

PARADOXUL CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL DE AMALGAMARE VOLUNTARĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

THE PARADOX OF ADMINISTRATIVE CAPACITY IN THE VOLUNTARY AMALGAMATION PROCESS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.18228909

UDC: 351.071(478)

Valentina CORNEA

Universitatea „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul,

Universitatea „Dunărea de Jos” Galați

E-mail: valentina.cornea@fdap.usch.md

ORCID ID: 0000-0001-6469-1283

Abstract: *The article examines the paradox of administrative capacity in the process of voluntary amalgamation, highlighting the discrepancy between administrative–territorial reform scenarios and the actual behavior of four local public authorities in the southern region of the Republic of Moldova. By employing an explanatory–analytical approach that integrates the analysis of public policy documents with an examination of the institutional framework, as well as political and organizational constraints at the local level, the study argues that the viability of amalgamation is not determined solely by economic rationality or the size of the local territorial community. Instead, it is also shaped by socio-political and structural factors, including demonstrated administrative capacity, institutional incentives, local power relations, and the degree of political acceptance of the reform among the actors involved.*

Keywords: *reform, voluntary amalgamation, administrative capacity*

Rezumat: *Articolul analizează paradoxul capacității administrative în procesul de amalgamare voluntară, evidențiind decalajul dintre scenariile de reformă administrativ-teritorială și comportamentul efectiv a patru autorități publice locale din sudul Republicii Moldova. Printr-o abordare explicativ-analitică, care combină analiza documentelor de politici publice cu examinarea cadrului instituțional și a constrângerilor politice și organizaționale la nivel local, se argumentează că viabilitatea amalgamării nu este determinată exclusiv de raționalitatea economică sau de dimensiunea colectivității teritoriale locale, ci depinde și de factori socio-politici și structurali, precum capacitatea administrativă demonstrată, stimulentele instituționale, relațiile de putere locale și gradul de acceptare politică a reformei de către actorii implicați.*

Cuvinte-cheie: *reformă, amalgamare voluntară, capacitate administrativă*

Argument

Reformele privind organizarea administrativ-teritoriale sunt sensibile și complexe. Sunt sensibile pentru că afectează direct distribuția puterii politice, identitatea comunităților locale și poziția actorilor instituționali existenți. Prin rezultatelor lor, pot genera pierderi percepute de autonomie, statut și influență pentru aleșii locali și pot fi interpretate de populație ca amenințări la adresa identității teritoriale și a controlului democratic local. Din aceste considerente, chiar și atunci când sunt susținute de argumente tehnice solide privind eficiența sau sustenabilitatea financiară (Swianiewicz, 2010; Keating, 2001), aceste reforme au și un potențial ridicat de contestare politică și socială. Complexitatea este explicată prin intervenții simultane asupra mai multor dimensiuni interdependente: structura instituțională, sistemul de finanțe publice locale, repartizarea competențelor, mecanismele de reprezentare politică și capacitatea administrativă. Modificarea unei singure dimensiuni (spre exemplu, mărirea unităților administrativ-teritoriale), fără ajustarea corespunzătoare a celorlalte, poate conduce la disfuncționalități instituționale și la rezultate contrare celor anticipate (Kuhlmann, Wollmann & Reiter 2019). Când reformele vizează colectivități teritoriale cu capacitate administrativă limitată, unde implementarea depinde în mare măsură de cooperarea voluntară a actorilor locali și de existența unor stimulente credibile (Dollery, Grant & Kortt, 2013), complexitatea se amplifică. Prin urmare, sensibilitatea și complexitatea reformelor administrativ-teritoriale derivă din caracterul lor profund politic și sistemic: ele nu reprezintă simple exerciții de reorganizare tehnică, ci procese de transformare instituțională care reconfigurează relațiile de putere, responsabilitățile și legitimitatea guvernantei locale.

În Republica Moldova, stat cu un teritoriu administrativ destul de fragmentat, s-au propus variate scenarii de reformă care să consolideze nivelul primar de administrare. Cel mai recent scenariu pus în aplicare îl reprezintă amalgamarea voluntară, mecanism introdus prin Legea nr. 225 din 2023. Amalgamarea este preferată cooperării intermunicipale, un mecanism cu potențial destul de ridicat (Cornea, 2017b). Potrivit legii și metodologiei de amalgamare voluntară colectivitățile teritoriale locale pot iniția amalgamare cu alte colectivități teritoriale, rezultatul fiind o nouă autortate publică locală, legal constituită, cu capacități administrative sporite.

La o distanță de doi ani, chiar dacă ritmul și amploarea reformei rămân în evoluție, datele indică o tranziție lentă a implementării efective. Până în septembrie 2025 doar două clustere teritoriale au parcurs cu succes toate etapele procesului de amalgamare voluntară. Alte 68 de clustere din diferite regiuni sunt în etape avansate de consultare și planificare (Raport, 2025). Doi ani consecutiv, bugetul de stat pentru amalgamare nu a fost valorificat, pentru că nu au fost inițiate. Această realitate empirică contrazice parțial premisa capacității

consolidate prin amalgamare. Numeroase colectivități teritoriale locale, cu deimensiuni reduse și calificate „fără capacitate adecvată” reușesc să implementeze proiecte de dezvoltare locală, sporind rețeaua de servicii publice pentru cetățeni. Observația conturează premiza unui paradox al capacității administrative: autorități locale definite structural fără capacitate adecvată, demonstrează capacitate practică ridicată în gestionarea unor procese instituționale complexe.

