



GUVERNUL  
REPUBLICII MOLDOVA



# CONCEPTUL DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

2026

## CUPRINS:

<b>Acronime</b>	<b>3</b>
<b>DE CE REFORMA NU MAI POATE FI AMÂNATĂ</b>	<b>4</b>
1. O limitare structurală, nu o problemă de voință	4
2. Comunitățile mici merită mai mult	4
3. Situația demografică amplifică urgența reformei	5
4. Moldova nu poate rata fondurile europene	6
5. Reforma protejează comunitățile	6
6. Fereastra de oportunitate	6
<b>SUMARUL INTERVENȚIILOR PROPUSE:</b>	<b>7</b>
<b>Primării puternice - comunități dezvoltate</b>	<b>7</b>
<b>OBIECTIVUL 1</b>	<b>9</b>
<b>Primării puternice prin consolidare administrativ-teritorială</b>	<b>9</b>
1. Dimensiunea fragmentării: multă birocratie și puțină capacitate pentru servicii și investiții	9
2. Situația demografică: o problemă structurală care se adâncește	12
3. De ce instrumentele actuale nu sunt suficiente	12
4. Ce propunem: trei intervenții structurale și complementare	13
<b>OBIECTIVUL 2</b>	<b>18</b>
<b>Primării puternice prin autonomie financiară sporită</b>	<b>18</b>
1. Radiografia financiară: ce ascund cifrele agregate	18
2. Prețul fragmentării administrativ-teritoriale și al constrângerilor financiare: servicii publice inaccesibile	24
3. De ce soluțiile parțiale nu funcționează: limitele abordărilor tehnice	24
4. Ce propunem: îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale	25
<b>OBIECTIVUL 3</b>	<b>28</b>
<b>Primării puternice prin capacitate instituțională reală</b>	<b>28</b>
1. Achizițiile publice: deficite sistemice la toate dimensiunile	28
2. Paradoxul planificare - implementare: proiecte identificate, dar neimplementate	29
3. De ce soluțiile actuale nu funcționează: limitele abordărilor tehnice	30
4. Ce propunem: un pachet coerent de măsuri pentru consolidarea capacității instituționale	30
<b>OBIECTIVUL 4</b>	<b>34</b>
<b>Primării puternice prin transparență, servicii accesibile și cetățeni implicați</b>	<b>34</b>
1. Deficitul de transparență și participare: datele care obligă la acțiune	34
2. Primăria digitală: rolul în transparență și participare	35
3. Ce propunem: un pachet integrat pentru buna guvernare locală	36
<b>CE URMEAZĂ?</b>	<b>40</b>
<b>CALENDARUL REFORMEI</b>	<b>44</b>

## Acronime

APC - Autorități publice centrale

APL - Autorități publice Locale

BNS - Biroul Național de Statistică

BPN - Bugetul Public Național

CUPS - Centrul Unificat de Prestare a Serviciilor Publice

INAMP - Institutul Național de Administrație și Management Public

IVPF - Impozitul pe venit al persoanelor fizice

IVPJ - Impozitul pe venit al persoanelor juridice

FSF - Fondului de susținere financiară

PIB - Produsul Intern Brut

TVA - Taxa pe valoare adăugată

UAT - Unități administrativ-teritoriale

UTA - Unitate teritorială autonomă

# DE CE REFORMA NU MAI POATE FI AMÂNATĂ

---

**Zilnic, primarii și consilierii locali din Republica Moldova gestionează comunitățile cu resurse limitate, ceea ce afectează calitatea serviciilor publice oferite cetățenilor.** Cauza principală ține de sistemul administrativ care nu a fost adaptat la realitățile demografice și economice actuale. Primăriile sub 3.000 de locuitori, care reprezintă 87,6% din totalul primăriilor se confruntă cu multiple constrângeri sistematice: bază demografică redusă, autonomie financiară limitată structural, ponderea redusă a veniturilor proprii, costuri administrative ridicate, acces redus la servicii esențiale de bază (apă, canalizare).

Reforma administrației publice locale pornește de la recunoașterea acestei realități și propune soluții structurale pentru cei care administrează comunitățile în condiții dificile. Miza reformei este una clară: primării puternice pentru localități dezvoltate și servicii mai bune pentru oameni. Reforma urmărește să creeze condiții în care funcționarii și aleșii locali să poată face ceea ce și-au propus când au ales această profesie: să servească bine comunitățile.

## 1. O limitare structurală, nu o problemă de voință

---

**Există o realitate care stă la baza fragmentării administrative: o primărie cu mai puțin de 3.000 de locuitori se confruntă cu numeroase limitări: nu au suficiente resurse umane specializate, o populație în scădere, fapt care îi restrânge spațiul fiscal pentru investiții, în rezultat majoritatea primăriilor nu pot oferi cetățenilor acces la servicii de bază.** Aceste limite nu reflectă o prioritizare greșită, ci o constrângere structurală.

**În comunitățile sub 3.000 de locuitori, cheltuielile administrative reprezintă în medie 30% din bugetele locale, comparativ cu 9-11% în comunitățile mai mari.** Aceasta înseamnă că resursele disponibile pentru investiții în servicii publice (alimentare cu apă, canalizare, drumuri) și infrastructură sunt semnificativ mai mici, proporțional, decât în primăriile mai mari. Principala constrângere este dimensiunea primăriei, și nu nivelul finanțării. Mai mulți bani distribuiți pe structuri sub pragul de 3.000 de locuitori nu schimbă această situație, oferă doar o ameliorare temporară, dar nu creează capacitatea de care comunitățile au nevoie pe termen lung.

**Guvernul recunoaște că primarii actuali și funcționarii publici fac tot ce pot în condițiile date.** Un primar care gestionează o autoritate publică locală mică sub 3.000 de locuitori face inevitabil management de proiect, achiziții, urbanism, comunicare publică și resurse umane simultan pentru că nu are alternativă. Consolidarea administrativ-teritorială nu este o sancțiune la adresa acestor profesioniști - este soluția structurală care le oferă, în sfârșit, condițiile necesare pentru a se specializa și a obține rezultate mai bune.

**Dacă la nivelul primăriilor din comunitățile mici problema este fragmentarea resurselor, în cazul raioanelor vorbim despre o suprapunere de roluri administrative.** Competențele Consiliilor raionale au fost reduse treptat, prin preluarea la nivel central a unor sectoare, cum ar fi asistența socială și sănătatea. Astfel, executivul și-a consolidat instrumentele de intervenție, demonstrând că o coordonare directă de la nivel central poate genera o eficiență superioară. Guvernul propune reorganizarea celor 32 de raioane în 10 pentru a accelera procesul de dezvoltare regională.

## 2. Comunitățile mici merită mai mult

---

**Cele mai frecvente neajunsuri ale serviciilor publice se concentrează tocmai în comunitățile sub pragul de 3.000 de locuitori, pentru că dimensiunea administrativă nu permite rezolvarea lor structurală. În primăriile mici, doar 40% din gospodăria este deservit de o rețea de apă și canalizare.** Acest număr crește la circa 65-66% în cazul primăriilor cu 3.000-5.000 de locuitori, și depășește 90% pentru primăriile de peste 10.000 de locuitori. Mai mult de atât 80% din gospodăria care nu sunt conectate la sistemul de canalizare sunt parte din aceste primării mici. Faptul că cetățenii migrează din primăriile mici spre primăriile mai mari demonstrează că proximitatea cetățeanului față de aleșii locali nu este o necesitate și un argument incontestabil în organizarea administrativă. Locuitorii

au nevoie de acces la servicii de calitate, infrastructură și locuri de muncă, iar în acest sens primăriile mari au un avantaj comparativ clar față de primăriile mici.

Primăriile mici sunt prinse într-un cerc vicios: pentru că nu au o bază demografică consolidată, au o capacitate fiscală redusă pentru a investi în dezvoltarea serviciilor, în rezultat cetățenii migrează pentru a avea acces la servicii de calitate, și primăriile mici sunt afectate de 2 ori mai mult de procesul depopulării.

	Primării cu o populație până la 3.000 de locuitori	Primării cu o populație de 3.000 - 5.000 locuitori	Primării cu o populație de 5.000 - 10.000 locuitori	Primării cu o populație mai mare de 10.000 locuitori	Media
Dinamica demografică în perioada 2014 - 2024	-32,7%	-26,9%	-17,5%	+36%	<b>-13,9%</b>
Ponderea locuințelor dotate cu apeduct	40,7%	66,6%	80%	93,7%	<b>65,9%</b>
Ponderea locuințelor dotate cu canalizare	39,7%	65,9%	73,7%	91,1%	<b>64%</b>
Ponderea cheltuielilor administrative în bugetele locale de nivelul I	30%	17%	12%	11%	<b>18,2%</b>
Ponderea cheltuielilor ce țin de infrastructură și gospodărie comunală în bugetele locale de nivelul I	20%	26%	33%	42%	<b>27,8%</b>
Ponderea primăriilor care oferă majoritatea sau toate serviciile în formă digitală pentru cetățeni	9,10%	12,96%	26,16%	46,34%	<b>12,21%</b>
Ponderea primăriilor care au personal calificat, cu experiență în domeniul managementului proiectului	19,51%	25,93%	63,08%	65,85%	<b>25,03%</b>

Pragul de 3.000 de locuitori reprezintă un minimum necesar pentru supraviețuirea administrativă, nu este dimensiunea ideală a unei primării. Sub acest nivel, autonomia financiară, dependența de stat, accesul limitat la servicii, se transformă în vulnerabilități cronice. De aceea, 3.000 este limita de jos pe care statul o va garanta la finalul reformei. Totuși, prin amalgamare voluntară, comunitățile sunt încurajate să formeze unități și mai mari, pentru a deveni cu adevărat puternice și independente financiar.

### 3. Situația demografică amplifică urgența reformei

În ultimii 10 ani, populația țării a scăzut cu 13,9%. Realitatea demografică adaugă o dimensiune suplimentară de urgență. În total, Republica Moldova a pierdut 389.000 de locuitori în perioada 2014-2024. Comunitățile cu sub 3.000 de locuitori au înregistrat o scădere de 32,7% din populație între 2014 și 2024, adică de peste două ori mai mult decât media națională. Reforma implementată va crea structuri sustenabile înainte ca tendința să devină ireversibilă. Amânarea reformei nu oprește tendințele actuale, dimpotrivă, lasă comunitățile să se confrunte cu provocări din ce în ce mai mari cu resurse din ce în ce mai mici.

#### 4. Moldova nu poate rata fondurile europene

**Integrarea europeană pune pe masa Republicii Moldova oportunități de finanțare fără precedent, autoritățile trebuie să aibă capacități pentru a putea absorbi aceste fonduri.** Fondurile structurale europene presupun planificare multianuală, management profesionist al proiectelor, proceduri de achiziții conforme, cofinanțare locală și raportare standardizată. De regulă, o comunitate cu o administrație sub pragul de 3.000 de locuitori, fără specialist în managementul proiectelor și fără specialist în achiziții, nu poate îndeplini aceste cerințe - nu din cauza oamenilor, ci a dimensiunii structurale.

Din totalul primăriilor mici, cu o populație de sub 3.000 de locuitori, 80,5% nu au personal dedicat managementului de proiect și 90,12% dintre funcționarii din primăriile respective nu au beneficiat de instruire în domeniu. Fiecare an fără reformă este un an în care comunitățile pierd finanțări la care ar fi eligibile pentru că nu dispun de structurile administrative necesare.

**Reforma este oportunitatea de a construi primării și raioane capabile să transforme banii europeni în drumuri, infrastructură de alimentare cu apă și de canalizare, și alte servicii publice pentru cetățeni.** Comunitățile consolidate la mai mult de 3.000 de locuitori vor fi capabile să acceseze și să gestioneze finanțări care astăzi le sunt practic inaccesibile. Prin consolidarea raioanelor la o dimensiune relevantă pentru sistemele statistice și de planificare ale UE, se va valorifica potențialul lor pentru a sprijini primăriile.

#### 5. Reforma protejează comunitățile

**Reforma administrației publice locale va consolida aparatele administrative - satul rămâne sat, identitatea locală, apartenența comunitară nu sunt puse în pericol.**

În locul unui primar cu cinci angajați, care trebuie să se descurce în condiții dificile, cu resurse limitate, va exista o echipă de 15 de specialiști profesioniști care administrează o primărie consolidată. Primăriile cu peste 3.000 de locuitori sunt mai puternice financiar, reușind să aloce mai mulți bani pentru infrastructură decât pentru întreținerea aparatului administrativ. Cetățenii nu pierd accesul la servicii - îl câștigă: Centrele Unificate de Prestare a Serviciilor (în continuare CUPS), care vor fi găzduite în clădirile fostelor primării, asigurând prezența instituțională și accesul la peste 600 de servicii publice (furnizate atât de stat, cât și de APL) chiar în comunitate. Reprezentantul primarului va menține legătura directă cu administrația consolidată.

#### 6. Fereastra de oportunitate

**Costul amânării este real, reforma este demult întârziată.** Sistemul administrativ-teritorial actual este prea fragmentat pentru a oferi servicii într-un mod eficient. Menținerea status quo-ului înseamnă acceptarea unor servicii mai slabe și creșterea inegalităților între comunități, fonduri europene neaccesate, investiții care nu ajung în comunitate, tineri care pleacă și nu se întorc. Reforma nu promite soluții imediate, dar creează condițiile structurale fără de care nicio altă îmbunătățire nu este sustenabilă pe termen lung.

**Reforma trebuie să aibă loc și trebuie privită ca o șansă unică de dezvoltare a acestei țări.** Aceasta pornește de la premiza că funcționarii și aleșii locali merită condiții mai bune pentru a-și îndeplini misiunea și că cetățenii din toate localitățile țării, indiferent de dimensiunea comunității lor, merită servicii publice de calitate.

**Primării puternice înseamnă localități dezvoltate și servicii mai bune pentru oameni.** În această arhitectură, APL-urile reformate acționează ca manageri profesioniști, care atrag investiții în comunitate și contribuie la îmbunătățirea calității vieții.

**Măsurile propuse în acest concept sunt complementare și vor avea efectul propus doar implementate în totalitate.**

## SUMARUL INTERVENȚIILOR PROPUSE:

### Primării puternice - comunități dezvoltate

Problema	Obiectivul	Intervențiile	Rezultatele așteptate
Fragmentarea administrativ-teritorială excesivă	Primării puternice prin consolidarea administrativ-teritorială	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amalgamare voluntară pentru primării cu proceduri simplificate;</li> <li>2. Triplarea stimulentei financiare pentru primăriile care se vor amalgama voluntar;</li> <li>3. Amalgamarea normativă cu pragul minim de 3.000 de locuitori, garanție că nici o comunitate nu rămâne în urmă;</li> <li>4. Reorganizarea raioanelor pentru a spori eficiența și performanța.</li> </ol>	<p>Primăriile consolidate au masa critică necesară pentru a investi în comunitate, a oferi servicii de calitate cetățenilor.</p> <p>Raioanele reorganizate sunt mai eficiente, au un rol bine definit și vin să susțină atragerea investițiilor pentru creșterea calității vieții cetățenilor.</p>
<p>Autonomie financiară limitată structural</p> <p>Pondere mică a veniturilor proprii în bugetele locale</p> <p>Pondere mare a costurilor administrative în bugetele locale, în special în cazul primăriilor mici</p>	Primării puternice prin autonomie financiară sporită	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revizuirea formulei de calcul pentru transferurile generale din Fondul de susținere financiară pentru a reduce inechitățile;</li> <li>2. Un nou sistem de partajare a impozitelor și a taxelor de stat pentru a spori autonomia financiară;</li> <li>3. Diversificarea bazei fiscale și creșterea veniturilor proprii care va crește nivelul de autonomie financiară;</li> <li>4. Crearea unui mecanism nou pentru stimularea efortului fiscal propriu;</li> <li>5. Instituirea unui fond dedicat pentru co-finanțarea proiectelor finanțate din surse externe la nivel local.</li> </ol>	<p>Primării cu autonomie financiară sporită.</p> <p>Prioritizarea investițiilor și cheltuielilor de gospodărie comunală pentru a îmbunătăți calitatea vieții cetățenilor.</p>
<p>Structuri organizatorice nepotrivite pentru noile realități</p> <p>Personal insuficient, lipsa specialiștilor profesionalizați</p> <p>Capacitate redusă de a identifica și implementa proiecte cu finanțare externă</p>	Primării puternice prin capacitate instituțională reală	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dezvoltarea și implementarea unui program nou acreditat pentru formare profesională continuă a specialiștilor din APL de nivelul I și nivelul II;</li> <li>2. Profesionalizarea achizițiilor publice;</li> <li>3. Pregătirea funcționarilor din cadrul administrațiilor publice locale pentru identificarea și implementarea proiectelor cu finanțare externă;</li> <li>4. Elaborarea și implementarea</li> </ol>	<p>Primării cu capacitate instituțională sporită care pot gestiona profesionist bugetele, achizițiile și proiectele cu finanțare externă.</p> <p>Cetățeni care beneficiază de servicii de calitate.</p>

		cadreului de performanță.	
<p>Transparența redusă a administrațiilor publice locale</p> <p>Participarea redusă a cetățenilor</p> <p>Acces redus la servicii digitale</p> <p>Proceduri administrative ne-digitalizate</p>	<p>Primării puternice prin transparență, servicii accesibile și cetățeni implicați</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementarea principiului Ghișeu unic pentru cetățeni și antreprenori în primării</li> <li>2. Extinderea CUPS-lor în primăriile amalgamate pentru a asigura proximitatea serviciilor</li> <li>3. Instituirea funcției publice - reprezentantul primarului în primăriile amalgamate</li> <li>4. Digitalizarea primăriilor pentru a încuraja cultura transparenței și participării civice</li> </ol>	<p>Primăria digitală oferă servicii de calitate cetățenilor, antreprenorilor după principiul ghișeului unic.</p> <p>Cetățenii nu pierd timpul și banii pe mai multe drumuri pentru a obține un serviciu.</p> <p>Orice cetățean din Moldova va avea acces, prin intermediul CUPS-lor, platformelor digitale existente, la același set unic de servicii. Viza de reședință nu mai este un impediment pentru a beneficia de anumite tipuri de servicii.</p> <p>Primăria va avea un dialog activ cu toate comunitățile valorificând funcția reprezentantului primarului</p>

## OBIECTIVUL 1

### Primării puternice prin consolidare administrativ-teritorială

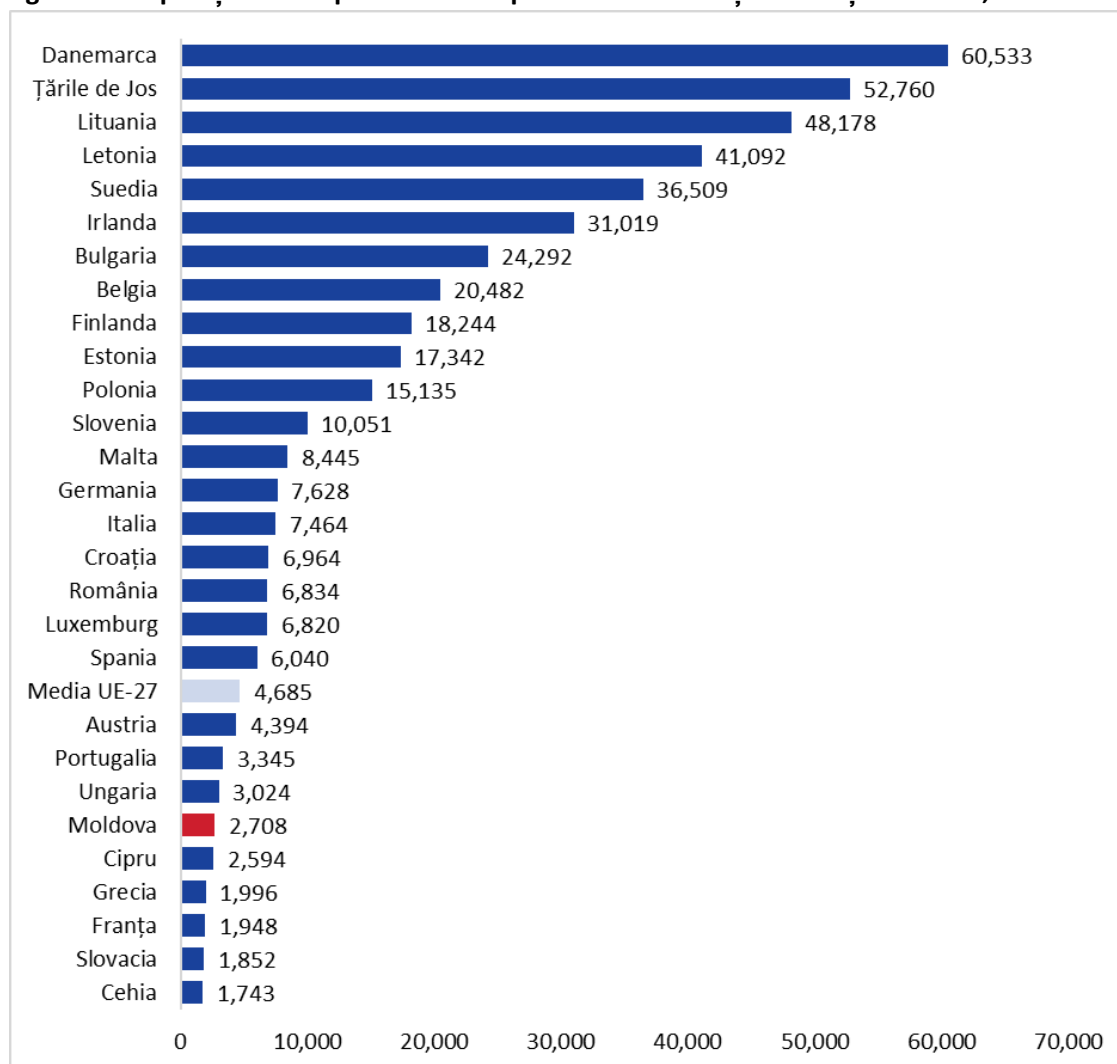
**Reforma administrației publice locale este despre servicii mai bune și mai mulți bani investiți în comunități.** Nu este despre hărți sau amplificarea birocrăției. Situația demografică și fragmentarea fac ca multe primării mici să nu aibă resursele necesare pentru a oferi servicii de calitate.

