

Notă informativă la proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale
I. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului
Proiectul de Lege privind amalgamarea voluntară a fost elaborat de Cancelaria de Stat în cooperare cu partenerii de dezvoltare. În procesul de elaborare au avut loc consultări publice cu participarea reprezentanților autorităților APL, mediului academic, experților și proiectelor de asistență tehnică active în domeniul APL.
II. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite
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 locale. Conform prevederilor Strategiei, administrația publică locală este extrem de fragmentată, aproape 90% dintre unitățile administrativ-teritoriale (<i>în continuare – UAT</i>) de nivelul I având o populație redusă, sub 5000 de locuitori, dimensiuni care nu permit nici furnizarea eficientă a serviciilor, nici o capacitate fiscală și administrativă corespunzătoare. Mai mult ca atât, deși Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială prevede că o UAT de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori, 318 (35%) dintre UAT de nivelul I nu ating acest prag minim prevăzut de lege. Numărul mediu de locuitori într-o UAT este de 2753, ceea ce plasează Republica Moldova printre cele mai fragmentate țări europene. Experiența internațională arată că UAT cu mai puțin de 3000-5000 locuitori nu pot îndeplini responsabilități publice semnificative. Pentru UAT atât de fragmentate descentralizarea funcțională va crea costuri foarte mari. Fragmentarea excesivă a țării din punct de vedere teritorial administrativ este subliniată și în recentul document de evaluare al Comisiei Europene privind cererea de aderarea la Uniunea Europeană a Republicii Moldova, publicat pe 1 februarie 2023: „Sunt disparități semnificative între urban și rural în furnizarea serviciilor de bază, a educației și a pieței forței de muncă, deoarece resursele sunt concentrate în capitală și în câteva orașe de mărime medie...Dezvoltarea și coeziunea regională sunt împiedicate de nevoia pentru reforma administrativ teritorială: 844 autorități publice locale rurale (86%) au mai puțin de 5000 de locuitori”.
Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030 prevede <i>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. La finalul anului 2026 se vor evalua rezultatele procesului de amalgamare voluntară și vor fi definite politicile cele mai eficiente de continuare a consolidării teritoriale la nivelul I al administrației publice locale, inclusiv trecerea la amalgamare normativă.</i> Prin urmare, scopul prezentei legi este crearea cadrului normativ necesar pentru amalgamarea voluntară a UAT de nivelul întâi în vederea consolidării capacității administrative ale autorităților administrației publice locale și de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației. Proiectul legii prevede principiile, criteriile, condițiile și procedura de amalgamare voluntară a UAT, precum și de aderare ulterioară a unei sau mai multor UAT la o UAT amalgamată.
Cu alte cuvinte, finalitatea prezentei legi este de a oferi un cadru normativ pentru amalgamarea voluntară a UAT, un proces care nu poate avea loc în mod haotic, ci în baza unor criterii, condiții și proceduri clare, care să conducă la formarea unor UAT fiabile.

De asemenea, prin stabilirea unor reglementări specifice privind amalgamarea voluntară se urmărește să fie exclusă posibilitatea apariției unor anomalii teritoriale, cum ar fi enclavele sau distanțele prea mari până la centrul administrativ ale UAT amalgamate. Anume din acest motiv este necesară adoptarea unei legi noi privind amalgamarea voluntară a UAT. Or, prevederile actuale ale Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova și ale Legii nr. 741/1996 despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova nu conțin prevederile necesare privind criteriile, condițiile și procedura specifică pentru amalgamarea voluntară a UAT. Prezenta lege privind amalgamarea voluntară, alături de Legea pentru modificarea și completarea unor acte normative care este prezentată la pachet va constitui suportul legislativ necesar pentru adoptarea legislației secundare de către Guvern, inclusiv a metodologiei de amalgamare voluntare și de acordare a stimulentele financiare.

III. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Prezentul proiect de lege nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene.

