediul Fondului de amalgamare voluntară, Guvernul a reușit să creeze un precedent important privind utilizarea stimulentei financiare drept instrument de reformă structurală, chiar dacă nivelul de absorbție (circa 25% din alocările planificate pentru 2025) rămâne sub cel anticipat.

Totodată, așa cum era previzibil, amalgamarea voluntară a evidențiat diferențele semnificative de capacitate și motivație între localități, confirmând predicțiile studiului din 2018 privind disparitățile de dezvoltare și reticența actorilor locali. Această etapă intermediară demonstrează că reforma nu poate fi redusă la un proces tehnic de fuziune administrativă, ci presupune o abordare complexă, bazată pe consolidarea capitalului uman, reforma finanțelor publice locale și crearea unor mecanisme de parteneriat intercomunal sustenabile.

Un aspect esențial, care se conturează din evoluțiile recente, este că procesul de amalgamare voluntară nu generează, în forma sa actuală, lecții aplicabilă pentru reforma administrației publice locale de

nivelul II. În ultimii ani, autoritățile raionale au fost treptat private de un număr semnificativ de competențe, iar o parte dintre atribuțiile care le-au rămas se suprapun parțial cu cele exercitate de autoritățile publice centrale sau de primării, fără ca această reducere funcțională să fie însoțită de modificări corespunzătoare la nivelul efectivului-limită. În prezent, numărul total de angajați din aparatele consiliilor raionale este aproximativ egal cu cel al tuturor primăriilor la un loc, fapt care relevă caracterul redundant al structurii actuale și lipsa unei corelări între funcții, competențe și resurse.

Această realitate subliniază necesitatea unei reforme imediate și profunde a nivelului II al administrației publice, în paralel cu procesul de amalgamare a nivelului I. Menținerea actualei structuri raionale, cu un volum disproporționat de resurse umane și financiare raportat la competențele efective, reprezintă nu doar o povară bugetară, ci și un factor de stagnare în procesul de modernizare a administrației publice.

În concluzie, rezultatele înregistrate până în prezent oferă lecții valoroase mai ales în privința procesului de implementare, dar aproape deloc în ceea ce privește impactul real asupra guvernanței locale, eficienței serviciilor publice sau creșterii capacității financiare ale acestora.

## RECOMANDĂRI PENTRU URMĂTOAREA ETAPĂ

Deși *Raportul intermediar privind procesul de amalgamare voluntară* scoate în evidență un șir de recomandări privind următorii pași în realizarea reformei administrației publice locale, acestea sunt, în mare parte, valabile pentru o eventuală continuare a amalgamării voluntare. Totuși, lecțiile învățate până în prezent demonstrează că acest model nu este sustenabil atât din cauza dependenței excesive de resurse externe și de suport instituțional central, cât și de politizarea excesivă a subiectului atât la nivel local cât și la nivel central.

Prin urmare, așa cum prevede și Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023–2030, anul 2026 trebuie să marcheze trecerea la faza de amalgamare normativă, urmată de organizarea alegerilor locale din 2027 în baza unei noi structuri administrativ-teritoriale. Această tranziție trebuie pregătită riguros, într-o manieră echilibrată și etapizată, pentru a asigura legitimitatea politică, stabilitatea instituțională și continuitatea serviciilor publice.

În acest context, se propun următoarele direcții de acțiune și recomandări:

**Consolidarea și capitalizarea rezultatelor amalgamării voluntare.** Sprijinul tehnic, administrativ și financiar trebuie direcționat prioritar către localitățile care au avansat cel mai mult în procesul de amalgamare voluntară, pornind de la cele două cazuri deja realizate. Acestea trebuie transformate în exemple demonstrative de implementare integrală, capabile să servească drept modele de bune practici pentru viitoarea fază normativă. O abordare concentrată va permite documentarea lecțiilor reale de implementare, inclusiv asupra guvernanței post-amalgamare, a procesului de integrare a bugetelor și a organizării serviciilor.

**Inițierea pregătirilor pentru amalgamarea normativă.** Trebuie demarat din timp exercițiul de planificare a amalgamării normative, prin elaborarea cadrului legislativ și metodologic aferent,

actualizarea criteriilor de viabilitate teritorială și financiară, precum și simularea scenariilor posibile de configurare a noilor unități administrativ-teritoriale. În paralel, trebuie lansat un proces de consultare largă cu autoritățile locale, Parlamentul, Cancelaria de Stat și partenerii de dezvoltare, astfel încât noul model să beneficieze de un consens cât mai larg.

*Studiul privind scenariile de reformă administrativ-teritorială*, elaborat în decembrie 2018, a constituit o bază solidă pentru definirea opțiunilor strategice și pentru construcția conceptuală a actualei Strategii de reformă a administrației publice. Totuși, în contextul transformărilor economice, sociale și demografice survenite în ultimii ani, datele și proiecțiile utilizate în acel studiu trebuie actualizate, în mod special urmare a recensământului populației din anul 2024. Recensământul populației oferă o oportunitate esențială pentru recalibrarea fundamentului analitic al reformei. Actualizarea indicatorilor privind populația, migrația, densitatea, structura socio-economică și capacitatea financiară a APL-urilor va permite fundamentarea unor decizii de amalgamare bazate pe evidențe reale, nu doar pe modele teoretice.

**Asigurarea capacității administrative și financiare a noilor APL-uri.** Amalgamarea normativă nu trebuie să repete erorile trecutului. Noile autorități locale trebuie să fie funcțional viabile, cu resurse financiare și umane suficiente pentru a furniza servicii de calitate. În acest sens, trebuie revizuite politicile de formare a veniturilor la nivel locale, normele privind efectivele de personal și condițiile minime pentru accesarea serviciilor publice în formă digitală, astfel încât acestea să devină mai apropiate de cetățean, nu mai îndepărtate.

**Dialog și co-creare cu părțile interesate.** Succesul etapei normative va depinde esențial de calitatea dialogului între autoritățile centrale și locale, dar și de implicarea altor actori, cum ar fi CALM; societatea civilă, partenerii internaționali, mediul academic etc. Guvernul trebuie să instituie un mecanism formal de consultare continuă, care să însoțească întregul proces de reformă și să asigure o comunicare constantă, coerentă și transparentă.

**Reforma nivelului II al administrației publice locale.** Lecțiile actuale arată că amalgamarea voluntară nu oferă nicio soluție pentru reforma administrației publice de nivelul II. De-a lungul anilor, aceste structuri au pierdut o parte semnificativă din competențe, altele se dublează cu atribuțiile autorităților centrale sau ale primăriilor, dar fără modificări proporționale ale efectivului-limită. În prezent, numărul de angajați în consiliile raionale este aproximativ egal cu totalul angajaților din toate primăriile de nivel I, fapt care atestă o redundanță structurală și o utilizare ineficientă a resurselor umane și financiare.

Prin urmare, reforma nivelului II trebuie să devină parte integrantă a amalgamării normative, urmărind o restructurare profundă a rolului, funcțiilor și arhitecturii instituționale a raioanelor, eventual prin transformarea lor în regiuni administrative funcționale, cu responsabilități clare de coordonare și dezvoltare regională.

**Consolidarea dimensiunii de comunicare și încredere publică.** Pentru a asigura o implementare eficientă, reforma trebuie însoțită de un efort strategic de comunicare publică. Este necesar ca cetățenii să înțeleagă beneficiile directe ale amalgamării, impactul asupra serviciilor și



rațiunea deciziilor luate. Campaniile de informare trebuie să fie bazate pe fapte, rezultate și exemple pozitive, nu doar pe mesaje instituționale.