



GUVERNUL
REPUBLICII
MOLDOVA

RAPORT INTERMEDIAR PRIVIND AMALGAMAREA VOLUNTARĂ



REZUMAT EXECUTIV

Sistemul organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova se dovedește a fi ne-sustenabil și riscă să încetinească atât dezvoltarea țării, cât și obiectivele de aderare la UE. În septembrie 2025 funcționau 893 de autorități publice locale (APL), dintre care peste jumătate sub pragul legal minim de 1 500 de locuitori. Aceste unități mici se confruntă cu bugete limitate, lipsă de resurse umane și cerințe crescânde pentru servicii publice de calitate –provocări amplificate de declinul demografic și de migrația tinerilor. În fața acestor lacune, Guvernul a centralizat o parte din serviciile de bază și a instituit noi structuri la nivel național și regional. Acest lucru a generat o alocare suboptimă a resurselor, diminuarea autonomiei locale, accentuând declinul zonelor rurale.

În abordarea acestor probleme, Guvernul a adoptat **Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2023-2030**, care identifică amalgamarea voluntară ca un instrument-cheie pentru îmbunătățirea furnizării serviciilor locale prin consolidarea capacității administrative și facilitarea unei dezvoltări locale mai eficiente. Aceasta reprezintă prima etapă într-o reformă administrativ-teritorială mai amplă.

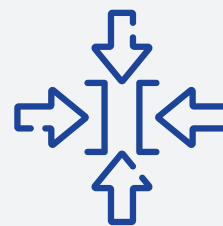
În septembrie 2025, două clustere de unități administrativ-teritoriale sunt deja amalgamate. Alte câteva clustere se află în discuții active pentru amalgamare, iar numărul de primari care analizează posibilitățile de amalgamare este în creștere. Aceste progrese marchează formarea unui ecosistem de reformă, susținut de o rețea în creștere de experți și parteneri de dezvoltare. Sistemul actual de amalgamare voluntară constituie o parte din soluția pentru asigurarea unui model sustenabil de guvernanță locală și regională în Republica Moldova, dar este necesară extinderea lui.

Guvernul are posibilitatea de a accelera această reformă. **Este nevoie de un sprijin politic ferm**, împreună cu modificări operaționale și legislative complementare. În lipsa acestora, Guvernul riscă să stagneze procesul, lăsând Republica Moldova fără instrumentele necesare pentru dezvoltare, sprijinirea comunităților locale și valorificarea sprijinului european.

Acest raport se bazează atât pe cercetări documentare, cât și pe interviuri structurate cu părțile interesate. Printre persoanele intervievate s-au numărat: liderii administrațiilor locale care s-au amalgamat, sunt în proces de amalgamare sau au avut încercări fără succes; funcționarii publici din cadrul administrației publice centrale care conduc reforma; experții și partenerii internaționali implicați în procesul legislativ, metodologic și sprijinul pe teren.

Raportul identifică mai multe constrângeri persistente:

- O metodologie juridică complexă care antrenează resursele atât la nivel central, cât și local.
- Capacitate insuficientă la nivel local, care limitează posibilitatea de a-și asuma pe deplin procesul.
- Capacitate insuficientă la nivelul autorităților centrale pentru a sprijini un efort de o amploare mai mare.
- Dezinformare și reticența unor primari care se tem să nu-și piardă funcția.
- Un sistem de stimulente care este, uneori, dificil de înțeles și de utilizat.
- Incertitudine politică privind direcția viitoare a reformelor.



Pentru a accelera progresul reformei, propunem următoarele schimbări strategice:

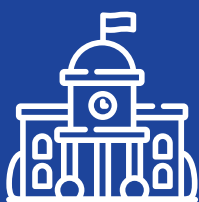
1. Dreptul la amalgamare – modificarea legii pentru a acorda APL-urilor dreptul clar de a se amalgama și de a prelua conducerea propriilor procese de amalgamare, cu o supraveghere din partea Guvernului, limitată doar la motive excepționale (de exemplu, securitatea națională, drepturile minorităților).

2. Reducerea birocrăției, creșterea sprijinului practic – simplificarea procedurilor, diminuarea volumului de documentație și orientarea resurselor Cămarilor de Stat dinspre rolul de „arbitru al procesului” către asistența tehnică practică și sprijinul pentru tranziție.

3. Stimulente mai largi – asigurarea faptului că nicio APL nu se află într-o poziție dezavantajată prin amalgamare, extinderea pachetelor financiare sub formă de suport flexibil pe mai mulți ani și alinierea regulilor de stimulente cu oportunitățile de finanțare ale UE.

4. Comunicare și leadership consolidate – desemnarea unui campion național vizibil în Parlament sau Guvern, echipat cu instrumente de comunicare. În același timp, împuternicirea primarilor care s-au amalgamat ca mesageri de încredere ai poveștilor de succes ale reformei. Odată ce se ajunge la o masă critică de clustere amalgamate, să fie lansată o “marcă” națională clară pentru reformă.

5. Claritate asupra direcției viitoare – definirea unui calendar în baza căruia autoritățile centrale iau în considerare schimbările mai ambițioase, inclusiv reformele normative prezentate menționate în secțiunea a 6-a a prezentului Raport.



Cu aceste ajustări, amalgamarea voluntară poate evolua dintr-un proces-pilot limitat într-un pilon durabil al reformei administrației publice din Republica Moldova, contribuind la o guvernare locală mai eficientă, rezilientă și orientată către cetățeni.

1. CONTEXT

Administrația locală din Republica Moldova se caracterizează printr-un grad ridicat de fragmentare, având înaintea de amalgamare 898 de APL-uri de nivelul 1¹, dintre care 60% sub pragul legal minim de 1 500 de locuitori. Unitățile administrative mici întâmpină dificultăți în gestionarea bugetelor, asigurarea personalului și satisfacerea așteptărilor comunității privind serviciile publice. Fenomenul de depopulare determinat de emigrarea tinerilor accentuează aceste probleme.

Autoritățile publice locale din Republica Moldova întâmpină dificultăți structurale ce limitează capacitatea lor de a presta servicii de calitate. Distribuirea responsabilităților pe sectoare rămâne neclară, iar eficiența scăzută în livrarea serviciilor este afectată de insuficiența resurselor umane și financiare. În special, APL-urile mici nu au capacitatea și expertiza necesară pentru a răspunde adecvat obligațiilor de bază, ceea ce generează o guvernare fragmentată și nevoi comunitare neacoperite. Aceasta afectează disproporționat comunitățile mici, unde calitatea serviciilor este mai mică, iar accesul la infrastructura esențială este redus.

În același timp, aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană rămâne o prioritate constituțională și obiectivul central de politici al Guvernului. Apartenența la Uniunea Europeană va implica atât responsabilități, cât și oportunități pentru APL-uri. Accesarea și gestionarea fondurilor UE, participarea la programele de dezvoltare rurală și de coeziune, precum și respectarea standardelor de achiziții publice, cofinanțare și control al proiectelor vor necesita consolidarea capacității administrative, financiare, juridice și tehnice. De asemenea, cetățenii vor avea așteptări ca serviciile și infrastructura să corespundă standardelor de viață din UE, ceea ce crește speranțele mult peste performanța actuală a majorității APL-urilor. Fără reforme structurale, multe APL-uri mici se vor confrunta cu dificultăți în îndeplinirea acestor cerințe, riscând o absorbție scăzută a fondurilor UE și la perpetuarea subdezvoltării în mediul rural.

Conștientizând această provocare, Guvernul a aprobat **Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 (Hotărârea Guvernului nr. 126/2023)**. Strategia identifică **amalgamarea voluntară** a autorităților publice locale ca un element important al reformei administrației publice locale. Obiectivul este ca, prin amalgamarea UAT învecinate în unități mai mari, să fie consolidate capacitățile administrative, să fie îmbunătățite serviciile publice și să se accelereze dezvoltarea locală. Ca urmare a adoptării Strategiei, prin Hotărârea Guvernului nr.

¹ În al treilea trimestru al anului 2025, 2 clustere de APL-uri au fuzionat ca parte a procesului de amalgamare voluntară, aducând numărul APL-urilor de nivelul 1 la 893..

925/2023 a fost aprobată Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale (în continuare – Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 sau Metodologie), care a devenit operațională la începutul anului 2024. Până la data publicării raportului, au fost desfășurate mai mult de 800 de ateliere la nivel local, cu participarea aleșilor locali și a grupurilor de lucru comune.