IV. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Capitolul I. Dispoziții generale conține prevederi privind scopul, obiectul de reglementare, definiția principalelor noțiuni, principiile de bază, subiecții și condițiile de bază ale amalgamării voluntare a UAT. Astfel, principalele prevederi din acest capitol redau ideea caracterului voluntar al procesului de amalgamare, realizat doar ca urmare a deciziilor adoptate de consiliile locale ale UAT respective și după o prealabilă consultare a locuitorilor prin metodele și instrumentele prevăzute de legislație. De asemenea este evidențiat la nivel de principiu faptul că amalgamarea voluntară va avea loc ținând cont de accesibilitatea serviciilor publice (de exemplu de existența infrastructurii rutiere sau de barierele naturale, de distanța rezonabilă dintre centrul administrativ și cele mai îndepărtate UAT care se amalgamează). Din punct de vedere operațional și tehnic, aceste aspecte vor fi reflectate în metodologia de amalgamare voluntară care va fi elaborată și aprobată de guvern după adoptarea legii. De asemenea este stabilit principiul colaborării dintre autoritățile publice, care se va materializa prin intermediul asistenței de diferită natură furnizată de autoritățile centrale în procesul de amalgamare voluntară.

Legea stabilește în calitate de subiecți ai amalgamării voluntare doar UAT de nivelul întâi, definite conform Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. UAT de nivelul II nu pot fi subiecți ai procesului de amalgamare voluntară. Datorită anvergurii diferite și necesitatea unei abordări echilibrate și sistemice la nivelul întregii țări, pentru UAT de nivelul II este necesară o viziune, inițiativă și proces separate și specifice privind modelul de reformare.

Cât privește condițiile de bază ale amalgamării voluntare, legea conține o serie de cerințe fundamentale, cum ar fi continuitatea teritorială a UAT amalgamate, caracterul ireversibil al procesului de amalgamare, un număr minim de cel puțin 3000 de locuitori pentru UAT amalgamată, etc. Cât privește criteriile și condițiile detaliate pentru amalgamare voluntară, inclusiv pentru selectarea centrelor administrative a UAT amalgamate legea stabilește că acestea sunt aprobate prin hotărâre de Guvern.

Capitolul II al legii stabilește **competența autorităților publice centrale și locale**. În rândul competențelor Guvernului legea include aprobarea și implementarea politicilor publice în domeniul promovării și realizării amalgamării voluntare a UAT și de consolidare a capacităților APL, elaborarea și aprobarea metodologiei de amalgamare voluntară, a altor acte normative pentru implementarea prezentei legi. De asemenea Guvernul este abilitat cu competența de acordare a stimulentei financiare UAT amalgamate, conform metodologiei de amalgamare voluntară și de a aproba și transmite Parlamentului proiecte de lege pentru modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Competențele APL de nivelul I includ asigurarea consultării populației în procesul de luare a deciziilor privind amalgamarea voluntară, crearea grupurilor de lucru comune cu alte reprezentanții altor UAT interesate și pregătirea proiectului deciziei de amalgamare voluntară. De asemenea APL decid în privința fuziunii conform proiectului deciziei de amalgamare voluntară și sunt abilitate și responsabile de implementarea măsurilor și operațiunilor necesare după aprobarea de către Parlament a inițiativei de amalgamare.

