



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

FUNDAMENTELE CONCEPTUALE ALE VIZIUNII CALM PRIVIND REFORMA APL

**DACIA - o viziune strategică
pentru o Moldovă europeană, democratică
și descentralizată**

Mai 2026

Cuprins

ABREVIERI	4
I. ASPECTE INTRODUCTIVE	5
1.1 Contextul, istoricul și necesitatea reformei/modernizării administrației publice locale	5
1.2. Dilema definirii corecte a problemelor: delimitarea clară între cauze și efecte	6
1.3 Două paradigme al reformei APL din Republica Moldova - desființare sau revitalizare locală	7
1.4 Reforma APL în Republica Moldova - aspecte critice generale	8
II. REZUMATUL VIZIUNII CALM	9
2.1 Perspectivele, premisele și obiectivul central al reformei	9
2.2 Orientări strategice ale Modelului CALM	10
2.3 Principiile și obiectivele de bază ale reformei	10
2.3.1 Obiectivele reformei	11
2.3.2 Principiile de bază ale reformei.....	11
2.4 Principalele direcții și recomandări de politici pentru reforma administrației locale	12
2.5. Rezultate așteptate	13
III. Cadrul conceptual și constituțional al reformei	13
3.1 Descentralizarea: element cheie al creșterii economice și dezvoltării	13
3.2 Principiile directoare ale OCDE pentru o descentralizare eficientă	14
3.3 Carta Europeană a Autonomiei Locale și recomandările CALRCE	15
3.4. Fundamentele constituționale și normele dreptului internațional, care stau la baza organizării și funcționării administrației publice locale	16
3.4.1 Actele normative de bază	16
3.4.2 Statutul constituțional al administrației publice locale	16
3.4.3 Marja de apreciere a Parlamentului în cazul reformei APL	16
3.4.4 Principiul autonomiei locale	16
3.4.5 Autonomia financiară și bugetele locale	17
3.4.6 Consultarea APL prin structurile sale reprezentative	17
3.4.7 Descentralizarea administrativă	17
3.4.8 Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit	17
3.4.9 Consultarea cetățenilor în contextul amalgamării voluntare.....	17
IV. Descentralizare asimetrică – o abordare inteligentă și viabilă pentru Republica Moldova	17
V. Reevaluarea conceptuală a urbanizării în Reforma APL: între modernizarea ruralului și riscul ruralizării urbane	19

5.1 Distorsionarea Conceptului - Urbanizarea ca Migrație vs. Urbanizarea ca Standard de Viață	19
5.2. Riscul inversării paradigmei - ruralizarea mediului urban	19
VI. Organizarea administrativ-teritorială în viziunea CALM - o structură administrativă modernă, europeană și incluzivă	20
VII. Analiză comparativă internațională: modele, experiențe și riscuri	21
7.1 Modelul Europei de Est și al Caucazului (Georgia, Armenia, Ucraina)	22
7.1.1 Cazul Ucrainei – reforma de amalgamare (2014–2020).	22
7.1.2 Cazul Armeniei – reforma administrativ-teritorială.....	23
7.1.3 Un caz separat – Georgia.	23
7.1.4 Modelul Balcanilor de Vest (Serbia, Macedonia de Nord, Albania).	24
7.1.5 Modelul statelor Baltice (Estonia, Letonia, Lituania).....	25
7.1.6 Modelul statelor nordice (Danemarca, Suedia și Norvegia).....	26
7.2 Elemente utile pentru reforma din Republica Moldova.....	26
7.3 Riscurile sistemice ale copierii mecanice a modelelor externe.	27
7.4. Condițiile reformei	28
VIII. RECOMANDĂRI PRIVIND ACȚIUNILE CONCRETE DE IMPLEMENTARE A REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE (PLAN DE ACȚIUNI)	29
8.1 Descentralizarea și delimitarea competențelor și a atribuțiilor	29
8.2 Descentralizarea organizațională	30
8.3 Guvernare electronică locală	31
8.4. Descentralizarea financiară și economică	32
8.5. Reviuirea și reducerea controlului administrativ	37
8.6. Organizarea teritorială și amenajarea teritoriului	40
8.7. Consolidarea dialogului instituționalizat	41
<i>Anexa nr. 1. Direcții cheie în viziunea CALM pentru reforma / modernizarea administrației publice locale.....</i>	<i>42</i>
<i>Anexa nr. 2. Fundamentele constituționale și normele dreptului internațional, care stau la baza organizării și funcționării administrației publice locale (analiza juridică detaliată)</i>	<i>48</i>
<i>Anexa nr. 3 Analiza Conceptului de reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova.....</i>	<i>54</i>
<i>Anexa nr. 4. Conceptul CALM de municipalizare</i>	<i>62</i>