Figura 1: **APL-URI ÎN REPUBLICA MOLDOVA, POPULAȚIA PÂNĂ ÎN 2024**

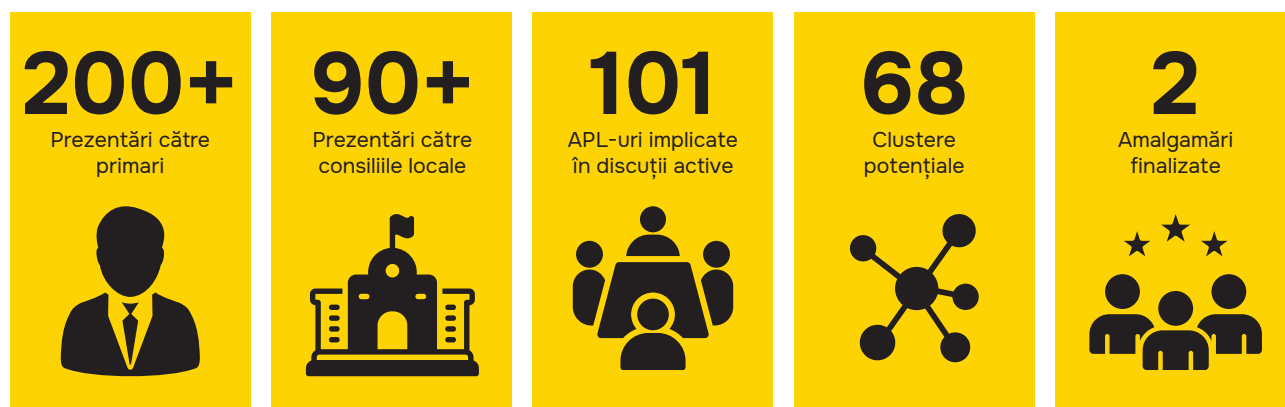
Grupul de Populație	Numărul de APL-uri în categorie	Totalul cumulativ de APL-uri	% de APL-uri în categorie	Totalul cumulativ procentual (%) al APL-urilor	% din populația Republicii Moldova acoperită de APL-urile din categorie	Totalul cumulativ procentual (%) din populația Republicii Moldova acoperite de APL-uri
<1.000 de persoane	333	333	37,1%	37,1%	9,5%	9,5%
1.000 - 2.000 de persoane	345	678	38,4%	75,5%	20,5%	30%
2.000 - 3.000 de persoane	105	783	11,7%	87,2%	10,4%	40,4%
3.000 - 5.000 de persoane	62	845	6,9%	94,1%	9,6%	49,9%
5.000 - 8.000 de persoane	18	863	2%	96,1%	4,4%	54,4%
8.000 - 10.000 de persoane	10	873	1,1%	97,2%	3,8%	58,1%
>10.000 de persoane	25	898	2,8%	100,0%	41,9%	100,0%
Total	898	898	100%	100%	100%	100%

DATELE RECENSĂMÂNTULUI DIN 2024, [HTTPS://STATISTICA.GOV.MD](https://statistica.gov.md)

Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale a fost aplicată cu succes în cazul a două clustere, care au ajuns până la aprobarea parlamentară, după parcurgerea tuturor pașilor de verificare prevăzuți. Realizarea acestui proces a necesitat un sprijin considerabil din partea partenerilor de dezvoltare, ținând cont de caracterul său birocratic și de cerințele ample de documentație.

În septembrie 2025, realizările amalgamării voluntare pot fi rezumate prin următoarele cifre:

Figura 1 – **AMALGAMAREA VOLUNTARĂ ÎN CIFRE, LA 31 AUGUST 2025**



Cele două clustere care s-au amalgamat sunt rezultatul muncii continue a primarilor, a grupurilor de lucru, a liderilor locali, a partenerilor de dezvoltare și a Cămarilor de Stat. Detaliile despre primele două clustere care s-au amalgamat sunt indicate mai jos.

LEOVA-CLUSTERUL 1

APL-urile care amalgamează

Denumirea

Recensământul populației din 2024

Leova	Oraș	5,475
Sirma	Sat	674
Tochile-Răducani	Sat	1,014
Sărata-Răzeși	Sat	628
Noua APL combinată	Oraș	7,791



Motive majore pentru amalgamare

- Numărul limitat de specialiști în fiecare APL în raport cu așteptările privind furnizarea serviciilor.
- Bugete insuficiente pentru fiecare APL în parte pentru a satisface necesitățile locuitorilor.
- Scăderea populației pentru fiecare APL în parte, subminând și mai mult obiectivele de furnizare a serviciilor.

Liderii locali și locuitorii au stabilit că amalgamarea a contribuit la abordarea acestor factori prin punerea în comun a resurselor pentru o infrastructură și servicii mai bune (de exemplu, drumuri modernizate, salubritate, utilități publice) și pentru atragerea mai multor investiții.

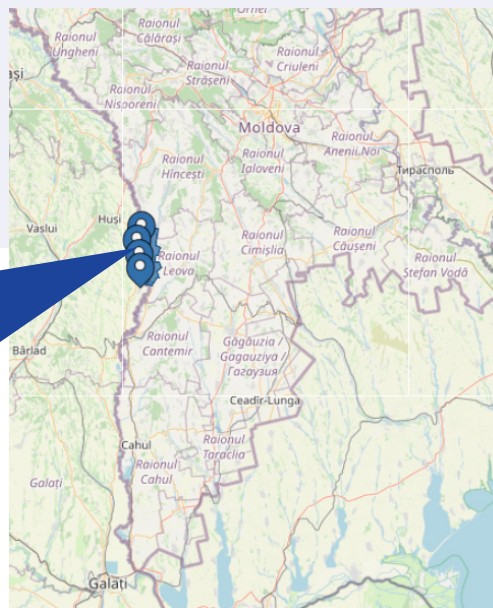
Centrul UAT amalgamate

- Leova

Stimulente oferite: transfer inițial de 400 000 de lei utilizați pentru documentația tehnică + 12 milioane de lei pentru dezvoltarea infrastructurii + 2 milioane de lei anual în finanțarea suplimentară de stat pentru modernizarea infrastructurii și armonizarea furnizării serviciilor.

Statutul amalgamării:

Elaborarea viziunii	decembrie 2024 – aprilie 2025
Aprobarea de către consiliul local	mai 2025
Aprobarea parlamentară	ieulie 2025
Alegeri noi	noiembrie 2025



FĂLEȘTI-CLUSTERUL 1

APL-urile care amalgamează

Denumirea

Recensământul populației din 2024

Călinești	Sat	2,114
Chetriș	Sat	1,117
Hâncești	Sat	790
Noua APL combinată	Comună	4,021



Motive majore pentru amalgamare

- Un nou sistem de gestionare a apei, identificat de cetățeni ca fiind principala necesitate.
- Număr limitat de specialiști în fiecare APL în raport cu așteptările privind furnizarea serviciilor.
- Bugete insuficiente pentru fiecare APL în parte pentru a satisface necesitățile locuitorilor.

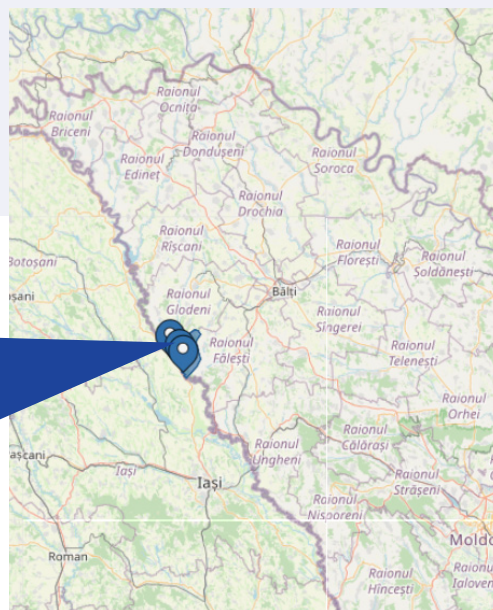
Centrul UAT amalgamate

- Călinești

Stimulente oferite: 400 000 de lei utilizați pentru documentația tehnică + 5 milioane de lei pentru dezvoltarea infrastructurii, utilizați parțial pentru cofinanțarea sistemului de gestionare a apei + 1,3 milioane de lei în finanțare suplimentară nerestricționată până în 2030.

Statutul amalgamării:

Elaborarea viziunii	septembrie 2024 – aprilie 2025
Aprobarea de către consiliul local	mai 2025
Aprobarea parlamentară	iunie 2025
Alegeri noi	noiembrie 2025



2. METODOLOGIA ȘI DOMENIUL DE APLICARE AL ACESTUI RAPORT

Acest raport oferă informații despre procesul de amalgamare voluntară până în august 2025, în urma aprobării de către Parlament a primei serii de APL-uri amalgamate.

