



CONGRESUL AUTORITĂȚILOR LOCALE DIN MOLDOVA

Str. Columna 106 A, Chișinău, Republica Moldova (secretariat)
Tel: 22-35-09, Fax: 22-35-29, mob. 079588547, info@calm.md, www.calm.md

Nr.75 din 11 martie 2026

Către: CANCELARIA DE STAT A REPUBLICII
MOLDOVA

Tel.: 022 250 483, e-mail: ion.prisacaru@gov.md

Aviz

la proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (îmbunătățirea mecanismului de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale) (număr unic 189/CS/2026)

1. Considerații generale

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative (îmbunătățirea mecanismului de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale) (*număr unic 189/CS/2026*), în continuare Proiect.

CALM a analizat prevederile Proiectului în cauză prin prisma respectării principiilor de organizare, funcționare și a intereselor autorităților administrației publice locale (APL), stabilind următoarele.

2. Legislația aplicabilă

- ❖ Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994;
- ❖ Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, publicată în ediția oficială "Tratate internaționale", 1999, volumul 14, pag.14;
- ❖ Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006;
- ❖ Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ – teritorială a Republicii Moldova
- ❖ Legea nr. 741/1996 despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova;
- ❖ Legea nr.225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale.

3. Constatări/obiectii

CALM, în rezultatul examinării Proiectului, Vă comunică următoarele.

I. ASPECTE CONCEPTUALE

1. În aspect conceptual atragem atenție că consultarea colectivității locale reprezintă un principiu constituțional (fundamental) și internațional în domeniul APL și autonomiei locale. Inclusiv atragem atenția că conform art. 5 din Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 „pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză **trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite.**”. Prin urmare, diminuarea reprezentativității și a votului calificat în cazul luării de decizii pe margine unei asemenea probleme importante cum ar fi amalgamarea voluntară, care evident are componentul cheie de modificare a

limitelor teritoriale, diminuează democrația locală și condiționează riscuri de amestec arbitrar a politicului în viața colectivităților locale.

2. PROIECTUL NECESITĂ A FI CONECTAT LA PROCESUL COMPLEX DE CONSOLIDARE A AUTONOMIEI LOCALE, CA UNICA SOLUȚIE ÎN CREAREA UNOR APL ȘI COMUNITĂȚI LOCALE PUTERNICE. ASTFEL SE IMPUN MODIFICĂRI:

2.1. În Strategia de reformă a administrației publice și documentele aferente:

- *stabilirea caracterului continuu al mecanismului de amalgamare voluntară de rând cu cooperarea intercomunitară;*
- *dublarea stimulentei financiare pentru localitățile care decid amalgamarea față de cele existente, care de asemenea trebuie consolidate în prealabil și permanent;*
- *menținerea acestor stimulente pe o perioadă de minimum 5 ani.*

Reforma administrației publice trebuie să fie un proces complex, orientat central-local, gradual, previzibil și motivant. Modificarea administrativ – teritorială trebuie să fie o consecință obiectivă și firească a unui proces evolutiv.

2.2. Reconfigurarea Guvernării Locale:

- *modificarea Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală în vederea reducerii numărului de consilieri locali, corelat proporțional cu populația, pentru eficientizarea procesului decizional și reducerea cheltuielilor administrative;*
- *clarificarea competențelor delegate versus competențe proprii, introducerea și realizarea principiului o competență- o sursă financiară;*
- *regionalizarea serviciilor specializate (urbanism, audit intern, juridic, etc.);*
- *Reducerea numărului de raioane;*
- *Crearea regiunilor de dezvoltare cu competențe administrative reale;*
- *Dezvoltarea orașelor poli de creștere și trecerea spre municipalizare.*

2.3. În legislația financiară și fiscală:

- *alocarea orașelor a 100 % din impozitul pe venit al persoanelor fizice (IVPF);*
- *alocarea a 50% din impozitul pe venit al persoanelor fizice la locul de trai;*
- *alocarea a minimum 20% din TVA către comunitățile rurale;*
- *alocarea a minimum 20% din impozitul pe venit al persoanelor juridice la locul de desfășurare a activității.*

Aceste măsuri ar consolida baza financiară a APL I și ar reduce dependența de transferurile cu destinație generală.