I. REZUMATUL VIZIUNII CALM

1.1 Perspectivele, premisele și obiectivul central al reformei

Prezentul document prezintă Viziunea Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM), privind reforma administrației publice locale (în continuare *Modelul CALM*), elaborat și dezvoltat de Congresul Autorităților Locale din Moldova în urma unor consultări extinse cu membrii asociației și cu experți recunoscuți în domeniu. Acesta include o analiză a situației actuale, viziune strategică de ansamblu, elementele și direcțiile prioritare ale reformei, precum și recomandări concrete și detaliate de politici publice.

Modelul CALM oferă o perspectivă profund fundamentată asupra reformei administrației publice locale (APL), valorificând standardele, metodele și expertiza internațională, precum și experiența și bunele practici dezvoltate atât în Republica Moldova, cât și în alte state europene. Modelul este ancorat puternic în Carta Europeană a Autonomiei Locale și în recomandările Consiliului Europei, integrând principiile bunei guvernări și ghidurile organizațiilor internaționale pentru o descentralizare eficientă. De asemenea, acesta se bazează pe constatări relevante din analiza comparativă și pe observațiile empirice de pe teren.

Cercetările comparative efectuate în statele europene demonstrează în mod clar că nici dimensiunea unităților teritoriale și nici reformele teritoriale în sine nu garantează automat autonomia locală. Autonomia locală reală depinde în mod direct de calitatea instituțiilor, de claritatea competențelor, de resursele decizionale și de soliditatea cadrului legal, nu doar de dimensiunea teritorială sau demografică a unităților administrative.

Din această perspectivă, CALM subliniază că Reforma Administrației Publice Locale nu trebuie redusă în mod simplist doar la aspectul administrativ-teritorial. Ea reprezintă un proces mult mai complex, care include un set întreg de elemente și dimensiuni esențiale - democratice, geografice, funcționale, organizatorice, economice, financiare, sociale, istorice, tradiționale, culturale, naționale, lingvistice și psihologice.

De asemenea, această reformă este una extrem de sensibilă din punct de vedere social și politic, deoarece afectează în mod direct comunitățile, modul curent de organizare a statului și echilibrul fragil dintre nivelurile de guvernare. Din acest considerent, în acest domeniu strategic, orice abordări grăbite, radicale și necalulate sau insuficient pregătite, comportă riscuri enorme de destabilizare socială și politică, devenind reversibilă, dar și **putând duce la discreditarea tuturor intențiilor și proceselor pozitive de europenizare și modernizare a țării**. Experiența negativă anterioară prin care Republica Moldova deja a trecut, trebuie cunoscută și însușită.

O premisă fundamentală a Modelului CALM este aceea că reforma locală nu poate fi privită sau implementată izolat. Ea trebuie să fie parte integrantă dintr-o transformare mai amplă și concomitentă a administrației publice centrale (APC), asigurând astfel coerență, eficiență și echilibru pe verticala puterii. Nu poate exista o reformă veritabilă a APL, fără o reformă structurală în paralel a APC, existând o interdependență strânsă în ceea ce privește repartizarea clară a competențelor și distribuirea echitabilă a resurselor. Din acest motiv, procesul necesită un ritm responsabil și etapizat. Pentru ca reforma să fie durabilă, ireversibilă și acceptată de societate, este nevoie de timp suficient pentru analiză de impact, consultare publică extinsă și obținerea unui consens politic și social cât mai larg.