Pentru a elabora raportul, au fost desfășurate o serie de activități, inclusiv, dar fără a se limita la:

- **Cercetare documentară și analiză de date**, care vizează legi, hotărâri ale Guvernului, metodologii, date privind populația, rapoarte anterioare privind amalgamarea voluntară și alte documente relevante.
- **Interviuri cu părțile interesate** și actorii principali, inclusiv:
 - Reprezentanții administrațiilor locale:
 - Cei care s-au amalgamat cu succes;
 - Cei aflați în prezent în proces de amalgamare;
 - Cei care au încercat, dar nu au reușit să se amalgameze.
 - Reprezentanții autorităților centrale:
 - Lideri și promotori ai reformelor din Guvernul Republicii Moldova;
 - Înalți funcționari din cadrul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.
 - Experții și partenerii internaționali:
 - Experți implicați în elaborarea legislației și a metodologiilor;
 - Experți care oferă asistență administrațiilor locale în timpul procesului de amalgamare.

După o evaluare aprofundată a legislației, a metodologiilor și a perspectivelor părților interesate privind amalgamarea voluntară, Raportul este structurat în jurul a patru piloni principali:

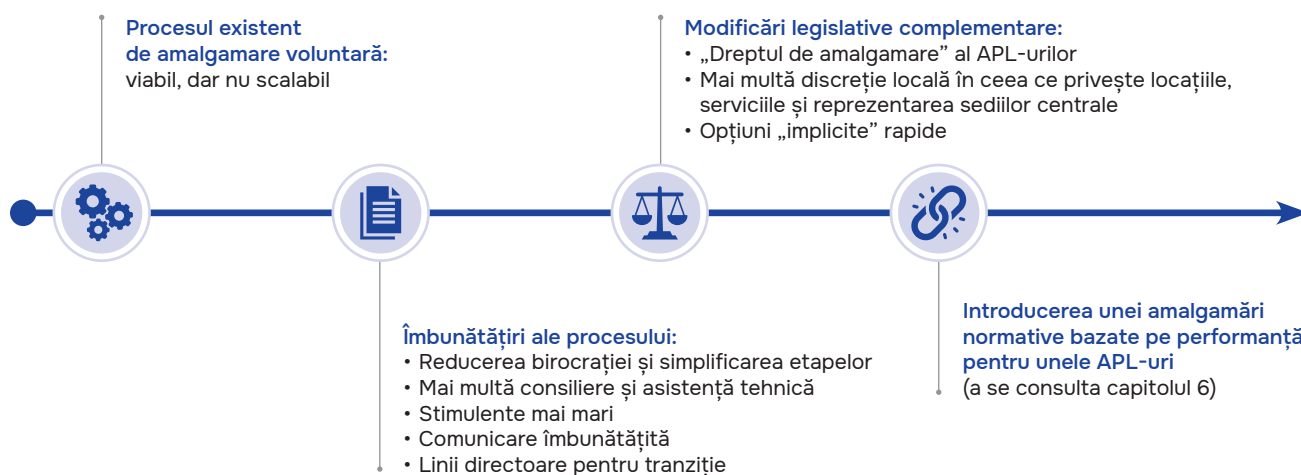
- Cadrul legal și procesele;
- Comunicare, consultare și implicare publică;
- Dezvoltarea viziunii;
- Sprijin postamalgamare.

3. CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI PRIVIND AMALGAMAREA VOLUNTARĂ

În baza evaluării intermediare efectuate, evaluatorii constată că:

1. Amalgamarea voluntară este o politică viabilă bazată pe cele două clustere de amalgamare voluntară finalizate, dar nu este încă extinsă la o scară care să permită realizarea ambițiilor din Strategia de reformă a administrației publice sau a așteptărilor exprimate de evaluatori în timpul interviurilor cu părțile interesate.
2. Procesul durează mult timp și necesită sprijin atât de la partenerii de dezvoltare, cât și de la autoritățile centrale. Multe clustere s-au confruntat cu rezistență din partea actorilor externi (cum ar fi anumite partide și organizații) și au fost împiedicate să avanseze. De asemenea, este evident că nivelul de sprijin oferit de autoritățile centrale și de partenerii de dezvoltare nu este suficient pentru a impulsiona amalgamarea la scară largă.
3. Recomandăm o serie de ajustări destinate eficientizării procesului existent, care să accelereze amalgamarea voluntară. Pentru a realiza acest lucru, este nevoie să se acorde mai multă încredere și autonomie APL-urilor și primarilor individuali pentru a ghida procesul. Resursele centrale ar trebui realocate de la preocupările legate de conformitate și procese și către asistența practică pentru APL-uri.
4. Pe termen lung, se consideră oportună urmărirea unor ajustări normative suplimentare pentru a sprijini eforturile de amalgamare. Aceasta ar putea include sporirea stimulentei financiare, consolidarea sau partajarea serviciilor și, dacă este necesar, un proces de amalgamare normativă pentru anumite APL-uri cu viabilitate redusă și capacitate limitată de a-și gestiona propriul proces de amalgamare.

SPORIREA NIVELULUI DE AMBIȚIE



Pentru a transforma procesul dintr-o etapă-pilot într-o reformă națională ambițioasă, propunem următoarele schimbări strategice:

- 1. Dreptul la amalgamare** – modificarea legii pentru a acorda APL-urilor dreptul clar de a se amalgama și de a prelua conducerea propriilor procese de amalgamare, cu o supraveghere din partea Guvernului, limitată doar la motive excepționale (securitatea națională, drepturile minorităților).
- 2. Reducerea birocrăției, creșterea sprijinului practic** – simplificarea procedurilor, diminuarea volumului de documentație și orientarea resurselor Cancelariei de Stat din spre rolul de „arbitru al procesului” către asistența tehnică practică și sprijinul pentru tranziție.
- 3. Stimulente mai largi** – asigurarea faptului că nicio APL nu se află într-o poziție dezavantajată prin amalgamare, extinderea pachetelor financiare sub formă de suport flexibil pe mai mulți ani și alinierea regulilor de stimulente cu oportunitățile de finanțare ale UE.
- 4. Comunicare și leadership consolidate** – desemnarea unui campion național vizibil în Parlament sau Guvern, echipat cu instrumente de comunicare. În același timp, împuternicirea primarilor care s-au amalgamat ca mesageri de încredere ai poveștilor de succes ale reformei. Odată ce se ajunge la o masă critică de clustere amalgamate, să fie lansată o „marcă” națională clară pentru reformă.
- 5. Claritate asupra direcției viitoare** – definirea unui calendar în baza căruia autoritățile centrale iau în considerare schimbările mai ambițioase, inclusiv reformele normative prezentate în secțiunea a 6-a a prezentului Raport.

4. CADRUL LEGAL ȘI PROCESELE-CHEIE

Cadrul normativ și procedurile aferente amalgamării voluntare în Republica Moldova au fost concepute pentru a garanta legalitatea, transparența și claritatea proceselor. Cu toate acestea, aplicarea lor a creat o birocrație excesivă, la orientarea resurselor spre conformitate în detrimentul inovației și a introdus multiple blocaje în proces și puncte de veto care împiedică dinamica și necesită un sprijin semnificativ de la partenerii de dezvoltare și a autorităților centrale. Nivelul de sprijin necesar pentru gestionarea acestor cerințe limitează amploarea și sfera de aplicare a amalgamării voluntare, întrucât resursele disponibile pentru asistență sunt limitate. Simplificarea procesului este necesară pentru a întări leadership-ul local, asumarea responsabilității pentru proces, reducând, în același timp, blocajele centrale, permițând astfel extinderea rapidă a amalgamării voluntare.

Un punct sensibil comun identificat în rândul părților interesate a fost suprapunerea/neclaritatea termenelor legale. Majoritatea ar prefera să aibă un calendar fix, corelat cu alegerile, care să ofere claritate privind termenele fiecărei etape necesare pentru menținerea ritmului acesti proces. De asemenea, au fost prezente reclamații repetate cu privire la cerințele privind documentația. Am inclus un rezumat complet al cerințelor privind documentația în anexa nr. 1.

Constatarea 4.1. REGULI DE CONSULTARE EXCESIV DE PRESCRIPTIVE

În conformitate cu metodologia actuală, administrațiile locale trebuie să aleagă cel puțin 3 din 5 metode obligatorii de consultare publică înainte de a adapta decizia finală privind amalgamarea. După aceea, administrațiile locale trebuie să prezinte dovada acestui lucru ca parte a „dosarului” depus la Cancelaria de Stat. Acest tip de abordare este excesiv de birocratic și tinde să apară doar la sfârșitul procesului de consultare, după ce cetățenii au fost deja consultați și chestionați în mod repetat pentru procesul de dezvoltare a viziunii. Primarii sunt direct responsabili față de cetățenii lor prin alegeri; nu este clar dacă controalele impuse tehnicilor de consultare ameliorează implicarea publică și responsabilitatea politică.

După cum a zis un primar: „Știm cum să vorbim cu oamenii noștri. Dacă merg din ușă în ușă, primesc mai mult feedback decât aș primi în trei audieri oficiale la care nu participă nimeni.”