Capitolul III descrie **procedura de amalgamare voluntară**, primul pas fiind propunerea de inițiere a unui proces de amalgamare voluntară care poate fi înaintată consiliului local de către primar, 1/3 din numărul consilierilor locali aleși sau 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul UAT respective. Propunerea de inițiere a unui proces de amalgamare voluntară trebuie să conțină lista UAT a căror fuziune este propusă, precum și analiza și argumentarea succintă a inițiativei de amalgamare voluntară propuse prin prisma criteriilor și condițiilor prevăzute de prezenta lege și de metodologia de amalgamare voluntară aprobată de Guvern. Analiza respectivă va asigura că inițiativa de amalgamare corespunde criteriilor și cerințelor stabilite, pentru a diminua considerabil riscul unui aviz negativ la o etapă ulterioară și în consecință posibila irosire a resurselor. Consiliul local al UAT respective aprobă inițierea procesului de amalgamare voluntară cu votul majorității consilierilor locali aleși. Deși legea descrie partea formală a procedurii, este evident că discuțiile prealabile între reprezentanții comunităților și autorităților locale ale UAT care intenționează să inițieze un proces de amalgamare voluntară vor facilita procesul. În cazul refuzului din partea consiliilor locale ale unei sau a mai multor UAT incluse în propunerea de amalgamare voluntară de a participa, legea prevede posibilitatea continuării procesului dacă sunt respectate criteriile și condițiile prevăzute de legislație, sau înaintarea propunerii unor noi UAT, dacă sunt respectate criterii și condițiile sus-menționate.

După aprobarea propunerii de inițiere a unui proces de amalgamare voluntară de către consiliile locale ale UAT vizate, **grupul de lucru comun** format din reprezentanți ai autorităților administrației publice locale din toate UAT vizate, delegați de consiliile locale respective, purced la elaborarea proiectului de decizie privind amalgamarea voluntară. Proiectul deciziei de amalgamare a UAT trebuie să conțină lista UAT care urmează să fuzioneze, centrul administrativ-desemnat, analiza și argumentarea inițiativei de amalgamare voluntară propuse prin prisma criteriilor și condițiilor prevăzute de prezenta lege și de metodologia de amalgamare voluntară aprobată de Guvern, precum și caracteristica economică a UAT participante și a UAT amalgamate. Grupul de lucru comun va aproba proiectul de decizie privind amalgamarea voluntară prin consens. Această modalitate este preferabilă aprobării prin vot cu o anumită majoritate, or aceasta din urmă ar putea conduce la refuzul de a participa din partea consiliului local al UAT al căror reprezentanți au votat împotriva sau s-au abținut. Aprobarea proiectului de decizie prin consens va crea premisele pentru discutarea și găsirea unor compromisuri la etapele incipiente ale procesului.

O etapă importantă a procedurii de amalgamare voluntară a UAT este **consultarea publică** a proiectului de decizie. Proiectul legii stabilește că perioada de desfășurare a consultărilor publice nu poate fi mai mică de 30 de zile și nu mai mare de 60 de zile. Consultarea publică va avea loc prin metodele și formele prevăzute de legislația din domeniul transparenței procesului decizional. După

finalizarea consultărilor publice, proiectul de decizie privind amalgamarea voluntară, împreună cu sinteza propunerilor și obiecțiilor recepționate în cadrul consultărilor publice vor fi supuse examinării și aprobării de către consiliile locale respective. Decizia privind amalgamarea se adoptă cu votul a 2/3 din numărul consilierilor locali aleși.

După aprobarea deciziei privind amalgamarea de către consiliile locale ale tuturor UAT participante, procedura prevede transmiterea dosarului cuprinzând toate deciziile de amalgamare voluntară ale consiliilor locale ale UAT vizate Cancelariei de Stat. Aceasta va examina dosarul și va emite un aviz motivat privind corespunderea sau necorespunderea procesului de amalgamare criteriilor, condițiilor și cerințelor din prezenta lege și metodologia de amalgamare voluntară aprobată prin Hotărâre de Guvern.

În cazul unui aviz pozitiv din partea Cancelariei de Stat, procedura prevede pregătirea proiectului de lege pentru modificare modificarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, examinarea și aprobarea acestuia de către Guvern și înaintarea în Parlament pentru aprobare. În cazul puțin probabil de emitere a unui aviz negativ din partea Cancelariei de stat (din motivele expuse mai sus), acesta va fi remis UAT vizate împreună cu recomandările privind remedierea neajunsurilor depistate.

Proiectul legii conține de asemenea o serie de prevederi generale privind formarea UAT amalgamate, succesiunea în drepturi și alegerea autorităților publice locale în UAT amalgamate.

