

NOTĂ DE FUNDAMENTARE
la proiectul hotărârii Guvernului pentru modificarea Metodologiei de
amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale aprobată prin
Hotărârea Guvernului nr.925/2023

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de hotărâre a fost elaborat de Cancelaria de Stat.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Proiectul de hotărâre vine să implementeze modificările operate în Legea nr.225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale prin care a fost îmbunătățit mecanismul de amalgamare voluntară (proiectul de lege înregistrat în data de 25.03.2026 cu nr. 92, adoptat în lectură finală de legislativ în data de 24.04.2026).

În acest context, prezentul proiect de hotărâre contribuie la atingerea obiectivelor Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.126/2023. În special, îmbunătățirea mecanismului de amalgamare voluntară facilitează atingerea obiectivelor din cadrul pilonului IV al strategiei, care urmăresc consolidarea capacității instituționale și administrative a administrației publice locale.

Pachetul de modificări legislative/normative operate prin actele normative respective este în concordanță și cu Conceptul reformei administrației publice locale¹ prezentat de secretarul general al Guvernului.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Cadrul legal actual: Legea nr.225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.925/2023 (în continuare – Metodologia) permit și reglementează procesul de amalgamare voluntară.

La moment, sunt finalizate 2 procese de amalgamare voluntară (or. Leova și comuna Călinești), 405 de decizii de inițiere și 500 de comunități care și-au manifestat interesul față de procesul de amalgamare.

¹ <https://primariiputernice.gov.md/sites/default/files/2026-04/Conceptul%20reformei%20APL.docx.pdf>

Guvernul a inițiat, în perioada ianuarie - martie 2026, o serie de consultări publice cu organizațiile de profil: CALM, CALE (Centrul pentru Administrație Locală Europeană), dar și cu societatea civilă, partidele parlamentare, partidele extraparlamentare. De asemenea, au fost organizate discuții în fiecare raion. În total la consultări au participat deja peste 4,500 de persoane. În rezultatul acestor consultări au fost identificate o serie de provocări care tergiversează procesul de amalgamare, și pe care prezenta hotărâre își propune să le soluționeze:

- birocrațizarea/documentarea excesivă care nu aduce valoare adăugată procesului de amalgamare;
- reprezentanții potențialelor UAT participante la procese de amalgamare voluntară își doresc să aibă flexibilitate în procesul de selectare a centrului administrativ și de alegere a denumirii UAT amalgamate (cu posibilitatea de a alege o denumire diferită de denumirea centrului administrativ al UAT amalgamate);
- alegerile locale noi în UAT amalgamate aproape de alegerile locale generale din anul 2027 complică procesul, necesită resurse financiare suplimentare și descurajează aleșii locali să susțină amalgamarea;
- limita de distanță între centrul administrativ și UAT participante ar trebui să fie eliminată, pentru ca UAT participante să poată decide în mod autonom formatul cel mai optim, iar practica arată că de obicei această distanță este cu mult sub pragul setat în lege/metodologie.

Simplificarea procesului va permite autorităților publice locale antrenate deja în activitățile corespunzătoare să finalizeze mai operativ procesul de amalgamare voluntară, cu prezentarea dosarului respectiv către Cancelaria de Stat.

3. Obiective urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de hotărâre privind modificarea Metodologiei de amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale prevede următoarele modificări:

- La pct. 5 subpct. 2), se propune o nouă redacție care **exclue posibilitatea de deviație de 10% de la populația minimă de 3000 de locuitori** ai UAT amalgamate. Această modificare urmează modificarea operată la art. 5, alin. (1) lit. b) din Legea nr. 225/2023 prin care textul „, de regulă, ” a fost exclus de la condiția de bază privind populația minimă a UAT amalgamate. Această modificare a fost justificată de faptul că în conformitate cu conceptul reformei administrației publice locale lansat recent de Cancelaria de Stat, care a fost prezentat și în plenul Parlamentul în data de 13 aprilie 2026, este propus un prag minim de 3000 de locuitori pentru UAT de nivelul întâi. Articolul 5, alineatul (1), litera b) din Legea nr. 225/2023 prevede (înainte de recenta modificare) printre condițiile de bază o populație minimă a UAT amalgamate, **de regulă**, de minim 3000 de locuitori. Pornind de la această prevedere („de regulă”),

