



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.320 din 18 septembrie 2026

Ministerul Infrastructurii
și Dezvoltării Regionale
secretariat@midr.gov.md
veronica.esanu@midr.gov.md

copie:
Cancelaria de Stat
cancelaria@gov.md

AVIZ

*la proiectul de hotărâre a Guvernului pentru modificarea Metodologiei de
amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea
Guvernului nr. 925/2023 (număr unic 891/MIDR/2026)*

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) a examinat adresarea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. DGPȘG-2870-18-69-2058 din 07.09.2026, privind avizarea proiectului de hotărâre pentru modificarea Metodologiei de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 (număr unic 891/MIDR/2026), în continuare - Proiectul.

1. Prin conținutul său, Proiectul modifică modalitatea de gestionare și de transferare a resurselor din Fondul de amalgamare voluntară a localităților, inclusiv a stimulentului cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii (pct. 91 subpct. 2) și, prin corelare, a regimului aplicabil stimulentului cu destinație generală pentru susținerea bugetelor locale (pct. 91 subpct. 3), și introduce o Anexă nr. 4 – Regulamentul cu privire la organizarea procedurii de evaluare, aprobare și implementare a proiectelor de infrastructură cu finanțare din Fond.

CALM constată că modalitatea aleasă de reglementare a acestei proceduri, așa cum este configurată în Proiect, nu este una neutră din punct de vedere tehnic, ci **produce o schimbare substanțială a titularului controlului asupra resurselor cuvenite UAT amalgamate, cu efecte retroactive asupra unor situații juridice deja constituite, precum și o diminuare semnificativă a autonomiei locale.**

2. Proiectul prezintă temeiuri clare de neconstituționalitate și constituie o abatere manifestă de la principiile statului de drept statuat de Art. 1 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova!

Proiectul modifică, deci, ulterior adoptării deciziilor de amalgamare de către consiliile locale, chiar regimul juridic al resurselor pentru care aceste UAT-uri s-au angajat într-un proces ireversibil de reorganizare – **înlocuind (și încă prin act normativ inferior legii) alocarea necondiționată către bugetul local, aflată la discreția consiliului local, cu un**

mecanism de finanțare condiționată, controlat de autorități terțe (MIDR și ADR), care nu existau ca actori decizionali la momentul deciziilor de amalgamare.

O asemenea intervenție normativă, aplicată unor situații juridice cu valențe constituționale deja constituite, încalcă simultan:

(i) principiul neretroactivității legii (art. 22 din Constituție), întrucât atașează condiții și proceduri noi unor drepturi născute sub imperiul reglementării anterioare;

(ii) principiul securității raporturilor juridice și al protecției încrederii legitime, **componente ale statului de drept**, prin înșelarea speranței legitime pe care UAT amalgamate au avut-o, în mod rezonabil, cu privire la controlul propriu asupra resurselor promise; și

(iii) principiul autonomiei locale garantat de art. 109 din Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale, prin substituirea competenței decizionale a consiliilor locale cu competența unor autorități centrale/deconcentrate, mergând, în cazul „Modalității II” din Proiect, până la preluarea de către ADR a calității de autoritate contractantă în locul UAT.

Cumulul acestor vicii nu constituie simple neajunsuri de tehnică legislativă, ci afectează însăși legitimitatea constituțională a mecanismului propus, motiv pentru care CALM solicită retragerea Proiectului în forma actuală și reelaborarea lui, cu respectarea principiilor statului de drept.

Constituția Republicii Moldova statuează:

„Articolul 66

Atribuțiile de bază

Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

h) aprobă bugetul statului și exercită controlul asupra lui.

Articolul 131

Bugetul public național

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, **aprobării Parlamentului**. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre **aprobare Parlamentului**”.