2.4. În legislația funciară:

- *simplificarea procedurii de delimitare a proprietății publice;*
- *finalizarea inventarierii patrimoniului public cu sprijinul PIEF.*

2.5. Politici salariale și creșterea atractivității funcției publice. Modificarea Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare:

- *stabilirea pentru personalul APL de nivelul I (funcții de conducere, execuție și demnitate publică) a unor valori de referință similare celor aplicabile agențiilor și autorităților administrative centrale.*
- *Instituirea spor de performanță instituțională pentru atragerea proiectelor din surse externe.*

Scopul este creșterea atractivității funcției publice locale și reducerea deficitului de personal calificat.

2.6. Crearea unui Fond de cofinanțare pentru Proiecte Europene și alte Stimulente.

Argumente: În lipsa acestui mecanism, numeroase primării riscă să piardă finanțări contractate, din cauza imposibilității asigurării contribuției proprii sau a fluxului de resurse financiare. Mărimea fondului poate fi 1-2% din Bugetul Public Național. De asemenea:

- *reducerea cofinanțării cu 50% a contribuției proprii la proiecte pentru UAT amalgamate sau care au Asociații intercomunitare;*
- *garanția menținerii investiției în fiecare localitate din UAT amalgamată;*
- *program național de formare pentru Primar, Viceprimar și Secretar.*

2.7. Acces la Registre și Inter conectivitate. Asigurarea accesului APL la:

- *Registrul de evidență a populației;*
- *Registrele de stare civilă;*
- *Registrul bunurilor imobile;*
- *Interconectarea acestora cu Sistemul de Colectare a Impozitelor și Taxelor Locale (SCITL).*

Aceste măsuri vor reduce birocrăția, vor elimina certificate redundante și vor crește eficiența administrativă.

2.8. Digitalizarea serviciilor publice locale. Se propune digitalizarea serviciilor APL I la prima etapă:

- *extrase din registrul gospodăriilor;*
- *certificate de evidență a persoanelor;*
- *extrase din registrul funciar;*
- *procuri pentru pensionari;*
- *documente permissive în construcții.*

Totodată, este necesară asigurarea funcționalității depline a platformelor e-APL, e-Management și e-Cancelarie și eliminarea certificatelor care dublează verificări existente în registre naționale.

II. ASPECTE PRIVIND CONȚINUTUL PROIECTULUI

3. Privind Art. I din Proiect (modificarea punctului 13¹ din Anexa la Legea nr. 741/1996 despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova). Prevederile Proiectului („sau denumirea selectată și aprobată de unitățile administrativ-teritoriale participante la procesul respectiv de amalgamare voluntară, în modul stabilit de Legea nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale”) nu corespund conceptului de sat, comună, oraș, municipiu ca unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi, conform sistemului de organizare administrativ – teritorială a statului. De exemplu conform art. 5 și 5¹ din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ – teritorială a Republicii Moldova comuna este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din două sau mai multe sate, care cuprinde populația rurală unită prin *comunitate de interese și tradiții, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice și demografice*. Satul în care își are sediul consiliul comunal este numit sat-reședință. Comuna poartă denumirea satului-reședință. *Prevederile în cauză creează incertitudini în organizarea administrativă, care are la bază tradiții istorice, condiții economice, etc. și urmează a fi excluse. În contextul celor menționate ar trebui de exclus și pct. 6 din Art. III.*

4. Privind Art. II din Proiect (modificarea art. 19 alin. (5) din Legea nr. 436/2006 „Deciziile privind inițierea revocării primarului și privind amalgamarea voluntară cu alte unități administrativ-teritoriale se adoptă cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși.”). **Nu**

susținem modificarea de la art. 19 alin. (5) din Legea 436/2006. Ținând cont de argumentele de la pct. 1 din prezenta și luând în calcul ca este o decizie de importanță majoră este necesar să fie cit mai reprezentativă, adică votul a două treimi din numărul de consilieri aleși. Respectiv se propune excluderea articolului.

5. Privind Art. III din Proiect.

5.1. Pct. 1 (Art. 2 din Legea 225/2023). *Considerăm că centrul administrativ al UAT amalgamate trebuie să rămână localitatea care este cel mai aproape de centrul geografic al teritoriului amalgamat, altfel vor fi îndepărtate serviciile publice și vor fi discriminate localitățile periferice, comparativ cu cele din centru (principiul subsidiarității). Referințele din nota informativă privind prestarea serviciilor publice în format electronic (CUPS-uri, etc.) ca panacee a îndepărtării serviciilor publice nu suferă nici o critică, deoarece acestea în majoritatea absolută sunt de natură administrativă și nemateriale. Însă există servicii publice vitale cu caracter material care pot fi prestate doar fizic/ material (cum ar fi asistență și protecție socială, medicală, reprezentare în/și a colectivității, ordine publică, cultură, odihnă, evenimente, servicii comunale, etc.). Este necesară o analiză a tuturor serviciilor publice prestate la nivel local, inclusiv delegate și care urmau să fie delegate (în rezultatul reformelor anterioare), pe tot parcursul vieții cetățeanului din colectivitatea locală.*