**Reforma consolidează APL-urile și crește capacitatea acestora de a atrage fonduri și investiții. Cetățenii Republicii Moldova merită o relație mai bună cu administrațiile publice locale.** Sistemul consolidat trebuie să ofere locuitorilor o înțelegere mai clară cu privire la ceea ce fac (și nu fac) autoritățile locale. Acest lucru poate fi obținut prin mai multă transparență cu privire la elaborarea și cheltuirea bugetului local, administrarea și întreținerea bunurilor publice locale, precum și la modalitățile prin care locuitorii se pot implica civic pentru a produce schimbări în comunități.

#### 1. Dimensiunea fragmentării: multă birocrăție și puțină capacitate pentru servicii și investiții

**Moldova are unul dintre cele mai fragmentate sisteme administrative din Europa, raportat la numărul populației - o medie de 2.708 locuitori, comparativ cu media de 4.685 de locuitori din UE la nivel de APL I.** Această fărâmițare se traduce în practică în primării care se confruntă cu probleme sistemice, lucrează cu resurse limitate și au dificultăți să ofere cetățenilor servicii de calitate.

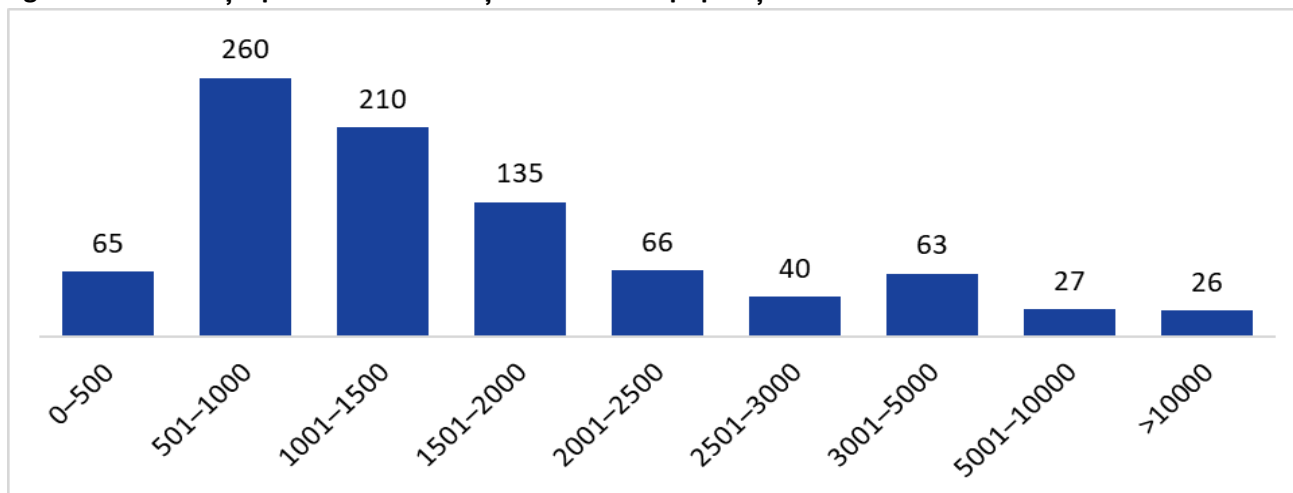
**Figura 1 – Populația medie per autoritate publică locală din țările UE și Moldova, 2025<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Eurostat. Biroul Național de Statistică din Moldova

În Republica Moldova există 32 de raioane, UTA Găgăuzia cu nivel special de administrare, 2 municipii de nivelul II și 892 primării, precum și localitățile din stânga Nistrului. Din cele 892<sup>2</sup> de APL-uri, 776 (peste 87%) au sub 3.000 de locuitori. Acest profil indică o predominanță clară a primăriilor mici, cu baze demografice reduse, ceea ce sugerează o bază fiscală limitată în majoritatea cazurilor. În aceste condiții, nu este realist să cerem ca primăriile mici să aibă aceleași standarde de management financiar, achiziții, proiectare și implementare de investiții ca primăriile mari. Problema nu este efortul primăriilor, ci dimensiunea structurală care limitează baza fiscală și capacitatea administrativă.

**Figura 2 – Distribuția primăriilor în funcție de numărul populației<sup>3</sup>**



Doar 53 de primării au peste 5.000 de locuitori, iar dintre acestea doar 26 depășesc 10.000 de locuitori. Aceasta înseamnă că primăriile cu masă critică demografică, care ar putea susține structuri administrative mai specializate și investiții mai complexe, reprezintă o proporție marginală din total. Structura actuală este, prin urmare, dominată de multe primării mici și foarte mici, și de foarte puține primării medii sau mari, ceea ce reflectă un grad înalt de fragmentare.

**Tabelul 1 – Distribuția primăriilor, în funcție de numărul de locuitori, 2024<sup>4</sup>**

Categorie populație	Nr. APL-uri	% din total APL-uri	% din total populație	Cheltuieli administrative per capita (valori aproximative)
0-3.000	776	87%	40,3%	~1.500 lei
3.000-5.000	63	7,1%	9,7%	~900 lei
5.000-10.000	27	3%	7,9%	~876 lei
<b>mai mari de 10.000</b>	<b>26</b>	<b>2,9%</b>	<b>42,1%</b>	<b>~650 lei</b>
Total	892	100%	100%	~1.000

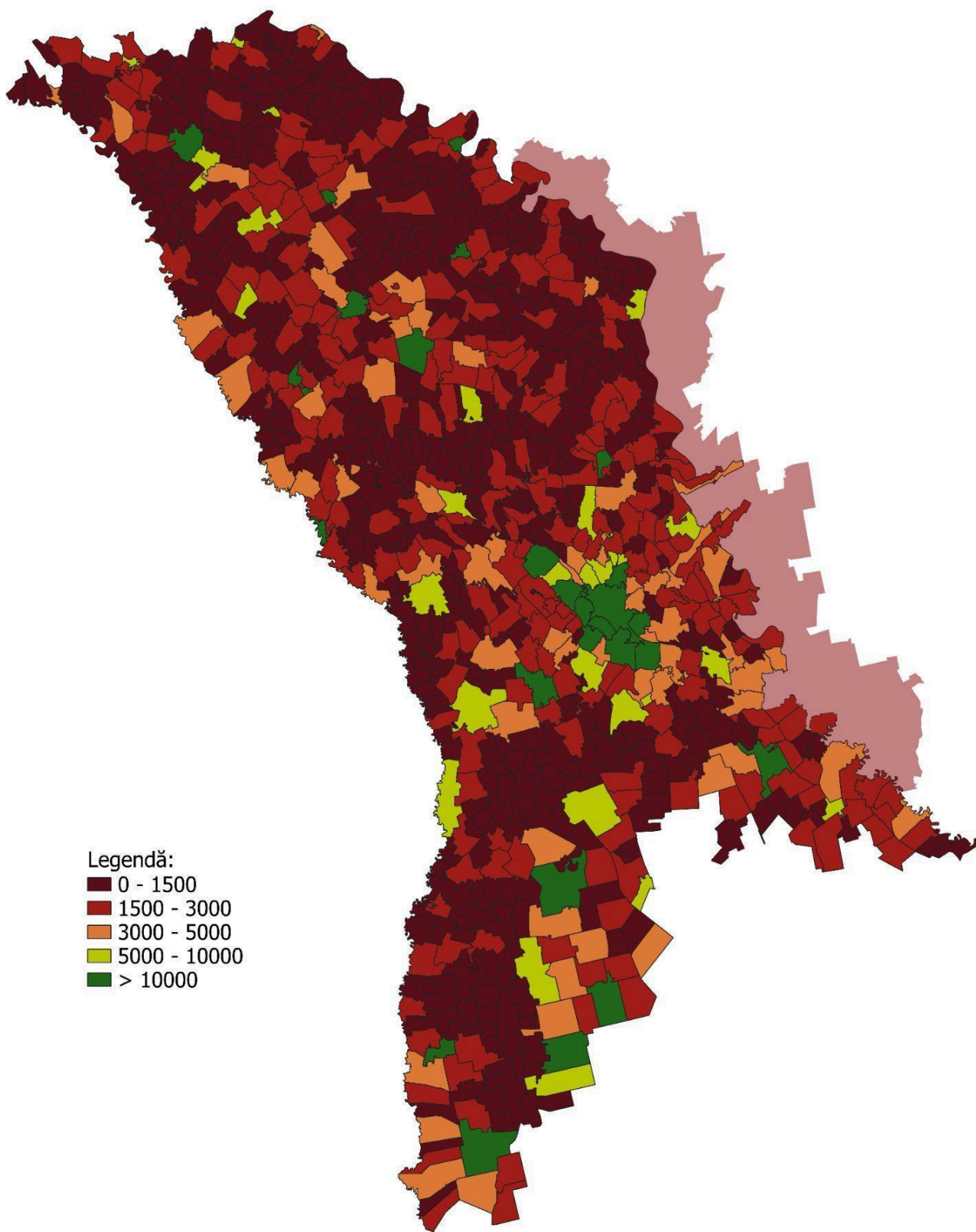
**Cheltuielile administrative per capita scad pe măsură ce mărimea primăriei crește, generând astfel mai multe oportunități pentru investiții și dezvoltare.** Problema celor 776 de primării cu mai puțin de 3.000 de locuitori nu este lipsa de viziune a aleșilor locali, ci limitarea lor structurală și economică. Soluția este trecerea de la „supraviețuirea administrativă” la „dezvoltarea locală” prin capacități administrative consolidate și investiții în comunități.

<sup>2</sup> Acest număr include Primăria mun. Chișinău și Primăria mun. Bălți

<sup>3</sup> Analiza proprie pe baza datelor finale de la Biroul Național de Statistică (la 01 ianuarie 2024)

<sup>4</sup> Analiza proprie pe baza datelor finale de la Biroul Național de Statistică (la 01 ianuarie 2024) și de la Ministerul Finanțelor, 2024.

Figura 3 – Harta Republicii Moldova la nivel local, în funcție de numărul populației la 1 ianuarie 2024<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Analiza proprie pe baza datelor finale de la Biroul Național de Statistică (la 01 ianuarie 2024)

## 2. Situația demografică: o problemă structurală care se adâncește

Fragmentarea administrativă este puternic amplificată și de fenomenului reducerii treptate a populației înregistrată în Republica Moldova în ultimele decenii. Astfel, în perioada 2014-2024, Republica Moldova a înregistrat o diminuare a bazei demografice de 14%, de la 2.804 mil. locuitori la 2.415 mil. locuitori.

<b>14%</b> micșorarea numărului populației în 10 ani	<b>-32,7%</b> rata de reducere a populației în 10 ani pentru primăriile mai mici de 3.000 locuitori	<b>80%</b> din gospodăriile fără apeduct se află în localități sub 3.000 de locuitori
---	--	--

În cifre absolute, această scădere reprezintă circa 389.000 de locuitori. Acest fenomen reflectă atât migrația externă, cât și deplasarea internă către centre urbane, reducând semnificativ baza economică și capacitatea administrativă a acestor primării. În lipsa unei mase critice de populație, costurile de furnizare a serviciilor publice cresc, iar calitatea acestora scade.

**Tabelul 2 – Dinamica demografică în funcție de mărimea primăriei, 2024-2014<sup>6</sup>**

Interval populație	Dinamica demografică, valori absolute	Dinamica demografică, valori relative, %
<b>0-3.000 locuitori</b>	-472.501	-32,7%
<b>3.000-5.000 locuitori</b>	- 86.345	-26,9%
<b>5.000-10.000 locuitori</b>	-40.234	-17,5%
<b>&gt; 10.000 locuitori</b>	+209.737	+26%
<b>Total</b>	-389.343	-13,9%

Este evident că scăderea populației lovește disproportațional primăriile mici. Datele arată că în localitățile sub 3.000 de locuitori rata de scădere a numărului populației a fost de 32,7%, adică de peste două ori mai mare față de media pe țară (-13,9%). Păstrarea acestei organizări va condamna satele Moldovei la subdezvoltare și depopulare continuă. Prin urmare, consolidarea administrativ-teritorială este vitală pentru a capacita primăriile, transformându-le în instituții puternice, capabile să atragă investiții și să îmbunătățească calitatea vieții cetățenilor.

## 3. De ce instrumentele actuale nu sunt suficiente

**Cooperarea intercomunitară, sprijinul tehnic și alocările bugetare suplimentare au adus beneficii punctuale, dar nu pot substitui o reformă structurală profundă.** Acestea acționează asupra simptomelor, lăsând nerezolvată cauza: fragmentarea administrativ-teritorială. Fiecare dintre aceste instrumente conține un paradox fundamental care îi limitează eficacitatea exact acolo unde ar fi cel mai necesar.

**Paradoxul cooperării intercomunitare este că necesită capacitate pentru a produce capacitate.** Pentru a coopera, o primărie are nevoie de juriști, economiști și specialiști care să gestioneze acordurile. Primăriile mici, care ar avea cea mai mare nevoie de parteneriate, sunt și cele mai lipsite de personalul capabil să le inițieze. Mai mult, parteneriatele depind de afinitățile politice dintre aleșii locali. Fără o structură administrativă unificată, proiectele comune riscă să fie abandonate la fiecare ciclu electoral, blocând investițiile pe termen lung. Astfel, consolidarea administrativ-teritorială va eficientiza cooperarea intercomunitară, care va rămâne un instrument actual în contextul regionalizării. Primăriile mai puternice vor fi capabile să coopereze mai eficient și la costuri administrative mult mai mici.

<sup>6</sup> Analiza proprie pe baza datelor finale de la Biroul Național de Statistică (la 01 ianuarie 2024)

**Capcana costurilor fixe blochează dezvoltarea primăriilor mici.** Deoarece bugetele sunt consumate de salarii și utilități, fondurile suplimentare finanțează doar supraviețuirea aparatului administrativ, nu investițiile. Astfel, fără o consolidare administrativ-teritorială, banii publici vor continua să mențină structuri care nu sunt sustenabile, în loc să creeze valoare pentru cetățeni.

**Sprrijinul tehnic oferă rețeta, dar nu și bucătăria. Fără o masă critică de specialiști angajați permanent, primăriile devin dependente de experți externi.** Odată ce proiectul de asistență se încheie, capacitatea locală revine la nivelul anterior, generând un cerc vicios al subdezvoltării. Este important să subliniem că programele de asistență tehnică sunt necesare și valoroase. Dar asistența tehnică temporară nu poate substitui o reformă structurală.

**Concluzia analizei: instrumentele disponibile astăzi sunt soluții temporare necesare, dar fără o bază administrativ-teritorială solidă, acestea rămân eforturi fragmentate cu impact marginal.**

Cooperarea intercomunitară → necesită capacități pe care primăriile mici nu o au  
Transferuri suplimentare → finanțează aparatul administrativ, nu serviciile furnizate cetățenilor  
Asistență tehnică → capacitatea dispare la finalul proiectului

**Doar o reformă structurală poate transforma aceste resurse în rezultate sustenabile.**

#### 4. Ce propunem: trei intervenții structurale și complementare

**Obiectivul 1 combină amalgamarea voluntară cu stimulente financiare, amalgamarea normativă ca instrument de echilibrare teritorială până la un prag minim care ar permite o administrare eficientă, precum și reorganizarea raioanelor.** Cele trei componente sunt proiectate să acționeze complementar. Aplicate izolat, fiecare are impact limitat.

##### 4.1 Amalgamarea voluntară - pilonul principal

**Consultările publice cu 4.500 de persoane<sup>7</sup> au demonstrat că cetățenii sunt interesați și susțin procesul de amalgamare voluntară.** Aceștia au solicitat simplificarea procesului și majorarea stimulentei financiare pentru a accelera procesul de reorganizare administrativ-teritorială. Aceste două obstacole majore au fost identificate direct de la sursă, prin dialogul cu primarii, aleșii locali și cetățenii. Răspunzând acestor semnale clare, actuala reformă este concepută tocmai pentru a adresa și elimina direct aceste două provocări.

Actualmente, cadrul legal prevede acordarea a 3 stimulente financiare în procesul de amalgamare voluntară a primăriilor:

**Stimulentul 1:** un transfer cu destinație specială pentru pregătirea procesului. Valoarea căruia variază între 400 mii și 1 mln lei;

**Stimulentul 2:** un transfer cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii. Se determină în baza numărului de locuitori ai primăriilor amalgamate și a numărului de primării implicate în proces, prin aplicarea unui quantum de 1.000 lei per capita, conform formulei prevăzute de cadrul normativ<sup>8</sup>;

**Stimulentul 3:** un transfer cu destinație generală pentru susținerea bugetelor. Valoarea variind între 500 mii lei și 2 mil. lei per primărie amalgamată. Aceste transferuri se includ anual în legea bugetului de stat, și se alocă APL amalgamate până în anul 2030.

Pentru a accelera procesul de amalgamare voluntară și a încuraja primăriile să valorifice acest instrument, Guvernul va **simplifica procedura de amalgamare voluntară** (modificarea cadrului legal) și va **tripla valoarea stimulentului 2** (stimulentul principal pentru investiții în infrastructură). Va fi aplicat quantumul de **3.000 lei per locuitor** (în loc de 1.000 cum prevede cadrul legal aprobat în 2023). Costul total al pachetului de stimulente pentru 2026–2030 este de **6.491 miliarde lei**. Aceasta este o investiție majoră pentru dezvoltarea

<sup>7</sup> În perioada ianuarie - martie 2026 Cancelaria de Stat a organizat consultări publice la nivel național pentru a discuta despre reforma administrației publice locale

<sup>8</sup> HG nr.925/2023 [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=140477&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=140477&lang=ro)

locală, ținută direct pentru îmbunătățirea infrastructurii și serviciilor publice la nivel local și, în final, creșterea calității vieții oamenilor. Este important să avem primării puternice care să gestioneze astfel de proiecte de impact pentru cetățeni, atât acum, cât și în viitor.