• RECOMANDĂRI •

- a. Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 925/2023 pentru a elimina cerința privind metodele specifice de consultare. În schimb, includerea permisiunii pentru primari să aleagă cea mai bună abordare pe baza judecății lor și a tradițiilor locale de implicare.
- b. Concentrarea eforturilor autorităților centrale pe furnizarea de resurse care susțin comunicarea, cum ar fi documentele „orientări de urmat” și „mituri și realități” pe care primarii le pot folosi atunci când își implică comunitățile.

Constatarea 4.2. FORMALITĂȚILE PROCESULUI PENTRU GRUPURILE DE LUCRU OBSTRUȚIONEAZĂ O BUNĂ DELIBERARE

Grupurile de lucru emit prea multe documente și rapoarte, creând o birocrație inutilă. Produsul final al grupului de lucru (propunerea de amalgamare) este deja supus poverii semnificative a unui vot de 2/3 în consiliile APL participante. Impunerea unor cerințe suplimentare de documentare pare excesivă; efortul ar putea fi mai bine investit în atingerea unui consens asupra problemelor de fond. De asemenea, reprezentanții locali au reclamat că necesitatea de a ajunge la un consens și lipsa de proporționalitate în cadrul grupurilor de lucru au îngreunat progresul.

După cum ne-a relatat o parte interesată: „Testul legal este votul consiliului, nu birocrația.”

• RECOMANDĂRI •

- a. Reorientarea grupurilor de lucru asupra sarcinii lor principale de a elabora o propunere de amalgamare de calitate la timp și de a obține un vot pozitiv în consiliile APL respective. Acordarea flexibilității de a se implica în diferite formate și de a promova un dialog constructiv.
- b. Recomandarea ca grupul de lucru să fie reprezentat de un număr egal de reprezentanți ai administrațiilor locale care se amalgamează (de exemplu, 3 din fiecare administrație locală).
- c. Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 925/2023 pentru a elimina cerințele excesive de documentație.
- d. Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 925/2023 pentru a acorda primarilor din APL-urile participante dreptul, prin consens, de a compune, a dizolva sau a reconfigura grupurile de lucru, după cum este necesar.
- e. Furnizarea unui document Proiect/model de propunere de amalgamare care să prezinte elementele necesare de inclus și abordările sugerate care au funcționat în amalgamările anterioare.

Constatarea 4.3. CERINȚELE DE SUPRAVEGHERE ALE AUTORITĂȚILOR CENTRALE CONSUMĂ MULT TIMP, SUNT POTENȚIAL INUTILE ȘI ÎMPIEDICĂ EXTINDEREA

Autoritățile centrale sunt limitate de a sprijini amalgamarea în mai multe clustere conform cerințelor legale actuale descrise în metodologie. Acest lucru se datorează parțial procedurilor excesive implicate în amalgamare și parțial faptului că expertiza juridică și contabilă din cadrul APL-urilor este limitată.

După cum a spus o parte interesată: „Am sprijinit cu succes două clustere. Zece ar putea duce la prăbușirea sistemului.” Un primar a menționat următoarele: „Cancelaria de Stat nu este concepută pentru a gestiona amalgamarea la scară industrială. Dacă nu automatizați, veți rămâne în urmă.”

Alte părți interesate au remarcat comunicarea inconsistentă și urmărirea stării dintre APL-uri și Cancelaria de Stat.

• RECOMANDĂRI •

- Schimbarea rolului Cancelariei de Stat de la unul de supraveghere și verificare a conformității la unul de facilitare și susținere a amalgamării.
- Simplificarea rolului Guvernului și Parlamentului, astfel încât puterile lor de veto să fie exercitate doar prin excepție și acolo unde este necesar, pentru a proteja interesele publice esențiale.
- Acordarea „dreptului de a se amalgama” APL-urilor, cu o listă închisă de motive de control și obiecție din partea administrației publice centrale și a Parlamentului.
- Continuarea permisiunii APL-urilor și primarilor să „conducă” procesul.
- Punerea la dispoziție a unui număr mai mare de experți prin mecanisme de asistență financiară externă și de stat.
- Extinderea resurselor oferite pe amalgamare.gov.md pentru a include formulare Proiect/model și completate automat, o listă de „remedieri” comune sugerate sau soluții care au funcționat în alte grupuri și orice alte instrumente care ar putea ajuta la simplificarea documentației și a procesului pentru APL-uri și la reducerea necesității lor de asistență juridică și de redactare.
- Unde este fezabil, să se ofere instruiți țintite pentru oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, pentru a consolida rolul lor în procesul de reformă și a spori sprijinul pe care îl oferă administrațiilor locale și primarilor.

Pentru a realiza acest lucru, recomandăm modificări ample ale Hotărârii Guvernului nr. 925/2023, ale Legii nr. 225/2023 cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale și ale Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în scopul eliminării cerințelor de documentație și conformitate și pentru a crea un proces de control „prin excepție” în care propunerile de amalgamare depuse de un grup de APL-uri sunt examinate de Guvern doar în cazul în care sunt exprimate preocupări pe baza unei liste de potențiale preocupări articulate în Dreptul public sau în Hotărârea de Guvern. Acestea ar putea include securitatea

națională, protejarea limbilor și culturii minorităților sau dovezi clare ale neregulilor de vot în Consilii; contestațiile la amalgamare ar trebui depuse de un legislator sau de un cetățean local cu drept de acțiune într-un termen stabilit (de exemplu, 30-60 de zile).

De asemenea, aceasta ar necesita înlocuirea listei APL-urilor anexate la Legea nr. 764/2001 cu o referință la un registru extern menținut ca o chestiune administrativă de către un funcționar superior. Registratorul ar modifica lista APL-urilor pe baza propunerilor de amalgamare depuse de clusterelor de APL-uri, cu excepția cazului în care Guvernul sau Parlamentul depun o obiecție. Autoritățile centrale și Parlamentul și-ar păstra dreptul de a stabili stimulente după cum consideră de cuviință și de a aplica standarde riguroase pentru stimulentele pe care le oferă.

Constatarea 4.4. APL-URILE BLOCHEAZĂ FORMAREA DE CLUSTERE VIABILE

Unele APL-uri care doresc să se amalgameze sunt blocate, deoarece o APL din vecinătate refuză să participe, împiedicând clusterul să îndeplinească criteriile minime (de exemplu, populația sau continuitatea teritorială).

• RECOMANDĂRI •

- a. Eliminarea tuturor pragurilor privind populația și a celorlalte praguri (în conformitate cu „dreptul la amalgamare”) și utilizarea în schimb a acestor criterii pentru aplicarea stimulentele financiare și de altă natură. Acest lucru ar trebui să permită o reducere globală a celor peste 800 de APL-uri în timp.
- b. Eliminarea pragului de populație pentru clusterelor în care cel puțin patru localități iau în considerare amalgamarea sub o singură administrație.
- c. În loc de praguri minime, furnizarea către APL-uri a unor orientări pozitive privind configurațiile preferate pentru amalgamare. Acestea ar putea include, de exemplu, o „hartă implicită” cu caracter neobligatoriu și/sau criterii implicite pentru amalgamări. O astfel de hartă ar transfera responsabilitatea asupra APL-urilor care blochează amalgamarea, obligându-le să-și identifice propria alternativă preferată la amalgamarea propusă (un exemplu ar fi încurajarea a 45 de primării care au o populație de peste 5 000 de locuitori să participe la amalgamarea voluntară, în schimbul unor stimulente financiare dublate sau majorate semnificativ).
- d. Sporirea stimulentele oferite autorităților locale care se unesc în conformitate cu „harta implicită” sau criteriile implicite. Acest lucru s-ar putea baza, de exemplu, pe modele cunoscute ca fiind de succes în alte părți – de exemplu, amalgamarea orașelor de dimensiuni medii cu așezările adiacente, unde se atestă o concentrare existentă de servicii și expertiză.
- e. Solicitarea unei declarații de intenție din partea APL-urilor mici care nu îndeplinesc anumite criterii de performanță (de exemplu, necolectarea veniturilor proprii, scăderea populației, lipsa serviciilor sau a infrastructurii esențiale, cum ar fi apa și canalizarea) pentru a prezenta calea de remediere propusă, inclusiv scenariul preferat pentru amalgamarea voluntară.

Constatarea 4.5. CRITERII RIGIDE PENTRU ALEGEREA UNUI CENTRU ADMINISTRATIV

Obligația de a alege un centru administrativ poate duce la conflicte în cadrul clusterelor de APL-uri. De asemenea, criteriile de alegere a centrului pot intra în conflict cu preferințele locuitorilor din zonă, care ar putea avea opțiuni diferite. Nu există niciun motiv practic pentru care APL-urile amalgamate trebuie să desemneze un centru oficial, cu condiția să aibă un plan de furnizare a serviciilor și de acces. Automatizarea și digitalizarea serviciilor administrative vor reduce sau vor elimina, în cele din urmă, necesitatea unei primării fizice, iar multe clusterale aleg deja să repartizeze astfel de servicii în mai multe centre. Părțile interesate au reclamat că regulile de alegere a unui centru erau insuficient înțelese.

