

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul hotărârii Guvernului pentru modificarea hotărârii Guvernului nr.925/2023 cu privire la aprobarea Metodologiei de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale

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

Proiectul hotărârii Guvernului pentru modificarea hotărârii Guvernului nr.925/2023 cu privire la aprobarea Metodologiei de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale a fost elaborat de Cancelaria de Stat cu suportul partenerilor de dezvoltare.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

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

Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 aprobată prin HG nr.126/2023 include fragmentarea teritorială excesivă, alături de tendințele demografice negative în mediul rural printre cauzele capacității instituționale limitate a autorităților administrației publice locale de a furniza servicii publice.

În acest context, Activitatea 1.1 din Capitolul V. Administrația Publică Locală a Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030 prevede elaborarea, adoptarea și implementarea pe perioada 2023 – 2026 a unui proces coerent și bine organizat de amalgamare voluntară la nivelul I al administrației publice locale.

Proiectul hotărârii Guvernului nominalizat este elaborat reieșind din prevederile art.17 din Legea nr.225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, precum și urmare a publicării de către Biroul Național de Statistică (BNS) pe pagina sa web oficială a datelor actualizate privind populația în profil teritorial (perioada 2014-2024), fiind actualizate datele privind populația cu reședință obișnuită. Anterior erau actualizate și publicate două seturi de date privind populația în profil teritorial – populația cu reședință obișnuită și populația prezentă.

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

În sfera publică, inclusiv la calculul transferurilor de echilibrare pentru bugetele UAT de nivelul întâi și al doilea se utilizau datele privind populația prezentă. Numărul populației este de asemenea un factor de bază în formulele de calcul a celor 3 tipuri de transferuri din Fondul de amalgamare a localităților (în continuare Fond). La determinarea mărimii transferurilor respective erau de asemenea utilizate datele oficiale privind populația prezentă furnizate de BNS. Începând cu 2024, datele oficiale privind populația prezentă nu mai sunt actualizate, iar la calculul transferurilor de la Fond vor fi utilizate datele privind populația cu reședință obișnuită.

Numărul populației cu reședință obișnuită este, în medie, cu circa 23% mai mic decât numărul populației prezente în unitățile administrativ-teritoriale (UAT) de nivelul I. În două UAT de nivel I diferența numărului populației este de peste 50% (Bașcalia, r. Basarabeasca – 55%, Samalia, r. Cantemir – 50%). În cazul a 33 de UAT de nivel I, descreșterea variază între 40 și 50 %, iar alte

180 de UAT au conform datelor actualizate cu între 30 și 40% mai puțini locuitori. Acest aspect are un impact direct asupra mărimii stimulentei financiare calculate în conformitate cu prevederile metodologiei, deoarece aceste stimulente se bazează pe numărul de locuitori ai UAT-urilor participante într-un proces de amalgamare voluntară. În acest context, este necesară revizuirea valorilor de referință sau a modalităților de calcul pentru a asigura în continuare atractivitatea și previzibilitatea stimulentei financiare oferite UAT-urilor în procesul de amalgamare voluntară. Astfel au fost revizuite modalitățile de calcul și valorile de referință, după caz, pentru a atinge nivelul stimulentei calculate în baza populației prezente.

De asemenea, în cadrul suportului acordat UAT de nivelul I interesate de procesul de amalgamare voluntară, Cancelaria de Stat și partenerii de dezvoltare au realizat simulări și calcule cu privire la selectarea centrelor administrative ale viitoarelor potențiale unități administrativ-teritoriale amalgamate, a mărimii transferurilor de la fondul de amalgamare voluntară a localităților, etc. Această activitate de testare în practică a normelor metodologiei realizată în perioada de la intrarea în vigoare a metodologiei a relevat anumite necesități de perfecționare a unor prevederi ale acesteia.

Astfel, activitatea de aplicare a metodologiei și comunicarea cu actorii locali implicați a relevat necesitate ajustării formulei de calcul a unuia dintre criteriile de bază pentru selectarea centrului administrativ al viitoarei unități administrativ-teritoriale amalgamate. Mai exact, în procesul de lucru cu autoritățile administrației publice locale interesate și la aplicarea în practică a formulei s-a constatat faptul că pentru măsurarea gradului de acces al populației la servicii publice de alimentare cu apă și de canalizare este cazul de utilizat numărul de gospodării casnice (cu alte cuvinte numărul de consumatori casnici) conectate la serviciu, și nu numărul de locuitori. Această modificare este necesară, deoarece operatorul de servicii și APL dețin informația cu privire la numărul de gospodării (de contracte/conectări).