**Tabelul 3 – Pachetul de stimulente pentru amalgamarea voluntară**

Stimulent	Formula actuală	Propunere Guvern	Calendar
<b>Stimulentul 1 - pregătirea procesului de amalgamare</b>	400.000–1.000.000 lei/cluster <sup>9</sup> (în funcție de populația clusterului)	Se menține formula actuală	Alocat după adoptarea deciziilor de inițiere
<b>Stimulentul 2 - Infrastructură (principal)</b>	1.000 lei/locuitor × populație cluster × multiplicator (bazat pe nr. de primării din cluster)	<b>3.000 lei/locuitor - triplu față de formula actuală × populație cluster × multiplicator (bazat pe nr. de primării din cluster)</b>	Alocat după aprobarea modificării Legii nr. 764/2001 (Oct. 2026); pe bază de propuneri de proiect pentru dezvoltarea infrastructurii locale
<b>Stimulentul 3 - Susținere buget local</b>	500.000–2.000.000 lei/an per primărie amalgamată (în funcție de numărul populației)	Se menține formula actuală	Alocat primăriilor amalgamate în perioada 1 ianuarie 2028 – 31 decembrie 2030 (3 ani), prin includere anuală în legea bugetului de stat.

#### 4.2 Amalgamarea normativă - garanția că nicio comunitate nu rămâne în urmă

**Guvernul propune pragul minim de 3.000 de locuitori pentru amalgamarea normativă – ca o garanție structurală că nicio comunitate nu va rămâne blocată într-o structură administrativă care nu are suficiente resurse pentru a investi în dezvoltarea comunității<sup>10</sup>.** Procesul de amalgamare voluntară rămâne mecanismul principal pentru consolidarea primăriilor. Amalgamarea normativă vine ca o plasă de siguranță, pentru a proteja comunitățile de indecizia administrativă sau politică. Primăriile sub 3.000 de locuitori se confruntă cu multiple fragilități sistemice: bază demografică redusă, autonomie financiară limitată, dependența de transferuri de la buget de stat, acces redus la servicii de bază. Pragul propus de 3.000 de locuitori este justificat de următoarele:

- Primăriile sub 3.000 de locuitori sunt cele mai afectate de evoluțiile demografice. Primăriile mici trebuie consolidate pentru ca să aibă capacitatea să atragă investiții, să creeze forțe de muncă, să atragă tinerii, să contribuie la menținerea populației în localitate (pentru a evita migrarea locuitorilor în alte comunități mai dezvoltate);
- Primăriile cu peste 3.000 de locuitori sunt mai puternice din punct de vedere financiar. Acestea reușesc să aloce mai mulți bani pentru infrastructură decât pentru întreținerea aparatului administrativ, comparativ cu primăriile mai mici de 3.000 de locuitori unde sunt cheltuite mai multe resurse financiare pentru întreținerea aparatului administrativ, decât resurse disponibile pentru investiții.
- Primăriile sub 3.000 de locuitori nu au capacitatea de a asigura cetățenilor accesul la servicii esențiale ca alimentare cu apă și canalizare. Circa 40%<sup>11</sup> din locuințele din primăriile sub 3.000 de locuitori nu sunt conectate la apeduct sau canalizare. În cazul comunităților mai mari, de la 5.000 de locuitori, rata de conectare la apeduct sau canalizare crește la 80%.

<sup>9</sup> Cluster - grup de APL de nivelul I care au inițiat un proces de amalgamare voluntară sau care au format o APL amalgamată.

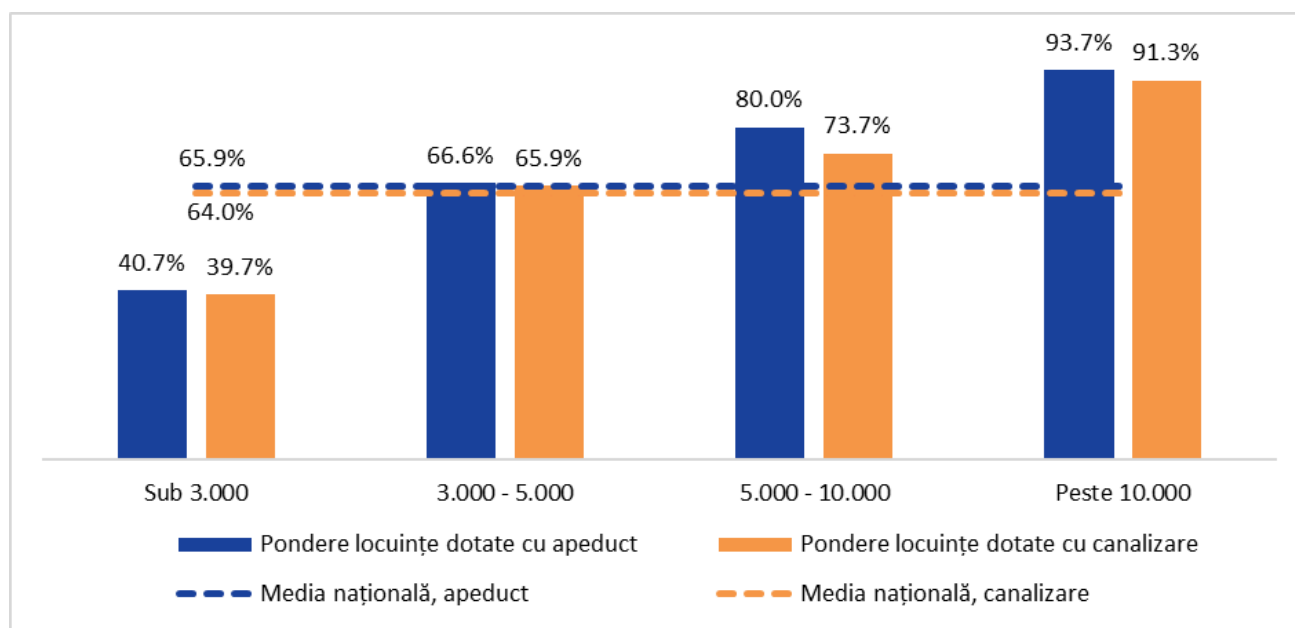
<sup>10</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea figura 7 din capitolul II.

<sup>11</sup> Recensământul Populației și Locuințelor, 2024

După alegerile locale din 2027, nici un primar nu va fi în situația în care trebuie să administreze o primărie mică, cu resurse limitate, dependente de transferurile de la bugetul de stat. Cadrul legal va fi ajustat astfel încât orice primărie care în timp ajunge să gestioneze mai puțin de 3.000 locuitori va intra într-un proces de amalgamare. Amalgamarea normativă schimbă arhitectura administrativă, nu identitatea locală, satul rămâne sat, comunitatea rămâne comunitate. Ceea ce se consolidează este capacitatea decizională și executivă: bugetul, echipa administrativă, funcțiile specializate și posibilitatea de a furniza servicii publice moderne.

**În primăriile mici, doar 40% din gospodării este deservit de o rețea de apă și canalizare.** Acest număr crește la circa 65-66% în cazul primăriilor cu 3.000-5.000 de locuitori, și depășește 90% pentru primăriile de peste 10.000 de locuitori.

**Figura 4 – Ponderea gospodăriilor asigurate cu apă și canalizare publică, în funcție de mărimea localității<sup>12</sup>**



În Republica Moldova circa 34% de gospodării nu sunt conectate la apă și canalizare, ceea ce reprezintă printre cele mai mari valori din Europa<sup>13</sup>, situându-ne printre țările cu cel mai redus acces la infrastructură de bază. Din cele 34% de gospodării fără apeduct, circa 80% se află în primăriile care au mai puțin de 3.000 de locuitori. Altfel zis, din 10 gospodării fără apeduct, 8 sunt în primăriile care au sub 3.000 de locuitori. Situația este similară și în cazul gospodăriilor fără canalizare, unde 77% din casele neconectate la o rețea de canalizare sunt în primăriile de sub 3.000 de locuitori.

**4.3 Reorganizarea raioanelor: transformarea în platforme de dezvoltare regională și economică în forma lor actuală, raioanele nu dispun de un mandat public clar și nici de un rol strategic bine definit.** Competențele Consiliilor raionale au fost reduse treptat, prin preluarea la autoritatea centrală a unor

<sup>12</sup> Recensământul Populației și Locuințelor, 2024

<sup>13</sup> Afirmația se fundamentează pe coroborarea datelor naționale cu statisticile europene și internaționale privind deprivarea locativă și accesul la utilități. A se vedea datele agregate de Organizația Mondială a Sănătății și UNICEF prin *Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene* (disponibile la: <https://washdata.org/>), precum și baza de date Eurostat, privind lipsa toaletei în locuință (disponibil la: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdho03/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho03/default/table)).

Deficitele majore de infrastructură în zonele rurale sunt reținute și în rapoartele de evaluare ale Băncii Mondiale, ex. *Moldova Water Security and Sanitation Project*, 2022 (<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/31/moldova-s-water-sector-to-become-more-resilient-and-inclusive-with-world-bank-support>).

domenii, cum ar fi asistența socială și sănătatea. Guvernul propune reorganizarea celor 32 de raioane în 10 raioane pentru a spori eficiența și performanța activității consiliilor raionale.

**Reforma propune ca raioanele să-și asume rolul de dezvoltare regională și economică, cu accent pe planificare strategică, amenajarea teritoriului, infrastructură regională și utilizarea eficientă a fondurilor UE pentru investiții.** Pentru a îndeplini acest rol, noile entități ar urma să dispună de capacități consolidate de planificare, pregătire și implementare a proiectelor, atragere și gestionare a fondurilor europene, coordonare a investițiilor de interes regional, precum și de suport juridic, achiziții publice și digitalizare.

**Guvernul propune tranziția de la 32 de raioane la 10 raioane. Cu o populație medie de 150.000-350.000 de locuitori, aceste entități ar atinge o dimensiune comparabilă cu nivelul NUTS 3<sup>14</sup>, utilizat în Uniunea Europeană pentru regiunile mici relevante pentru analiză și politici regionale.** Actualele raioane sunt, în general, prea mici pentru a avea o relevanță statistică și economică suficientă și prea mari pentru a cunoaște în mod real și a răspunde eficient necesităților cetățenilor. Reorganizarea propusă ar crea, astfel, o bază mai solidă pentru planificare regională, pentru absorbția fondurilor europene și pentru pregătirea unor proiecte de investiții cu impact mai mare. Totodată, o capacitate administrativă consolidată ar permite noilor entități să se implice în inițiative de dezvoltare mai substanțiale, inclusiv în proiecte transfrontaliere și parteneriate public-private destinate modernizării infrastructurii și economiei regionale.

Din punct de vedere funcțional, noile entități administrativ-teritoriale de nivelul II ar urma să exercite competențe în domenii care necesită planificare, coordonare și gestionare la scară regională și care depășesc, prin natura lor, capacitatea sau aria de intervenție a primăriilor. Aceste competențe vor ține de:

- planificarea și politicile de dezvoltare regională (NUTS 3) - identificarea oportunităților de dezvoltare economică și socială, a sectoarelor cu potențial de creștere și inovare, precum și elaborarea strategiilor și planurilor de dezvoltare regională;
- amenajarea teritoriului la nivel regional - elaborarea documentației de amenajare a teritoriului, inclusiv planificarea localizării și extinderii infrastructurii de servicii, mobilitate, zonelor protejate, zonelor industriale și altor funcțiuni de interes regional;
- dezvoltarea economică regională - înființarea și gestionarea parcurilor industriale, a infrastructurii de afaceri și a altor inițiative menite să susțină competitivitatea economică la nivel regional;
- transportul și mobilitatea regională - planificarea și gestionarea transportului public între localitățile regiunii, în vederea susținerii mobilității populației și a forței de muncă;
- gestionarea patrimoniului regional și a infrastructurii critice - construcția, întreținerea și administrarea infrastructurii de interconectivitate la nivel regional, inclusiv magistrale de apă și canalizare, stații de epurare, și infrastructură rutieră care conectează APL-urile și centrele economice din regiune;
- colectarea și analiza datelor statistice la nivel regional - sprijinirea politicilor UE și fundamentarea planificării strategice bazate pe date.

#### 4.4. Specificul raionului Taraclia

Raionul Taraclia are un profil distinct, inclusiv din punct de vedere etnic și cultural. Conform datelor recensământului din 2024, etnicii bulgari reprezintă aproximativ 65% din populația raionului. Acest fapt conferă regiunii un caracter aparte și justifică o abordare specială în cadrul procesului de reorganizare administrativ-teritorială.

**Soluția pentru Taraclia: Transformarea în municipiu de nivelul II**, cu APL de nivelul întâi în componența sa.

**Ce ar însemna această transformare:** Transformarea întregului raion în municipiul Taraclia ar presupune comasarea administrației orașului Taraclia cu administrația raionului Taraclia. În afară de orașul Taraclia, noul municipiu Taraclia va cuprinde și alte APL-uri cu propriile consilii locale și primării care vor fi amalgamate la nivelul I. Astfel:

---

<sup>14</sup> NUTS 3 (Nomenclature of territorial units for statistics) - este nomenclatorul statistic teritorial al Uniunii Europene. NUTS 3 reprezintă regiuni cu populație între 150.000 și 800.000 de locuitori.

- Consiliul raional și funcția de președinte al raionului ar fi înlocuiți de Primar general și Consiliu Municipal;
- Primarul general al Municipiului Taraclia va fi și Primarul orașului Taraclia.

Noile autorități municipale ar exercita:

- atribuții de administrație publică locală de nivelul întâi pentru orașul Taraclia;
- atribuții de administrație publică locală de nivelul al doilea pentru întreg teritoriul al municipiului.

Transformarea raionului Taraclia în municipiu nu este doar o schimbare administrativă, ci **o oportunitate de modernizare a guvernării locale**. Această soluție poate contribui la reducerea birocrăției, la folosirea mai eficientă a banilor publici, la îmbunătățirea serviciilor pentru cetățeni și la protejarea identității specifice a regiunii. În același timp, aceasta poate oferi Taracliei un cadru mai solid pentru dezvoltare economică și pentru o reprezentare locală mai eficientă.

► **DATE CHEIE — OBIECTIVUL 1:**

- 32 raioane → 10 raioane
- Stimulent financiar nr. 2 pentru dezvoltarea infrastructurii triplat: 1.000 → 3.000 lei/locuitor;
- Pragul normativ: 3.000 locuitori.

## OBIECTIVUL 2

### Primării puternice prin autonomie financiară sporită

Autonomia financiară a primăriilor este puternic limitată de fragmentarea administrativ-teritorială și de constrângerile structurale existente. Baza fiscală redusă, activitatea economică locală limitată reduce capacitatea primăriei de a mobiliza venituri și de a finanța investiții. 50-60% din veniturile bugetelor locale sunt reprezentate de transferurile cu destinație specială. Primăria poate utiliza pentru necesitățile locale restul resurselor, inclusiv transferuri generale, cote defalcate din impozitele și taxele de stat și veniturile proprii. În acest sens, autonomia decizională există, însă resursele disponibile sunt insuficiente pentru a genera schimbări semnificative la nivel local, fiind în mare parte absorbite de cheltuielile de funcționare ale primăriilor.

Obiectivul 2 este conceput în strânsă corelare cu Obiectivul 1 privind consolidarea administrativ-teritorială și abordează aceste constrângeri structurale din perspectiva finanțelor publice locale. Primăriile nu pot contribui pe deplin la dezvoltarea locală în absența unei baze fiscale suficiente, a unei flexibilități bugetare adecvate și a capacității instituționale necesare pentru a transforma resursele disponibile în investiții și servicii. În aceste condiții, modificările izolate ale mecanismelor de transfer sau creșterea veniturilor proprii nu pot schimba semnificativ capacitatea primăriilor de a răspunde nevoilor și priorităților comunităților.

În acest context, Obiectivul 2 reprezintă o intervenție structurală care completează și valorifică procesul de consolidare administrativ-teritorială. Acesta include un pachet coerent de măsuri care va îmbunătăți sistemul de transferuri generale și al impozitelor partajate, precum și va contribui la consolidarea veniturilor proprii și a stimulentele pentru mobilizarea efortului fiscal al primăriilor. Implementate împreună cu Obiectivul 1, aceste măsuri pot genera rezultate reale și pot transforma autonomia existentă în capacitate financiară mai efectivă. Aplicate separat, impactul lor rămâne limitat.



#### 1. Radiografia financiară: ce ascund cifrele agregate

Deși veniturile APL sunt relativ ridicate în raport cu economia națională și se situează printre cele mai ridicate în context regional (9–9,5% din PIB și 25–29% din Bugetul Public Național)<sup>16</sup>, acest nivel nu se reflectă pe deplin în capacitatea de furnizare a serviciilor publice locale și, implicit, în accesul populației la servicii de bază. O parte importantă a acestor resurse este constituită din transferuri cu destinație specială (50–60%), în special pentru finanțarea sistemului educațional, iar o altă parte este absorbită de costurile administrative ale APL, ceea ce limitează flexibilitatea utilizării lor pentru alte priorități locale. În același timp, accesul la servicii publice de bază, precum alimentarea cu apă și canalizare, gestionarea deșeurilor sau transportul public local, rămâne limitat în numeroase localități, în special în mediul rural.

În comparație regională, ponderea veniturilor autorităților publice locale din Republica Moldova în PIB și Bugetul Public Național se situează la un nivel relativ ridicat, comparabil cu media Uniunii Europene și printre cele mai înalte din Europa de Sud-Est (inclusiv România)<sup>17</sup>. Această poziționare sugerează că spațiul fiscal pentru creșterea suplimentară a veniturilor primăriilor este relativ limitat. În aceste condiții, îmbunătățirea situației depinde într-o măsură mai mare de eficiența utilizării resurselor existente și de consolidarea capacității administrative și instituționale a primăriilor.