Este prevăzută de asemenea posibilitatea de **aderare unei sau a mai multor UAT la o UAT amalgamată** în mod voluntar după aprobarea prezentei legi. Procesului de aderare are loc conform procedurii pentru realizarea proceselor de amalgamare voluntară a UAT. Totuși, pentru a evita organizarea unor alegeri locale noi pentru întreaga UAT amalgamată de fiecare dată când aderă o nouă UAT, legea prevede o derogare de la procedura generală, și anume aderarea UAT fără organizarea alegerilor locale noi, urmând ca până la următoarele alegeri locale generale autoritățile locale ale UAT amalgamate la care UAT aderă să își extindă activitatea și asupra teritoriului UAT care aderă. La următoarele alegeri locale generale cetățenii cu drept de vot care își au domiciliul în UAT care a aderat la o UAT amalgamată participă la alegerea autorităților administrației publice locale ale acesteia. Considerăm că o astfel de abordare va responsabiliza comunitățile și autoritățile locale din cadrul UAT candidate la un proces de amalgamare să considere oportunitatea de a participa la o inițiativă de amalgamare voluntară. Alternativ, aderarea la o UAT amalgamată ar putea fi sincronizată cu alegerile locale generale pentru a evita provocările legate de reprezentativitatea autorităților publice locale (dacă la acel moment nu va fi realizată deja o reformă a amalgamării normative la nivelul întregii țări).

Capitolul IV se referă la susținerea procesului de amalgamare voluntară. Proiectul legii stipulează faptul că statul, reprezentat prin autoritățile sale publice centrale, oferă sprijin informațional, organizatoric, metodologic și financiar pentru realizarea amalgamării voluntare a UAT. Este de asemenea prevăzută acordarea de sprijin financiar pentru amalgamarea voluntară a UAT prin alocarea de fonduri pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate, precum și alte stimulente financiare pentru promovarea amalgamării voluntare. Mărimea fondului pentru amalgamare voluntară a localităților este stabilită prin legea anuală a bugetului de stat, iar repartizarea acestor alocații fond respectiv, precum și acordarea altor stimulente financiare se vor efectua în modul stabilit de Guvern.

Capitolul V, Dispoziții finale și tranzitorii prevede intrarea în vigoare a legii la 3 luni de la publicarea acesteia în Monitorul Oficial, iar în acest timp Guvernul va adopta metodologia de amalgamare voluntară a UAT și de acordare a stimulentei, precum și altor acte normative necesare pentru organizarea implementării prezentei legi.

De menționat faptul că acest proiect de lege nu conține norme care ar reglementa activitatea de întreprinzător și nu are impact asupra acesteia. Astfel proiectul legii nu stabilește cerințe privind inițierea, desfășurarea, lichidarea afacerii, precum și de control asupra afacerii, după cum se definește

în art. 14 din Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Funcțiile autorităților locale ale UAT care fuzionează vor fi preluate de noile autorități publice locale ale UAT amalgamate, iar interacțiunea întreprinzătorilor cu acestea nu va fi deosebită de situația anterioară. Noile distanțe până la centrele administrative nu vor constitui un impediment, fiind păstrate în limite rezonabile, în modul stabilit de metodologia de amalgamare aprobată prin Hotărâre de Guvern, pentru a păstra accesul atât pentru populație, cât și pentru mediul de afaceri. În plus, digitalizarea serviciilor publice, inclusiv la nivel local și creșterea capacităților și dotării tehnice a APL ca urmare a amalgamării voluntare vor avea un impact pozitiv asupra proceselor administrative.