metodologia privind amalgamarea voluntară prevede la pct. 5, subpct. 2) posibilitatea unei devieri de cel mult 10% de la acest prag minim (2700 locuitori). În contextul reformei anunțate a administrației publice locale, această variație de 10%, care este inclusă în metodologie pornind de la textul „, de regulă ,” din lege va însemna că aceste UAT amalgamate voluntar care vor avea mai puțin de 3000 de locuitori (între 2700 și 3000) vor fi amalgamate normativ pentru că sunt sub pragul minim de populație care va fi inclus în cadrul legal. Pentru a evita aceste complicații și deficiențe, prin recenta modificare a Legii nr. 225/2023 a fost exclusă de la art. 5, alin. (1) lit. b) textul „, de regulă,”. UAT-urile amalgamate vor avea invariabil mai mult de 3000 de locuitori, astfel fiind evitată necesitatea comasării normative cu alte UAT. În mod corespunzător, urmare a modificărilor legislative în cauză, este exclusă și deviația permisă de 10% de la numărul minim de locuitori de la condițiile de bază din metodologie.

- Abrogarea pct.5 subpct. 3) - adică **excluderea condiției de bază privind distanța de 25 km de la centru administrativ** al UAT amalgamate până la centrul oricărei UAT care o formează, având în vedere că această condiție nu reflectă pe deplin situația reală în teren și constituie o formalitate și complicare a procesul de amalgamare voluntară. Menționăm că în procesul de amalgamare se propune ca serviciile publice să rămână aproape de cetățean, în localitatea sa, fără să fie nevoie de deplasare la sediul primăriei în centrul administrativ al UAT amalgamate. UAT amalgamate vor asigura prestarea serviciilor publice populației din UAT comasate, prin utilizarea diferitor forme, inclusiv prin digitalizarea serviciilor publice și prin Centrele unificate de prestare a serviciilor (CUPS). CUPS-urile vor include, pe lângă serviciile prestate de autoritățile publice centrale, și accesul la serviciile prestate de autoritățile publice locale, etc. Prin introducerea acestor puncte de acces la serviciile locale la sediul fostelor primării comasate, distanța dintre Centrul administrativ și celelalte unități administrativ-teritoriale comasate își pierde actualitatea. Excluderea limitei de distanță este justificată și de experiența internațională. Alte țări, inclusiv Estonia au permis amalgamarea pe distanțe mult mai mari de 25 de km. Mai mult ca atât, spre deosebire de aceste țări, Moldova nu are bariere geografice precum munți, insule, râuri mari care să facă dificilă deplasarea pe distanțe mai mari de 25 km. Subliniem că amalgamarea este un proces voluntar, iar colectivitățile locale trebuie să aibă libertatea de decide formatul/componența clusterului cu care vor să realizeze procesul de amalgamare.
- Modificarea criteriului „**capacitatea fiscală per locuitor**” care stă la baza selectării centrului administrativ al UAT amalgamate. Această modificare se pliază pe modificarea similară din Legea nr. 225/2023, care a fost propusă de asociația autorităților publice locale din Moldova. Capacitatea fiscală urmează să fie calculată ca „ca sumă a veniturilor proprii și a celor colectate din impozitul pe venitul persoanelor fizice în UAT respectivă, raportată la numărul de locuitori ai acesteia [...]”. Actualmente capacitatea respectivă se calculează ca “raport între veniturile colectate din impozitul pe venitul persoanelor fizice pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective și numărul de locuitori ai acesteia [...]”.

- Modificarea reglementărilor ce țin de **modul de selectare a centrului administrativ al UAT amalgamată**. În această ordine de idei, relevăm că mecanismul aplicat la moment stabilește, imperativ, că selectarea respectivă are loc în temeiul criteriilor stabilite conform, pct.8-10 din Metodologie. Această abordare restrictivă și standardizată producea uneori neînțelegeri și disonanță în rândul participanților la proces, și ca rezultat blocarea luării deciziilor de amalgamare voluntară.

Astfel, pentru eliminarea unor eventuale blocaje, în acest sens, se propune completarea cu pct.10² care ar stabili că centrul administrativ al UAT amalgamate poate fi selectat, prin derogare de la criteriile menționate supra, de către grupul de lucru comun, prin consens, confirmat prin deciziile de amalgamare voluntară. Aceasta a fost una dintre propunerile cel mai des vociferate în cadrul consultărilor organizate de către Cancelaria de Stat menționate mai sus.