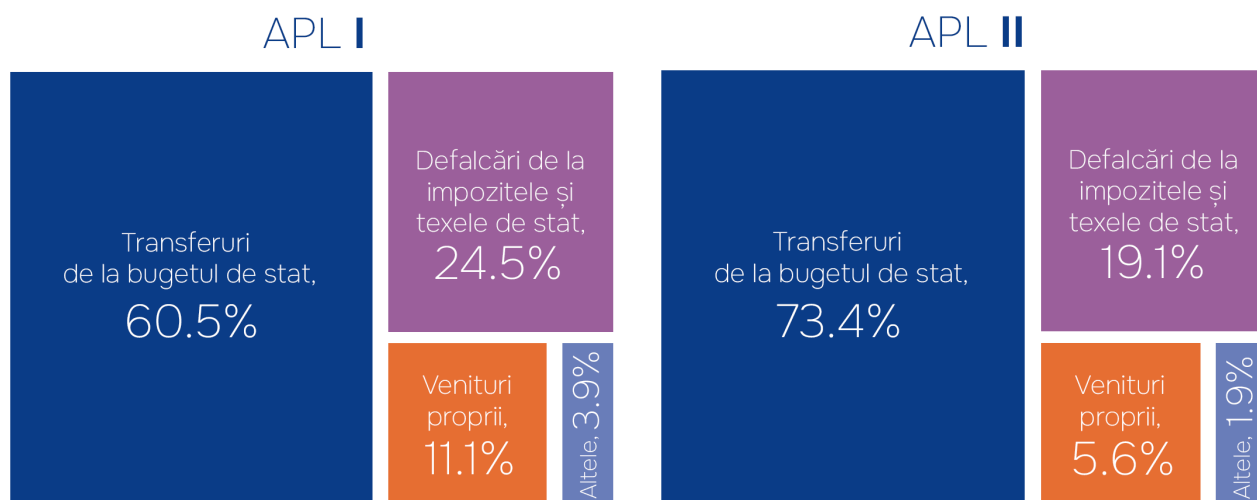
<sup>15</sup> Ministerului Finanțelor, 2024

<sup>16</sup> Valorile au fost prezentate pentru perioada 2020-2024

<sup>17</sup> NALAS 2024: <https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1749673729.pdf>

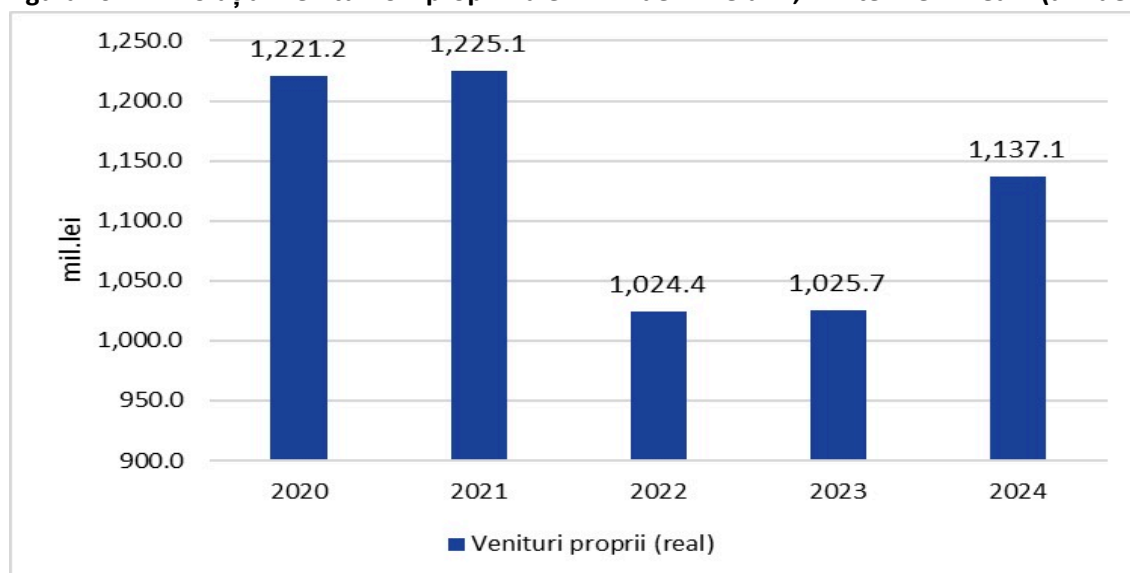
Totodată, aproximativ 60,5% din veniturile primăriilor și 73,4% din veniturile raioanelor provin din transferuri de la bugetul de stat, iar alte aproximativ 24,5% (primării) și 19,1% (raioane) reprezintă defalcări din impozitele și taxele de stat, ceea ce evidențiază o dependență ridicată de mecanismele de redistribuire stabilite la nivel central. În același timp, ponderea veniturilor proprii rămâne redusă, de aproximativ 11,1% în cazul APL de nivelul I, fapt ce indică o capacitate limitată de mobilizare și gestionare directă a resurselor pentru furnizarea serviciilor publice locale.

Figura 5 – Structura veniturilor bugetelor locale de nivelul I și bugetelor locale de nivelul II, 2024, (%)<sup>18</sup>



Mai mult, în ultimii ani, în termeni reali, veniturile proprii ale primăriilor au fost în scădere. În 2024 primăriile au avut venituri mai mici decât în 2020, fapt ce indică o erodare a capacității fiscale la nivel local. Deși, în termeni nominali veniturile proprii ale APL I au crescut, această evoluție nu s-a tradus într-o creștere efectivă a resurselor disponibile la nivel local. Chiar dacă există stimulente pentru mobilizarea veniturilor la nivel local, baza demografică și economică limitată a majorității localităților reduce capacitatea acestora de a le valorifica, ceea ce confirmă că problema nu poate fi rezolvată prin ajustări marginale.

Figura 6 – Evoluția veniturilor proprii ale APL de nivelul I, în termeni reali (an de bază 2024)<sup>19</sup>



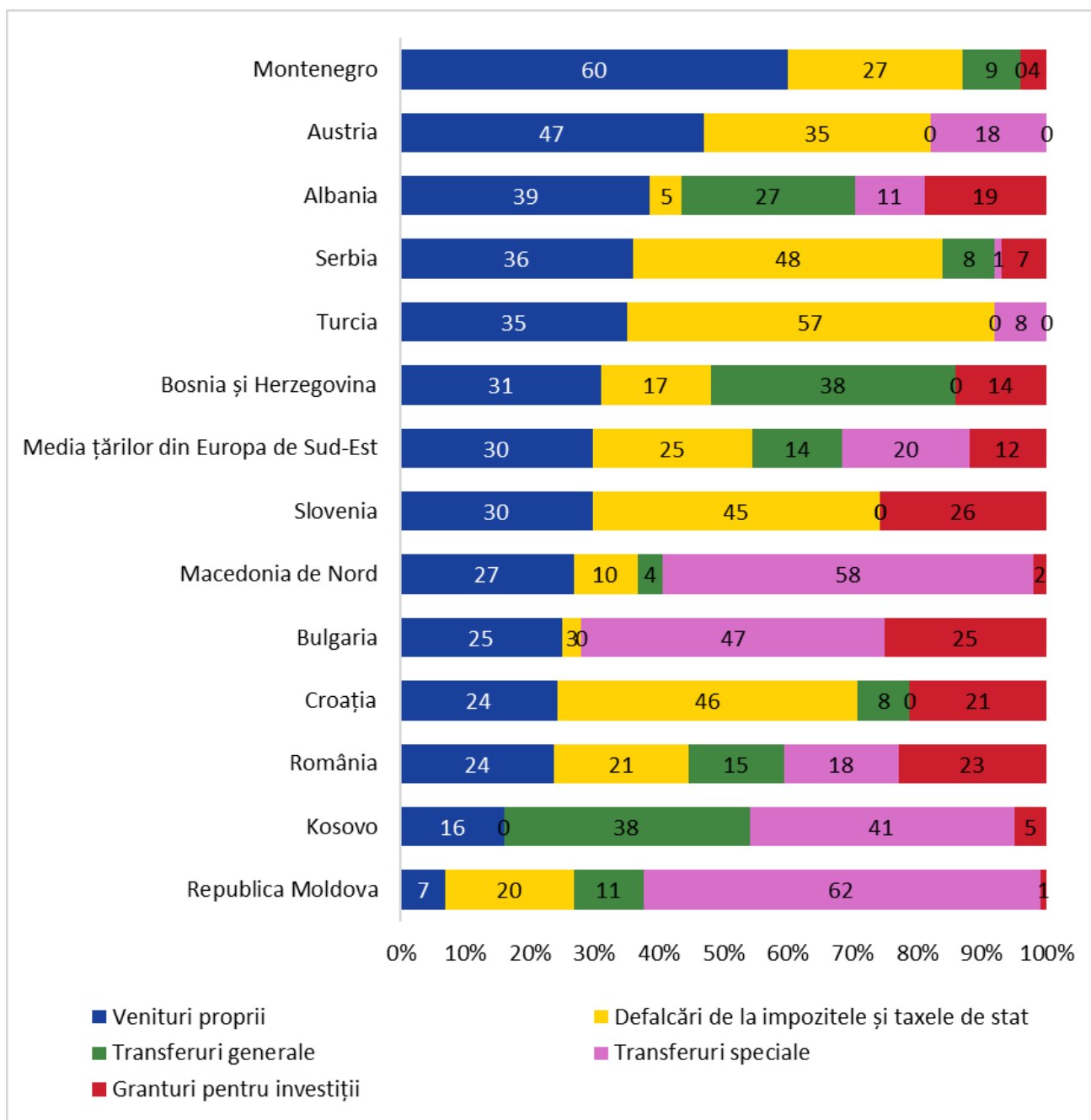
În acest context, comparația regională oferă o perspectivă relevantă: în țările din Europa de Sud-Est, veniturile proprii ale primăriilor reprezintă în medie aproximativ 30% din bugetele locale - de aproape trei ori mai mult decât în Republica Moldova. Țări precum România, Bulgaria, Serbia și Albania înregistrează

<sup>18</sup> Ministerul Finanțelor, 2024 (datele includ Chișinău și Bălți)

<sup>19</sup> Ministerul Finanțelor, 2024; Biroul Național de Statistică, 2024

ponderi semnificativ mai ridicate ale veniturilor proprii ale primăriilor. Această diferență reflectă în principal o capacitate structural mai ridicată a administrațiilor locale de a mobiliza resurse și de a susține financiar prioritățile comunităților.

**Figura 7 – Structura veniturilor bugetelor locale în Europa de Sud-Est (%), 2024<sup>20</sup>**



O comparație între Republica Moldova și țările din Europa de Sud-Est arată că problema nu ține atât de volumul total al resurselor disponibile la nivel local, cât de modul în care acestea sunt structurate. Deși resursele există, acestea sunt caracterizate printr-o pondere redusă a veniturilor proprii și o dependență accentuată de transferuri, fiind în același timp însoțite de costuri administrative mai mari. În plus, constrângerile structurale legate de fragmentare și capacitate instituțională limitează utilizarea eficientă a acestor resurse pentru prioritățile locale.

<sup>20</sup> NALAS 2024: <https://core.nalas-observatory.eu/files/publications/pdf/1749673729.pdf>

**Tabelul 4 - Structura bugetelor locale Din Europa de Sud Est<sup>21</sup>**

Indicator	Republica Moldova	Media țărilor din Europa de Sud-Est
Venituri APL ca % din PIB	9,5%	6,2%
Venituri APL ca % în BPN	25-29%	17,5%
Venituri proprii APL I %	11,1%	30%
Transferuri de la bugetul de stat,%	60,5%	34%
Cheltuieli administrative APL I, %	30%	19%

**Structura cheltuielilor bugetelor locale completează imaginea și confirmă că problema nu este una de prioritizare greșită, ci o limitare sistemică.** Dacă excludem cheltuielile pentru educație, finanțate prin transferuri cu destinație specială, care reprezintă aproximativ 41% din bugetele primăriilor și 79% din cele ale raioanelor, se observă că ponderea costurilor administrative rămâne ridicată, de aproximativ 31% din bugetele primăriilor și 21,4% din cele ale raioanelor<sup>22</sup>. Această pondere reflectă presiunea costurilor de funcționare a primăriilor și limitează spațiul bugetar disponibil pentru domenii-cheie precum gospodăria comunală, protecția mediului sau dezvoltarea economică locală.

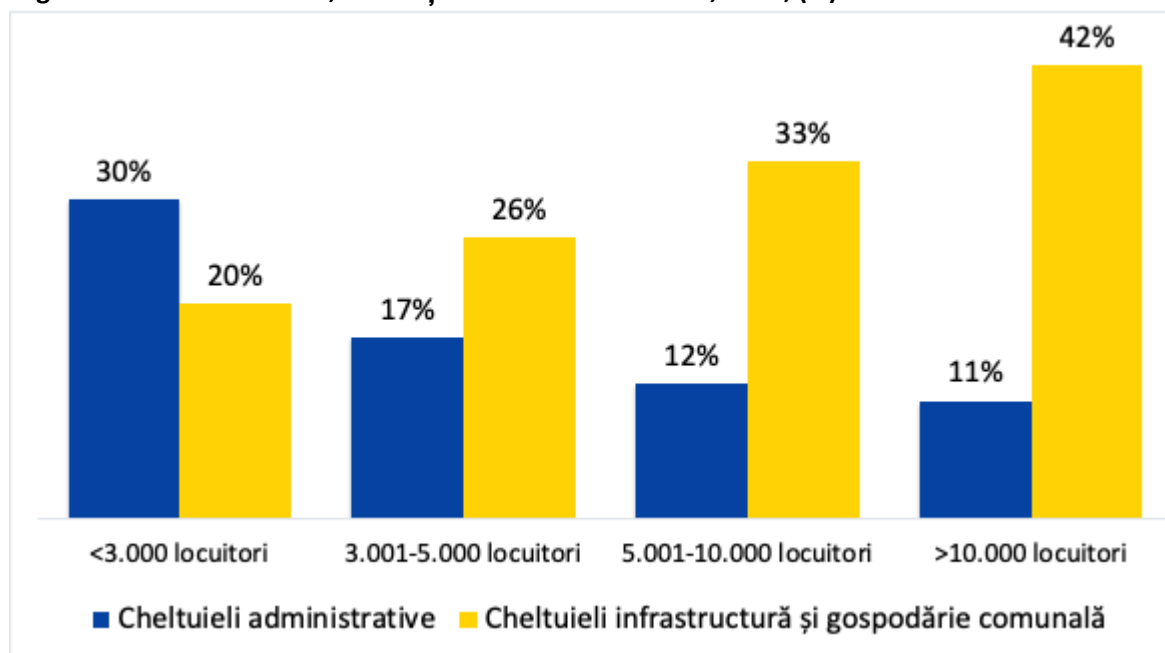
**Această constrângere devine și mai evidentă atunci când este analizată în raport cu dimensiunea primăriilor:** în primăriile cu mai puțin de 3.000 de locuitori, costurile administrative (salariile funcționarilor și cheltuielile operaționale de bază) reprezintă, în medie, 30% din bugetul local. Pe măsură ce dimensiunea crește, această pondere scade constant, ajungând la aproximativ 17% în primăriile cu 3.001–5.000 de locuitori și la circa 11% în cazul primăriilor cu peste 10.000 de locuitori. Aceeași structură minimă de funcționare, raportată la o bază de venituri mai largă, generează automat un nivel mai ridicat de eficiență.

**În același timp, cheltuielile pentru investiții în infrastructură urmează o tendință inversă:** în primăriile cu mai puțin de 3.000 de locuitori, acestea reprezintă aproximativ 20% din buget, însă după pragul de 3.000 de locuitori se observă o creștere clară: aproximativ 26% în primăriile cu 3.001–5.000 de locuitori, 33% în cele cu 5.001–10.000 de locuitori și până la 42% în primăriile cu peste 10.000 de locuitori. Această evoluție arată că, pe măsură ce dimensiunea primăriilor crește, spațiul bugetar pentru investiții devine semnificativ mai mare. În consecință, problema nu ține de modul în care sunt alocate resursele, ci de dimensiunea limitată a bazei fiscale locale: după acoperirea costurilor administrative de bază, primăriile mici dispun de foarte puține resurse pentru investiții sau pentru îmbunătățirea serviciilor publice.

<sup>21</sup> În baza datelor Ministerului Finanțelor, 2024

<sup>22</sup> În baza datelor Ministerului Finanțelor, 2024 (cu excepția mun. Chișinău și mun. Bălți)

**Figura 8 - Ponderea cheltuielilor administrative și pentru infrastructură și gospodărie comunală<sup>23</sup> în bugetele locale de nivelul I, în funcție de dimensiunea UAT, 2024, (%)<sup>24</sup>**



Primăriile cu peste 3.000 de locuitori sunt mai puternice financiar, reușind să aloce mai multe resurse pentru infrastructură și gospodărie comunală decât pentru întreținerea aparatului administrativ. În schimb, sub acest prag, o primărie cheltuie, în medie, mai mult pe aparatul administrativ decât pentru investiții, ceea ce limitează capacitatea de dezvoltare. În aceste condiții, primăriile mici se confruntă cu bariere structurale și financiare în atragerea investițiilor, prestarea serviciilor și creșterea calității vieții cetățenilor.

**Mecanismul economic care generează această situație este relativ simplu: primăriile au costuri fixe de funcționare aproape identice.** Funcțiile administrative de bază - primar, secretar, contabil, percepător fiscal și inginer cadastral - presupun, în esență, același aparat minim. Această realitate generează o distorsiune structurală: cu cât primăria este mai mică, cu atât costurile fixe absorb o pondere mai mare din buget, iar resursele disponibile pentru servicii publice și investiții devin mai limitate.

**Doar 47 de primării reușesc să acopere integral cheltuielile administrative din venituri proprii, iar dezechilibrul este deosebit de pronunțat în primăriile mici: în primăriile cu mai puțin de 3.000 de locuitori, cheltuielile administrative sunt, în medie, de 4,3 ori mai mari decât veniturile proprii<sup>25</sup>.** Pe măsură ce dimensiunea primăriilor crește, acest raport se reduce semnificativ: la aproximativ 2,1 în intervalul 3.000–5.000 de locuitori, 1,4 pentru 5.000–10.000 și subunitar (0,8) în cazul primăriilor cu peste 10.000 de locuitori. Această evoluție indică faptul că autonomia financiară este limitată structural în primăriile mici, unde funcționarea depinde în mod sistematic de transferuri bugetare.

**Această dinamică conturează existența unui prag critic de dimensiune, situat în jurul a 3.000 de locuitori, peste care presiunea costurilor administrative începe să se reducă semnificativ.** Pe măsură ce dimensiunea

<sup>23</sup> Categoria „Cheltuieli administrative” include cheltuielile aferente grupei funcționale Servicii generale de stat (01), care reflectă, în principal, costurile de funcționare ale autorităților publice, conform clasificăției bugetare.

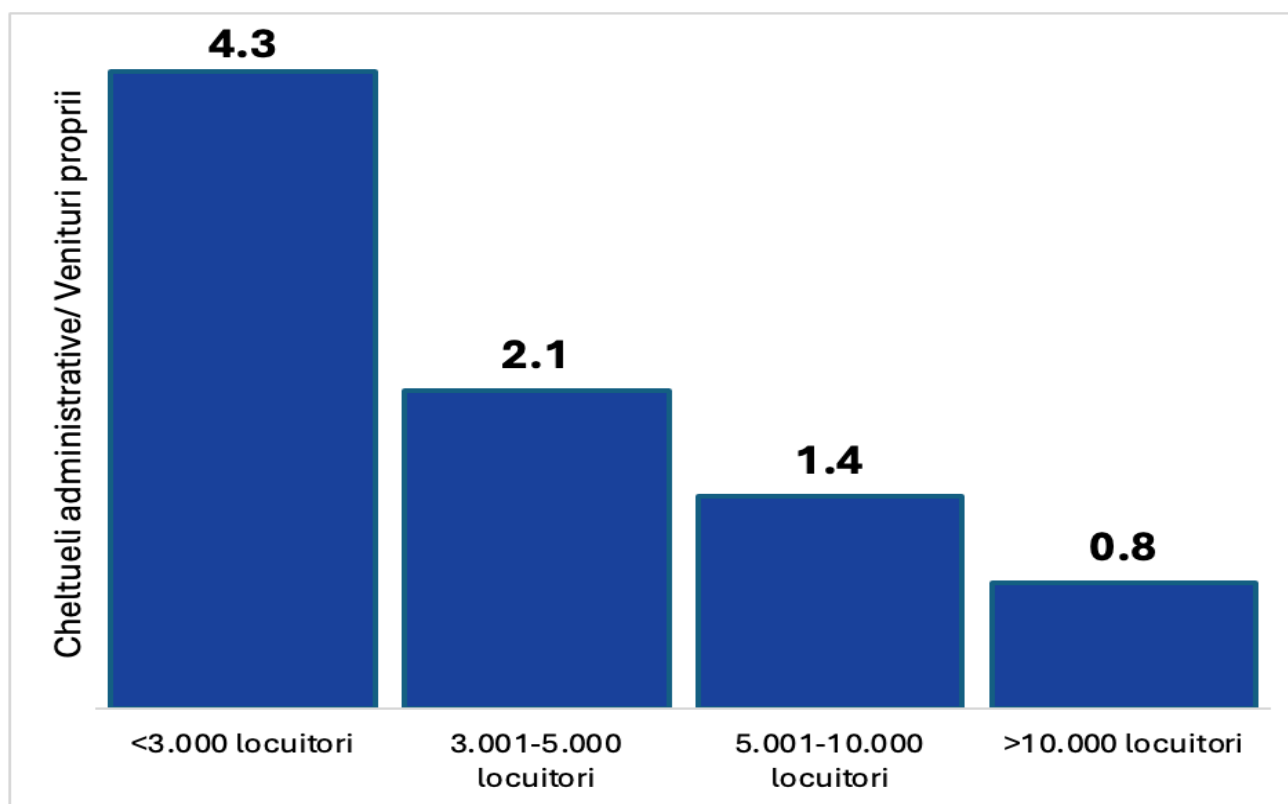
Categoria „Infrastructură și gospodărie comunală” include cheltuielile aferente grupelor funcționale: Servicii în domeniul economiei (04), Gospodăria de locuințe și serviciile comunale (06) și Protecția mediului (05), care reflectă investițiile și cheltuielile operaționale aferente infrastructurii economice (inclusiv drumuri), serviciilor comunale și protecției mediului, conform clasificăției bugetare.