Un obiectiv central al Modelului CALM este prezentarea unei viziuni clare, aplicabile și sustenabile pe termen lung, capabilă să consolideze autonomia (democrația) locală, să îmbunătățească performanța administrației și să sporească participarea cetățenilor la procesul decizional. Modelul urmărește crearea unui cadru instituțional stabil și predictibil, care să asigure o viziune de jos în sus, alinierea la strategiile Consiliului Europei pentru bună guvernare și inovare la nivel local, evidențiind că lipsa resurselor nu reprezintă un argument valid împotriva descentralizării, ci o dovadă a necesității stringente de reformă.

Măsurile propuse de CALM consolidează în mod integrat toate cele trei dimensiuni interconectate ale descentralizării – politică, administrativă și financiară – și prevăd perioade rezonabile de tranziție pentru implementare.

1.2 Orientări strategice ale Modelului CALM

Orice reformă administrativă structurală riscă să eșueze dacă este ghidată exclusiv de interese conjuncturale sau de o logică pur matematică de economisire a resurselor. Viziunea CALM se fundamentează pe un set de orientări strategice menite să asigure echilibrul fragil dintre eficiența administrativă și reprezentarea democratică a colectivităților locale (paradigma „revitalizării locale +asocierea serviciilor”). Aceste linii directoare sunt concepute ca un ghid de bune practici europene și principii de protecție a autonomiei locale, garantând că nicio schimbare de hotare nu se va face în detrimentul calității vieții cetățenilor.

- **Echilibrul între reprezentarea locală directă și eficiența funcțională**, fără a sacrifica identitatea comunităților - **prin păstrarea statutului juridic, a primarului și consiliului local, în timp ce eficiența economică se obține prin cooperare/asociere intercomunitară, responsabilă de gestionarea serviciilor complexe și atragerea de resurse externe.**
- **Mai întâi servicii și condiții, apoi reorganizare** – lichidarea primăriilor sau modificarea hotarelor trebuie să vină doar după ce cetățenii beneficiază de servicii publice consolidate și infrastructură adecvată.
- **Legitimitate democratică și consens social** – reforma trebuie să fie discutată și consultată deschis, cu implicarea comunităților și a autorităților locale.
- **Valoare publică măsurabilă** – rezultatele trebuie să fie vizibile și cuantificabile: servicii mai bune, mai rapide, mai ieftine.
- **Autonomie locală administrativă și financiară reală** – autoritățile locale trebuie să dispună de competențe reale și resurse financiare corespunzătoare.
- **Nediscriminare și echitate teritorială** – reforma nu trebuie să creeze comunități marginalizate, ci să asigure acces egal la servicii.
- **Corelarea cu reforma administrației centrale** – reforma locală trebuie să fie însoțită de modernizarea administrației centrale, pentru a evita blocajele și suprapunerile.
- **Ritm responsabil și etapizat cu evaluare sistematică** – o reformă bună necesită timp, planificare și implementare graduală, fundamentată pe analize de impact periodice.

1.3 Principiile și obiectivele de bază ale reformei

Pentru a transpune orientările strategice în rezultate concrete, Modelul CALM fixează o serie de principii și obiective clare, măsurabile și orientate direct spre sprijinirea comunităților locale. Întrucât fragmentarea și capacitatea instituțională redusă - reprezintă vulnerabilități istorice ale sistemului administrativ autohton, stabilirea acestor priorități urmărește transformarea primăriilor în poli reali de dezvoltare. Principiile și obiectivele de mai jos nu vizează doar simplificarea procedurilor juridice, ci edificarea unui ecosistem administrativ flexibil, capabil să răspundă cerințelor modernizării și integrării europene.

1.3.1 Obiectivele reformei

Obiectivele reformei administrației publice locale trebuie să fie centrate pe cetățean și comunitate, nu pe comoditatea administrativă. Ele urmăresc consolidarea democrației locale, asigurarea accesului echitabil la servicii și crearea unor colectivități viabile financiar și administrativ.

- Prioritatea intereselor omului și comunităților locale – confortul și bunăstarea cetățenilor, nu simpla eficiență administrativă.
- Consolidarea democrației, autogovernării și autonomiei locale – protecție împotriva riscului de revenire la „verticala puterii”.
- Respectarea și protejarea drepturilor omului – garantarea standardelor democratice și constituționale.
- Aplicarea principiului subsidiarității (Carta Europeană a Autonomiei Locale) – servicii publice prestate de autoritățile cele mai apropiate de cetățean.
- Acces la servicii publice diversificate și calitative – indiferent de mărimea localității sau numărul de populație.
- Stoparea/încetinirea depopulării comunităților rurale și urbane – oferirea de perspective și speranță pentru revitalizarea satelor.