- Pct. 17¹ care se propune a fi inclus în metodologie **clarifică faptul că după termenul de 45 de zile invitația lansată de o UAT către altă UAT nu expiră**. Răspunsul negativ tacit poate fi înlocuit de o decizie de acceptare a invitației de participare la procesul respectiv de amalgamare voluntară. E important faptul ca acest răspuns să nu vină prea târziu, când celelalte UAT participante au adoptat deja decizia de amalgamare voluntară.
- **Excluderea „caracteristicii economice”** din lista documentelor care se impun conform pct.12 subpct.2) și pct.25 subpct. 4) la inițierea unui proces de amalgamare și la elaborarea de către grupul de lucru a proiectelor de decizie privind amalgamarea voluntară.
- Completarea Metodologiei la pct.25 cu subpct.2¹, astfel încât **UAT participante la procesul de amalgamare voluntară să poată selecta și propune o denumire pentru UAT amalgamată diferită de denumirea centrului administrativ**. Trebuie să remarcăm faptul că UAT amalgamate vor avea în continuare posibilitatea de atribui UAT amalgamate denumirea centrului administrativ (de regulă). Totuși în cazuri în care UAT participante insistă și ajung la un consens, legea va oferi posibilitatea ca UAT amalgamată să aibă o denumire diferită de denumirea centrului administrativ.
- În timpul consultărilor organizate de Guvern, aleșii locali au informat că prevederile incluse în metodologie dublează prevederile existente în cadrul legal (în special **Legea nr. 239/2008 cu privire la transparența în procesul decizional, HG nr. 96/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, Codul electoral și reglementările CEC** (în cazul referendumului local)). Participanții la consultările publice organizate au obiectat faptul că prevederile actuale din metodologie sunt prea restrictive și nu țin cont de necesitățile și specificul local al fiecărei comunități. Unele comunități preferă adunările generale ale satului, altele obișnuiesc să facă sondaje, pe când un alt grup preferă audieri publice și comunicarea

pe platforme digitale. Propunerea lor a fost de exclude aceste prevederi specifice din metodologie, astfel încât să fie aplicabile prevederile legislației din domeniu, menționate mai sus, iar aleșii și colectivitățile locale să aibă flexibilitatea de a organiza procesul de consultare în dependență de experiențele și specificul propriu. Subliniem faptul că la moment cadrul normativ permite inclusiv organizarea unui referendum local la subiectul amalgamării voluntare (deși calendarul reformei și experiența internațională demonstrează că referendumul local nu este tot timpul cel mai eficient instrument de consultare ca raport dintre resursele de timp și financiare și feedbackul colectat. Comunicarea față în față, sondaje, adunări generale ale satului sunt instrumente la dispoziția APL-urilor la fel, sau chiar, mai eficiente ca respectivul instrument de consultare).

Corespunzător, pentru a facilita și simplifica procesul de consultare publică reglementarea respectivă se va expune într-o redacție generică care stabilește respectarea cadrului normativ în acest domeniu.

- Modificarea pct.40 prin **micșorarea numărului de voturi necesare pentru luarea deciziei de amalgamare voluntară de la 2/3 din numărul consilierilor aleși la majoritatea consilierilor aleși**, ceea ce, în multe cazuri, va debloca procesul de amalgamare voluntară. Prevederea privind majoritatea de două treimi a fost introdusă inițial în legislație având în vedere faptul că procesul de amalgamare voluntară genera, în formula anterioară, organizarea unor alegeri locale noi. Acest fapt implica întreruperea mandatelor aleșilor locali în exercițiu, justificând astfel necesitatea unui consens larg (majoritate calificată), similar procedurii de revocare a primarului. Actualele modificări conceptuale ale cadrului legal prevăd însă că amalgamarea voluntară se va produce fără organizarea unor alegeri locale noi, procesul fiind sincronizat cu alegerile locale generale. Prin urmare aleșii locali își vor exercita mandatele pe întreaga durată pentru care au fost aleși. În absența unui impact asupra duratei mandatelor reprezentanților locali, menținerea pragului de două treimi devine o barieră disproporționată care poate bloca procese administrative de interes public major. Ajustarea majorității de voturi este necesară pentru a asigura coerența normativă și pentru a facilita implementarea procesului de amalgamare.
- De asemenea, se propune redarea pct.41 și 42 într-o redacție nouă, **pentru a clarifica faptul că UAT care au adoptat decizia privind amalgamarea voluntară pot continua procesul** prin transmiterea dosarului către Cancelaria de Stat dacă consiliul local al uneia sau mai multor UAT vizate nu adoptă decizia privind amalgamarea voluntară în cadrul a două ședințe ordinare și/sau extraordinare sau în termen de 45 de zile de la aprobarea proiectului de decizie de către grupul de lucru comun. Totuși acest lucru poate fi realizat doar dacă condițiile de bază și criteriile prevăzute la capitolul II sunt în continuare întrunite. În caz contrar, procesul poate continua doar prin remedierea neajunsurilor (de ex. expedierea propunerii de inițiere a amalgamării voluntare către alte UAT pentru a atinge pragul minim de 3000 de locuitori).