Legea Nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale prevede:

„Articolul 2. Noțiuni generale

În sensul prezentei legi, următoarele noțiuni semnifică:

stimulente financiare – **transferuri cu destinație generală și specială efectuate către unitățile administrativ-teritoriale amalgamate** sau, după caz, către UAT ale căror consilii locale au adoptat decizii privind inițierea sau participarea la procesul de amalgamare voluntară, în scopul dezvoltării și/sau îmbunătățirii infrastructurii și serviciilor publice în unitățile administrativ-teritoriale amalgamate și în scopul susținerii bugetelor acestora. Stimulentele financiare sunt acordate din Fondul de amalgamare voluntară a localităților, precum și din alte fonduri naționale și surse bugetare.

Articolul 16. Suportul financiar pentru amalgamarea voluntară

(1) În scopul susținerii procesului de amalgamare voluntară și acordării stimulentei financiare UAT amalgamate, pentru perioada 1 ianuarie 2024 – 31 decembrie 2030 se instituie Fondul de amalgamare voluntară a localităților. **Mărimea Fondului de amalgamare voluntară a localităților este stabilită prin legea anuală a bugetului de stat.**

(2) **Mijloacele Fondului de amalgamare voluntară a localităților se utilizează exclusiv pentru acordarea următoarelor tipuri de stimulente financiare către UAT**

amalgamate sau, după caz, către UAT care au inițiat procesul de amalgamare voluntară:

a) transferuri cu destinație specială pentru pregătirea procesului de amalgamare voluntară;

b) transferuri cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate;

c) transferuri pentru susținerea bugetelor UAT amalgamate”.

Legea Nr. 397/2003 privind finanțele publice locale prevede:

„Articolul 1. Noțiuni principale

În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noțiuni principale:

transferuri cu destinație generală - mijloace financiare alocate, conform prevederilor legale, în sumă absolută, cu titlu definitiv, de la bugetul de stat la bugetele locale pentru finanțarea domeniilor proprii de activitate ale autorităților administrației publice locale;

transferuri cu destinație specială – mijloace financiare alocate, conform prevederilor legale, în sumă absolută, cu titlu condiționat, de la bugetul de stat și/sau de la alte bugete la bugetele locale pentru asigurarea exercitării funcțiilor publice sau în alte scopuri speciale”.

Legea Nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale prevede:

„Articolul 35. Relațiile între bugetul de stat și bugetele locale

(1) Relațiile între bugetul de stat și bugetele locale se realizează prin:

a) transferuri cu destinație generală;

b) transferuri cu destinație specială.

(2) Mecanismul, criteriile și modul de stabilire a transferurilor interbugetare se reglementează de legislația privind finanțele publice locale și de alte acte normative.

(3) Transferurile cu destinație specială utilizate contrar destinației, constatate în urma controalelor efectuate de către organele abilitate, se restabilesc la bugetul de stat. Concomitent, Ministerul Finanțelor se autorizează să reducă cu suma respectivă volumul transferurilor cu destinație specială aprobat în legea bugetară anuală”.

Legea Nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale prevede că **Mijloacele Fondului de amalgamare voluntară a localităților sunt stabilite prin legea anuală a bugetului de stat, aprobat de Parlament** și se utilizează exclusiv pentru acordarea următoarelor tipuri de stimulente financiare către UAT amalgamate sau, după caz, către UAT care au inițiat procesul de amalgamare voluntară:

- transferuri cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate;

- transferuri cu destinație generală pentru susținerea bugetelor UAT amalgamate.

Atât transferurile cu destinație specială cât și cele cu destinație generală sunt relații între bugetul de stat și bugetele locale, prin care mijloace financiare prevăzute în legea bugetului de stat sunt alocate, conform prevederilor legale, direct de la bugetul de stat și/sau de la alte bugete, la bugetele locale.

Reieșind din statuările constituționale și prevederile legale precitate, mecanismul, criteriile și modul de stabilire a transferurilor interbugetare pot fi reglementate în exclusivitate prin acte normative adoptate de către Parlament (Guvernul le propune spre aprobare Parlamentului, nu le aprobă el însuși).