- Asigurarea reprezentării directe a cetățenilor – egalitate și echitate în accesul la servicii și în exercitarea drepturilor constituționale.
- Crearea unui sistem administrativ-teritorial flexibil și eficient – focusat pe cetățean, democrație locală și identitate comunitară.
- Consolidarea capacităților financiare și administrative ale APL – reducerea dependenței de subvenții și creșterea capacității de autofinanțare.
- Creșterea eficienței prin instrumente de asociere și cooperare intercomunitară – adaptate la necesitățile locale.
- Garantarea autonomiei decizionale – deciziile să fie luate cât mai aproape de cetățean.
- Informatizarea sistemului și simplificarea procedurilor administrative – digitalizare și reducerea birocrăției.

1.3.2 Principiile de bază ale reformei

Principiile reformei definesc modul în care aceasta trebuie implementată: gradual, transparent, incluziv și adaptat realităților Republicii Moldova. Ele reprezintă garanția că reforma nu va fi impusă mecanic, ci construită organic, cu participarea tuturor actorilor relevanți. În special, menționăm următoarele principii de bază:

- Recunoașterea necesității unei reforme veritabile – bazată pe descentralizare reală, nu pe amalgamări grăbite.
- Pregătirea minuțioasă și asigurarea condițiilor vitale – infrastructură, comunicații, ghișeu unic, e-guvernare.
- Flexibilitate și complexitate – oferirea de alternative și dreptul APL de a decide.
- Caracter voluntar și consens social/politic larg – evitarea impunerii și a radicalismului.
- Evoluție etapizată – reformă graduală, adaptată realităților.
- Incluziune – implicarea tuturor actorilor relevanți: CALM, APL, APC, societatea civilă, mediul de afaceri, mediul academic, parlamentari, partide politice, minorități și grupuri vulnerabile.
- Elaborarea de soluții proprii – conectate la realitățile Republicii Moldova.
- Transparență și dezbatere publică largă – consultări autentice cu cetățenii și CALM.
- Dialog permanent cu APL și CALM – parteneriat instituțional constant.
- Evaluare continuă pe baza datelor și informațiilor reale – monitorizarea impactului reformei.
- Evitarea abordărilor radicale și aventurilor peste noapte – reformă responsabilă și adaptată.

1.4 Principalele direcții și recomandări de politici pentru reforma administrației locale

În viziunea CALM, reforma administrației publice locale trebuie să fie sustenabilă, etapizată și consensuală, conectată la realitățile Republicii Moldova și la principiile europene. Ea urmărește consolidarea autonomiei democratice, creșterea capacității administrative și stimularea cooperării intercomunale, evitând costurile sociale și politice ale reformelor impuse.

Pentru transpunerea în practică a obiectivelor și asigurarea unei tranziții administrative de succes, CALM propune un pachet coerent de recomandări politice și măsuri sectoriale concrete. Aceste propuneri au fost formulate de jos în sus, colectând expertiza aleșilor locali și a specialiștilor, și sunt corelate cu bunele practici ale statelor membre ale Uniunii Europene. Ele oferă soluții aplicabile atât pentru consolidarea financiară curentă, cât și pentru redesenarea de substanță a sistemului de guvernare pe mai multe niveluri în Republica Moldova. În special, Viziunea/Modelul CALM propune următoarele direcții și recomandări prioritare:

- **Autonomie și democrație locală** - transfer real de competențe, descentralizare fiscală, revizuirea sistemului financiar și discreție organizațională. Reforma trebuie să garanteze capacitatea de decizie și gestionare a APL, fără reducerea drastică a numărului de unități administrativ-teritoriale.
- **Reformă teritorială graduală și voluntară** - implementare etapizată, sprijin pentru cooperarea intercomunitară și fuziuni benevole, revizuirea rolului raioanelor prin regionalizare și crearea unor regiuni veritabile (NUTS 2), capabile să gestioneze fonduri europene.