- Conform pct.46, Cancelaria de Stat emite un aviz motivat privind:
 - 1) corespunderea sau necorespunderea inițiativei de amalgamare voluntară condițiilor de bază și criteriilor prevăzute la capitolul II;
 - 2) prezentarea dosarului complet al procesului de amalgamare voluntară, cu toate deciziile privind amalgamarea voluntară aprobate de către consiliile locale ale UAT participante, cuprinzând informațiile prevăzute la pct.25;
 - 3) respectarea cerințelor referitoare la consultarea publică a proiectelor de decizie privind amalgamarea voluntară, stabilite la secțiunea a 3-a din capitolul III.

În acest context, se propune o nouă redacție a pct. 46, deoarece au fost excluse cerințele de distanță, caracteristică economică, la examinarea dosarului de amalgamare, în cazul încălcării unuia dintre aceste cerințe, **Cancelaria de Stat prin avizul său** va atrage atenția UAT participante despre necesitatea înlăturării acestora, fără a fi necesar de menționat concret în norma de la pct. 46 în detalii conținutul avizului.

- La pct. 62 se propune o nouă redacție care **clarifică consecutivitatea elaborării structurii, efectivului-limită și a organigramei UAT amalgamate**. Experiența din cele 2 grupuri de APL care au finalizat procesul de amalgamare (Leova și Călinești) au relevat că aceste documente trebuie elaborate și sincronizate cu totalizarea bugetelor executate separat și cu radierea UAT comasate din registru. În plus, formularea ține cont de faptul că atunci când formarea de drept a UAT amalgamate are loc aproape de finele anului bugetar, s-ar putea ca totalizarea bugetelor să aibă loc de facto prin adoptarea bugetului local pentru anul următor, și nu prin rectificarea bugetului UAT selectate în calitate de centrul administrativ.
- Ținând cont de faptul că în UAT amalgamate până la alegerile locale generale din 2027 nu vor fi organizate alegeri locale noi, și UAT amalgamate vor fi formate de drept din data alegerilor locale generale respective, se propune modificarea pct.86 și 120, astfel încât **stimulentul financiar pentru susținerea bugetelor locale să fie alocat începând cu următorul an bugetar**, celui în care s-a format UAT amalgamată. Acest lucru va simplifica cu mult administrarea acestui stimulent, care va fi inclus direct în legea bugetară anuală.
- Modificările de la pct. 92¹ clarifică seturile de date care vor fi luate în calcul la determinarea transferurilor de la Fond. Astfel, se utilizează **cele mai recente date oficiale privind populația, furnizate de către Biroul Național de Statistică**, disponibile la data:
 - 1) aprobării deciziilor privind inițierea procesului de amalgamare voluntară de către consiliile locale ale tuturor UAT participante la procesul de amalgamare voluntară respectiv, în cazul transferurilor prevăzute la pct.91 subpct. 1);
 - 2) publicării legii de modificare a Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, prin care are loc comasarea UAT

participante la procesul respectiv de amalgamare voluntară, în cazul transferurilor prevăzute la pct.91 subpct. 2) și 3).

- Modificările de la pct. 94 sunt justificate de faptul **că la momentul solicitării primului stimulent poate încă să nu fie determinat centrul administrativ a UAT amalgamate.**
- Se propune completarea cu pct. 96¹ pentru a permite folosirea **resurselor din primul stimulent inclusiv pentru crearea CUPS.**
- La formulele din pct. 114 se substituie cifra 1000 cu 3000, astfel **stimulentul nr. 2 se triplează.**
- De asemenea, proiectul de hotărâre cuprinde mai multe **dispoziții finale și tranzitorii** pentru punerea în aplicare a unor reglementări specifice pentru procesele de amalgamare voluntară care vor avea loc până la alegerile locale generale din anul 2027.