Guvernul prin intermediul Cancelariei de Stat și a Ministerului Finanțelor - are la îndemână instrumentul legal (art. 35 alin. (3) din Legea Nr. 181/2014) prin care „transferurile cu destinație specială utilizate contrar destinației, constatate în urma controalelor efectuate de către organele abilitate, se restabilesc la bugetul de stat”.

Prin urmare, utilizarea mijloacelor financiare din transferurile cu destinație specială „pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate” - anume pentru proiectele care au fost stabilite în comun de UAT în perioada de amalgamare voluntară – deja se află sub controlul prevăzut de lege al autorităților centrale care exercită controlul administrativ de legalitate (Cancelaria de Stat) și controlul bugetar-financiar (Ministerul Finanțelor), fără a mai fi necesare „filtre” suplimentare.

3. Argumentăm în detaliu, *infra*, obiecțiile de fond privind conformitatea proiectului cu principiile statului de drept.

3.1. Schimbarea modalității de transferare a resurselor și înlăturarea speranței legitime a UAT de a controla resursele deja "câștigate" prin amalgamarea voluntară.

Potrivit reglementării în vigoare (Metodologia aprobată prin HG nr. 925/2023, pct. 113, 116 și 117, în redacția actuală), UAT amalgamate voluntar beneficiază de transferul cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii, alocat *ex officio* de Cancelaria de Stat, la data confirmării rezultatelor alegerilor locale noi în UAT amalgamată sau la data intrării în vigoare a legii de modificare a Legii nr. 764/2001. Utilizarea acestor mijloace se face potrivit programelor de dezvoltare anuale și multianuale ale UAT amalgamate, adică **la decizia autonomă a consiliului local nou-ales, în cadrul domeniilor generale prevăzute de Metodologie.**

Proiectul înlocuiește acest mecanism de alocare automată și necondiționată cu un mecanism de finanțare condiționată, individualizată pe proiect, gestionat centralizat: resursele nu mai sunt „transferate” către bugetul local pentru a fi gestionate de consiliul local, ci sunt „alocate de MIDR prin intermediul ADR”, exclusiv pentru proiecte de infrastructură depuse, evaluate, aprobate și, într-o parte a cazurilor, implementate de ADR însăși (pct. 113 nou, coroborat cu întregul Regulament din Anexa nr. 4) - un mecanism relativ similar cu programele anterioare „Satul European”, „Europa este aproape” ș.a.

UAT care au parcurs deja procedura de amalgamare voluntară în temeiul Metodologiei actuale (127 de clustere, 431 UAT, aproximativ 777,3 mii de locuitori, conform propriei note de fundamentare a Proiectului) **au adoptat decizii de dizolvare/comasare având ca reper inclusiv perspectiva certă a controlului asupra resurselor cu destinație specială, transferate spre bugetele locale și gestionate la discreția consiliilor locale.** Această perspectivă a constituit un element esențial, dacă nu determinant, al deciziei UAT de a se angaja într-un proces ireversibil (având în vedere că amalgamarea implică, de regulă, dizolvarea autorităților publice locale existente).

Modificarea, ulterior adoptării deciziilor de amalgamare, a modalității de transfer și de control asupra aceluiași resurse – de la un transfer necondiționat către bugetul local, la o finanțare pe bază de proiect, condiționată, aprobată și, după caz, implementată de o autoritate/instituție terță (MIDR/ADR) – constituie **o înșelare a așteptării legitime pe care UAT amalgamate au avut-o cu privire la regimul juridic al resurselor pentru care s-au angajat în procesul de amalgamare voluntară.**

3.2. Încălcarea principiului neretroactivității actelor normative.

Potrivit Art. 22 din Constituția Republicii Moldova și art. 3 și 7 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, **un act normativ nu poate retroactiva și nu poate afecta drepturile dobândite sau situațiile juridice constituite anterior intrării sale în vigoare, cu excepția cazurilor expres și limitativ prevăzute de lege** (legea penală/contravențională mai favorabilă).