Prin aplicarea teoriei paradoxului organizațional, studiul analizează predispoziția pentru amalgamare a patru autorități publice locale din sudul Republicii Moldova. Scopul este de a reconceptualiza capacitatea administrativă ca fenomen dinamic, emergent și relațional, cu abordare distinctă între capacitate formală (mărime, personal, buget, structuri) și capacitate demonstrată (leadership local, rețele informale, adaptabilitate). Pentru a identifica premisele non-amalgamare, sunt avansate două ipoteze: H1: Autoritățile locale cu capacitate administrativă demonstrată sunt mai rezervate față de amalgamarea voluntară; H2 Probabilitatea non-amalgamării crește odată cu stabilitatea politică locală și controlul elitelor asupra resurselor administrative.

Metodologie

Studiul adoptă o abordare calitativă explicativ-analitică, adecvată investigării reformelor administrativ-teritoriale caracterizate prin complexitate instituțională și sensibilitate politică ridicată. Designul cercetării se bazează pe un studiu de caz multiplu, cu patru unități de analiză: Văleni, Brânză, Colibași și Vadul lui Isac (raionul Cahul). Deși în scenariile de reformă au fost incluse ca fiind eligibile pentru amalgamare, niciuna nu a manifestat inițiativă pentru demararea procesului.

Aceste localități nu sunt selectate pentru reprezentativitate statistică, ci pentru valoarea lor explicativă, întrucât permit investigarea modului în care paradoxurile capacității administrative se manifestă, se mențin și influențează deciziile instituționale în contexte de reformă structurală. Variabilele centrale examinate sunt: legitimitatea politică a autorităților locale; capacitatea administrativă demonstrată; comportamentul instituțional al autorităților față de procesul de amalgamare.

Procesul de colectare a datelor depășește abordările tradiționale bazate pe interviuri sau chestionare, valorificând date oficiale privind bugetele locale și capacitatea administrativă a autorităților locale, declarații publice ale autorităților locale, identificate în mass-media locală și națională. Această strategie asigură o triangulare metodologică robustă, combinând perspective oficiale și percepții publice, ceea ce permite validarea și consolidarea inferențelor privind comportamentele și capacitățile instituționale ale unităților analizate.

Rezultate

Fenomenul paradoxului în teoria și practica administrativă

Cu rădăcini în învățăturile antice ale gândirii orientale și occidentale, evidente în lucrări precum Tao Te Ching și Biblia iudeo-creștină, paradoxul nu este doar un cuvânt cu încărcătură stilistică și retorică, ci și un principiu care exprimă limitele rațiunii discursive, natura relațională a realității și complementaritatea contrariilor. În teoria și practica administrativă evidențiază tensiunile fundamentale în explicațiile despre organizații și practici administrative (Reeves et al, 2000, p. 14). Examinând eficacitatea organizațională, Quinn și Rohrbaugh (1983) au descoperit „că unele dintre perechile de concepte care stau la baza eficacității erau „paradoxe prin natură”, chiar dacă ambele concepte s-ar putea regăsi în aceeași organizație. Cu alte cuvinte, organizațiile trebuie să se confrunte constant cu paradoxul. Ele trebuie să încerce să mențină o poziție echilibrată, astfel încât să se poată obține unele dintre beneficiile ambelor „aspecte” ale paradoxului - suficientă centralizare și birocrație pentru a menține controlul, dar și suficientă descentralizare și management organic pentru a menține un mediu de lucru inovator și colegial.

Observația este valabilă și pentru autoritățile administrative, legal constituite la nivel local. În administrația publică, modelele normative și prescriptive propun soluții pentru eficiență, eficacitate și /sau consolidarea capacităților, dar realitatea organizațională și contextul aduc constrângeri multiple care generează discrepanțe. Această tensiune – între așteptările teoriei și limitările practice – se manifestă adesea prin *paradox administrativ*. Astfel, paradoxul nu reprezintă o simplă contradicție retorică a teoriei administrative, ci un fenomen științific esențial pentru dezvoltarea teoriei administrative. Poate fi atât obiect de studiu, cât și catalizator pentru reflecție critică asupra ipotezelor fundamentale ale științei administrației (Anderson & Duncan, 1977).

Repere pentru o formalizare a teoriei paradoxului sunt identificate de Wendy K. Smith, recunoscută pentru cercetările sale asupra paradoxurilor strategice și leadershipului în organizații și Marianne W. Lewis, specializată în paradoxuri organizaționale și echilibre dinamice între inovare și eficiență managerială. Modelul teoretic de gestionare a cerințelor contradictorii și interdependente în organizații, dezvoltat în „Toward a Theory of Paradox: A Dynamic Equilibrium Model of Organizing” (2011) constituie un punct de referință major pentru înțelegerea și teoretizarea paradoxurilor în managementul organizațional. În viziunea autoarelor paradoxurile reprezintă „elemente contradictorii, dar interdependente, care coexistă simultan și persistă în timp”, iar gestionarea lor presupune acceptare și echilibru dinamic, nu rezolvare definitivă (p.386).