La fel, Cancelaria de Stat a recepționat câteva propuneri din partea Comisiei Electorale Centrale în vederea clarificării mecanismului de inițiere a proceselor de amalgamare voluntară la propunerea unui grup de cetățeni (10% din locuitorii cu drept de vot din UAT respectivă). Aceste recomandări au fost elaborate în urma aplicării în practică respectivului instrument de inițiere în cazul s. Floreni din r. Anenii Noi. Pentru evitarea unor interpretări eronate și pentru clarificarea procedurii de colectare a semnăturilor, CEC a înaintat respectivele propuneri pentru a fi luate în considerare la prima ajustare a metodologiei.

Un alt aspect care a impus elaborarea proiectului în cauză este legat de necesitatea de a clarifica unele aspecte privind mecanismul și procedurile de administrare a Fondului de către Cancelaria de Stat.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

În scopul îmbunătățirii mecanismului de selectare a centrului administrativ al UAT amalgamate, la pct. 8 se propune precizarea surselor datelor utilizate, iar la criteriul privind capacitatea de furnizare a serviciilor publice se propune utilizarea numărului de gospodării casnice conectate la sistemul public de alimentare cu apă și de canalizare.

La pct. 10, se precizat sursa datelor utilizate la aplicarea criteriilor de departajare. Se propune completarea metodologiei cu pct. 10¹ care stipulează că la aplicarea criteriilor privind selectarea centrului administrativ al UAT amalgamate prevăzute la pct. 8 și 10, se utilizează datele disponibile la data aprobării deciziilor privind inițierea procesului de amalgamare voluntară de către consiliile locale ale tuturor UAT participante la procesul de amalgamare voluntară respectiv. Această normă este necesară pentru a conferi o anumită stabilitate și previzibilitate proceselor de amalgamare voluntară. Autoritățile administrației publice locale ale UAT vizate demarează proces de amalgamare voluntară în conformitate cu datele disponibile la momentul respectiv. Dacă pe parcursul procesului (care poate dura o perioadă destul de lungă) aceste date sunt înnoite în permanență și sunt reconsiderate, pot fi schimbate substanțial atât criteriile ce țin de condițiile de bază (minim 3000 de locuitori), cât și UAT selectată în calitate de centru. Discuțiile și activitatea de susținere a inițiativelor de amalgamare voluntară la nivel local au identificat necesitatea de a conferi o claritate și stabilitate acestor variabile, așa cum a fost menționat mai sus.

Pct. 11 este redat într-o redacție nouă pentru o enumerare mai clară a subiecților cu drept de a propune consiliilor locale ale UAT inițierea proceselor de amalgamare voluntară. De asemenea se propune completarea metodologiei cu pct. 11¹ și 11² în care sunt transferate o parte din prevederile pct. 11 actual, precum și sunt făcute anumite precizări la propunerea CEC cu privire la procedura de verificare a listelor de subscripție.

La pct. 23, precum și în noile pct. 24¹ și 24² sunt propuse câteva completări pentru clarificarea procedurii de constituire, organizare și activitate a grupului de lucru comun.

La pct. 43 și 10¹ se propune majorarea termenelor de la 5 la 15 zile, deoarece în urma discuțiilor cu actorii locali (în procesul de furnizare a asistenței metodologice) s-a constatat că termenul respectiv ar putea implica anumite provocări ținând cont de operațiunile administrative care trebuie îndeplinite în cadrul procesului decizional local.

De asemenea, la pct. 62 se propune revizuirea acestuia, pentru a face o diferențiere între procesele de amalgamare voluntară și aderarea ulterioară a UAT la o UAT amalgamată (în cel de al doilea caz nu au loc alegeri locale noi).

La pct. 92 și noile pct. 92¹ - 92⁹ se propune includerea unor prevederi noi cu privire la administrarea Fondului. Astfel, pct. 92¹ prevede că la determinarea mărimii transferurilor din Fond se utilizează datele oficiale privind populația furnizate de Biroul Național de Statistică, disponibile la data aprobării deciziilor privind inițierea procesului de amalgamare voluntară de către consiliile locale ale tuturor UAT participante la procesul de amalgamare voluntară respectiv. Această prevedere va conferi o anumite previzibilitate și stabilitate proceselor de amalgamare voluntară.

La pct. 92² se prevede că în scopul facilitării procesului de administrare a Fondului se constituie Comisia interinstituțională responsabilă de procesul de acordare a stimulentei financiare către UAT amalgamate sau UAT care au inițiat un proces de amalgamare voluntară, componența căreia este expusă în anexa nr. 3.

Pct. 92² – 92⁷, cuprind anumite prevederi cu privire la procedurile de convocare și de pregătire a constatărilor comisiei cu privire la acordarea stimulentei de la Fond.

Pct. 92⁸ și 92⁹, propun includerea unor noi prevederi privind monitorizarea și controlul utilizării resurselor alocate de la Fond.