- **Municipalizare și poli de dezvoltare (modelul mun. Chișinău)** - creșterea rolului orașelor-centre raionale, ca poli regionali/microregionali, transformarea lor în municipii extinse, coordonând comunitățile din jur și oferind servicii publice modernizate.
- **Asociere și cooperare intercomunitară:** promovarea pe scară largă a formelor de asociere și cooperare, ca instrumente principale pentru creșterea capacității administrative, furnizarea serviciilor publice complexe și accesul la fonduri naționale și europene. Satele își păstrează primăria și consiliul local, iar statul trebuie să înlocuiască logica punitivă cu stimulente – granturi de coeziune pentru comunitățile care își unifică voluntar serviciile.
- **Clarificarea competențelor și descentralizare asimetrică** - stabilirea unor mecanisme clare de coordonare între niveluri de autogovernare și între autorități, codificarea atribuțiilor în legislație conform principiilor OCDE și ale Consiliului Europei (subsidiaritate, proporționalitate, corespondență). Astfel încât descentralizarea să fie flexibilă și adaptată contextului local, promovând o guvernare eficientă pe mai multe niveluri.
- **Revizuirea și consolidarea sistemului de dezvoltare regională și accesului la fonduri.** Întărirea, revizuirea și dezvoltarea capacităților instituționale ale Agențiilor de Dezvoltare Regională (ADR) și consolidarea instrumentelor de cofinanțare și prefinanțare pentru proiecte europene, pentru a sprijini eficient APL-urile în reducerea disparităților teritoriale.
- **Infrastructură și e-guvernare** - prioritizarea investițiilor în conectivitate rutieră și digitală, dezvoltarea serviciilor electronice pentru reducerea birocrăției și creșterea accesibilității.
- **Protecția administrației locale** - limitarea controalelor abuzive, menținerea echilibrului între responsabilitate și legalitate, protejarea funcționarilor conform Cartei Europene a Autonomiei Locale.
- **Participare civică și capital social** - politici bazate pe date empirice, consultări publice și implicarea colectivităților locale pentru diversificarea opțiunilor și acceptarea largă a reformei.

Următoarele secțiuni în textul prezentului document abordează principalele elemente și aspecte conceptuale în viziunea CALM, ale reformei descentralizării, cu argumente și pledoarie pentru autorități locale fortificate prin descentralizare efectivă și autonomie reală, fundamentele constituționale, direcțiile cheie (anexa nr. 1) în Modelul CALM pentru reforma / modernizarea administrației publice locale și recomandările de acțiuni concrete de implementare a reformei/modernizării administrației publice locale.

1.5. Rezultate așteptate

Implementarea integrală a Modelului CALM urmărește transformarea administrației publice locale din Republica Moldova într-un sistem eficient, democratic și rezilient, capabil să răspundă nevoilor colectivităților locale. Starea țintă vizează următoarele **rezultate structurale**:

1. Autonomie locală reală și funcțională - autoritățile locale dispun de competențe clar delimitate, resurse financiare proporționale și libertate decizională reală, fără interferențe nejustificate din partea autorităților centrale. Ponderea veniturilor proprii în bugetele locale atinge minimum 40%.
2. Primării fortificate și profesioniste - aparatul administrativ local este profesionalizat, remunerat echitabil și capabil să planifice și să implementeze politici publice adaptate specificului comunitar, inclusiv prin utilizarea instrumentelor de e-guvernare și m-guvernare.
3. Democrație locală consolidată - cetățenii participă activ la procesul decizional local, mecanismele de consultare publică sunt instituționalizate și funcționale, iar transparența în gestionarea resurselor publice locale este garantată prin sisteme de monitorizare cu indicatori clari.
4. Teritoriu echilibrat și coeziv - disparitățile de dezvoltare între unitățile administrativ-teritoriale sunt reduse prin mecanisme transparente de egalizare fiscală, cooperare intercomunitară funcțională, delegare administrativă și poli de creștere regionali consolidați.
5. Aliniere la standardele europene - sistemul de administrație publică locală al Republicii Moldova respectă integral prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și recomandările Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei, constituind un fundament solid pentru procesul de integrare europeană.