John P. Anderson și W. Jack Duncan susțin că în teoria și practică administrativă paradoxurile sunt „contradicții inerente”. Paradoxul este un eveniment neașteptat sau o dificultate logică într-un sistem teoretic aparent

consistent. Acesta poate părea contradictoriu la prima vedere, dar examinarea sa poate dovedi validitatea unor perspective opuse. În acest sens, autorii identifică cinci paradoxuri structurale majore:

1) Coordonare versus Conflict: deși coordonarea este considerată „bună” pentru atingerea scopurilor, conflictul poate fi funcțional, stimulând creativitatea și adaptarea la schimbare;

2) Diferențiere versus Integrare: organizațiile eficiente trebuie să permită unităților lor să fie specializate (diferite), dar această diversitate face colaborarea (integrarea) mult mai dificilă, cele două stări fiind antagonice;

3) Ordine versus Inovație: structurile ierarhice (birocratice) promovează eficiența pe termen scurt, dar adesea inhibă inovația și adaptabilitatea necesare supraviețuirii pe termen lung;

4) Planificare versus Instabilitate: pe măsură ce mediul devine mai instabil, planificarea devine mai esențială, dar, în mod paradoxal, planurile devin mai puțin capabile să direcționeze comportamentul viitor;

5) Sfera de control versus Nivelurile ierarhice: reducerea numărului de subordonați (pentru un control mai bun) duce inevitabil la creșterea numărului de niveluri ierarhice, creând un conflict între două principii de eficiență.

Autorii susțin că paradoxul trebuie văzut ca un motor al progresului. Așa cum în fizică sau matematică paradoxurile au stimulat dezvoltarea unor teorii noi (precum teoria sistemelor generale), în teoria și practica administrativă cercetătorii nu trebuie să respingă paradoxurile, ci să le folosească pentru a rafina teoriile, trecând de la „proverbe administrative”(Simon, 1947, p. 53) simpliste la o înțelegere mai complexă și riguroasă a organizațiilor (Anderson & Duncan, 1977, pp.100-102).

Knill et al (2018), bazându-se pe conceptul „acumulare de politici” susțin că pentru guvernele democratice există inherent un paradox structural. Argumentul paradoxului este susținut de următoarele: 1) chiar și atunci când resursele și capacitatea lor administrativă sunt limitate, statele continuă să adopte și să acumuleze noi politici. Acest lucru generează o discrepanță între cerințele societății și capacitatea reală de implementare; 2) Complexitatea cumulată depășește capacitatea instituțională – portofoliile tot mai complexe de politici subminează eficiența administrativă, implementarea coerentă și comunicarea politică; 3) Există o „capcană a responsabilității democratice” (*responsiveness trap*) – guvernele adoptă noi politici pentru a rămâne receptive la noi provocări, dar această acumulare continuă afectează negativ legitimitatea democratică și calitatea guvernării pe termen lung. În combinație, aceste trei mecanisme leagă capacitatea de reacție imediată la cerințele societății de amenințarea pe termen lung la adresa legitimității guvernării democratice. Din această perspectivă, reacția la cerințele societății pare a fi o sabie cu două tăișuri care îi lasă pe factorii de decizie politică prinși într-o capcană a reacției: lipsa de reacție le va submina

legitimitatea, în timp ce reacția – și, prin urmare, acumularea de politici și reglementări – va suprasolicita încet și în tăcere capacitățile administrative, evaluative și comunicative care ajută la susținerea legitimității guvernării democratice pe termen lung. Calificând paradoxul drept „contradicție inerentă”, autorii sugerează că succesul politicilor nu depinde doar de resurse, ci și de modul în care complexitatea este gestionată strategic (p. 5).

Iminența paradoxului în reforme administrative este argumentată de Ngouo, P. A. (2022). În „*The Paradoxes of Administrative Reform Workflow: A Proposition for an Analysis and Management Tool*”. Concepute într-o logică de raționalizare și creștere a performanțelor administrative, reformele articulează simultan un sistem conceptual (cadre de politici publice, modele de schimbare organizațională) și un sistem de acțiune (administrații publice ancorate în contexte naționale specifice și strategii de management al capacității de schimbare). Autorul demonstrează că paradoxurile sunt inerente ambelor sisteme și se manifestă continuu în fluxul real de implementare a reformelor, în special prin mecanismele de reglementare, comunicare, rezolvare a problemelor, luare a deciziilor și învățare organizațională.

O analogie utilă pentru a înțelege rolul paradoxului în știință este cea a busolei în apropierea unui zăcământ de fier: deși acul care tremură haotic pare să indice o defecțiune a instrumentului (teoria), acea „eroare” este de fapt indiciul că sub suprafață se află ceva mult mai valoros și mai complex care merită explorat.

Capacitatea adecvată și scenariul amalgamării

Satele Văleni, Brâzna, Vadul lui Isac și Colibași sunt localități rurale din sudul Republicii Moldova. În condițiile legislației privind organizarea administrativă a teritoriului, fiecare sat reprezintă o unitate administrativ-teritorială [1], ce dispune autorități publice locale legal constituite, înscrise în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor.

**Tabel 1 Statutul administrativ
al satelor Văleni, Brâzna, Vadul lui Isac și Colibași**

	Populație		Cod UAT	Data și act normativ de constituire a UTA	Sursa de finanțare
	2004	2025			
Văleni	3021	2006	9424	Legea Nr.764-XV din 27.12.2001	Bugetul de stat
Brâzna	2618	1289	9411	legea Nr.764-XV din 27.12.2001	Bugetul local
Colibași	6021	2756	9416	legea Nr.764-XV din 27.12.2001	Bugetul local
Vadul lui Isac	2950	1458	9423	legea Nr.764-XV din 27.12.2001	Bugetul local

Sursa: Biroul Național de Statistică, Agenția Servicii Publice (Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor)

Pentru localitățile Brînza și Vadul lui Isac, statutul de unitate administrativ-teritorială a fost menținut și după diminuarea numărului populației sub 1500. În toate localitățile, potrivit dateleor recensământului din 2024, populația s-a diminuat considerabil.