Deciziile de amalgamare voluntară adoptate de consiliile locale în temeiul Legii nr. 225/2023 și al Metodologiei aprobate prin HG nr. 925/2023, în redacția în vigoare la data adoptării lor, au generat o situație juridică constituită, incluzând dreptul UAT amalgamate de a beneficia de transferul cu destinație specială în condițiile prevăzute la acel moment (alocare *ex officio*, și utilizare potrivit programelor de dezvoltare proprii ale UAT). Aplicarea noului mecanism – inclusiv a criteriilor de eligibilitate, a Regulamentului din Anexa nr. 4 și a competențelor MIDR/ADR nou-institute – acestor situații deja constituite, **echivalează cu o aplicare retroactivă a Proiectului asupra unor raporturi juridice care își au izvorul (decizia de amalgamare voluntară) sub imperiul reglementării anterioare.**

CALM atrage atenția că simplul fapt că plata efectivă a sumelor nu a avut încă loc nu înlătură caracterul retroactiv al intervenției, întrucât **dreptul (interesul legitim) la transfer în condițiile promise s-a născut odată cu decizia de amalgamare, iar nu odată cu plata;** modificarea condițiilor de exercitare a acestui drept, pentru fapte/decizii deja consumate, afectează chiar substanța dreptului dobândit.

3.3. Încălcarea principiului securității raporturilor juridice și al protecției încrederii legitime.

Securitatea raporturilor juridice și protecția încrederii legitime sunt componente ale principiului statului de drept statuat de Art. 1 alin. (3) din Constituție. Aceste principii impun ca normele care guvernează accesul la resurse publice pe care un subiect de drept s-a bazat, în mod rezonabil, la momentul adoptării unei decizii ireversibile, să nu fie modificate ulterior în sens restrictiv sau condiționat.

Din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, așa cum a fost interpretat constant de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (a se vedea, cu titlu ilustrativ, cauzele *Kopecký împotriva Slovaciei* și *Pine Valley Developments împotriva Irlandei*), o „speranță legitimă” de a obține o valoare patrimonială poate constitui, în anumite condiții, un „bun” protejat, atunci când aceasta se sprijină pe o bază suficientă în dreptul intern – cum este cazul unui drept la transfer, prevăzut expres de o lege în vigoare, ce urma să se nască la un moment obiectiv determinat (confirmarea alegerilor locale/intrarea în vigoare a legii de reorganizare teritorială).

Proiectul, prin înlocuirea integrală a acestui regim cu unul discreționar și condiționat, subordonat aprecierii unei Comisii de coordonare și unui minister care nu erau parte a mecanismului la data deciziilor de amalgamare, **afectează exact această speranță legitimă a UAT deja amalgamate.**

3.4. Atingere adusă autonomiei locale prin interpunerea unor terți (MIDR și ADR) în circuitul de transfer al resurselor cuvenite UAT.

Art. 109 din Constituție și Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă consacră principiul autonomiei locale, inclusiv autonomia financiară – dreptul autorităților publice locale de a dispune, în limitele legii, de resursele proprii, în vederea exercitării atribuțiilor lor. Art. 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede expres dreptul colectivităților locale la resurse proprii adecvate, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.

Regulamentul din Anexa nr. 4 introduce, în circuitul unei resurse care, potrivit reglementării actuale, ar reveni bugetului local, doi actori centrali/deconcentrați noi cu competențe decizionale directe asupra proiectelor și plăților: MIDR (autoritate publică centrală, care aprobă Ghidul solicitantului, componența Comisiei de coordonare, lista de proiecte, planul anual de finanțare și solicitările de plată) și ADR (structuri deconcentrate, care evaluează, iar în cadrul „Modalității II” devin ele însele autoritate contractantă, semnând contractele de achiziții publice, efectuând plățile către operatorii economici și predând ulterior investiția UAT).

Atragem atenția totodată și la faptul relevant că, Comisia de coordonare (pct. 6.3 din Regulament) este compusă exclusiv din reprezentanți ai MIDR, ADR, Cancelariei de Stat și Ministerului Finanțelor – niciun reprezentant al autorităților publice locale / al structurilor lor reprezentative nu are calitate de membru; primarii sunt doar „invitați”, fără drept de vot, și numai atunci când se examinează propriul dosar.