<sup>24</sup> Ministerul Finanțelor, 2024; Biroul Național de Statistică, 2024

<sup>25</sup> În baza datelor Ministerului Finanțelor, 2024

APL crește, acest raport se reduce semnificativ, reflectând economii de scară și o capacitate fiscală mai ridicată.

Figura 9 - Raportul dintre cheltuielile administrative și veniturile proprii ale primăriilor în funcție de mărimea UAT, 2024, (%)<sup>26</sup>



#### Raport venituri proprii / cheltuieli administrative: 1 la 4

Pentru fiecare leu generat local, primăriile cheltuie în medie 4 lei pentru funcționarea aparatului administrativ. Acest dezechilibru nu reflectă neapărat ineficiență, ci o constrângere structurală determinată de dimensiunea redusă a bazei demografice și fiscale.

**Doar 47 din 892 de primării (5,3%) reușesc să își acopere integral cheltuielile administrative din venituri proprii.**

Restul 845 primării (94,7%) depind în mare măsură de transferurile de la bugetul de stat pentru a funcționa, ceea ce indică o dependență sistemică, nu o situație temporară.

**Aceste tendințe sunt în concordanță cu experiența internațională (efectul de scară)<sup>27</sup>. Primăriile mai mari nu sunt doar mai solide financiar în termeni absoluți, ci și structural mai eficiente.** Costul per capita al administrației scade pe măsură ce baza de populație crește, iar resursele astfel eliberate pot fi redirecționate către servicii publice, investiții și consolidarea capacității instituționale. Aceasta este logica economică care a stat la baza multor reforme administrativ-teritoriale promovate în Europa, în ultimele decenii<sup>28</sup>. Diferența nu este doar cantitativă, ci și calitativă. Primăriile mai mari dispun, în general, de o capacitate instituțională mai ridicată: pot atrage și menține personal calificat, pot accesa programe care implică cofinanțare și pot

<sup>26</sup> Ministerul Finanțelor, 2024; Biroul Național de Statistică, 2024.

<sup>27</sup>[https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms\\_g1g77b03/9789264272866-en.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/05/multi-level-governance-reforms_g1g77b03/9789264272866-en.pdf?utm_source=chatgpt.com);  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061423145021682/pdf/P175259053cd04097089cf0b1360743512b.pdf>

<sup>28</sup> <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>

organiza servicii publice mai eficiente. În acest sens, fragmentarea administrativ-teritorială nu generează doar constrângeri fiscale, ci limitează și capacitatea instituțională de planificare, implementare și dezvoltare.

## 2. Prețul fragmentării administrativ-teritoriale și al constrângerilor financiare: servicii publice inaccesibile

**Constrângerile financiare ale APL afectează direct accesul populației la servicii publice de bază, în special în localitățile rurale mici.** Servicii esențiale precum alimentarea cu apă, canalizarea, managementul deșeurilor și transportul rămân subdezvoltate și distribuite inegal, limitând în mod direct calitatea vieții cetățenilor.

**În primăriile mici, doar 40% din gospodăria este deservită de o rețea de apă și canalizare.** Acest număr crește la circa 65-66% în cazul primăriilor cu 3.000-5.000 de locuitori, și depășește 90% pentru primăriile de peste 10.000 de locuitori. Mai mult decât atât, din totalul locuințelor care nu sunt deservite cu apă la nivel național, 80% se află în primării mici.<sup>29</sup> Per ansamblu, aceste valori plasează Moldova printre țările cu cel mai redus nivel de acces la infrastructura de bază, din Europa<sup>30</sup>.

**Legătura dintre capacitatea fiscală a primăriei și accesul la servicii este directă și determină nivelul real de dezvoltare locală.** O primărie cu o populație sub 3.000 de locuitori, care alocă circa 30% din buget pentru cheltuieli administrative și mai puțin de 20% pentru gospodăria comunală, nu poate extinde sau moderniza serviciile de bază, nu poate asigura cofinanțarea necesară pentru accesarea fondurilor externe și, de regulă, nu dispune de personal tehnic pentru gestionarea acestora.

**Primăriile mai mari alocă constant o pondere mai mare din buget pentru dezvoltarea infrastructurii și serviciilor, în timp ce primăriile mici rămân constrânse de o structură bugetară rigidă, dominată de costuri fixe.** Analiza structurii cheltuielilor confirmă aceste diferențe: în primăriile cu peste 3.000 de locuitori, cheltuielile pentru investiții în infrastructură și gospodăria comunală reprezintă în medie peste 30% din buget, comparativ cu doar 20% în primăriile mici. Această diferență se traduce direct în niveluri inegale de acces la servicii și în decalaje între comunități.

## 3. De ce soluțiile parțiale nu funcționează: limitele abordărilor tehnice

**Ajustările tehnice din ultimul deceniu aferente sistemului de finanțe publice locale nu au produs schimbări semnificative în capacitatea financiară a primăriilor.** De-a lungul timpului, intervențiile au vizat în principal modificarea formulelor de alocare a transferurilor, ajustarea cotelor de partajare la impozitele și taxele de stat sau simplificarea procedurilor. Deși necesare, aceste măsuri au generat rezultate limitate. Motivul este unul structural, deoarece modificările tehnice nu pot compensa constrângerile fundamentale ale unui sistem caracterizat prin fragmentare administrativ-teritorială și baze fiscale locale reduse.

**Reforma finanțelor publice locale din 2015 a corectat distorsiuni importante, dar nu a schimbat premisele de funcționare ale sistemului.** Eliminarea mecanismelor care penalizau mobilizarea veniturilor proprii și introducerea principiului conform căruia aceste venituri rămân integral la nivel local, au creat un cadru mai coerent și mai echitabil. În teorie, fiecare leu suplimentar colectat din impozite și taxe locale rămâne la dispoziția primăriilor. În practică însă, rezultatele rămân modeste, iar efectele sunt limitate.

<sup>29</sup> Recensământul Populației și Locuințelor, 2024, Biroul Național de Statistică

<sup>30</sup> Afirmarea se fundamentează pe coroborarea datelor naționale cu statisticile europene și internaționale privind deprivarea locativă și accesul la utilități. A se vedea datele agregate de Organizația Mondială a Sănătății și UNICEF prin *Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene* (disponibile la: <https://washdata.org/>), precum și baza de date Eurostat, privind lipsa toaletei în locuință (disponibil la:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdho03/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho03/default/table)). Deficitele majore de infrastructură în zonele rurale sunt reținute și în rapoartele de evaluare ale Băncii Mondiale, ex. *Moldova Water Security and Sanitation Project*, 2022

(<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/01/31/moldova-s-water-sector-to-become-more-resilient-and-inclusive-with-world-bank-support>).

**Stimulentele fiscale nu pot genera venituri în absența unei baze economice locale suficiente.** În cazul primăriilor mici, sub 3.000 de locuitori, caracterizate prin activitate economică redusă, valoare scăzută a proprietăților și o structură demografică nefavorabilă, potențialul de mobilizare a veniturilor proprii este limitat. Evoluția recentă confirmă această realitate - în 2024 veniturile proprii, în termeni reali, au rămas sub nivelul anului 2020.

**Alocările suplimentare de la bugetul de stat nu pot compensa lipsa de capacitate structurală.** Distribuirea unor resurse suplimentare către primăriile fragmentate și cu eficiență redusă nu generează îmbunătățiri sustenabile în furnizarea serviciilor la nivel local. Transferurile de la bugetul de stat pot acoperi temporar deficitele de funcționare, însă nu creează capacitate instituțională, nu stimulează investițiile și nu reduc decalajele între comunități. Fragmentarea administrativ-teritorială și baza fiscală redusă limitează capacitatea multor primării de a genera venituri suplimentare și de a utiliza eficient resursele disponibile.

**În aceste condiții, consolidarea sistemului finanțelor publice locale nu poate fi realizată doar prin alocări suplimentare de la bugetul de stat sau prin creșterea veniturilor proprii, ci necesită intervenții structurale.** Aplicare izolat, aceste măsuri nu pot schimba în mod fundamental capacitatea primăriilor de a răspunde nevoilor comunităților. Doar prin corelarea îmbunătățirii sistemului finanțelor publice locale cu procesul de consolidare administrativ-teritorială pot fi create condițiile pentru o autonomie financiară sporită și pentru îmbunătățirea durabilă a accesului la servicii.

#### **Spațiul fiscal disponibil pentru creșterea autonomiei financiare a primăriilor fără consolidarea administrativ-teritorială:**

- Veniturile APL ca % din PIB: 9–9,5% (comparabil cu media UE) - spațiu suplimentar limitat
- Veniturile proprii: 11% - creșterea lor fără consolidare teritorială este modestă și lentă
- Transferuri suplimentare: pot acoperi deficite, dar nu oferă autonomie financiară
- Ajustări de formule: pot recalibra distribuția resurselor, dar nu generează resurse noi

**Niciun mecanism fiscal izolat nu poate compensa absența consolidării administrativ-teritoriale. Fără abordarea fragmentării administrativ-teritoriale și a limitărilor de capacitate administrativă, ajustările fiscale rămân parțiale și nu pot produce o schimbare semnificativă în performanța sistemului local de finanțe publice.**

## **4. Ce propunem: îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale**

**Obiectivul 2 al reformei propune un pachet coerent de intervenții complementare, care abordează principalele constrângeri financiare ale autorităților publice locale, atât la nivelul primăriilor (APL I), cât și al raioanelor (APL II).** În acest sens, va fi asigurată alinierea mecanismelor de finanțare la nevoile și competențele specifice fiecărui nivel administrativ, printr-o distribuire diferențiată și transparentă a resurselor, precum și prin consolidarea legăturii dintre baza economică locală și veniturile disponibile la nivel local. Intervențiile vor fi structurate astfel încât:

- mecanismele de alocare și partajare a resurselor să asigure o distribuire mai echitabilă și mai predictibilă a resurselor pentru APL de nivelul I și II (4.1-4.2) ;
- măsurile de creștere a veniturilor proprii, de stimulare a efortului fiscal și de cofinanțare a investițiilor să contribuie la consolidarea bazei fiscale și la creșterea capacității de investiții a primăriilor (4.3–4.5).

În corelație cu procesul de consolidare administrativ-teritorială, aceste intervenții creează condițiile necesare pentru funcționarea unor unități administrativ-teritoriale viabile, cu o bază fiscală mai solidă și o capacitate crescută de planificare și implementare.

**Rezultatul este un sistem de finanțe publice locale mai echitabil, mai eficient și mai sustenabil, în care resursele sunt alocate în funcție de responsabilități, veniturile proprii sunt consolidate, iar investițiile locale pot fi realizate la o scară adecvată.**

#### 4.1 Transferuri generale mai echitabile

**Sistemul actual de finanțare nu reflectă suficient nevoile reale ale APL, ceea ce conduce la alocări inechitabile și nu generează stimulente suficiente pentru consolidarea capacității fiscale la nivel local.** Parametrii de alocare nu reflectă adecvat diferențele reale în costurile de furnizare a serviciilor publice și nu creează premise pentru consolidarea unor unități viabile funcțional și financiar. Distribuirea actuală tinde să susțină structuri fragmentate, în detrimentul unităților mai mari care ar asigura servicii publice mai eficiente și economii de scară.

**Sistemul de finanțare va fi ajustat astfel încât să reflecte mai bine diferențele reale dintre unitățile administrativ-teritoriale și să susțină funcționarea unor APL viabile, capabile să ofere servicii publice de calitate.** Intervențiile vor asigura alinierea mecanismelor de finanțare la nevoile și competențele specifice fiecărui nivel administrativ, printr-o distribuire diferențiată și transparentă a resurselor între APL de nivelul I și II, și vor viza

- **Revizuirea formulei de calcul pentru transferuri generale din Fondul de susținere financiară.** Vor fi ajustați indicatorii din formula de calcul: populație, capacitate fiscală, suprafață. În rezultat vor fi reflectate mai adecvat costurile reale ale serviciilor. Prin ajustarea formulei va fi redusă inechitatea și vor fi create stimulente pentru funcționarea eficientă a APL.
- **Separarea clară a resurselor între niveluri,** prin stabilirea de cote distincte pentru Fondul de susținere financiară I (APL de nivelul I) și Fondul de susținere financiară II (APL de nivelul II), în locul distribuirii printr-un parametru între niveluri, pentru a corela mai bine resursele cu responsabilitățile și a limita efectele sistemice ale reformelor sectoriale;

#### 4.2 Un sistem nou de partajare a impozitelor și taxelor de stat

**Guvernul va propune ajustarea cotelor de defalcare la Impozitul pe venitul persoanelor fizice,** cu analiza opțiunii de alocare atât în funcție de locul de muncă, cât și de locul de reședință al contribuabilului, pentru a consolida legătura între populație și bugetele locale. Această măsură va reduce inechitățile actuale, în care localitățile de reședință suportă costurile infrastructurii și serviciilor publice (școli, grădinițe, drumuri) pentru cetățenii lor, dar pierd veniturile fiscale în favoarea marilor centre urbane unde aceștia lucrează. Pe termen lung, alocarea fondurilor pe principiul reședinței va stimula administrațiile locale să concureze prin calitatea vieții oferite, investind direct în confortul propriilor locuitori.

**Guvernul va propune redistribuirea unei cote din TVA pentru a susține primăriile,** în funcție de numărul de locuitori (praguri de 3.000, 5.000, 10.000 locuitori). Acest mecanism va funcționa ca un catalizator pentru economia locală. Având acces la o sursă de venit adițională, va crește capacitatea fiscală a primăriilor și primarii ar putea valorifica această oportunitate pentru dezvoltarea locală,

#### 4.3 Diversificarea bazei fiscale locale și creșterea veniturilor proprii

**Creșterea autonomiei financiare a primăriilor presupune dezvoltarea unor surse de venit proprii sustenabile, corelate cu baza economică locală și cu instrumentele financiare disponibile la nivel local.** În acest sens, măsurile propuse vizează consolidarea veniturilor proprii ale primăriilor prin:

- creșterea veniturilor din impozitul pe proprietate, prin ajustarea treptată a acestuia în funcție de valoarea reală de piață a imobilelor, reflectând mai adecvat potențialul economic local;
- actualizarea evidenței cadastrale și digitalizarea proceselor aferente, pentru a asigura o bază de impozitare completă și corectă și o administrare fiscală mai eficientă;
- consolidarea administrării taxelor și impozitelor locale, inclusiv prin îmbunătățirea colectării și reducerea pierderilor; creșterea transparenței și îmbunătățirea comunicării cu contribuabilii, pentru a susține disciplina fiscală și încrederea în administrația locală.

#### 4.4 Mecanismul inovator: transferuri pentru stimularea efortului fiscal propriu

**Există un potențial semnificativ de mobilizare mai eficientă a veniturilor proprii la nivel local, în special în contextul unor primării mai mari și consolidate.** Mecanismul propus introduce o legătură directă, automată și transparentă între performanța fiscală a unei autorități locale și resursele suplimentare alocate.

**Primăriile cu un nivel ridicat de mobilizare a veniturilor proprii vor beneficia de transferuri suplimentare, destinate finanțării nevoilor locale.** Nivelul de mobilizare va fi evaluat pe baza unui indicator, care va reflecta performanța în raport cu potențialul fiscal local. Transferurile respective vor fi calculate pe baza datelor de execuție bugetară, asigurând transparență, predictibilitate și costuri administrative reduse.

**Mecanismul propus corectează o distorsiune a sistemului actual.** Deși, stimulentele formale pentru efortul fiscal există din 2015, acestea nu sunt suficient de puternice pentru a schimba comportamentul majorității APL, care continuă să se bazeze preponderent pe transferuri de la bugetul de stat. Introducerea unui transfer direct legat de efortul fiscal al primăriilor creează un stimulent clar și previzibil pentru mobilizarea veniturilor proprii, și implicit pentru consolidarea autonomiei financiare locale.

#### 4.5 Mecanism de cofinanțare pentru investiții locale

**Se propune instituirea unui fond dedicat pentru cofinanțarea proiectelor la nivel local,** ca parte a pachetului de intervenții în domeniul finanțelor publice locale, dar și ca măsură de sprijin și stimulare a noilor primării consolidate. Fondul respectiv va facilita tranziția către un model de dezvoltare bazat pe investiții. Logica intervenției este de a însoți procesul de consolidare administrativ-teritorială cu un instrument financiar care să transforme capacitatea instituțională crescută în rezultate concrete. Primăriile vor avea o capacitate mai mare de planificare și implementare a proiectelor, însă accesul efectiv la finanțare rămâne condiționat de disponibilitatea resurselor pentru cofinanțare.

**Primăriile vor beneficia de resurse dedicate pentru acoperirea contribuției proprii în cadrul proiectelor finanțate din surse externe,** eliminând una dintre principalele bariere în accesarea finanțărilor. În rezultat primăriile vor avea acces îmbunătățit la programe de finanțare externe, inclusiv fonduri europene și programe transfrontaliere.

Accesul la fond ar putea fi condiționat de criterii de performanță, inclusiv nivelul de mobilizare a veniturilor proprii și capacitatea de implementare, asigurând astfel o utilizare eficientă și responsabilă a resurselor.

Astfel, fondul pentru cofinanțare nu reprezintă doar un instrument financiar, ci o componentă integrată a reformei: acesta susține procesul de consolidare administrativ-teritorială, accelerând tranziția către investiții, și creează un cadru în care capacitatea instituțională nou creată este valorificată în mod eficient.

## OBIECTIVUL 3

### Primării puternice prin capacitate instituțională reală

**Capacitatea instituțională determină dacă resursele publice locale se transformă în investiții concrete sau sunt absorbite de proceduri deficitare și implementare inadecvată.** Problema nu este lipsa de pregătire sau de voință a funcționarilor, ci un sistem care nu le oferă condițiile necesare pentru a performa. O primărie mică, cu o populație sub 3.000 de locuitori și un buget din care 30% sunt cheltuieli administrative, are spațiu limitat - practic nu are posibilitatea de a-și îmbunătăți eficiența și a-și consolida capacitatea instituțională.

**Problema 3 este consecința directă a Problemelor 1 și 2. O primărie mică, în general, nu poate angaja specialist în achiziții publice, nu poate plăti un manager de proiecte, nu poate finanța o infrastructură IT performantă.** Deficitul de capacitate nu este o problemă de motivație individuală, este o consecință inevitabilă a fragmentării teritoriale și a lipsei de resurse.

**Reforma vine cu un răspuns sistemic: structuri administrative consolidate, care pot susține posturi specializate, pot absorbi fonduri externe și pot transforma resursele în rezultate reale pentru cetățeni.** Guvernul propune o intervenție structurală care urmărește să schimbe fundamental condițiile în care funcționarii publici își desfășoară activitatea în APL de nivelul I și nivelul II, printr-un pachet coerent de măsuri care va îmbunătăți structurile organizatorice, va consolida procesul de achiziții publice și va pregăti APL-urile pentru elaborarea și implementarea proiectelor susținute de fonduri externe pentru dezvoltarea localităților. Implementate împreună cu consolidarea administrativ-teritorială, aceste măsuri produc un efect de multiplicare. Aplicate izolat, fiecare are impact limitat.



#### 1. Achizițiile publice: deficite sistemice la toate dimensiunile

**Doar 12,5% din APL-uri îndeplinesc cerințele privind organizarea și expertiza adecvată în domeniul achizițiilor publice, în timp ce majoritatea se confruntă cu proceduri interne incomplete sau aplicate parțial, sisteme neconforme cu cerințele instituționale și mecanisme slabe de control. La nicio dimensiune evaluată: resurse umane, proceduri sau infrastructură tehnologică, conformarea completă nu depășește 15% din APL-urile de nivelul I analizate.**

**Primăriile se confruntă cu deficitele pe trei dimensiuni<sup>33</sup>:** prima dimensiune resurse umane specializate (32,5% necorespunzătoare, 55% parțiale, 12,5% corespunzătoare, în total 87,5% nu îndeplinesc complet cerințele); a doua dimensiune sisteme și proceduri interne (25% necorespunzătoare, 60% parțiale, 15% corespunzătoare); a treia dimensiune infrastructura tehnologică (20% necorespunzătoare, 67,5% parțiale, 12,5% corespunzătoare).