Cu excepția s. Văleni, capacitatea adecvată este recunoscută pentru celelalte toate unitățile teritorial-administrative. Capacitatea administrativă se consideră a fi adecvată atunci când volumul cheltuielilor administrative a unității administrativ-teritoriale nu depășesc 50% din suma totală a veniturilor proprii și a defalcărilor de la impozitele și taxele de stat. Până la modificarea, în 2024, a Legii 435/2006 privind descentralizarea administrativă, limita cheltuielilor administrative din suma totală a veniturilor proprii reprezenta 30%.

Tabel 2. Capacitate administrativă adecvată

	Venituri proprii	Capacitate administrativă	Capacitate administrativă adecvată <50%
Văleni	863,0	51,2	0,0
Colibași	867,4	40,4	40,4
Vadul lui Isac	8.551,1	20,5	20,5
Brînza	2.965,7	31,5	31,5

Sursa: Legea 435/2006; Ordin MF 84/2023; <https://www.mf.gov.md/ro/tags/bugetele-locale>

În „Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială (Beșchieru et al, 2018), cele patru localități din raionul Cahul apar explicit în cele trei scenarii de consolidare teritorială prin amalgamare – moderat, intermediar și compact. Având în vedere dimensiunea populației UAT, capacitatea fiscală a UAT, și distanța dintre centrul administrativ și localitățile din cadrul UAT noi formate, sunt considerate eligibile pentru amalgamare în vederea creșterii capacității administrative, financiare și profesionale. Luând în calcul proximitatea geografică și funcțională, noua denumire propusă și centrul administrativ este Colibași.

În procesul de amalgamare demarat în 2023 trei primării – Văleni, Brînza și Colibași au beneficiat de prezentări susținute reprezentanții Cancelariei de Stat cu privire la metodologia procesului de amalgamare voluntară. În cadrul acestora a fost prezentat cadrul legal și etapele juridice necesare pentru inițierea și finalizarea amalgamării, punând accent pe consultarea comunității și pe transparență, rolurile actorilor implicați, stimulentele financiare și beneficiile procesului (Raport, 2025). Sunt singurele activități identificate privind actualul proces.

Legitimitate politică

Autoritățile locale ale unei colectivități teritoriale locale sunt desemnate în cadrul scrutinelor electorale, organizate potrivit cu legislația națională în vigoare.

Rata de participare pentru alegerea primarului este peste 30%. În campaniile electorale pentru ocuparea funcției de primar s-au înregistrat mai mult decât doi candidați.

Tabel 3 Alegerea primarilor

	Nr. alegători	Participare alegeri primar %	Voturi valabil exprimate, %	Concurență electorală	Afiliere politică a primarului ales	Nr. mandate
Văleni	2509	42.49%	70,69	4 candidați	PAS	5
Brînza	2042	40.11%	61,96	2 candidați	Candidat Independent	Primul mandat
Colibași	4747	34.35%	82,55	3 candidați	Candidat Independent	5
Vadul lui Isac	2396	33.90%	41,54 – I tur 50,81 – al II-lea tur	6 candidați 2 candidați	PAS	2

Sursa: cec.md, Rezultate alegeri locale, noiembrie 2023.

În toate consiliile locale majoritatea mandatelor sunt deținute de reprezentanți ai partidului Politic „Partidul Acțiune și Solidaritate” (PAS) (partid de guvernământ).

Tabel 4 Profil politic al consilierilor locali

	Nr. alegători	Participare alegeri primar %	Cea mai mare cotă valabil exprimată pentru un concurent electoral, %	Nr mandate	Profil politic
Văleni	2509	42.49%	66,70	13	10 - PAS 3- altele
Brînza	2042	40.11%	52,85	11	9 - Pas 2 – candidați indep.
Colibași	4747	34.35%	68,06	13	11 - PAS 2 - altele
Vadul lui Isac	2396	33.90%	48,75	11	PAS – 6 5- altele

Sursa: cec.md, Rezultate alegeri locale, noiembrie 2023.

Capacitatea administrativă demonstrată

Pentru a aprecia capacitatea administrativă demonstrată sau efectivă s-au urmărit abilitatea autorităților publice locale și a comunității de a atrage proiecte, a mobiliza rețele externe și a implementa inițiative, chiar dacă resursele interne sunt limitate.

Sursele de finanțare pentru proiectele implementate sau în derulare în cele patru unități analizate provin din surse variate. Sinteza inclusă în tabel reflectă în special proiectele accesate prin intermediul programelor Satul European, EU4Moldova: Regiuni-cheie, Migrație și Dezvoltare Locală. Domeniile de intervenție sunt îndreptate spre reabilitarea / modernizarea infrastructurii

infrastructură publice pentru acces la apă potabilă, iluminat stradal, stimulare a economiei locale etc.