Prin urmare, o resursă financiară care, în absența Proiectului, ar fi intrat direct în bugetul local, spre a fi gestionată de consiliul local ales, devine, prin Proiect, o resursă gestionată printr-o procedură administrativă centralizată, în care **decizia finală privind lista de proiecte, cuantumul și modalitatea de implementare aparține unui minister (autorități centrale) și structurilor sale deconcentrate.**

O asemenea reconfigurare instituțională, care deplasează centrul de decizie și de control asupra unor resurse cuvenite UAT amalgamate dinspre consiliul local înspre o autoritate centrală și structurile sale teritoriale, constituie **o diminuare a autonomiei locale financiare și decizionale, cu atât mai gravă cu cât vizează UAT care tocmai au parcurs un proces complex de reorganizare, bazat, între altele, pe promisiunea consolidării capacității lor administrative proprii și așteptările populației.**

3.5. Tratat diferentiat nejustificat între UAT, prin criteriul „experienței relevante demonstrate” (pct. 33 din Regulament).

Atragem, totodată, atenția la faptul relevant că Regulamentul condiționează păstrarea calității de autoritate contractantă (Modalitatea I) - de implementarea, în ultimii 5 ani, a cel puțin unui proiect de investiții capitale finalizat și recepționat, în valoare de minimum 50% din valoarea noului proiect, precum și de existența personalului propriu cu atribuții în achiziții publice.

Acest criteriu riscă să excludă sistematic exact acele UAT mici și rurale care s-au angajat în amalgamare, printre altele, din lipsa capacității administrative și financiare proprii de a implementa investiții de anvergură – UAT cărora Proiectul le retrage, în loc să le consolideze, autonomia decizională asupra propriilor investiții.

3.6. Deficit de consultare instituțională și de analiză de impact.

Nota de fundamentare a Proiectului nu conține nicio evaluare a impactului asupra autonomiei locale și bugetelor locale (secțiunea 4.1 „Impactul asupra sectorului public” se limitează la impactul asupra instituțiilor centrale implicate), deși **modificarea afectează în mod direct și substanțial regimul juridic al resurselor bugetelor locale.** De asemenea, deși secțiunea 6 a notei de fundamentare menționează consultări cu primarii unităților administrativ-teritoriale, aceasta nu menționează o consultare instituțională prealabilă cu structurile reprezentative ale autorităților publice locale, în modul stabilit de Legea nr. 436/2006.

4. Alte obiecții de fond, la care atragem atenția:

4.1. Pct. 113 (nou): eliminarea reperului „confirmării rezultatelor alegerilor locale noi” ca moment al disponibilizării resurselor (păstrat doar reperul intrării în vigoare a legii de modificare a Legii nr. 764/2001) schimbă momentul obiectiv la care UAT amalgamate se puteau aștepta să acceseze resursele, cu efecte asupra planificării lor bugetare.

4.2. Pct. 24.2 din Regulament: excluderea de la finanțare a remunerării personalului autorităților publice locale, chiar și pentru activitățile de gestionare directă a proiectelor (Modalitatea I), este disproporționată și poate descuraja UAT de la a opta/a fi eligibile pentru Modalitatea I, favorizând indirect Modalitatea II (implementare de către ADR).

4.3. Pct. 48 din Regulament: posibilitatea ADR de a rezoluționa unilateral contractul de finanțare și de a obliga beneficiarul la restituirea sumelor, fără o procedură contradictorie sau o cale de atac expres reglementată, ridică probleme sub aspectul dreptului la apărare al UAT beneficiare.

Finalmente, **CALM** solicită **Cancelariei de Stat și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale** retragerea Proiectului în forma actuală și reelaborarea lui, cu respectarea principiilor statului de drept.

Cu respect,

Viorel FURDUI

Director Executiv al CALM



Ex.: Igor Cristal, expert CALM