**Analiza practicilor curente identifică mai multe disfuncționalități sistemice specifice:**

- capacitatea instituțională redusă: funcția de achiziții publice este exercitată de funcționari fără specializare adecvată, cu fluctuație ridicată de personal și nivel redus de motivare salarială;

<sup>31</sup> Sondaj național online în rândul primarilor și aleșilor locali, realizat la inițiativa Cancelariei de Stat în perioada 9-13 martie 2026 (n=983)

<sup>32</sup> Raport anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public 2025

<sup>33</sup> Nota informativă privind Consolidarea capacității Autorităților Publice Locale în domeniul achizițiilor publice, 2026, proiectul „Mă Implic” <https://skat.ch/insights/people-powered-governance-ma-implies-impact-on-local-governance>

- planificarea formală și estimările nerealiste: planurile anuale de achiziții sunt elaborate preponderent pentru conformitate, fără corelare cu documentele de planificare strategică sau cu capacitatea pieței;
- calitatea insuficientă a documentației: caietele de sarcini sunt adesea copiate sau neadaptate contextului local;
- riscul ridicat de contestații și blocaje procedurale;
- influența neformală asupra procesului, cu riscuri de favorizare a anumitor operatori;
- monitorizarea insuficientă a contractelor.

## 2. Paradoxul planificare - implementare: proiecte identificate, dar neimplementate

Deși, în medie, 46,49% din primării raportează că sunt active în identificarea și selectarea proiectelor de investiții, capacitatea acestora scade dramatic în etapele de implementare (achiziții, contractare, raportare). Practic, primăriile au viziune, dar le lipsește structura instituțională necesară execuției.

**Această situație este explicată de un deficit major de expertiză: doar 19,51% din primării, care au sub 3.000 de locuitori au personal dedicat, calificat cu experiență de managementul proiectelor**, comparativ cu 65,85% din primăriile mari, care au o populație mai mare de 10.000 locuitori. În același timp, doar 9,88% dintre funcționarii care activează în primăriile mici, beneficiază de instruire regulate, relevante și/sau de program continuu de dezvoltare profesională - comparativ cu 51,22% dintre funcționarii care activează în primăriile mari.

**Impactul direct al acestei lipse de pregătire se traduce prin eșecuri sistemice la nivel local<sup>34</sup>:**

- Pierderi financiare: primăriile mici eșuează în atragerea fondurilor externe sau au capacitate de atragere a acestora slabă, rata generală de absorbție fiind sub nivelul optim.
- Deficiențe procedurale: documentațiile tehnice sunt adesea incomplete, licitațiile sunt contestate din cauza erorilor de formă, iar contractele suferă modificări repetate pe fondul implementării slabe.
- Planificare fragmentată: deciziile de dezvoltare sunt strict reactive, ghidate de sursele de finanțare disponibile, și nu de nevoile reale ale comunității.
- Infrastructură nefuncțională: discrepanța dintre construirea obiectivelor și capacitatea de a le întreține duce la degradarea lor rapidă și la operarea ineficientă a serviciilor publice locale.

**Este esențial de subliniat că aceste deficite reprezintă consecință directă a dimensiunii administrative și a resurselor disponibile din cadrul primăriilor mici, nu a nivelului de competență individuală.** O primărie cu 5 angajați, în total, nu poate realiza funcțiile a 15 de angajați specializați, inclusiv pe domeniul achizițiilor publice, indiferent cât de motivat este personalul și indiferent de câte cursuri de formare sunt disponibile.

**Prin urmare, devine evident că atragerea fondurilor adiționale produce rezultate doar dacă există oameni competenți care să le gestioneze, însă criza de resurse umane din primării limitează semnificativ eficacitatea oricărei alte intervenții de reformă.** Vârsta medie a funcționarilor din primării este de 50,3 ani, iar ponderea pensionarilor ajunge la 20%<sup>35</sup> - de patru ori mai mult decât în autoritățile publice centrale. Practic o cincime din personalul actual din APL va ieși din sistem în 3-5 ani. Riscul pe termen mediu este semnificativ: cunoștințele, expertiza și memoria instituțională acumulată în decenii va ieși din sistem prin pensionare și va fi extrem de greu de înlocuit personalul în condițiile actuale.

**Perspectivile de viitor sunt la fel restrânse, dat fiind bazinul de recrutare care se micșorează accelerat.** Numărul total de absolvenți de licență a scăzut cu 31,6% între 2017 și 2025 (de la 14.200 la 9.710), iar absolvenții din domeniile conexe administrației publice cu 33,7%<sup>36</sup>. Doar 5.098 de absolvenți în domeniile conexe în 2025. Conjugat cu preferința tinerilor pentru mediul urban sau sectorul privat, aceasta înseamnă că primăriile mici din mediul rural se vor confrunța cu un deficit de personal și mai accentuat în câțiva ani.

<sup>34</sup> Nota informativă privind Consolidarea capacității Autorităților Publice Locale în domeniul achizițiilor publice, 2026, proiectul „Mă Implic” <https://skat.ch/insights/people-powered-governance-ma-implies-impact-on-local-governance>

<sup>35</sup> Raport anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public 2025

<sup>36</sup> Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova (BNS), date pentru anul 2025

Un tânăr specialist nu va fi atras de o funcție într-o primărie de sub 3.000 de locuitori, cu o bază materială limitată și management învechit. În schimb, o primărie modernă consolidată, cu funcții specializate, are potențialul de a crea condiții atractive pentru diferiți specialiști și poate oferi inclusiv oportunități de creștere în carieră.

**Rezolvarea urgentă a acestei crize de capacitate instituțională este, în final, o condiție de supraviețuire economică și strategică.** Programele de pre-aderare și aderare la UE - Planul de creștere, Instrumentul de asistență pentru preaderare, pot fi accesate de instituții puternice, profesioniste care au resurse umane dedicate administrării proiectelor finanțate din surse externe: manager de proiect dedicat, proceduri de achiziție conforme, planificare multianuală, raportare standardizată. Fără o consolidare imediată care să aducă expertiză în primării, aceste cerințe vor continua să fie o barieră.

**Cercul vicios al incapacității structurale:** APL mic = buget mic = nu poți angaja specialist = APL-ul rămâne slab. Amalgamarea rupe acest cerc: APL-uri mai mari = bugete mai mari = posturi specializate = atractivitate crescută pentru absolvenți calificați. Aceste date nu indică o lipsă de motivație la nivel individual, ci absența condițiilor structurale care ar face posibilă motivarea și formarea continuă.

### 3. De ce soluțiile actuale nu funcționează: limitele abordărilor tehnice

**Încercările repetate de a rezolva deficitul de capacitate instituțională prin soluții punctuale (instruiri, manuale, digitalizare) s-au dovedit limitate. Deși de-a lungul timpului, s-a apelat frecvent la asemenea măsuri, impactul lor a fost mereu modest. Eșecul acestor demersuri are o explicație obiectivă: nicio soluție tehnică izolată nu poate compensa vulnerabilitățile generate de fragmentarea teritorială.**

Programele de formare profesională nu pot produce efecte durabile dacă structurile care ar trebui să absoarbă competențele nu există sau nu pot reține personalul calificat. Institutul Național de Administrație și Management Public (INAMP) a funcționat în ultimii ani, dar a operat într-un sistem care nu crea premisele valorificării competențelor. Un specialist în achiziții publice format la INAMP și angajat într-o primărie cu 5 angajați<sup>37</sup> rămâne supraîncărcat cu alte responsabilități, plătit sub nivelul pieței și fără perspectivă de carieră.

Același argument se aplică implementării de sisteme informatice: platformele e-APL, MTender nu produc rezultate în primării fără personal IT, fără internet stabil și fără resurse pentru mentenanță. Digitalizarea fără consolidare teritorială produce conformitate formală, nu transformare funcțională.

#### **Spațiul de creștere a capacității instituționale - fără reforma structurală:**

- Formarea profesională: produce competențe individuale, dar nu structuri funcționale
  - Digitalizarea izolată: conformitate formală, fără valorificare funcțională reală
  - Asistența tehnică punctuală: diminuează simptomele, nu tratează cauza structurală
- Niciun mecanism izolat nu poate compensa absența consolidării teritoriale. Reforma APL schimbă condițiile structurale - nu blamează funcționarii, ci creează cadrul în care omul poate performa.

### 4. Ce propunem: un pachet coerent de măsuri pentru consolidarea capacității instituționale

**Obiectivul 3 al reformei propune un pachet de intervenții complementare, proiectate să modernizeze structura organizatorică profesionalizată prin cicluri de instruire pentru dezvoltarea competențelor de gestionare a proiectelor, să profesionalizeze achizițiilor, să pregătească personalul pentru accesarea fonduri europene și să întărească cadrul național de performanță.**

Implementate împreună cu consolidarea administrativ-teritorială, aceste măsuri produc un efect de multiplicare. Aplicate izolat, fiecare are impact limitat.

<sup>37</sup> În medie, o primărie mică, care are sub 3.000 de locuitori, are angajate 5 persoane - sursa de informare - statele de personal prezentate Cancelariei de Stat în luna februarie 2026.

#### 4.1 Reorganizarea resurselor umane: echipe puternice pentru primării puternice

**Pentru a asigura calitatea serviciilor publice, Cancelaria de Stat va propune primăriilor consolidate o nouă organigramă modernă**, care răspunde realităților curente. Spre deosebire de primăriile actuale, care funcționează cu doar 4-6 angajați nevoiți să acopere toate domeniile administrative, o primărie modernă și consolidată va dispune de un aparat de 10-20 de angajați. Această masă critică de personal va permite, în sfârșit, respectarea principiului specializării funcționale. Totodată, raioanele vor avea o nouă structură organizatorică, cu o organigramă racordată la competențele care le revin.

**Cancelaria de Stat va elabora fișe de post standardizate pentru funcțiile-cheie cu rolul de a se orienta spre dezvoltarea social-economică a comunității, cum ar fi: manager de proiect, specialist în monitorizare și evaluare, specialist în digitalizare și specialist în achiziții publice. Prin această diviziune clară a muncii, fiecare funcție va avea obiective și indicatori de performanță bine definiți**, eliminând supraîncărcarea funcționarilor și reducând drastic riscul de erori în procedurile complexe.

**Concomitent, va fi implementat cadrul de management al performanței instituționale, un instrument care astăzi lipsește în majoritatea APL-urilor de nivelul I și nivelul II.** Mecanismul va servi drept suport pentru conducerea instituției de a înțelege mai bine procesele de lucru, provocările cu care se confruntă cetățenii și funcționarii din aparatul administrativ, dar și să identifice oportunitățile de creștere și dezvoltare. procesul de elaborare și implementare a cadrului de performanță va fi realizat împreună cu APL-urile.

**Coloana vertebrală a acestei profesionalizări va fi noul Program Național de Formare Profesională specializat și practic pentru funcționarii care activează în domeniul administrației publice locale.** Cancelaria de Stat, în colaborare cu partenerii de dezvoltare, va lansa un program acreditat de suport pentru noile APL-uri consolidate la nivelul I și nivelul II. Pentru a-l implementa, INAMP va dezvolta mai multe module specifice: managementul proiectului, managementul performanței, planificare strategică, elaborarea planurilor de dezvoltare locală, leadership administrativ, achiziții publice, îmbunătățirea competențelor digitale, elaborarea bugetului participativ etc. În rezultat, cetățenii vor beneficia de servicii de calitate, prestate de funcționari publici profesioniști. Absolvirea acestor cursuri va oferi posibilitatea funcționarilor publici să fie certificați și recunoscuți ca profesioniști în domeniul lor de activitate și va facilita procesul de promovare în carieră.

**Toate aceste reforme structurale vor produce rezultate concrete doar dacă sunt implementate de oameni competenți, motivați și sprijiniți.** Scopul reformei este de a schimba mediul de lucru pentru a face cariera în APL cu adevărat atractivă, nu este de a judeca performanța individuală a funcționarilor actuali, care fac eforturi remarcabile pentru a gestiona situația cu resursele limitate de acum.

#### 4.2 Profesionalizarea achizițiilor publice

**Achizițiile publice reprezintă mecanismul operațional prin care bugetele locale se transformă în rezultate concrete: un drum asfaltat, acces la sisteme de apă și canalizare sau o școală reabilitată.** Cu toate acestea, tocmai la acest capitol deficiențele sunt cele mai grave, având în vedere că 87,5% din APL-uri nu dispun în prezent de un post dedicat pentru achiziții<sup>38</sup>. Pentru a rezolva această vulnerabilitate, reforma abordează sistematic toate lacunele identificate prin următoarele direcții de acțiune:

**Profesionalizarea funcției de achiziții publice va fi realizată prin instituirea unui post dedicat în structura primăriei.** Această funcție va avea o fișă de post cu o definiție clară a rolurilor, responsabilităților și a competențelor necesare, asigurând că banii publici sunt gestionați de experți. Pentru a susține această expertiză, va fi implementat un sistem de formare continuă și structurată a funcționarilor. Instruirea va pune un accent deosebit pe gestionarea corectă a procedurilor complexe de achiziție și pe utilizarea eficientă a platformelor digitale deja disponibile. Specialiștii vor învăța cum să utilizeze sistemul MTender la adevărata sa capacitate. Platforma nu va mai fi folosită doar pentru a bifa o conformitate procedurală, ci va deveni un

---

<sup>38</sup> Nota informativă privind Consolidarea capacității Autorităților Publice Locale în domeniul achizițiilor publice, 2026, proiectul „Mă Implic” <https://skat.ch/insights/people-powered-governance-ma-implies-impact-on-local-governance>

instrument central de analiză a datelor, de asigurare a transparenței și de fundamentare a deciziilor financiare.

**Totodată, reforma prevede integrarea achizițiilor în planificarea strategică a localității.** Astfel, planul de achiziții nu va mai fi un simplu document contabil, ci va garanta corelarea directă a investițiilor publice cu prioritățile reale de dezvoltare și cu nevoile urgente ale comunităților.

**Un alt pilon esențial este crearea unui dialog structurat între administrația locală și operatorii economici.** O comunicare transparentă și predictibilă va crește nivelul de concurență la licitații și va facilita participarea întreprinderilor mici și mijlocii la procedurile de achiziții publice locale.

### 4.3 Pregătirea pentru accesarea fondurilor externe

**Pregătirea riguroasă pentru accesarea și gestionarea eficientă a fondurilor externe disponibile în orizontul 2028-2034 reprezintă una dintre componentele vitale ale reformei capacității instituționale.** Integrarea europeană a Republicii Moldova nu este doar un proces diplomatic, ci, în primul rând, un proces de transformare a infrastructurii la nivel local. Fără o administrație publică locală capabilă să scrie, să câștige și să implementeze proiecte europene complexe, miliardele de lei destinate coeziunii teritoriale vor rămâne nevalorificate.

**Urgența consolidării capacității de absorbție este demonstrată clar de traiectoria asistenței financiare proiectate.** Dacă în anul 2025 volumul total al bugetului alocat pentru Planul de creștere a fost de 3,04 miliarde de lei, acesta va cunoaște o creștere exponențială, atingând 9,39 miliarde de lei în 2027 și 9,18 miliarde de lei în 2028. Implementarea acestor proiecte de infrastructură necesită expertiză tehnică avansată, proceduri de achiziții impecabile și management financiar strict, elemente care lipsesc cu desăvârșire în APL-urile mici și fragmentate de astăzi. Trebuie să avem capacitatea instituțională corespunzătoare pentru a absorbi aceste fonduri, și să nu ratăm această oportunitate pentru Republica Moldova.

**Pentru a asigura o absorbție maximă a acestor sume, reforma propune un cadru integrat de pregătire pe 3 ani (2027-2029), structurat pe trei componente esențiale:**

**Prima componentă: formare specializată pentru managementul proiectelor cu finanțare externă.** Această direcție se va adresa tuturor APL-urilor și va depăși stadiul cursurilor teoretice. Cancelaria de Stat, alături de partenerii de dezvoltare, va asigura sesiuni de informare aplicative, ghiduri standardizate și, cel mai important, mentorat direct pe parcursul scrierii cererilor de finanțare. Funcționarii locali vor fi instruiți să înțeleagă cerințele complexe pentru a accesa fondurilor externe.

**A doua componentă: instituționalizarea expertizei prin crearea structurilor dedicate.** Odată cu consolidarea teritorial-administrativă, noile APL-uri de dimensiuni optime vor putea crea Unități de Implementare a Proiectelor. Aceasta înseamnă trecerea de la funcționari care fac „de toate” la echipe specializate: manageri de proiect, experți în achiziții publice europene și specialiști în monitorizare și evaluare. Această masă critică de expertiză la nivel local va fi garantul calității documentațiilor tehnice și al respectării procedurilor europene, reducând riscul de corecții financiare.

**A treia componentă: dezvoltarea mecanismelor de cofinanțare și suport financiar. Cele mai multe fonduri europene necesită o contribuție financiară locală (cofinanțare).** Pentru ca nicio comunitate să nu rateze proiecte strategice din lipsa resurselor inițiale, Guvernul va dezvolta un mecanism național de sprijin, sub forma unui fond de garantare sau de cofinanțare destinat APL-urilor performante. Astfel, primăriile care demonstrează capacitate tehnică de implementare vor primi sprijinul necesar pentru a asigura partea de contribuție locală. Intervenție descrisă detaliat la obiectivul 2.

**În concluzie, pregătirea pentru orizontul 2028-2034 este o misiune națională.** Doar prin consolidarea primăriilor, profesionalizarea funcționarilor și crearea unui ecosistem integrat de suport, sumele planificate în Planul de creștere economică se vor transforma din simple proiecții bugetare în drumuri asfaltate, rețele moderne de apă și comunități prospere.

**Tabelul 5 - Bugetul planificat pentru investiții din Planul de creștere economică**

PLANUL DE CREȘTERE ECONOMICĂ - PERSPECTIVA PENTRU DEZVOLTAREA LOCALĂ ȘI REGIONALĂ 2025-2028 <sup>39</sup>					Total
Programul / Indicatorul	2025	2026	2027 (estimat)	2028 (estimat)	
<b>Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale (total)</b>	2,13 mld lei	1,56 mld lei	3,52 mld lei	2,79 mld lei	<b>10 mld lei</b>
<b>Programul Satul European</b>	150 mil. lei	450 mil. lei	100 mil. lei	50 mil. lei	<b>750 mil. lei</b>
<b>Reabilitare străzi locale</b>	---	600 mil. lei	650 mil. lei	500 mil. lei	<b>1.75 mld lei</b>
<b>Orașe-poli de creștere + Bălți</b>	---	---	200 mil. lei	150 mil. lei	<b>350 mil. lei</b>
<b>Pilonul 1 - economie și mediu local</b>	505 mil. lei	2,03 mld lei	2,72 mld lei	1,61 mld lei	<b>6,86 mld. lei</b>
<b>Total</b>	<b>2,785 mld lei</b>	<b>4,64 mld lei</b>	<b>7.19 mld lei</b>	<b>5.1 mld lei</b>	<b>19.71 mld. lei</b>

#### 4.4 Cadrul național de performanță

Succesul reformei va fi măsurat în baza unui cadru național de performanță, care va identifica indicatorii de bază și metodologia de colectare a datelor. Fără date comparabile și sistematice despre performanța APL-urilor, nu se știe ce funcționează, ce eșuează și unde trebuie intervenit prioritar. Cancelaria de Stat va elabora, în parteneriat cu autoritățile publice locale cadrul național de performanță pentru servicii și infrastructura la nivel local.