• RECOMANDĂRI •

Modificarea Legii și a Hotărârii Guvernului nr. 925/2023 astfel încât alegerea unui centru administrativ să fie opțională însă nu obligatorie. Permitearea clusterelor să adopte propriile decizii cu privire la amplasarea serviciilor și a altor facilități fără a impune un set central de reguli va permite creativitatea și construirea consensului în cadrul grupurilor de lucru.

Constatarea 4.7. FORMULA PENTRU TRANSFERURILE GENERALE NU AVANTAJEAZĂ ADMINISTRAȚIILE AMALGAMATE

Formula de calcul pentru transferurile generale nu avantajează APL-urile care trec prin amalgamare voluntară, deoarece ar primi mai multe fonduri separat decât în cazul unui APL amalgamat.

• RECOMANDARE •

Modificarea formulei de calculare a transferurilor generale, astfel încât APL-urile care se amalgamează voluntar să nu fie într-o situație mai precară și, în mod ideal, să fie avantajate în raport cu cele neamalgamate.

Constatarea 4.8. CALENDARUL ȘI FORMULA PLĂȚILOR DE ECHILIBRARE NU ÎNCURAJEAZĂ APL-URILE SĂ SE AMALGAMEZE PE PARCURSUL ANULUI

Plata de echilibrare se stabilește pe baza datei modificării Legii nr. 764/2001, și nu pe baza datei la care consiliul local adoptă decizia de amalgamare, care are loc mai devreme. Acest lucru creează incertitudine pentru APL-urile aflate în tranziție, descurajează amalgamările la sfârșitul anului și poate duce la decizii pripite, fără o pregătire suficientă, în special, în timpul vacanței parlamentare.

• RECOMANDARE •

Extinderea celui de-al treilea transfer cu scopul de a acoperi o perioadă completă de 12 luni odată alocat, în loc să se limiteze la sfârșitul anului calendaristic. Ca alternativă, ajustarea calculului pentru a începe de la data deciziei finale de amalgamare a consiliului local, mai degrabă decât de la aprobarea ulterioară a legii, așa cum este aplicabil în prezent.

Constatarea 4.9. PRIMARIII CĂRORA LE ESTE FRICĂ DE FAPTUL CĂ ÎȘI VOR PIERDE ROLUL POT OPUNE REZISTENȚĂ AMALGAMĂRII

Primarii sunt reticenți în a renunța la rolul și funcția lor în comunitate. Aceasta poate însemna că se opun amalgamării chiar și atunci când cetățenii lor văd argumente solide pentru aceasta.

• RECOMANDARE •

Instituirea unei funcții onorifice care să permită fiecăruia dintre primarii existenți să păstreze un rol public demn în cadrul unei APL fuzionate. Aceasta ar putea fi o măsură tranzitorie sau un acord permanent convenit în cadrul planului de amalgamare, care să implice alegerea mai multor funcționari executivi în noua structură a APL, cu atribuții bine definite. Acestea ar putea include un sistem de rotație sau un proces de desemnare a unuia dintre ei pentru a acționa în calitate de director executiv al administrației consiliului.

Efectul practic: Sprijinirea identității și a reprezentării locale, cheltuieli continue mai mari pentru salarizare, dar și o administrare mai eficientă și economii de scară largă în prestarea serviciilor.

Constatarea 4.10. STIMULENTELE CONTRIBUIE LA PROMOVAREA AMALGAMĂRII, DAR MULTE DINTRE ELE SUNT APLICATE ÎNTR-UN MOD PEA RIGID

Mulți dintre cei intervievați au remarcat stimulentele insuficiente și regulile rigide privind stimulentele, care le împiedică să fie atât de atractive pe cât ar putea fi în mod obișnuit. S-a evidențiat o nevoie accentuată de pachete flexibile, sporite și multianuale, care să le ofere APL-urilor posibilitatea de a le folosi în cel mai eficient mod.

• RECOMANDARE •

Se poate lua în considerare flexibilizarea regulilor pentru stimulente și/sau oferirea de stimulente suplimentare în situațiile care generează o „valoare” adăugată, de exemplu, în cazul în care grupuri mai mari de APL-uri se amalgamează sau în cazul în care acestea îndeplinesc obiective specifice de performanță. Garanțiile că nimeni nu va fi dezavantajat, alături de pachete flexibile, multianuale, pot constitui o oportunitate. De exemplu, sprijinul pentru digitalizare și pentru contractarea de expertiză de specialitate ar putea stimula participarea.

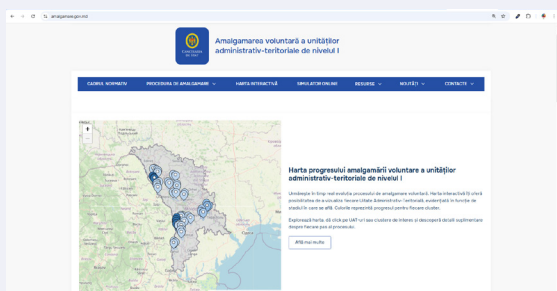
5. COMUNICAREA, CONSULTAREA ȘI IMPLICAREA PUBLICULUI

Percepțiile cetățenilor reprezintă un factor decisiv în succesul sau eșecul eforturilor locale de amalgamare. Prin urmare, strategiile eficiente de implicare trebuie să fie realiste, centrate pe cetățeni și fundamentate pe credibilitatea actorilor locali de încredere.

Conform Metodologiei de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale, implicarea publică este obligatorie prin sesiuni informative în care primarii sau grupurile de lucru locale – frecvent însoțite de experți sau reprezentanți ai Cancelariei de Stat – prezintă Metodologia respectivă și subliniază principalele beneficii ale amalgamării. De asemenea, aceste sesiuni oferă spațiu pentru a asculta preocupările cetățenilor. Cu toate acestea, experiența sugerează că abordările mai personalizate – cum ar fi vizitele din ușă în ușă sau întâlnirile comunitare – pot stimula o implicare mai activă, mai multă încredere și o deschidere crescută față de proces și față de necesitatea amalgamării.

Consultările desfășurate până acum au identificat că reticența cetățenilor derivă, în principal, din temeri repetate: pierderea accesului la servicii de bază sau percepția de abandon din partea autorităților publice. În practică, acțiunile de implicare care promovează empatia folosesc un limbaj simplu, răspund consecvent îngrijorărilor și s-au dovedit eficiente în schimbarea percepțiilor și consolidarea acceptării reformei.

Constatarea 5.1. PORTALUL ONLINE REPREZINTĂ O RESURSĂ PRACTICĂ ȘI UȘOR DE EXTINS PENTRU APL-URI



Pagina web **www.amalgamare.gov.md** a fost lansată cu succes, oferind informații și resurse pentru APL-uri.

• RECOMANDARE •

Extinderea platformei pentru a funcționa ca un depozit central al lecțiilor învățate, reunind experiențe și materiale într-un singur punct de acces. Printre acestea s-ar putea număra șabloane, ghiduri practice și soluții recomandate pentru dificultățile întâmpinate anterior de APL-uri.

Constatarea 5.2. CAMPANIILE CONDUSE LA NIVEL LOCAL SUNT MAI EFICIENTE ÎN INFLUENȚAREA PROCESULUI DE AMALGAMARE

Campaniile la nivel local și cele din ușă în ușă s-au dovedit a fi mai eficiente decât adunările mari, unde oamenii devin adesea pătitori și defensivi. Cetățenii tind să aibă mai multă încredere și să asculte liderii locali decât politicienii autorităților centrale. Părțile interesate ne-au spus că cetățenii care au participat la ședințele oficiale nu au fost puternic conectați cu obiectivele și rezultatele propuse.

• RECOMANDARE •

- Încurajarea APL-urilor să acorde prioritate metodelor de comunicare la nivel local în detrimentul adunărilor mari.
- Încurajarea primarilor să implice personalități locale importante (cum ar fi consilierii locali și antreprenorii) în eforturile de comunicare și sensibilizare.
- Luarea în considerare a elaborării unui manual cu bune practici și recomandări privind abordările în materie de comunicare și consultare publică.

Constatarea 5.3. CETĂȚENII APRECIAZĂ IDENTITATEA LOCALĂ, DAR SUNT MAI PUȚIN PREOCUPAȚI DE ADMINISTRAȚIE

Cetățenii prezintă rareori argumente socioeconomice puternice împotriva amalgamării. Liderii locali trebuie să se asigure că beneficiile sunt comunicate clar și într-un limbaj simplu și accesibil.