Astfel, este prevăzut că în cazul unităților administrativ-teritoriale care se comasează în perioada de la intrarea în vigoare a prezentei hotărâri și până la alegerile locale generale din 2027, procesele de amalgamare voluntară respective se vor desfășura cu aplicarea următoarelor norme:

- a) prin derogare de la pct. 113, transferurile cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate vor fi alocate după publicarea legii respective de modificare a Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prin care are loc comasarea UAT participante la procesul respectiv de amalgamare voluntară;
- b) prin derogare de la pct. 57, alegerile locale în unitățile administrativ-teritoriale amalgamate se vor desfășura în cadrul alegerilor locale generale din anul 2027, conform prevederilor Codului electoral nr.325/2022;
- c) la alegerile locale generale din anul 2027, candidaturile a doi membri în componența consiliului electoral al circumscripției electorale din unitatea administrativ-teritorială amalgamată se propun de către consiliul local al unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi selectate în calitate de centru administrativ, unde se stabilește sediul consiliului electoral respectiv.

Având în vedere importanța continuării procesului de amalgamare, se propune ca prezenta hotărâre să între în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul de hotărâre propus va facilita implementarea proceselor de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, fapt ce se va răsfrânge pozitiv asupra capacităților instituționale și funcționale ale autorităților publice locale, prestării unor servicii publice calitative populației.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Impactul financiar ca urmare a promovării proiectului în cauză rezultă din numărul unităților administrativ-teritoriale care vor participa în procesul de amalgamare voluntară și corespunzător, în cazul formării unor noi unități administrative vor avea acces la stimulentele financiare prevăzute de Metodologie.

Pentru a estima potențialele cheltuieli legate de acordarea celor 3 tipuri de stimulente, au fost făcute calcule pornind de la prezumția că majoritatea primăriilor vor participa în procesul de amalgamare voluntară, mai ales că 776 de primării au o populație mai mică de 3000 de locuitori.

Impactul financiar estimat este de 6491,8 mil lei pentru acordarea celor 3 stimulente financiare.

Costurile financiare estimate pentru cele 3 tipuri de stimulente financiare:

	Stimulentul 1	Stimulentul 2	Stimulentul 3
Bugetul estimat	107800000	5361533168	1022447700
An bugetar	2026	2027-2028	2028-2030

Stimulentul financiar nr.2 va fi acordat după votarea

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Implementarea proiectului de hotărâre nu are impact asupra sectorului privat.

4.4 Impactul social

Implementarea proiectului de hotărâre va avea impact social pozitiv, având în vedere ridicarea capacităților instituționale și funcționale ale autorităților publice locale, inclusiv creșterea accesului populației la servicii publice de calitate.

4.5. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Implementarea hotărârii nu va avea impactul respectiv.

4.6. Impactul asupra echității și egalității de gen

Implementarea hotărârii nu produce impact asupra echității și egalității de gen.

4.7. Impactul asupra mediului

Implementarea hotărârii nu va avea impactul respectiv.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul de hotărâre nu conține norme de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE
Proiectul de hotărâre nu conține norme de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.
6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ
În conformitate cu prevederile art.9 din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional și pct. 190 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, anunțul de inițiere a fost publicat pe site-ul web oficial al Cancelariei de Stat, rubrica: https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/16447 ; https://gov.md/node/991 . De asemenea, în scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008, proiectul de hotărâre și nota de fundamentare au fost plasate pentru consultare pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, la compartimentul Transparența decizională, directoriul - Proiecte supuse consultărilor publice, precum și pe portalul particip.gov.md. Proiectul urmează a fi avizat de către Ministerul Finanțelor, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, Comisia Electorală Centrală și Congresul Autorităților Locale din Moldova.
7. Concluziile expertizelor
Proiectul de hotărâre urmează a fi supus expertizei juridice și anticorupție în conformitate cu prevederile art.36 și art.37 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, iar recomandările recepționate luate în calcul la definitivarea acestuia.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Proiectul de hotărâre se integrează organic în cadrul normativ, fără a fi necesar de operat alte modificări.
9. Măsuri necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Nu este cazul.

Secretar general al Guvernului /semnat electronic/ **Alexei BUZU**