La pct. 94, se propune o redacție nouă, se propune comasarea primelor trei intervale de populație a viitoarelor UAT amalgamate de la subpct. 1). Astfel, dacă populația totală a UAT care au inițiat un proces de amalgamare voluntară este de până la 9999 locuitori, suma solicitată poate fi de până la 400000 lei. Reamintim, faptul că sumele solicitate pot fi utilizate doar în scopurile prevăzute la pct. 96, iar solicitarea trebuie să conțină și un buget sumar. Sumele neutilizate, precum și cele utilizate contrar destinației se returnează.

La pct. 114, se propune de asemenea ajustării valorii de referință din formula de calcul a transferurilor cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii UAT amalgamate – de la 500 la 1000.

Se propune completarea metodologiei cu pct. 119¹, care introduce obligația UAT amalgamate de a prezenta Cancelariei de Stat, în termen de cel mult 2 luni de la finalizarea activităților finanțate din resursele alocate, raportul narativ și financiar privind utilizarea mijloacelor financiare din contul transferului cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamată, conform cerințelor stabilite de către Cancelaria de Stat.

La pct. 121, se propune o nouă redacție și respectiv o nouă modalitate de determinare a transferurilor cu destinație generală pentru susținerea bugetelor locale. Conform prevederilor actuale ale metodologiei, aceste transferuri se determină în baza unei formule complexe, cu o creștere mai pronunțată pe segmentul 3000-7000 de locuitori. Din cauza descreșterii substanțiale a populației în grupurile de APL care au demonstrat interes de inițiere a proceselor de amalgamare voluntară și a complexității formulei respective s-a ajuns la concluzia că pentru echilibrarea transferurilor respective este mai oportună noua abordare propusă.

Datorita modificărilor operate la modalitatea de calculare a indicatorului cu privire la capacitatea de prestare a serviciilor publice și a formulelor de determinare a stimulentei din Fond, anexa 1 se redă într-o nouă redacție (deoarece sunt modificate și formulele de calcul se propune anume o expunerea în redacție nouă și nu doar modificarea unor elemente din anexă).

Se propune completarea metodologiei cu Anexa 3, în care este redată componența comisiei interinstituționale responsabilă de procesul de acordare a stimulentei financiare către UAT amalgamate sau care au inițiat un proces de amalgamare voluntară.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare.

La momentul elaborării Metodologiei privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și în grupurile de APL care au manifestat interesul de inițiere procesul au fost utilizate datele oficiale publicate de Biroul National de Statistică disponibile la acea data (cu privire la populația prezentă). Având în vedere că BNS a publicat recent datele oficiale actualizate privind populația, se impune elaborarea proiectului hotărârii nominalizate. Opțiunea de alternativă este cea de a nu face nimic (de a nu modifica metodologia). Ținând cont de faptul că în proiect se

propun anumite îmbunătățiri reieșind din testarea practică și din legătura inversă cu actorii locali, opțiunea de a nu modifica metodologia nu este oportun a fi luată în considerare.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea proiectului hotărârii Guvernului va contribui la creșterea capacității administrației publice locale de a furniza într-un mod echitabil servicii publice adecvate și accesibile populației, va crește în mod semnificativ, prin consolidarea capacităților instituționale și financiare a autorităților administrației publice locale și prin implementarea cu succes a unor politici eficiente de dezvoltare economică și socială locală.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Conform prevederilor Metodologiei, localitățile care se amalgamează beneficiază de fonduri de la Guvern pentru pregătirea procesului de amalgamare voluntară, de transferuri cu destinație specială pentru dezvoltarea infrastructurii UAT și de transferuri anuale pentru susținerea bugetelor UAT amalgamate până în 2030. Aprobarea prezentei hotărâri nu presupune cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat (or acordarea respectivelor transferuri este deja prevăzută de actul normativ de bază supus modificării). Proiectul propune doar revizuirea modalităților de calcul și valorile de referință, după caz, pentru a atinge nivelul stimulentei calculate în baza populației prezente. Astfel, propunerile de ajustare nu prezintă un impact negativ asupra bugetului de stat, reprezentând doar o măsură de echilibrare și de menținere a nivelului determinat anterior (pe baza numărului populației prezente). Transferurile de la Fond vor fi acordate în limita mărimii Fondului determinată anual de Parlament în Legea bugetară anuală.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Nu este aplicabil

4.4. Impactul social

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Nu este aplicabil

4.5. Impactul asupra mediului

Nu este aplicabil

4.6. Alte impacturi și informații relevante

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Nu este aplicabil.

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Nu este aplicabil.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Potrivit Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul de Hotărâre a fost plasat pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat și pe platforma particip.gov.md.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul hotărârii Guvernului potrivit art. 34 alin. (1), art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, va fi remis Ministerului Justiției și Centrul Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Adoptarea prezentei hotărâri nu necesită modificarea sau aprobarea altor acte normative.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Implementarea va fi realizată de către Cancelaria de Stat, autorități publice centrale și locale.

Secretar general al Guvernului

/semnat electronic/

Artur MIJA