Tabel 5 Proiecte implementate

UTA	Proiect	Program finanțator	Domeniu	Buget (MDL)	Perioada implem	Beneficiari & Indicatori de rezultat (output)
Văleni	Atelier de țesut covoare tradiționale	Satul European	Cultural- educațional	2.282.000	Finalizat (2024)	Copii și tineri (~100+) 1 clădire reabilitată; atelier funcțional; min. 3 programe educaționale/an
	Extinderea iluminatului public	Satul European Expres	Utilități publice – iluminat	238.000	Finalizat (2024)	300 gospodării (~1100 locuitori) 5 străzi iluminate; reducerea zonelor neiluminate
	Eco-Village Văleni	EU4Moldova: Regiuni-cheie	Turism	30 de mii de euro	Finalizat (2024)	Comunitatea locală, turiști Infrastructură turistică realizată
Brînza	Reabilitarea rețelei de alimentare cu apă	Satul European II	Utilități publice – apă	6.600.000	În derulare (2025)	800 gospodării (~2300 locuitori) Sonde renovate; castele de apă instalate; rețea extinsă
	Reparația Casei de Cultură	Satul European	Social-cultural	1.350.000	Finalizat (2024)	Comunitatea locală 1 clădire reabilitată; creșterea capacității de găzduire evenimente
	Amenajare trotuar	Satul European Expres	Infrastructură pietonală	380.000	Finalizat (2024)	Locuitorii satului 500 m ² trotuar reabilitat; acces sigur la instituții publice
Vadul lui Isac	Renovarea sediului Primăriei	Satul European Expres	Administrativ	350.000	Finalizat (2025)	Administrație și cetățeni 1 clădire publică renovată; eficiență energetică sporită
	Construcția sistemului de alimentare cu apă	Satul European II	Utilități publice – apă	9.600.000	2025–2026 (în derulare)	~70% din populația satului 16,5 km rețea; 2 castele; stație de dezinfectare
	Reabilitare drum str. Ion Creangă	Europa este aproape	Infrastructură rutieră	1.650.000	Finalizat (2025)	Comunitatea locală 1 tronson de drum reabilitat; acces la instituții publice
Colibași	Extinderea apeductului într-un sector locativ	Satul European II	Utilități publice – apă	3.600.000	2025–2026 (în derulare)	43 gospodării (~217 persoane) 2,2 km rețea; 1 fântână arteziană; 2 castele de apă
	Renovarea Casei de Cultură	Satul European	Social-cultural	7.000.000	Finalizat (2023–2024)	Populația locală și regională 1 clădire culturală modernizată; dotări noi
	Orășel rustic – piața regională	Satul European Expres	Economic-comercial	414.000	Finalizat (2024)	Producători locali și regionali Căsuțe comerciale amenajate; creșterea vânzărilor locale

Sursa: <https://ondrl.gov.md/proiecte/>

Un alt aspect al capacității administrative efective sunt proiectele de cooperare între primării. Două exemple în acest sens sunt crearea serviciului intercomunitar de pompieri voluntari (calm.md), care deservește localitățile Brînza, Vadul lui Isac și Colibași și crearea Grupului de Acțiune Local „Lunca Prutului de Jos”, în care toate primăriile au calitatea de membri. GAL-ul „Lunca

Prutului de Jos” este considerat cel mai dinamic din Moldova, domeniul principal de activitate fiind valorificarea potențialul turistic din sudul țării, promovarea locurilor cu semnificație culturală, mediul ospitalier și organizarea de activități socio-culturale și de agrement (Vourc’h, 2019, p. 9).

Toate primăriile incluse în studiu au aplicat pentru finanțare în cadrul Programului Guvernului pentru modernizarea drumurilor locale „Europa este aproape”, ediția 2025. Cu scoruri de eligibilitate între 95,25 (Brînza) și 53 (Colibași) toate proiectele au fost declarate eligibile pentru finanțare (Program „Europa este aproape”, 2025, <https://ondrl.gov.md>).

Atitudini privind amalgamarea

Atitudinile exprimate public de autoritățile publice locale privind amalgamarea gravitează în jurul beneficiilor unui proces de fuziune și riscurile pierderii controlului asupra propriilor comunități (Filipov, 2024, p. 10).

Analiza atitudinilor primarilor din cele patru unități de analiză arată un spectru variat de poziții față de procesul de amalgamare și reforma administrativ-teritorială.

Primarul s. Colibași subliniază că rezultatele unei fuziuni depind de condițiile locale preexistente: dacă o comunitate are infrastructură dezvoltată, servicii de calitate și acces facil la instituții administrative, atunci reformele pot fi binevenite. În schimb, în situațiile în care aceste condiții lipsesc, o fuziune forțată nu ar aduce neapărat beneficii reale pentru cetățeni. Fiind și vicepreședinte al Congresului Autorităților Publice Locale din Republica Moldova, exprimă o poziție critic-constructivă și precaută, avertizând că o amalgamare forțată poate avea efecte nedorite, dacă nu este adaptată la realitățile comunității. Consideră că soluțiile vehiculate privind raționalizarea cheltuielilor, inclusiv reducerea drastică a numărului de primării, nu sunt aplicabile în mod automat în toate cazurile. Pledează pentru o variantă mai moderată, cum ar fi asigurarea unui minim de locuitori (de exemplu 1500) pentru o primărie, dar doar după ce se ajunge la consens local și după consultări extinse. Poziția primarului de Colibași reflectă un echilibru între modernizarea administrației și protecția intereselor cetățenilor. Pentru primarul de Colibași formularea „capacități reduse” este jignitoare. „Capacități sunt, nu este motivație”. O propunere a fost ca tinerii funcționari publici din APL să fie motivați după exemplul tinerilor specialiști din sănătate și învățământ (Comunicate CALM, ziuadeazi.md/).

În principiu, primara s. Văleni consideră că amalgamarea trebuie să fie un instrument de eficientizare, nu un scop în sine. Reorganizarea ar trebui să urmărească economisirea resurselor și îmbunătățirea serviciilor publice, insistând totodată asupra necesității consultării și implicării ambelor niveluri de autoritate, central și local, precum și a unei planificări corespunzătoare în timp, pentru a evita problemele generate de aplicarea reformei înainte de alegerile locale (Vocea Basarabiei).