În unele cazuri, cetățenii au apreciat ideea reducerii numărului de autorități și funcționari publici. La fel, primarii au menționat că mesaje precum „fuzionăm primăriile, nu satele”, au contribuit la atenuarea temerilor legate de dispariția localităților.

Cetățenilor le pasă mai mult de calitatea serviciilor decât de structura administrativă în sine.

• RECOMANDARE •

Încadrarea mesajelor de amalgamare în jurul îmbunătățirilor tangibile ale serviciilor (dumuri, utilități, spații publice), mai degrabă decât în jurul structurilor comunitare locale.

Constatarea 5.4. SCHIMBAREA VA ÎNTÂMPINA ÎNTOTDEAUNA UN ANUMIT NIVEL DE REZISTENȚĂ

Toate părțile interesate au identificat cazuri de rezistență sau opoziție față de amalgamare. Acest lucru este natural pentru orice proces de reformă. Succesul poate fi măsurat nu prin absența feedback-ului negativ, ci prin modul în care acesta este abordat.

• RECOMANDĂRI •

- Gestionarea așteptărilor prin pregătirea primarilor și a liderilor locali pentru a aborda opoziția în mod constructiv, fără a viza sprijinul unanim.
- Dezvoltarea unui depozit online de practici eficiente de comunicare. Acesta ar trebui să includă mesaje de succes, exemple de campanii, studii de caz și obiecții tipice cu contraargumente sugerate, disponibile pentru fiecare primar care are în vedere amalgamarea.
- De asemenea, luarea în considerare a creării unei secțiuni de întrebări frecvente despre reformă și a unui document model „10 mituri și 10 adevăruri”.

Constatarea 5.5. PRIMARII ȘI CONSILIILE LOCALE SUNT ÎN CĂUTAREA UNUI LEADERSHIP DIN CHIȘINĂU

Nu există suficientă conștientizare și sprijin public pentru reformă din partea autorităților centrale, a mass-mediei, a parlamentarilor și a altor actori naționali. Primarii care au trecut deja prin procesul de amalgamare și reprezintă exemple de succes, nu sunt suficient promovați sau valorificați în eforturile de comunicare. Partenerii externi și primarii, în interviurile cu părțile interesate, au solicitat o singură „marcă” națională în jurul amalgamării și îndrumări mai clare pentru a evita semnalele contradictorii.

• RECOMANDĂRI •

- a. Intensificarea comunicării la nivel național și a sprijinului politic, prin identificarea unui „campion” al reformei în Parlament și/sau Guvern.
- b. Asigurarea faptului că reforma este la fel de cunoscută și vizibilă ca Programul „Satul European”.
- c. Includerea în eforturile de comunicare a primarilor care au trecut deja prin amalgamare și elaborarea unui plan de comunicare în jurul principalelor povești de succes, sublinierea avantajelor-cheie și a factorilor care facilitează procesul de amalgamare voluntară.

Constatarea 5.6. REFORMELE DIN TRECUT AU GENERAT UN PRECEDENT NEFAVORABIL CARE NECESITĂ DEPĂȘIRE

Experiențele negative anterioare între sate prezintă obstacole pentru reforma actuală, inclusiv reforma din 1999-2002, când satele au fost de acord să împartă o autoritate locală, dar nu au primit o parte egală din investiții sau alte beneficii.

• RECOMANDĂRI •

Lansarea unei campanii proactive pentru a consolida încrederea și a asigura reprezentarea fiecărui sat unificat în viitoarea conducere locală. Primarii ar putea conveni asupra unui memorandum de investiții care să acopere toate satele unificate pentru următorii patru ani.

6. DEZVOLTAREA VIZIUNII APL-ULUI AMALGAMAT

Procesul de dezvoltare a viziunii reprezintă un efort de colaborare care implică autoritățile locale, locuitorii și experții externi. Scopul său este de a identifica problemele-cheie pe care noua comunitate și autoritățile locale trebuie să le abordeze, definind, totodată, modul în care serviciile pot fi restructurate și furnizate mai eficient. Procesul implică lideri din domeniul afacerilor, culturii, educației și din alte sectoare pentru a se asigura că viziunea reflectă o perspectivă largă și incluzivă.

Există opt ateliere, dintre care șase sunt tematice și axate pe probleme postamalgamare, cum ar fi conducerea locală, furnizarea de servicii și dezvoltarea economică, plus un atelier de lansare și un atelier de validare finală. Întrucât cetățenii nu sunt adesea familiarizați cu metodele participative, aceste întâlniri pot fi mai puțin productive și necesită abilități solide de facilitare. În comunitățile mai mici, rata participării este de obicei scăzută, aceiași lideri locali participând la mai multe sesiuni.

Documentul de viziune nu este conceput ca o strategie cuprinzătoare pe termen lung. Mai degrabă, reprezintă un instrument de tranziție care ghidează noua structură administrativă prin faza sa inițială, stabilind priorități pe termen scurt și subliniind modalitățile de îmbunătățire a furnizării de servicii pentru cetățeni. În mod ideal, documentul de viziune servește drept fundament pentru strategii de dezvoltare comunitară mai ample. Pe termen lung, viziunea poate sprijini obiective de creștere mai ample și poate permite accesul la o gamă mai vastă de oportunități de finanțare, inclusiv programe ale Uniunii Europene.

Constatarea 6.1. LIPSA STANDARDIZĂRII ȘI ALINIERII CU CADRELE UE

Documentele de viziune sunt redactate în mod inconsistent și nu sunt integrate sistematic în Strategiile de dezvoltare locală. De obicei, acestea servesc scopului de a transmite un mesaj localizat privind avantajele specifice ale amalgamării voluntare și modul în care serviciile pot fi îmbunătățite printr-o prioritizare clară a potențialelor câștiguri rapide. Acest lucru le limitează valoarea pentru atragerea de fonduri UE, unde planificarea strategică pe termen lung constituie o cerință.

• RECOMANDARE •

Conectarea documentelor de viziune la Strategiile de dezvoltare locală și planurile regionale cu șabloane aliniate la finanțarea UE. După alegerile locale, grupul de lucru comun ar trebui să continue colaborarea cu administrațiile locale recent amalgamate pentru a dezvolta o strategie pe termen lung care să permită absorbția eficientă a finanțării externe.

Constatarea 6.2. CONSULTĂRILE PUBLICE ȘI PROCESUL DE DEZVOLTARE A VIZIUNII AU LOC, DE REGULĂ, PE FONDUL UNEI LIPSE DE ÎNCREDERE LA DIVERSE NIVELURI

În interacțiunea cu cetățenii și părțile relevante, adesea se atestă o lipsă de încredere între: (a) autoritățile locale, (b) autoritățile locale și locuitori, (c) locuitori și autoritățile centrale, și (d) autoritățile centrale și locale.

• RECOMANDĂRI •

- a. Adoptarea unei abordări de comunicare sincere și consecvente: utilizarea unui limbaj simplu, evitarea exagerărilor sau a promovării reformei și implicarea cu răbdare și empatie.
- b. Asigurarea unor întâlniri fizice regulate și a discuțiilor față în față și menținerea unei atitudini echilibrate față de APL-uri în toate agențiile guvernamentale centrale și birourile teritoriale.

Constatarea 6.3. RISCUL UNOR AȘTEPTĂRI NEÎNDEPLINITE FĂRĂ MĂSURI CONCRETE DE URMAT

Părțile interesate au raportat că, atunci când o parte mai largă a comunității a fost implicată în procesul de elaborare a viziunii, comunitatea și-a asumat mai mult viziunea creată. Cu toate acestea, au existat și îngrijorări că punerea în aplicare a viziunii ar putea fi deficitară, erodând încrederea în programul general de amalgamare voluntară și în autoritățile locale.

• RECOMANDĂRI •

- a. Continuarea conectării procesului de dezvoltare a viziunii cu sprijinul pentru implementarea timpurie. Luarea în considerare a intervențiilor precum finanțarea inițială pentru proiecte mici, proiecte-pilot de bugetare participativă sau asistență tehnică menită să garanteze că comunitățile percep beneficii imediate. Luarea în considerare a acordării priorității sau avantajelor APL-urilor amalgamate în toate programele conduse de Guvern, unde autoritățile locale sunt eligibile, cum ar fi Satul European.
- b. Analizarea implicării agențiilor sectoriale sau a ministerelor în procesul de dezvoltare a viziunii pentru a asigura furnizarea consecventă, postamalgamare, a serviciilor centralizate în prezent, cum ar fi educația, sănătatea și serviciile sociale etc.
- c. Asigurarea că Agenția de Guvernare Electronică (AGE) și alte agenții relevante sunt implicate în extinderea CUPS ca parte a dezvoltării viziunii și a furnizării de servicii digitale. Extinderea mandatului CUPS pentru a include servicii administrative locale, pe lângă serviciile guvernamentale centrale deja disponibile digital, și transformarea acestuia într-un ghișeu unic.