**Cadrul de performanță se construiește iterativ, corelat cu capacitatea reală a APL-urilor de a colecta și raporta date. Cancelaria de Stat va demara un proces etapizat de analiză a deficitelor de performanță și capacitate ale APL-urilor și prestatorilor de servicii - prin compararea APL-urilor cu cele mai bune practici, cu mediana sau prin evaluarea decalajului față de normativele naționale și regionale. Identificarea clară a acestor deficite va oferi APL-urilor și Guvernului o înțelegere solidă pentru prioritizarea eforturilor de consolidare a capacităților. Complexitatea acestui proces va crește progresiv, pe măsură ce capacitatea de colectare și verificare a datelor se consolidează.**

**Reforma APL va moderniza structura administrațiilor, orientându-se spre dezvoltare strategică, management de proiecte și coordonarea serviciilor comunitare. Această reorientare permite stabilirea clară a responsabilităților pentru managementul performanței, o funcție care devine cu atât mai clară și mai proeminentă cu cât APL-ul este mai mare. Consolidarea teritorială nu este doar o reformă administrativă: este condiția structurală care face posibilă această transformare.**

<sup>39</sup> Tabelul nr. 19 la Nota de fundamentare - Planul de Creștere Economică pentru Republica Moldova (HG nr. 260/2025 și actualizări 2026); Legea bugetului de stat nr. 322/2025.

## OBIECTIVUL 4

### Primării puternice prin transparență, servicii accesibile și cetățeni implicați

O primărie puternică este și o primărie în care cetățenii știu ce se decide în numele lor, pot influența aceste decizii și primesc servicii fără a parcurge drumuri inutile și fără a pierde timp în proceduri birocratice greoaie. Reforma administrației publice locale poate crea structuri mai eficiente, dar dacă aceste structuri rămân îndepărtate de cetățeni și netransparente, nu se schimbă nimic esențial pentru cetățeni.

**Reorganizarea structurilor administrative generează două riscuri reale care trebuie adresate explicit: îndepărtarea serviciilor administrative și diminuarea accesului cetățenilor la decidenții locali.** Reforma nu va avea succes fără un efort susținut de întărire a guvernării locale, cu mecanisme care păstrează serviciile aproape de cetățean și vocea comunităților în decizia publică. Acest obiectiv răspunde direct la provocarea dată.

**Reforma vizează în același timp și relația cu mediul de afaceri local. Antreprenorii locali sunt principalii generatori de locuri de muncă și venituri fiscale proprii.** Un mediu de afaceri favorabil se construiește prin predictibilitate, transparență decizională, acces la informații și canale directe de dialog cu administrația locală. APL-ul este partenerul strategic al antreprenorilor în dezvoltarea economică a comunității.



#### 1. Deficitul de transparență și participare: datele care obligă la acțiune

**Primăriile funcționează, în mare parte, departe de cetățean<sup>40</sup>, nu din cauza apatiei civice, ci a lipsei unor mecanisme structurale care ar asigura transparența și participarea efectivă.** Doar 11,2% din cetățeni participă efectiv la decizii locale. 32% dintre cetățeni se declară informați despre activitatea APL, un progres comparativ cu 21% în 2018, dar insuficient: a fi informat nu înseamnă a fi implicat. Decalajul dintre accesul la informație și participarea efectivă la decizii nu reflectă apatie civică, ci absența unor canale funcționale prin care vocea cetățenilor să producă efecte vizibile.

**Accesarea documentelor esențiale precum bugetele, planurile strategice sau cele de activitate rămâne extrem de limitată.** Doar 14% dintre cetățeni le-au consultat vreodată, fapt ce arată că, în multe primării, dialogul civic reprezintă mai mult un ritual legal decât o abordare constructivă și participativă asupra deciziilor locale. Lipsește acea inițiativă civică prin care oamenii nu doar să reacționeze la decizii luate deja, ci să propună ei înșiși soluții. O primărie consolidată, care oferă cetățeanului o interacțiune eficientă și rapidă cu statul, asigură serviciile de bază printr-un ghișeu unic și simplifică accesul la servicii, iar prezența unui reprezentant al primarului în primăria amalgamată măresc, de fapt, posibilitatea ca localnicii să se implice în consultări pe subiecte de interes major.

**Relația cu mediul de afaceri nu este consolidată într-un parteneriat veritabil.** O primărie mică cu 4-6 angajați, nu dispune de capacitatea instituțională pentru a organiza un dialog structurat. În absența datelor publice privind planurile de investiții și procedurile de achiziții, antreprenorii nu au predictibilitatea necesară pentru a-și planifica afacerile sau a semnală nevoile comunității economice.

Atunci când cetățeanul nu știe ce se decide în numele său, iar presa și mediul privat nu pot accesa contractele și cheltuielile publice, controlul democratic este limitat, erodând încrederea în autorități.

Pentru a transforma această relație în parteneriat proactiv pentru dezvoltare, este vitală implementarea unor instrumente clare: crearea consiliilor consultative cu reprezentarea sectorului privat, consultarea

<sup>40</sup> Moldova Inegală - Realitatea vulnerabilităților anului 2025 și calea de urmat, Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare

obligatorie pentru deciziile cu impact economico-fiscal și publicarea riguroasă a planurilor de achiziții, asigurând astfel un climat bazat pe dialog, transparență și predictibilitate. Astfel, relația dintre APL și mediul de afaceri devine un parteneriat constant pentru dezvoltare locală, bazat pe dialog, transparență și încredere reciprocă.

## 2. Primăria digitală: rolul în transparență și participare

**O primărie digitală este o condiție a democrației locale funcționale.** Digitalizarea nu se rezumă doar la hârtii mai puține: schimbă fundamental relația dintre administrație și cetățean. Cetățeanul informat, care vede în timp real ce se decide și cum se gestionează bugetul comunității, este cetățeanul care participă, care responsabilizează administrația și construiește încredere în instituțiile locale.

**Actualmente, eforturile de modernizare realizate de APL-uri rămân fragmentate și limitate** la rezolvarea problemelor urgente. Situația este deosebit de critică în cazul APL-urilor mici, cu o populație sub 3.000 de locuitori. Conform sondajului realizat de Cancelaria de Stat<sup>41</sup>, 77,24% dintre acestea își desfășoară procesele administrative preponderent pe hârtie sau cu o digitalizare redusă. Această dependență de dosarele fizice generează o birocrație lentă, predispusă la erori umane și pierderi de documente.

**În același timp, 85,44% din primăriile mici au o comunicare digitală deficitară cu cetățenii.** Lipsa unor canale electronice eficiente de informare face ca deciziile locale, execuția bugetară sau anunțurile de interes public să rămână practic inaccesibile publicului larg. Această izolare comunicațională alimentează neîncrederea cetățenilor în administrație și blochează orice formă reală de participare civică sau consultare publică.

**Totodată, 90,9% din primăriile mici, cu o populație sub 3.000 de locuitori nu oferă niciun serviciu online sau au un număr limitat de servicii care oricum necesită prezență fizică,** obligând localnicii să se deplaseze la sediu fizic, chiar și pentru cele mai simple solicitări. Această realitate transformă interacțiunea cu administrația într-o povară de timp și bani pentru locuitori, care trebuie să își întrerupă activitatea zilnică pentru a accesa serviciul de care are nevoie. Mai mult, absența serviciilor digitale exclude practic diaspora și antreprenorii de la o interacțiune rapidă cu primăria, frânând astfel investițiile și dezvoltarea economică locală.

Figura 10 – Nivelul comunicării și serviciilor digitale în primăriile mici



**La nivelul întregii țări, discrepanțele tehnologice sunt la fel de evidente<sup>42</sup>. Din totalul celor 892 de APL-uri, doar 39,67% sunt conectate la platforma e-APL,** un instrument esențial pentru gestionarea digitală a contractelor de arendă, locațiune, patente și a informațiilor fiscale, oferind totodată acces la date statistice esențiale privind structura demografică a populației. Trecerea la un sistem digitalizat pentru gestionarea

<sup>41</sup> Sondaj național online în rândul primarilor și aleșilor locali, realizat la inițiativa cancelariei de stat în perioada 9-13 martie 2026 (n=983)

<sup>42</sup> Datele privind rata de conectare la serviciile digitale au fost oferite de Agenția de Guvernare Electronică, fiind corelate cu instrumentele și platformele gestionate de aceasta.

plăților și a contractelor este esențială pentru a asigura colectarea integrală a veniturilor bugetare și pentru a facilita procedurile destinate mediului de afaceri.

**Starea actuală a digitalizării la nivelul APL-urilor este caracterizată de inconsistență sistemică:** serviciile locale sunt prestate parțial pe hârtie, procesele administrative sunt mixte, registrele sunt ținute în formate diferite de la o autoritate la alta. Reutilizarea datelor administrative este limitată, deși platforme de interoperabilitate precum MConnect ar permite schimbul automat de date între instituții. Lipsa competențelor digitale face ca instrumentele deja existente (EVO, e-APL și eDemocrație) să nu poată fi folosite la adevăratul lor potențial. Și datele demonstrează că există o diferență evidentă dintre capacitatea primăriilor mici și capacitatea primăriilor mari de a digitaliza procesele de lucru și serviciile prestate cetățenilor.

**Într-o primărie digitalizată, transparența devine o normalitate și o condiție obligatorie.** Bugetul local, execuția bugetară, contractele semnate, hotărârile consiliului, planul de investiții, toate publicate pe pagina web a primăriei, actualizate la zi, accesibile pentru orice cetățean cu o conexiune la internet. Participarea civică digitală extinde substanțial raza de acces la decizii locale.

**Primăria digitalizată devine, totodată, un instrument de coeziune pentru APL-urile care au mai multe localități componente.** Cetățenii din orice localitate componentă accesează aceleași informații, depun aceleași cereri, primesc răspunsuri în aceeași manieră, indiferent dacă se află aproape de sediul primăriei sau la 30 km distanță. Digitalizarea nu elimină distanța fizică, dar o face irelevantă din perspectiva accesului la servicii și la informație, asigurând echitate și transparență pentru toți.

#### **Dimensiunea pozitivă:**

46,34% dintre APL-urile mari, care au mai mult de 10.000 de locuitori, raportează că toate sau aproape toate serviciile prestate sunt online.

41,46% dintre APL-urile mari, care au mai mult de 10.000 de locuitori, spun că au procesele administrative complet digitalizate sau majoritatea digitalizate.

63,41% dintre APL-urile mari, care au mai mult de 10.000 de locuitori, și 45,77% dintre APL-urile mici, care au o populație sub 3.000 de locuitori au menționat că au echipament modern și/sau foarte modern care răspunde necesităților de infrastructură.

68,87% din numărul total de APL-uri sunt conectate la sistemul informațional de gestionare și eliberare a actelor permise (SIA GEAP). Sistem care permite depunerea cererii online, procesarea integrală a cererii și emiterea actelor permise.

### **3. Ce propunem: un pachet integrat pentru buna guvernare locală**

**Obiectivul 4 al reformei propune un pachet coerent de intervenții complementare care îmbunătățesc accesul la servicii, proximitatea, participarea civică, inițiativele cetățenilor, transparența administrativă și dialogul cu mediul de afaceri.** Implementate împreună cu consolidarea administrativ-teritorială, aceste măsuri transformă APL-ul dintr-o structură birocratică într-un partener de încredere al comunității.

#### **4.1 Ghișeul unic pentru cetățeni și antreprenori**

**Ghișeul unic este piatra de temelie a oricărei administrații publice eficiente, funcționând pe baza unui principiu organizațional simplu: o singură cerere depusă prin intermediul unui punct de contact unic, urmată de un răspuns complet, indiferent de instituția vizată.** Practic, sarcina colectării avizelor, certificatelor și aprobărilor este transferată de pe umerii solicitantului în responsabilitatea exclusivă a aparatului administrativ. Interconectarea bazelor de date asigură procesarea eficientă a cererilor, instituțiile comunicând direct între ele, fără a mai cere cetățeanului documente care există deja în registrele statului.

**Cetățenii și mediul de afaceri nu mai sunt nevoiți să navigheze între primării, agenții sectoriale sau autorități centrale pentru a obține acte și informații.** Pentru mediul antreprenorial, această predictibilitate se traduce în economii majore de timp și resurse operaționale, eliminând procese birocratice care

descurajează inițiativa investițională. Pentru cetățenii de rând, eliminarea drumurilor recurente la multiple birouri reduce costurile de deplasare, minimizează riscurile de corupție și restabilește încrederea în capacitatea instituțională a statului.

**Acest concept devine realitate datorită a două instrumente complementare care îmbină rețeaua fizică a Centrelor Unice de Prestare a Serviciilor Publice (CUPS) cu platformele digitale existente: portalul guvernamental și aplicația integrată EVO, pentru interacțiune primară și acces la informații, și e-APL, drept instrument unic pentru întregul aparat al autorității locale, indiferent de nivel.** Această abordare hibridă garantează un grad înalt de incluziune, precum și uniformizarea accesului și a coerenței informațiilor. Persoanele cu grad avansat de alfabetizare digitală, pot accesa serviciile instantaneu, de pe computer sau telefon, prin intermediul portalului sau aplicației EVO. În paralel, cetățenii care necesită asistență sau preferă interacțiunea umană pot apela la specialistul CUPS direct din localitatea lor. Indiferent dacă solicitantul se află la doi sau la 50 de kilometri de sediul central al primăriei, el beneficiază de același standard de calitate, aceleași termene stricte de execuție și un singur punct de intrare.

**În contextul reformei de consolidare teritorială, ghișeul unic demonstrează că proximitatea serviciilor nu depinde de prezența fizică a primarului în fiecare sat.** Implementarea principiului de lucru Ghișeul unic în primărie înseamnă simplificarea definitivă a procesului de interacțiune cu statul. Aceasta marchează trecerea de la o administrație fragmentată, la un prestator de servicii moderne, axat pe transparență, eficiență și respect față de timpul beneficiarului.

#### 4.2 CUPS-uri în primăriile amalgamate: asigurarea proximității serviciilor

**Guvernul va extinde rețeaua națională a CUPS-urilor prioritizând în mod special primăriile amalgamate. O măsură concepută pentru a susține direct și eficient reforma de consolidare teritorială.** În contextul procesului de amalgamare voluntară, CUPS-ul devine instrumentul instituțional de bază care garantează că locuitorii din comunitățile reorganizate nu își pierd accesul fizic la asistența statului. Deși în prezent infrastructura este insuficient dezvoltată – doar 12,11% din totalul primăriilor dețin un astfel de centru, Guvernul va accelera progresiv implementarea acestora. Prioritate va fi acordată primăriilor nou-formate prin comasare, asigurând o tranziție administrativă fluidă, cu perturbări minime pentru cetățenii vizați.

**Pentru a eficientiza costurile de infrastructură publică și a menține o prezență instituțională robustă cât mai aproape de comunitate, viitoarele centre unificate vor fi găzduite, de regulă, în clădirile fostelor primării.** Această abordare pragmatică răspunde unei duble necesități: pe de o parte, previne abandonarea sau degradarea patrimoniului imobiliar local existent, iar pe de altă parte, conservă obișnuința locuitorilor de a se adresa la o locație centrală, familiară, din satul lor. Astfel, reorganizarea administrativă nu se va resimți ca o îndepărtare a autorității, ci ca o modernizare a modului în care aceasta interacționează cu beneficiarii săi.

**CUPS-ul este construit fundamental în jurul principiului incluziunii sociale: nimeni nu trebuie lăsat în urmă în ritmul accelerat al digitalizării.** Funcția specialistului din cadrul CUPS depășește rolul unui simplu funcționar care preia documente sau depune cereri digitale. Acesta devine un facilitator, oferind asistență umană directă, empatică și personalizată persoanelor care nu dispun de abilități tehnice avansate, vârstnicilor sau celor care nu dețin o semnătură electronică. Prin ghidarea pas cu pas a solicitanților în navigarea platformelor guvernamentale, specialistul asigură accesul echitabil la drepturi și contribuie activ la educarea și alfabetizarea digitală a populației.

**În paralel cu dezvoltarea infrastructurii fizice, reforma vizează extinderea masivă a portofoliului de servicii disponibile online.** La ora actuală, gradul de digitalizare acoperă sub 20% din cele peste 600 de servicii publice guvernamentale identificate la nivel național. Obiectivul imediat este deblocarea acestui potențial nevalorificat pentru a reduce drastic birocrăția tradițională și a scuti cetățenii de deplasări suplimentare, consumatoare de timp și resurse financiare. Efortul de digitalizare va include progresiv pachete de impact major pentru viața cotidiană, printre care integrarea a cel puțin 20 de servicii noi privind actele de stare civilă. Simplificarea eliberării extraselor de pe aceste documente esențiale va elimina rândurile la ghișee și va fluidiza circuitul informațional dintre instituții.

**Procesul de implementare va fi însoțit de instrumente de evaluare continuă.** Gradul de adoptare a noilor servicii digitalizate de către populație, frecvența de utilizare a rețelei CUPS și nivelul de satisfacție a utilizatorilor finali vor fi monitorizate, pe baza unor indicatori de performanță. Această buclă de feedback va permite ajustarea rapidă a deciziilor, asigurând astfel o administrație cu adevărat agilă, predictibilă și orientată exclusiv către rezolvarea nevoilor cetățeanului.

#### 4.3 Reprezentantul primarului în primăriile amalgamate

**Pentru a aduce administrația și mai aproape de cetățeni și a garanta că fiecare comunitate este ascultată și valorificată, va fi creată funcția publică de reprezentant al primarului în primăriile amalgamate.** Spre deosebire de un ales politic, acesta va fi un funcționar public delegat, numit direct de primar, a cărui misiune centrală este asigurarea unei legături instituționale permanente și coerente între cetățeni și administrația primăriei. Prin acest rol, reprezentantul devine garantul comunicării transparente, având mandatul clar de a consulta comunitatea și de a-i susține interesele specifice în fața decidenților locali.

**Reprezentantul primarului va avea responsabilitatea de a consulta prealabil cetățenii cu privire la proiectele de decizii** aflate pe ordinea de zi a consiliului local și de a organiza, cel puțin trimestrial, adunări publice sau forumuri de dezbatere dedicate investițiilor și serviciilor. Opiniile colectate nu vor rămâne la stadiul de simple discuții: ele vor fi sintetizate în rapoarte oficiale, prin care primarul și consiliul vor fi informați constant despre pozițiile localnicilor și problemele urgente apărute în teren.

**Totodată, reprezentantul primarului va coordona activitatea CUPS-ului la nivel local, garantând calitatea serviciilor** și va oferi asistență directă cetățenilor în utilizarea platformelor digitale. Printr-o colaborare strânsă cu asociațiile civice și antreprenorii din zonă, el se va asigura că nevoile întregii comunități sunt comunicate coerent către centrul administrativ.

**Pentru ca acest model de guvernare locală să funcționeze la cele mai înalte standarde, Cancelaria de Stat va oferi un sprijin metodologic solid la nivel național, dezvoltând ghiduri, manuale și instrumente practice de consultare.** Mai mult, eficiența acestui mecanism nu va fi lăsată la voia întâmplării. Anual, administrațiile publice locale vor fi supuse unei evaluări a performanței, măsurată prin indicatori specifici de participare civică și deschidere instituțională. Astfel, ascultarea și implicarea cetățenilor devin nu doar o promisiune, ci un criteriu obligatoriu de performanță administrativă.

#### 4.3 Primăria digitală: o cultură a transparenței și participării civice

**Pentru a spori nivelul de transparență și a încuraja o participare civică reală în noile unități administrativ-teritoriale, reforma își propune digitalizarea primăriilor consolidate.**

Primul pas în această direcție constă în crearea unor pagini web standardizate, intuitive și adaptate nevoilor cetățenilor și ale mediului de afaceri. APL-urile vor publica obligatoriu date esențiale actualizate la zi: de la bugetul aprobat și nivelul de execuție al acestuia până la planurile de achiziții, contractele semnate, hotărârile adoptate și componența detaliată a consiliului și a aparatului administrativ cu datele de contact.

**Dincolo de interfața publică, modernizarea vizează și transformarea modului în care funcționează aparatul intern. Platforma e-APL va deveni spațiul unic de lucru al funcționarilor,** asigurând o gestionare digitală a proceselor, cu o trasabilitate clară a documentelor și capacitatea de raportare automată. Această eficiență internă va fi dublată de o deschidere către comunitate prin adoptarea și utilizarea platformei eDemocrație la nivel local. Acest instrument va facilita realizarea consultărilor publice online, depunerea și votarea inițiativelor civice, precum și înregistrarea electronică a plângerilor, gestionarea petițiilor și a solicitărilor de acces la informații, garantând totodată o raportare transparentă a modului în care autoritățile răspund acestor solicitări.