În cazul primăriei s. Vadul lui Isac și a primarului din s. Brînza nu s-au identificat declarații publice directe privind amalgamarea. Însă, analiza activităților celor doi primari, indică totuși o orientare generală spre dezvoltarea comunității, participarea civică și cooperarea între localități, implementarea proiectelor de infrastructură, fără a se formula un punct de vedere explicit privind fuziunile administrative (calm.md., ziuadeazi.md, ziar.md).

În ansamblu, comportamentul administrativ și atitudinile față de amalgamare variază de la prudent-critic constructiv (Colibași) și pro-reformă condiționată (Văleni), la lipsa de poziție explicită vadul lui Isac, Brînza), însă cu un angajament puternic pentru dezvoltarea locală. Amalgamarea nu se neagă, ci mai degrabă se așteaptă soluții adaptate contextelor specifice.

Discuții

Potrivit obiectivelor asumate și prognozelor făcute de Guvern, la finalul primei etape a procesului de amalgamare - anul 2026, vor fi înregistrate cel puțin 50 de primării amalgamate. Potrivit legii și metodologiei de amalgamare voluntară colectivitățile teritoriale de mici dimensiuni pot iniția amalgamarea cu alte colectivități teritoriale, rezultatul fiind o nouă autoritate publică locală, legal constituită, cu capacități administrative sporite. Fiind un proces voluntar, nu se impune explicit fuzionarea obligatorie pentru unități teritoriale administrative de dimensiuni mici, cu sau fără capacitate administrativă adecvată. Conceptul instrumentului însă sugerează că dimensiunea generează capacitate (fără a indica indica în mod expres ce tip de capacitate) și o dimensiune optimă ar fi de 3000 de locuitori, ceea ce este contestat de evidențele empirice recente (Blažek & Kaňková, 2015, p. 151; Callanan, Murphy & Quinlivan, 2014, p. 371).

La finele anului 2025 cea mai mică rată de constituire a clusterelor și inițiere a procesului de amalgamare voluntară se atestă în Regiunea Sud. În raionul Cahul, 11 din 37 de primării nu dispun de capacitatea administrativă adecvată. Două dintre unitățile administrativ-teritoriale analizate au o populație sub 1500, niciuna nu atinge pragul de 3000. Potrivit legislației actuale și a criteriilor de măsurare a capacității, o autoritate publică locală, legal constituită, nu dispune de capacitate adecvată. Cumulând factorul dimensiune, dependența de transferuri, dar și capacitatea adecvată existentă în celelate trei unități administrativ-teritoriale, cele patru primării – Văleni, Brânză, Colibași și Vadul lui Isac sunt eligibile pentru a fi amalgamate. Deși legea oferă stimulente și cadrul procedural pentru amalgamare, nicio autoritate publică locală nu a inițiat procesul voluntar. Această observație este compatibilă cu teoria paradoxului, care afirmă că organizațiile pot gestiona tensiuni structurale prin separare strategică, nu prin integrare completă (Smith & Lewis, 2011, p.394). Instituțiile teoretic „slabe” demonstrează competențe reale semnificative (Knill et al. 2018, p.1).

Datele colectate pentru cele patru primării confirmă fenomenul

paradoxului capacității administrative. Capacitatea administrativă efectivă este demonstrată prin atragerea și gestionarea de proiecte de dezvoltare, respectarea procedurilor administrative și menținerea unui nivel de funcționare instituțională stabil. Această coexistență între etichetarea formală ca „unități fără capacitate” și performanța administrativă efectivă constituie expresia empirică a paradoxului capacității administrative, definit ca tensiunea persistentă dintre limitările percepute și capacitățile reale ale organizațiilor publice (Smith & Lewis, 2011, p. 386). Primăria Văleni, formal fără capacitate adecvată și dependentă de transferuri, reușește să atragă, gestioneze și implementeze proiecte sau finanțări externe cu eficiență relativ ridicată. Observația este valabilă și pentru celelate trei primării incluse în studiu, cu capacitatea administrativă adecvată, dar cu populație sub 3000. Succesul proiectelor implementate în toate cele patru localități, inclusiv rețele intercomunitare și proiecte finanțate de programe externe, indică o discrepanță între capacitatea adevată, formal recunoscută și capacitatea demonstrată sau efectivă.

Variabilă legitimitate politică arată că probabilitatea non-amalgamarii este influențată și de factori politici, stabilitatea locală și controlul resurselor. Cu o singură excepție (Vadul lui Isac) primarii sunt aleși din primul tur, cu un procent ridicat de voturi valabil exprimate. Doi dintre primari sunt la al 5-lea mandat. Acest lucru se poate traduce ca încredere acordată de către cetățeni, care sunt și bază pentru susținere electorală, dar și potențiali susținători ai proiectelor de dezvoltare locală. Doi primari sunt afiliați partidului de guvernământ. Contrar așteptărilor, sau, paradoxal, alinierea politică a primarilor sau a consilierilor locali cu partidul de guvernământ, care promovează și susține reforma, nu se traduce în inițiative de amalgamare. Absența inițiativelor de amalgamare în primăriile Brînza, Văleni, Colibași și Vadul lui Isac, în pofida faptului că majoritatea consilierilor sunt reprezentanți ai partidului de guvernământ, nu reprezintă o anomalie, ci o disjunctie structurală între nivelul național al politicii publice și nivelul local al guvernării și a comportamentului actorilor locali. Consilierii și primarii nu contestă public politica partidului, pot accepta declarații generale favorabile reformei, dar nu inițiază proceduri concrete (hotărâri, consultări, negocieri intercomunale). Această conduită permite: menținerea aparenței de loialitate față de centru; conservarea status quo-ului local și evitarea asumării costuri politice imediate, precum pierderea funcțiilor electivă (primar, consilieri), reducerea autonomiei decizionale locale, incertitudine privind pozițiile administrative în noua unitate administrativ-teritorială constituită, risc electoral personal (diluarea bazei de susținere). În acest sens, primarii și consilierii locali PAS acționează mai degrabă ca actori raționali locali, nu ca simpli agenți ai partidului de guvernământ. Sau, evită capcana responsabilității politice, în favoarea legitimității politice la nivel local.