5.2. Pct. 2 (Art. 5 alin. (1) din Legea 225/2023). *Propunem excluderea, pe lângă litera c), și a literelor a) și b), adică privind numărul populației la fel ca și distanța și criteriul hotarului comun, respectiv colectivitatea locală va putea decide autonom conform specificului local.* **Argumente:** Peste 87% din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I au sub 3.000 de locuitori. În situația în care trei localități cu populație sub acest prag își exprimă voința de amalgamare, criteriul numeric actual devine un impediment artificial în realizarea procesului. Reforma trebuie să încurajeze asocierea voluntară, nu să o limiteze prin bariere demografice rigide. *De asemenea ar trebui să existe excepții de la criteriul hotarului administrativ comun* (cum ar fi în cazul municipalizării sau a „polilor de creștere”). În prezent acest criteriu limitează posibilitatea localităților rurale de a se amalgama cu orașe sau centre urbane dezvoltate, care dispun de infrastructură și servicii publice consolidate (apă-canal, salubritate, servicii sociale, urbanism). Reforma trebuie să urmărească funcționalitatea teritorială și accesul la servicii, nu exclusiv continuitatea geografică.

5.3. Pct. 3 (Art. 6 alin. (1) lit. b) din Legea 225/2023) - capacitate fiscală pe locuitor. *Propunem redefinirea capacității fiscale prin raportarea veniturilor proprii ale UAT la numărul populației cu domiciliul înregistrat.* **Argumentare:** În redacția actuală, metodologia nu reflectă realitatea fiscală, deoarece impozitul pe venit al persoanelor fizice (IVPF) nu este alocat integral la locul de trai al contribuabilului, distorsionând indicatorii reali de capacitate financiară.

5.4. Pct. 3 (Art. 6 completat cu alineatul (4) din Legea 225/2023: „(4) În cazul în care grupul de lucru comun agreează prin consens, confirmat ulterior prin deciziile privind amalgamarea voluntară aprobate de consiliile locale ale UAT participante la procesul respectiv de amalgamare voluntară, centrul administrativ al UAT amalgamate poate fi selectat prin derogare de la criteriile și procedura prevăzută la alin. (1)-(3).”). *Aceste prevederi creează incertitudini în procesul respectiv, atunci cel mai bine de exclus în general art. 6 (Criteriile de selectare a centrului administrativ al UAT amalgamate).*

5.5. Pct. 6 (excluderea lit. d) din art. 10 alin. (4) din Legea 225/2023). *Nu este clară intenția autorului de a exclude caracteristica economică a UAT, doar acest element reprezintă condiția de dezvoltare a UAT nou formate? Se propune de păstrat prevederea.*

5.6. Pct. 7 (completarea cu art. 10¹ (Denumirea UAT amalgamate) a Legii 225/2023) ar trebui de exclus în contextul celor menționate la pct. 3 din prezenta. Denumirea UAT reprezintă o chestiune logică și conceptuală și nu poate fi inventată, iar referințele la Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, nu sunt relevante.

5.7. Pct. 8 (Privind modificarea art. 11 din Legea 225/2023). În contextul celor menționate mai sus, privind asigurarea consultării efective și reprezentativității, modificările la alineatele (1) și (2) din art. 11 din Legea 225/2023 se propune de exclus. De asemenea, la articolul respectiv se propune de introdus prevederi privind consultarea publică prin referendum local.

Ținând cont de cele menționate, CALM NU SUSTINE Proiectul în redacția actuală, considerând că Proiectul exprimă o abordare unilaterală a unui astfel de proces complex cum ar fi fuziunea UAT. În Proiect se pune accent pe unele elemente riscante în aspectul democrației locale și interesul primordial al colectivității locale indiferent de mărime. Proiectul nu rezolvă problemele cheie privind fortificarea APL și necesită a fi revăzut substanțial conform celor propuse mai sus.

P.S. CALM solicită crearea unui grup de lucru pentru revizuirea și fortificarea Proiectului în contextul Reformei administrației publice, conform măsurilor descrise mai sus.

Cu respect,

Viorel FURDUI
Director Executiv al CALM



Ex: Viorel Rusu
Tel:(22)- 22-35-09