**Pentru ca această tranziție tehnologică să aibă un impact pozitiv, Cancelaria de Stat va coordona cartografierea proceselor administrative la nivelul APL I și II.** Scopul acestei analize riguroase este de a garanta că digitalizarea consolidează exclusiv fluxuri eficiente, evitând capcana automatizării unor proceduri birocratice inutile. Prin această optimizare prealabilă, vor fi eliminați pașii redundanți și va fi redus timpul de

așteptare pentru cetățeni și antreprenori. În final, rezultatul va fi un sistem administrativ suplu, predictibil și standardizat la nivel național, în care tehnologia nu doar că scade costurile operaționale, ci oferă livrarea unor servicii de înaltă calitate, adaptate standardelor unei democrații locale moderne.

#### 4.4 Inițiativa civică: cetățeanul ca actor activ al agendei publice

**Reprezentantul primarului va facilita dialogul dintre primărie și cetățeni, generând nuclee autentice ale democrației locale,** unde vor fi organizate periodic adunări publice, dezbateri și ateliere de planificare participativă. Pentru a asigura o reprezentare echitabilă și un dialog constant, noile mecanisme obligatorii vor include adunări comunitare anuale în fiecare localitate componentă pentru prezentarea rapoartelor de activitate și a planurilor de investiții.

**Dincolo de simpla consultare a cetățenilor, reforma vizează transformarea lor în actori proactivi ai agendei publice prin fortificarea instrumentului de Inițiativă Civică.** Acest mecanism va fi regândit pentru a deveni cu adevărat funcțional și accesibil, oferind oamenilor puterea de a propune ei înșiși elaborarea unor decizii, în loc să reacționeze doar la propunerile venite de sus.

**Pentru a moderniza și simplifica acest proces democratic, instrumentul de Inițiativă Civică va fi integrat cu platforma eDemocrație, permițând colectarea rapidă a semnăturilor online, cu autentificare sigură prin sistemul MPass.** Însă participarea civică are o valoare reală doar atunci când generează responsabilitate instituțională. De aceea, fiecare inițiativă înregistrată legal va obliga administrația publică locală sau autoritatea vizată să ofere un răspuns public și motivat. Pentru a închide acest cerc al responsabilității și a consolida încrederea cetățenilor, Cancelaria de Stat va monitoriza și va publica anual un raport de transparență, detaliind numărul inițiativelor înregistrate, modul în care acestea au fost soluționate și impactul lor concret asupra deciziilor comunitare.

## CE URMEAZĂ?

**Guvernul Republicii Moldova va acționa sistemic pe mai multe paliere pentru a asigura o implementare coerentă a reformei administrației publice locale.** Este important de menționat că reforma administrației publice locale este un proces continuu care va cuprinde acțiuni esențiale pentru consolidarea capacității administrației publice locale, inclusiv după procesul de amalgamare și a alegerilor locale. Pentru a realiza obiectivele reformei, vor fi implementate următoarele acțiuni:

**Consultarea largă a cetățenilor cu privire la procesul de amalgamare.** Procesul de amalgamare voluntară a localităților nu poate fi realizat fără o implicare activă a comunității, motiv pentru care consultarea cetățenilor reprezintă o etapă esențială. Pentru a asigura o transparență decizională totală, autoritățile vor organiza dezbateri publice ample și întâlniri directe cu locuitorii. Aceștia vor avea posibilitatea de a-și exprima opiniile, de a clarifica eventualele îngrijorări și de a înțelege pe deplin beneficiile consolidării administrative, cum ar fi atragerea de fonduri mai mari și îmbunătățirea calității serviciilor publice locale. Această etapă de dialog deschis este crucială pentru legitimarea întregului proces. Scopul principal al acestor consultări este de a oferi consiliilor locale mandatul și susținerea necesară din partea comunității. Astfel, pe baza voinței exprimate de cetățeni, consiliile locale vor fi pe deplin pregătite să adopte a doua decizie de amalgamare (decizia finală) până la sfârșitul lunii iulie 2026.

**Sprrijin în etapa de pre-amalgamare pentru primării.** Guvernul va oferi suport metodologic, juridic, consultanță privind administrarea proceselor financiare, de contabilitate și de comunicare, pentru a pregăti procesul de amalgamare. Vor fi elaborate ghiduri clare pentru a explica detaliat fiecare etapă și a oferi predictibilitate procesului. De asemenea, vor fi puse la dispoziție instrumente digitale interactive care vor oferi opțiunea de simulare a diferitor scenarii de amalgamare locală și estimarea stimulentei pentru fiecare scenariu ales. Aceste instrumente sunt menite să sprijine procesul de luare a deciziilor în consiliile locale cu privire la dimensiunea clusterului, a centrului administrativ și a celor 3 stimulente financiare pe care Guvernul le oferă.

**Ajustarea și aprobarea în octombrie 2026 a cadrului legal privind noua structură administrativ-teritorială.** După consultările cu cetățeni, finalizarea procesului de pre-amalgamare - adoptarea deciziilor finale de amalgamare de către Consiliile Locale, Guvernul va pregăti pachetul legislativ necesar cu privire la noua structură administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Adițional, Guvernul, va ajusta cadrul legal aplicabil administrației publice locale, pentru a asigura coerența noului sistem administrativ. Pentru ca aceste modificări să reflecte cu adevărat realitățile și nevoile din teritoriu, Guvernul va organiza consultări publice largi, mergând direct în comunități pentru a discuta și a consulta cetățenii. Acest proces trebuie să clarifice noua configurație administrativă a Autorităților Publice locale din țară, să elimine suprapunerile și ambiguitățile existente și să ofere un cadru juridic adecvat pentru funcționarea eficientă a administrației publice locale în noile condiții instituționale și cel mai important să ofere premise să devină mai puternice. Aprobarea cadrului legal cu privire la noua configurație administrativă cu un an înainte de alegerile locale va oferi mai multă claritate, previzibilitate și timp pentru ca APL-urile să pregătească temeinic procesul de amalgamare și consolidare. Deși legea va fi aprobată în toamna anului 2026, prevederile cu privire la structura administrativă vor intra în vigoare odată cu încheierea alegerilor locale generale din 2027.

**Îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale.** Sistemul de finanțe publice locale va fi revizuit și adaptat pentru a consolida capacitatea financiară a primăriilor. Îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale va permite o reflectare mai bună a diferențelor reale dintre unitățile administrativ-teritoriale și va susține funcționarea unor APL-uri viabile, capabile să ofere servicii publice de calitate. În lipsa unui sistem financiar bine calibrat, reforma administrativ-teritorială nu poate produce rezultate durabile și echitabile la nivel local.

Accentul va fi pus pe crearea unui cadru care să ofere mai multă stabilitate financiară administrațiilor locale și va permite o planificare bugetară mai eficientă pe termen mediu și lung. Un sistem mai bine adaptat va contribui și la creșterea capacității autorităților locale de a gestiona responsabil resursele publice și de a răspunde mai bine nevoilor cetățenilor. Pentru a asigura un proces transparent și incluziv, Guvernul va discuta cu cetățenii și societatea civilă despre modificările propuse la cadrul legal.

Mecanismele propuse vor urmări consolidarea sustenabilității financiare a administrației publice locale. Aceste mecanisme trebuie să creeze condiții mai bune pentru ca autoritățile locale să poată valorifica cât mai eficient fondurile nerambursabile oferite de partenerii de dezvoltare. O administrație locală care dispune de un cadru financiar mai stabil și mai clar este mai bine pregătită să cofinanțeze proiecte, să planifice investiții și să atragă resurse externe pentru dezvoltarea comunității. Astfel, îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale nu reprezintă doar o măsură tehnică, ci o condiție importantă pentru succesul reformei și pentru dezvoltarea echilibrată a localităților din Republica Moldova.

**Extinderea listei de servicii publice disponibile în CUPS.** Procesul de digitalizare a serviciilor publice va fi accelerat pentru a extinde gama de servicii care pot fi prestate prin Centrele Unificate de Prestare a Serviciilor Publice. Acest lucru va presupune conectarea mai bună a CUPS la registrele de stat și la platformele guvernamentale relevante, astfel încât mai multe servicii să poată fi accesate dintr-un singur loc, într-un mod mai simplu și mai comod pentru cetățeni și mediul de afaceri.

Această măsură va contribui la prestarea mai rapidă, mai sigură și mai eficientă a serviciilor publice. În același timp, ea va reduce dependența de procedurile pe hârtie, de drumurile repetate la diferite instituții și de birocrația care îngreunează interacțiunea cu administrația publică. Pentru ca acest proces să aibă un impact real, vor fi identificate și prioritizate pentru digitalizare acele servicii care sunt solicitate cel mai des de către cetățeni și/sau de mediul de afaceri, astfel încât eforturile să fie concentrate asupra nevoilor cele mai importante.

Un element esențial al acestui proces va fi asigurarea interoperabilității datelor între instituții. Prioritatea va fi ca informațiile deja existente în sistemele publice să poată fi schimbate și utilizate eficient între autorități, fără a pune această povară pe umerii cetățeanului. În acest fel, vor fi evitate situațiile în care o persoană este nevoită să prezinte în format fizic un document pe care l-a obținut deja în format digital de la o altă instituție. Indiferent de nivelul administrativ, serviciile publice trebuie să funcționeze într-un mod integrat, coerent și orientat spre utilizator, iar extinderea serviciilor disponibile în CUPS este un pas important în această direcție.

**Crearea CUPS-urilor în primăriile amalgamate.** În primăriile amalgamate se va asigura crearea și operaționalizarea Centrelor Unificate de Prestare a Serviciilor Publice (CUPS), ca punct unic de acces la servicii pentru cetățeni. Aceste centre vor contribui la simplificarea interacțiunii cetățenilor cu statul, la reducerea costurilor de acces și la asigurarea unor standarde uniforme de prestare a serviciilor. Ca parte din acest proces, va fi oferit sprijin în identificarea și instruirea specialiștilor CUPS în scopul consolidării: competențelor digitale, comunicării interpersonale, capacității de navigare prin sistemul de servicii publice și specificul acordării acestora etc.

**Suport în etapa de tranziție și post-amalgamare pentru primării.** După amalgamare, primăriile vor avea nevoie de sprijin pentru dezvoltarea noilor structuri administrative și a resurselor umane, gestionarea patrimoniului, elaborarea bugetelor și a procedurilor interne. Suportul în perioada de post-amalgamare este esențial pentru a asigura continuitatea serviciilor și funcționarea eficientă a noii administrații locale.

De asemenea, Guvernul va sprijini autoritățile locale în comunicarea și includerea în procesul de luare a deciziei a persoanelor din comunitățile amalgamate, pentru a stimula coeziunea socială a comunităților. Prin coeziunea socială se va pune accent pe faptul că niciun cetățean, indiferent de reședința acestuia, nu va fi lăsat în urmă sau în afara procesului de dezvoltare a comunității. Este importantă informarea corectă și includerea fiecărui cetățean în procesele de guvernare locală.

**Definirea viziunii de consolidare și prestare a serviciilor în perioada post-amalgamare.** Pentru a sprijini autoritățile locale în etapa de tranziție după amalgamare, va fi elaborată o listă de întrebări și aspecte de parcurs, structurată într-un format simplu și ușor de utilizat. Acest instrument va ajuta clusterelor să își definească, pe scurt, viziunea privind organizarea administrativă, consolidarea capacității instituționale și modul de prestare a serviciilor publice în perioada post-amalgamare. Scopul nu este elaborarea unui document complex, ci realizarea unui exercițiu practic, bazat pe întrebări standard, care să orienteze discuțiile locale și să faciliteze clarificarea pașilor următori.

Prin intermediul acestui exercițiu, autoritățile locale vor putea reflecta asupra unor aspecte esențiale, precum: modul de organizare a serviciilor și a aparatului administrativ al noii primării, utilizarea

infrastructurii existente, prioritățile imediate după amalgamare și modalitatea de asigurare a continuității serviciilor pentru cetățeni. De asemenea, vor putea identifica mai clar ce capacități trebuie consolidate, ce resurse sunt necesare și unde sunt posibilele riscuri sau blocaje în procesul de tranziție. Un asemenea demers va permite o înțelegere comună între localitățile din cluster asupra modului în care vor funcționa împreună după amalgamare.

**Investiții în comunitățile din țară prin intermediul stimulentei 2.** Al doilea stimulent va viza susținerea investițiilor în infrastructură la nivelul clusterelor amalgamate voluntar, ca măsură practică de sprijin pentru perioada de pregătire și consolidare post-amalgamare. Acest stimulent va fi disponibil chiar din anii 2026 și 2027 și va putea fi acordat pe baza unor idei de proiect propuse de autoritățile locale. Scopul este de a oferi un sprijin financiar clar care să permită clusterelor să răspundă unor nevoi concrete de dezvoltare și să pregătească mai bine reorganizarea și prestarea serviciilor publice într-un nou format administrativ. Pentru a asigura utilizarea clară și eficientă a acestor resurse, Guvernul va stabili o listă prestabilită de cheltuieli eligibile. Aceasta va avea rolul de a orienta stimulentele către investiții care contribuie direct la modernizarea infrastructurii și la îmbunătățirea serviciilor publice locale, evitând utilizarea fondurilor pentru cheltuieli administrative curente. În acest mod, sprijinul financiar va fi concentrat asupra unor intervenții cu impact vizibil și durabil pentru comunități.

**Suport în perioada de tranziție și reorganizare a raioanelor.** În perioada de tranziție a raioanelor va fi necesar un cadru clar de asistență pentru gestionarea transferului de competențe, patrimoniu, personal și instituții către noile structuri administrative. Acest proces trebuie însoțit de reguli uniforme, termene clare și mecanisme de coordonare la nivel central, pentru a evita blocajele instituționale și întreruperile în prestarea serviciilor publice.

**Investiții în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici și a altor specialiști din primării și raioane.** Reforma va fi însoțită de un program de consolidare a capacităților pentru personalul din primării și raioane, prin cursuri de specializare și formare continuă în domenii-cheie, precum: achiziții publice, management de proiecte europene, planificare strategică și altele. Acest sprijin este necesar pentru a crește calitatea actului administrativ și pentru a adapta competențele personalului la cerințele instituționale necesare. Un accent sporit va fi acordat competențelor necesare pentru absorbția fondurilor externe, pentru a exista certitudinea că fiecare comunitate va beneficia de oportunitățile de finanțare existente și viitoare.

**Suport oferit în creșterea transparenței și managementului performanței la nivelul primăriilor.** Va fi dezvoltat un sistem de management al performanței pentru primării, bazat pe un tablou de bord care va include un set clar de indicatori relevanți. Printre aceștia se pot regăsi execuția bugetară, gradul de ocupare a posturilor, nivelul veniturilor proprii, calitatea serviciilor publice și alți indicatori care reflectă capacitatea administrativă și eficiența instituțională a autorităților locale. Scopul acestui instrument este de a oferi o imagine mai clară și mai obiectivă asupra modului în care funcționează fiecare primărie.

Prin utilizarea acestui tablou de bord, performanța administrațiilor locale va putea fi monitorizată într-un mod comparabil și ușor de urmărit în timp. Datele colectate vor sprijini luarea deciziilor bazate pe dovezi, vor ajuta la identificarea mai rapidă a problemelor și a nevoilor de îmbunătățire și vor contribui la o mai bună planificare a măsurilor de sprijin sau dezvoltare instituțională. În același timp, instrumentul va contribui la creșterea transparenței în administrarea locală, prin punerea la dispoziția cetățenilor și a factorilor de decizie a unor informații clare și relevante despre rezultatele primăriei.

În acest mod, dialogul civic dintre cetățean și administrația publică locală va putea deveni mai bine fundamentat, fiind bazat pe date, transparență și obiectivitate, nu doar pe percepții. Acest lucru poate consolida încrederea publică, poate încuraja responsabilitatea instituțională și poate crea condiții pentru o relație mai deschisă și mai constructivă între comunitate și administrația locală.

**Guvernare deschisă și participare civică la nivel local.** Va fi elaborat un ghid practic care va reuni exemple de bune practici și recomandări clare pentru autoritățile publice locale în domenii, precum:

- transparența instituțională,
- bugetarea participativă,

- accesibilitatea pentru grupurile vulnerabile și alte mecanisme care încurajează implicarea cetățenilor în viața comunității.

Scopul acestui ghid este de a oferi primărilor instrumente simple și utile pentru a dezvolta o administrație locală mai deschisă, mai incluzivă și mai apropiată de cetățeni.

Ghidul va fi transmis autorităților locale și va fi promovat ca un instrument de sprijin pentru extinderea mecanismelor de participare civică locală. Prin aplicarea acestor practici, administrațiile locale vor putea crea mai multe oportunități prin care cetățenii să fie informați, consultați și implicați în procesul decizional. În același timp, va fi încurajată adoptarea unor măsuri care să asigure accesul real la aceste procese și pentru persoanele din grupuri vulnerabile, astfel încât participarea civică să nu rămână limitată doar la anumite categorii ale populației.

Această activitate este strâns legată de obiectivul mai larg de incluziunea socială și civică, prin care niciun cetățean să nu fie lăsat în urmă sau exclus din procesele locale, indiferent de localitatea în care trăiește. Deși multe autorități locale din Republica Moldova aplică deja de mai mulți ani astfel de practici, inclusiv prin exemple recente din comunitățile amalgamate, cum este cazul bugetării participative în Călinești, rămâne important ca aceste experiențe pozitive să fie extinse și adaptate în cât mai multe comunități din țară. În acest fel, bunele practici deja testate pot fi transformate într-un model mai larg de guvernare locală deschisă, participativă și orientată spre nevoile reale ale oamenilor.

## CALENDARUL REFORMEI

Activitatea	2026			2027				2028				2029			
	Tr.2	Tr.3	Tr.4	Tr.1	Tr.2	Tr.3	Tr.4	Tr.1	Tr.2	Tr.3	Tr.4	Tr.1	Tr.2	Tr.3	Tr.4
Modificarea cadrului legal pentru simplificarea procedurii de amalgamare voluntară (modificarea va intra în vigoare la data adoptării)															
Triplarea stimulentei financiar nr.2 (modificarea va intra în vigoare la data adoptării)															
Consultarea largă a cetățenilor cu privire la procesul de amalgamare, pentru ca consiliile locale să poată lua decizia finală (a doua decizie de amalgamare) până la sfârșitul lunii iulie 2026.															
Srijin în etapa de pre-amalgamare pentru primării (oferirea de asistență tehnică, juridică, metodologică etc.)															
Adaptarea cadrului legal privind structura administrativă și funcționarea APL (modificarea va intra în vigoare după alegerile locale din noiembrie 2027)															
Introducerea amalgamării normative la pragul minim de 3000 de locuitori. Modificarea cadrului legal															
Reorganizarea APL-ilor de nivelul II. Modificarea cadrului legal (modificarea va intra în vigoare după alegerile locale din noiembrie 2027)															
Îmbunătățirea sistemului de finanțe publice locale. Modificarea cadrului legal. (modificarea va intra în vigoare la 01 ianuarie 2028)															

Extinderea listei de servicii publice disponibile în CUPS																		
Crearea CUPS-urilor în primăriile amalgamate, inclusiv instruirea inițială și continuă a specialiștilor CUPS																		
Suport în etapa de tranziție și post-amalgamare pentru primării: dezvoltarea noilor structuri administrative și a resurselor umane, gestionarea patrimoniului, elaborarea bugetelor și a procedurilor interne.																		
Definirea viziunii de consolidare și prestare a serviciilor în perioada post-amalgamare.																		
Investiții în comunitățile din țară prin intermediul stimulentului 2																		
Suport în perioada de tranziție și reorganizare a raioanelor																		
Dezvoltarea și implementarea Programului Național de Formare profesională cu multiple module specifice pentru profesionalizarea funcționarilor din APL nivel I și nivel II																		
Dezvoltarea și implementarea cadrului național de performanță pentru APL-le nivelul I și nivelul II																		
Oferirea suportului necesar pentru consolidarea rolului specialistului pe achiziții publice																		
Sprrijinirea autorităților publice locale să identifice, să dezvolte și să implementeze proiecte care vor contribui la dezvoltarea socio-economică a localităților																		