Constatarea 6.4. PROCESUL DE DEFINIRE A VIZIUNII NECESITĂ RESURSE CONSIDERABILE

Abordarea actuală a dezvoltării viziunii necesită opt sesiuni de consultare publică de câte două ore (lansare, șase ateliere tematice și o sesiune finală), ceea ce este solicitant pentru părțile interesate locale și este condiționată de sprijinul partenerilor internaționali.

• RECOMANDARE •

Simplificarea procesului prin diminuarea numărului de sesiuni, adoptarea formatelor hibride și utilizarea instrumentelor online. Promovarea unui transfer treptat al responsabilităților de facilitare și dezvoltare a viziunii către structurile naționale (Cancelaria de Stat, ADR-uri, oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat), încurajând, în același timp, creșterea unei piețe locale de consultanță pentru a asigura o capacitate de facilitare durabilă.

7. SPRIJIN POSTAMALGAMARE

Sprijinul postamalgamare rămâne unul dintre elementele cel mai puțin abordate ale Metodologiei actuale de amalgamare voluntară și este insuficient articulat dincolo de furnizarea de stimulente financiare. Acest lucru creează o lacună semnificativă, deoarece clusterele nou amalgamate necesită un sprijin echilibrat pentru a asigura progrese tangibile în faza de postamalgamare, fără a crea o cultură a dependenței în rândul primarilor.

Sprijinul postamalgamare este strâns legat de procesul de elaborare a viziunii, dar în practică necesită o atenție sporită pe măsură ce autoritățile locale se adaptează la noile realități operaționale și încearcă să pună în aplicare documentul viziunii în sine. Pașii critici, cum ar fi fuzionarea bugetelor, a inventarelor și a proceselor administrative, trebuie documentați clar și comunicați autorităților locale care fac obiectul amalgamării. Până în prezent, multe provocări apărute în perioada de tranziție au fost gestionate mai degrabă reactiv decât proactiv. Consolidarea îndrumărilor și planificării postamalgamare ar permite ca tranzițiile viitoare să fie mai line, mai eficiente și mai sustenabile.

Constatarea 7.1. DIFICULTĂȚI ÎN IMPLEMENTAREA ȘI EXECUTAREA MĂSURILOR DUPĂ APROBAREA AMALGAMĂRII

Cele două clustere care s-au amalgamat anul acesta au raportat dificultăți legate de amalgamare în urma aprobării de către Parlament, chiar și cu sprijinul partenerilor externi și implicarea altor ministere. De exemplu, transferurile de active și întocmirea bugetului au fost deosebit de dificile. Pe măsură ce amalgamarea prinde avânt, sprijinul ar putea fi distribuit mai puțin pe un număr mare de clustere – amplificând și mai mult aceste dificultăți postamalgamare.

• RECOMANDARE •

Elaborarea unui manual de tranziție care să consolideze toate lecțiile învățate și să facă referire la cadrul juridic relevant (de exemplu, legile sectoriale care susțin deja amalgamarea, cum ar fi Legea finanțelor publice). Includerea exemplelor practice privind modul în care aceste prevederi au fost interpretate și aplicate în clusterele amalgamate. Furnizarea de recomandări explicite pentru simplificarea și eficientizarea procesului.

Constatarea 7.2. PROVOCĂRI ORGANIZAȚIONALE ÎN PERIOADA DE TRANZIȚIE

Perioada între amalgamarea unui grup de APL-uri și alegerea unui nou consiliu poate determina întârzieri și dificultăți de execuție pentru etapele-cheie ale tranziției.

De exemplu:

- Organigrama noii administrații poate fi aprobată de consiliul local numai după noul ciclu electoral, ceea ce face ca tranziția resurselor umane să fie anevoioasă și perturbată.
- Pot apărea și alte probleme organizaționale, de exemplu adoptarea de decizii urgente cu privire la proiectele importante în vederea acceptării amalgamării către comunitățile locale.

• RECOMANDĂRI •

- a. A se consulta 7.4. – prevederea administrației tranzitorii împuternicite, compuse din funcționari aleși din cadrul APL-urilor anterioare fuziunii sau alegeri locale speciale accelerate.
- b. Permitea consiliilor APL-urilor anterioare fuziunii să aprobe organigrama în avans, astfel încât noua administrație să poată funcționa fără întrerupere, în termenele propuse de grupul de lucru.

Constatarea 7.3. RISCUL UNOR AȘTEPTĂRI NEREALISTE

Amalgamarea este uneori supraevaluată ca soluție rapidă pentru dificultăți mai ample ale APL-urilor, precum lipsa de dezvoltare sau depopularea. Totuși, sunt necesare eforturi consistente, mai ales în perioada de tranziție, pentru gestionarea fuziunii administrațiilor și organizarea serviciilor prin noi mecanisme. Deși cetățenii se așteaptă la îmbunătățiri imediate, rezultatele necesită adesea timp.

• RECOMANDĂRI •

- a. Asigurarea faptului că primarii și consiliile își gestionează așteptările prin prioritizarea strategică și obținerea a 3-5 victorii rapide (repararea drumurilor, iluminare, parcuri mici, ghișee unice) întemeiate pe viziunea dezvoltată.
- b. Poziționarea satelor amalgamate ca fiind pionieri în accesarea fondurilor europene. Pregătirea și partajarea cu noua administrație a unei liste de programe UE pentru care sunt eligibile autoritățile locale din Republica Moldova. Asigurarea faptului că cel puțin un partener extern îi sprijină în pregătirea unei propuneri de proiect (de exemplu, Programul „Europa Digitală”, Interreg, Europa Creativă, URBACT).
- c. Distribuirea pe scară largă a reușitelor, amplificarea știrilor pozitive în cadrul ecosistemului și crearea de oportunități pentru ca primarii să își exprime modul în care folosesc fondurile UE și consolidează capacitatea locală.

Constatarea 7.4. DEFICIENŢELE DE LEADERSHIP DIN PERIOADA DE TRANZIŢIE AFECTEAZĂ SUCCESUL ENTITĂŢILOR REZULTATE DIN AMALGAMARE

APL-urile recent amalgamate trebuie să desfăşoare alegeri noi pentru consiliul local şi primar. Alegerile locale pot avea loc doar primăvara sau toamna, reducând flexibilitatea pentru noile entităţi amalgamate. Aceasta generează, de asemenea, întârzieri, incertitudine şi lipsă de continuitate în leadership-ul politic – ceea ce implică riscul ca etapele necesare pentru amalgamarea administraţiilor, bugetelor, personalului şi aprobării proiectelor să nu corespundă aşteptărilor publice. În acest context, Guvernul are interesul de a asigura tranziţii puternice şi active, care să evidenţieze valoarea amalgamărilor voluntare, inclusiv prin accelerarea investiţiilor menite să asigure bunăstarea locală. Astfel, este oportună instituirea unor consilii interimare şi a unor birouri ale primarilor împuternicite, care să poată gestiona stimulentele financiare, să demareze proiecte de infrastructură şi să reprezinte interesele cetăţenilor.

• RECOMANDĂRI •

Permisiunea persoanelor responsabile de promovarea amalgamării ca să îşi asume responsabilitatea pentru aspectele practice ale amalgamării, cheltuielile pentru plăţile de stimulare şi demonstrarea beneficiilor amalgamării pentru alegătorii lor. De asemenea, ar fi de dorit să se stabilească un calendar sincronizat pentru etapele legale ale amalgamării. Acest lucru ar conduce la instituirea certitudinii şi a continuităţii pentru comunităţile care fac obiectul amalgamării. Cu toate acestea, ar fi important să se asigure că sunt disponibile mai multe date de lansare şi că consiliile care au ratat un termen-limită pot lucra cu uşurinţă pentru a respecta următorul termen.

Pentru a realiza acest lucru, am sugera fie:

- a. Ca parte a unui calendar naţional sincronizat, permiterea amânării deciziilor de amalgamare şi transformarea lor în decizii ireversibile, cu alegeri locale speciale organizate alături de oricare alte decizii care respectă acelaşi termen-limită „de intrare în vigoare”. Între timp, asigurarea faptului că consiliile şi primarii existenţi au autoritate decizională pentru a lua decizii comune, a face investiţii şi a supraveghea în comun entităţile fuzionate, ca parte a unei structuri juridice interimare.

Structurile juridice provizorii ar putea fi:

1. ADI provizorie formată automat în cadrul deciziei de amalgamare cu dată ulterioară, având rolul de a institui noi structuri şi de a superviza investiţiile comune, în timp ce consiliile actuale îşi continuă activitatea cu competenţe depline; sau
2. administraţie tranzitorie cu puteri sporite, compusă dintr-un superconsiliu şi un prezidiu de primari, formată ca un colectiv al tuturor funcţionarilor aleşi din cluster. Ar fi necesare noi acte normative pentru a conferi acestei administraţii provizorii autoritatea juridică deplină a unui consiliu şi a unui primar şi pentru a acorda delegarea deciziilor către un subcomitet format din consilieri şi primari.