Paradoxul capacității administrative în contextul amalgamării voluntare,

poate fi descris astfel: colectivitățile teritoriale de nivelul I, considerate formal ca având capacitate administrativă limitată, reușesc, în anumite contexte, să inițieze și să gestioneze proiecte complexe. Acest paradox reflectă simultan: a) discursul normativ al inițiatorilor reformei, care asociază capacitatea dimensiunii colectivității teritoriale locale; b) practicile administrative reale, care demonstrează capacitate adaptivă, antreprenorială și relațională. Conform teoriei paradoxului, această contradicție nu trebuie „rezolvată”, ci analizată ca tensiune persistentă.

Concluzii

Amalgamarea voluntară în Republica Moldova vizează eficientizarea administrației locale prin fuziunea colectivităților teritoriale locală. Procesul, conceput potrivit principiului dimensiunea generează capacitate, avansează prin inițiative locale voluntare, suport instituțional și participare comunitară, dar se află încă într-o fază de tranziție și evaluare. În acord cu asumțiile teoretice ale paradoxului capacității administrative, amalgamarea nu trebuie concepută ca o rezolvare definitivă a problemelor de capacitate, implicit, un punct final al reformei teritoriale, ci ca un proces iterativ, în care administrațiile locale alternează între menținerea unor structuri locale autonome și fuziune, prin partajarea resurselor și funcțiilor. Chiar și o fuziune reușită nu va elimina tensiunile, ci va căuta alte forme de gestionare. Din aceste considerente, procesul necesită gestionare adaptivă, care să ia în considerare simultan capacitatea formală, capacitatea efectivă și contextul politic și social local, pentru a maximiza beneficiile și a reduce riscurile pierderii autonomiei și a legitimității democratice.

Recunoștință

Studiul este elaborat în cadrul proiectului 070102 Efecte tranzitorii ale amalgamării voluntare asupra capacității administrative a colectivităților teritoriale locale, finanțat de Ministerul Educației și Cercetării al Republicii Moldova.

Notă:

[1] În cuprinsul articolului sunt utilizate sintagmele *amalgamare* și *unitate administrativ-teritorială*, în conformitate cu terminologia consacrată în legislația Republicii Moldova și cu uzul dominant din literatura de specialitate, dar și *fuziune* și *colectivitate teritorială locală*. Cea din urmă opțiune terminologică reprezintă poziționarea conceptual-teoretică a autorului, aliniată paradigmei de organizare a puterii publice (Cornea, 2017a, pp.67-70).

Referințe bibliografice:

1. Anderson, J. P., & Duncan, W. J. (1977). The scientific significance of the paradox in administrative theory. *Management International Review*, 99-106.

2. Beschieru, I., Toma, D., Levinta-Percuin, E., Utiță, O., Buzatu, R. Ghiță A.F., Cepoi, E. (2018) Studiu privind scenariile de reformă administrativ-teritorială. Elaborat Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) și cu sprijinul financiar al Ministerului German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ).
3. Blažek, J. & Kaňková, E. (2015). Municipality size and local public services: Do economies of scale exist? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8 (2), 151–171. <https://doi.org/10.1515/nispa-2015-0007>
4. Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). The risks of intuition: Size, costs and economies of scale in local government. *The Economic and Social Review*, 45(3), 371-403.
5. Cornea, S. (2017a) Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București - Brăila: Editura Academiei Române - Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”.
6. Cornea, S. (2017b). Inter-Municipal Cooperation: An Alternative Solution for The Amalgamation Projects? *Journal of Danubian Studies and Research*, 7 (1), 109-121.
7. Dollery, B., Kortt, M. & Grant, B. (2013). 10. Options for rationalizing local government structure: a policy agenda. *The challenge of local government size: theoretical perspectives, international experience and policy reform*, 242-262.
8. Filipov I. (2024) Dilema primarilor privind amalgamarea voluntară: între decizia strategică și compromis necesar. *Conferința „Rolul științei în reformarea sistemului juridic și politico-administrativ” Ediția a X-a. Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul*, 9-12.
9. Guvernul Republicii Moldova. (2025). *Raport intermediar privind amalgamarea voluntară*. Disponibil: <https://amalgamare.gov.md/>
10. Keating, M. (2001). Public management reform and economic and social development. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 141-212.
11. Kuhlmann, S., Wollmann, H., & Reiter, R. (2025). *Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe*. Edward Elgar Publishing.
12. Ngouo, L. (2022). The Paradoxes of Administrative Reform Workflow: A Proposition for an Analysis and Management Tool. *Journal of Service Science and Management*, 15, 695-731. doi: 10.4236/jssm.2022.156040.
13. Quinn, R.E. (1988). *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. San Francisco: Jossey-Bass.
14. Reeves, T., Duncan, W. J., & Ginter, P. M. (2000). Leading change by managing paradoxes. *Journal of Leadership Studies*, 7(1), 13-30.
15. Simon, H.A. (1946). The Proverbs of Administration, *Public Administration Review*, 6 (1), pp. 53-67.

16. Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward A Theory of Paradox: A Dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review*, 36, 381-403.
<https://doi.org/10.5465/AMR.2011.59330958>
17. Swianiewicz, P. (2010). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, 36(2), 183-203.
18. Vourc'h, A. (2019) Raport „Evaluarea nevoilor de reziliență și gestionare pentru un patrimoniu cultural și natural integrat gestionarea orientată și participativă a rezervației Prutul de Jos”. Proiectul UE Twinning între Italia și Moldova MD 13 ENPI OT 01 16 (MD / 26) „Suport pentru promovarea patrimoniului cultural în Republica Moldova prin păstrarea și protecția acestuia”. Disponibil: https://mecc.gov.md/sites/default/files/07_tw_md_raport_activitate4.3_prutuldejos_ro.pdf

Legislație, metodologii, documente publice

19. Parlamentul Republicii Moldova (2023) Legea nr. 225 din 2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale. Publicat: 18-08-2023 în Monitorul Oficial Nr. 318-321 art. 562.
20. Parlamentul Republicii Moldova (2006). Legea nr. 435 din 28-12-2006 privind descentralizarea administrativă. Publicat: 02-03-2007 în Monitorul Oficial Nr. 29-31 art. 9.
21. Guvernul Republicii Moldova (2023). Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 925 din 29.11.2023. Publicat: Monitorul Oficial Nr. 472-473 din 08.12.2023.
22. Ministerul Finanțelor (2023). Ordinul MF nr. 84 din 26.09.2023 ”Cu privire la aprobarea Metodologiei de stabilire a cheltuielilor administrative pentru întreținerea aparatului autorității administrației publice locale în scopul determinării capacității administrative.
23. Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova (2023). Rezultate finale ale alegerilor locale. <https://a.cec.md/ro/05-noiembrie-2023-14547.html>
24. Programul Guvernului pentru modernizarea drumurilor locale „Europa este aproape” (2025) https://ondrl.gov.md/wp-content/uploads/2025/07/Raport-bilant-DE-1_4c.pdf
25. Agenția Servicii Publice. Date din Registrul de stat al unităților de drept privind organele centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților publice locale. Disponibil: <https://www.asp.gov.md/ro/date-deschise/date-statistice/rsud-apc-apl>
26. Biroul Național de Statistică. Populația Numărul populației cu reședință obișnuită, pe sexe, la nivel de unitate administrativ teritorială de nivelul întâi (sat/comună, oraș/municipiu). Disponibil:

https://statistica.gov.md/ro/statistic_indicator_details/25;

27. Ministerul Finanțelor. Informație privind capacitatea administrativă adecvată a UAT de nivel I conform execuției bugetare 2024. Disponibil: <https://www.mf.gov.md/ro/buget/finan%C8%99Bele-publice-locale>
28. Oficiul Național de Dezvoltare Regională și Locală <https://ondrl.gov.md/despre/#a1>
Program „Europa este aproape”, 2025, <https://ondrl.gov.md>

Comunicate, interviuri

29. Viorel Furdui, la Moldova 1: Procesul de amalgamare este unul lent din cauza lipsei banilor și a inițiativelor autorităților locale. Disponibil: <https://moldova1.md/p/54159/viorel-furdui-la-moldova-1-procesul-de-amalgamare-este-unul-lent-din-cauza-lipsei-banilor-si-a-initiativelor-autoritatilor-locale>
30. La Colibași a fost lansat Serviciul Intercomunitar de Pompieri Voluntari! <https://www.calm.md/la-colibasi-a-fost-lansat-serviciul-intercomunitar-de-pompieri-voluntari/>
31. Comunicat CALM Ion Dolganiuc, primar de Colibași, Cahul: „O amalgamare forțată a localităților nu tot timpul generează beneficii. Disponibil: <https://www.calm.md/ion-dolganiuc-primar-de-colibasi-cahul-o-amalgamare-fortata-a-localitatilor-nu-tot-timpul-genereaza-beneficii/>
32. Ion Dolganiuc despre reforma autorităților publice: Capacități sunt - nu este motivație. <https://ziuadeazi.md/cahul/ion-dolganiuc-despre-reforma-autoritatilor-publice-capacitati-sunt-nu-este-motivatie/>
33. Locuitorii satului Brînza, din raionul Cahul, vor beneficia în curând de apă potabilă de calitate. <https://ziar.md/locuitorii-satului-brinza-din-raionul-cahul-vor-beneficia-in-curand-de-apa-potabila-de-calitate/>
34. Cântec, joc și miere de albine la Târgul Apicol din Brînza, raionul Cahul. https://ziuadeazi.md/cahul/cantec-joc-si-miere-de-albine-la-targul-apicol-din-brinza-raionul-cahul/?utm_source=chatgpt.com
35. Silvia Știrbeț, primăriță: Majoritatea proiectelor din localitate au fost implementate cu ajutorul partenerilor europeni. Disponibil: https://voceabasarabiei.md/audio-silvia-stirbet-primarita-majoritatea-proiectelor-din-localitate-au-fost-implementate-cu-ajutorul-partenerilor-europeni/?utm_source=chatgpt.com