V. Fundamentarea economico-financiară

Costurile principale pentru realizarea inițiativelor de amalgamare voluntară o constituie resursele necesare pentru acordarea stimulentei financiare UAT care au fuzionat. Pentru anul 2023 în legea bugetului de stat sunt prevăzute 250 milioane lei pentru acordarea acestor stimulente. Aceste stimulente vor fi destinate pentru dezvoltarea infrastructurii necesare în UAT amalgamate și pentru acordarea sporurilor salariale conform metodologiei aprobate prin Hotărâre de Guvern. Pentru următorii ani, în dependență de amploarea procesului de amalgamare voluntară și a resurselor disponibile, în mod similar va fi necesar prevederea resurselor în legea anuală a bugetului de stat.

Procesul de reorganizare instituțională și succesiunea în drepturi a UAT amalgamate va include de asemenea o serie de costuri, cum ar fi costuri de reînregistrare a dreptului de proprietate, eventuale indemnizații unice la încetarea raporturilor de muncă cu o parte din funcționarii publici, etc. Aceste costuri vor fi acoperite din contul bugetelor locale ale UAT amalgamate, inclusiv a stimulentei financiare acordate.

Autoritățile publice locale ale UAT amalgamate vor îndeplini funcțiile autorităților publice locale ale UAT fuzionate și vor utiliza resursele existente care ar fi folosite oricum de fostele autorități. Va fi necesară o politică și acțiuni privind folosirea și/sau conservarea sediilor autorităților publice locale ale UAT fuzionate (cu excepția centrului administrativ unde va fi stabilit sediul autorităților publice locale ale UAT amalgamate). Experiența țărilor care au realizat reforma de amalgamare (voluntară sau normativă) demonstrează că sediile fostelor primării pot fi partajate între diferite instituții publice locale, date în chirie sau comodat pentru diferite activități socio-economice sau culturale, etc.

Totuși studiile specializate și experiența altor țări arată că economiile potențiale la cheltuielile administrative (în special ponderea acestora în totalul cheltuielilor), dar și mai important posibilitatea de consolidare a capacităților APL datorită creșterii numărului și diversificarea specializării funcționarilor și angajaților depășesc cu mult ca importanță aceste costuri tranzitorii legate de implementarea reformei. Avantajul amalgamării voluntare a UAT, care se realizează gradual este că aceasta conferă posibilitatea „pilotării” procesului într-un număr limitat de cazuri și aplicarea imediată a lecțiilor învățate prin ajustarea procesului, la necesitate.

VI. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Adoptarea prezentului proiect de Lege presupune modificarea mai multor acte normative, fiind prezentat la pachet un proiect de lege în acest sens care implică adaptarea la noile reglementări a prevederilor următoarelor acte normative:

Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală; (ii) Legea nr. 768/2000 privind statutul alesului local; (iii) Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova; (iv) Legea nr. 741/1996 despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a

chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova; (v) Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă.

În plus, Guvernul în termen de 3 luni de la publicare:

a) va adopta metodologia de amalgamare voluntară a UAT și de acordare a stimulentele financiare pentru încurajarea amalgamării localităților;

b) va elabora și va adopta alte acte normative necesare pentru facilitarea procesului de reorganizare instituțională, transfer al personalului și al dreptului de proprietate, precum și a altor operațiuni și procese care urmează să fie implementate în UAT amalgamate după aprobarea și intrarea în vigoare a legii de modificare a Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova;

c) va aduce actele sale normative în conformitate cu prezenta lege.

VII. Avizarea și consultarea publică a proiectului

Proiectul actului normativ urmează a fi supus consultării publice în modul stabilit de Legea nr. 239/2008 privind transparență în procesul decizional.

VIII. Constatările expertizei anticorupție

Proiectul prezentei Legi urmează a fi supus expertizei anticorupție conform prevederilor art. 35 din Legea nr.100/2017 privind actele normative, de către Centrul Național Anticorupție.

IX. Constatările expertizei de compatibilitate

Expertiza de compatibilitate nu este necesară întrucât proiectul de Lege nu are ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

X. Constatările expertizei juridice

Proiectul de Lege urmează a fi supus expertizei juridice conform art. 37 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

Secretar general al Guvernului

Artur MIJA