Acest sistem de administrare interimară respectă abordările adoptate în alte ţări, de exemplu în Franţa, şi ar asigura o continuitate maximă, menţinând, în acelaşi timp, puterea de decizie în mâinile aleşilor care au condus procesul de amalgamare.

Sau

- b. Solicitarea consilierii din partea CEC cu privire la permiterea flexibilităţii în ceea ce priveşte calendarul alegerilor locale, astfel încât administraţiile fuzionate să poată fi înfiinţate rapid după o amalgamare convenită.

8. DINCOLO DE AMALGAMAREA VOLUNTARĂ: REFORME COMPLEMENTARE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Amalgamarea voluntară constituie un element important al reformei administrației publice locale. Chiar dacă este accelerată în sine, nu va fi suficientă pentru a atinge standardele de viață din UE în întreaga țară. După cum se menționează în strategie, vor fi necesare reforme complementare.

În continuare există o listă de măsuri care ar putea consolida amalgamarea voluntară și ar putea contribui la îndeplinirea obiectivelor Guvernului pentru autoritățile locale. Acestea nu sunt alternative, ci mai degrabă extensii la sfaturile furnizate mai sus.

■ MĂSURA SUPLIMENTARĂ PROPUȘĂ 1: REALIZAREA REFORMEI LA NIVEL DE RAION

Fiecare parte interesată consultată în timpul acestei evaluări intermediare a vorbit despre lipsa de claritate cu privire la rolul și scopul raioanelor. A fost o dorință puternică de a vedea raioanele fie reformate, fie desființate complet. În lipsa unei majorități superioare necesare pentru a reforma Constituția și a le elimina complet, raioanelor ar trebui să li se acorde un scop mai clar și mai constructiv în sistem și instrumentele necesare pentru a îndeplini aceste funcții. Raioanelor ar trebui să li se acorde mandatul de a servi APL-urilor drept instituții de dezvoltare economică și planificare, preluând funcțiile agențiilor de dezvoltare regională ale MIDR și sprijinind APL-urile în proiecte mai ample.

Ce s-ar putea schimba:

- Reducerea numărului de raioane de la cele 32 actuale la cinci, conform unuia dintre cele două scenarii prezentate în Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030. Aceasta ar duce la un total de opt entități regionale, incluzând regiunile municipale Chișinău și Bălți, plus UTA Găgăuzia.
- Responsabilizarea directă a raioanelor față de APL-uri, pentru a le putea deservi mai eficient. În acest scop, se poate examina posibilitatea ca primarii și/sau consiliile APL-urilor să formeze colegiul de electori al consiliilor raionale, înlocuind actualele alegeri directe.

- Fuzionarea agențiilor de dezvoltare regională ale MIDR cu administrațiile raionale și transferul de personal, cu finanțare și resurse de la ADR-uri către raioane.
- Dacă nu este posibilă amalgamarea APL-urilor mici și izolate, luarea în considerare a furnizării de servicii comune pentru aceste APL-uri izolate la nivel de raion. Aceasta ar putea face parte din viitoarele modificări normative sau ar putea fi propusă ca o opțiune de reformă pentru APL-urile reticente să amalgameze.

Efectul practic: Raioanele au o misiune și o responsabilitate mai clară, utilizându-și cunoștințele regionale pentru a ajuta APL-urile în sarcinile de planificare și dezvoltare și supraveghind proiecte mai ample care implică mai multe APL-uri.

■ MĂSURA SUPLIMENTARĂ PROPUȘĂ 2: FURNIZAREA DE SERVICII ȘI FINANȚARE PRIN INTERMEDIUL „CLUSTERELOR” DE APL-URI, ÎN LOC DE FIECARE APL INDIVIDUAL

În prezent, autoritățile centrale oferă APL-urilor diverse transferuri și granturi legate de responsabilitățile lor în materie de servicii. Lipsa dimensiunii adecvate și a resurselor umane calificate în cadrul APL-urilor mici face dificilă furnizarea multor servicii, ceea ce a determinat o tendință generală de recentralizare. O modalitate de a atinge o amploare potrivită și de a continua să acorde APL-urilor dreptul la o părere asupra serviciilor este de a crea clustere și de a direcționa finanțarea către aceste clustere în loc de APL-urile în sine. Acest lucru ar permite menținerea democrației și autonomiei locale, obținându-se, în același timp, servicii mai bune, mai eficiente și mai adaptate la nivel local.

Ce se schimbă:

- În loc să se finanțeze direct APL-urile pentru furnizarea de servicii, finanțarea și mandatele de servicii ar trebui să treacă prin autorități comune specializate, compuse din mai multe APL-uri și reprezentanți ai autorităților centrale, având o rază de deservire stabilită de comun acord în conformitate cu standardele naționale de performanță.
- APL-urile pot decide singure cum să își repartizeze veniturile, dar fondurile naționale sunt alocate autorităților comune care dispun de resursele necesare pentru a le gestiona în mod eficient.
- Amalgamarea voluntară ar trebui să rămână o opțiune pentru APL-uri și le poate permite să aloce resurse mai adecvate pentru participarea în grupurile de servicii. Servicii mai bune se pot furniza mai rapid și fără a se baza pe procese de amalgamare îndelungate.

Efectul practic: Beneficii imediate la scară largă a serviciilor, fără a schimba limitele. APL-urile pot adopta decizii autonome cu privire la modul în care se guvernează și își desfășoară propriile venituri, contribuind, în același timp, alături de APL-urile vecine, la deciziile privind serviciile descentralizate finanțate central, într-un format de cluster.

■ MĂSURA SUPLIMENTARĂ PROPUȘĂ 3: CENTRALIZAREA FUNCȚIILOR DE FINANȚARE ȘI FURNIZARE DE SERVICII PENTRU APL-URILE MICI

În anumite APL-uri, locuitorii manifestă interes pentru atingerea unei dimensiuni și densități urbane, ceea ce le-ar permite accesul la servicii în mod tradițional caracteristic unui centru urban. Alții pot opta pentru păstrarea unui stil de viață rural tradițional, caracterizat prin distanțe mai mari de deplasare și un grad mai mare de spațiu și autonomie. Autoritățile centrale ar putea recunoaște aceste căi diferite, oferind APL-urilor care ating masa critică prin amalgamare voluntară posibilitatea de a administra direct serviciile proprii, în timp ce altele ar urma să coopereze și să asigure servicii eficiente, de la distanță și mobile, prin structurile raionale.

Ce se schimbă:

- În cazul APL-urilor care se situează sub un prag de populație (de ex. sub 3.000 – 5.000 de locuitori), se propune centralizarea funcțiilor administrative (salarizare, contabilitate, achiziții, evidențe electronice) și a serviciilor specializate la nivel raional. Fondurile Guvernului, acordate anterior acestor APL-uri, ar putea fi transferate către raioane.
- Ajustarea structurii raioanelor, astfel încât acestea să răspundă doar intereselor comunităților mici și să fie responsabile democratic în fața lor, de exemplu prin instituirea unui colegiu al APL-urilor vizate pentru alegerea consiliilor raionale.

Efectul practic: Stabilizarea APL-urilor vulnerabile prin diminuarea așteptărilor privind prestarea de servicii și îndeplinirea sarcinilor administrative, sporind, în același timp, calitatea și disponibilitatea serviciilor. Permite celor care sunt dispuși să se amalgameze să obțină o autonomie locală mai mare și o concentrare sporită a resurselor.

■ MĂSURA SUPLIMENTARĂ PROPUȘĂ 4: AMALGAMAREA ZONELOR CU DENSITATE SCĂZUTĂ A POPULAȚIEI ÎN APL-URILE ÎNVECINATE PRINTR-UN ACT NORMATIV

Unele zone foarte slab populate au scăzut sub pragul de viabilitate. De exemplu, 66 de APL-uri (puțin peste 7% din total) au o populație mai mică de 500 de locuitori. 60% din totalul APL-urilor se situează sub pragul minim legal de 1 500 de locuitori. Autoritățile centrale ar putea prezenta opțiuni de amalgamare comunităților foarte mici și le-ar putea acorda să aleagă opțiunea preferată prin referendum sau ar putea permite comisiilor de cetățeni să prezinte propuneri de amalgamare urmând modelul procesului voluntar.

Ce se schimbă:

- APL-urile aflate sub un prag minim definit sunt îndrumate să se amalgameze cu APL-urile învecinate.
- Alegerea modului de desfășurare și a partenerilor de amalgamare poate fi realizată prin plebiscit sau prin comitete de cetățeni.
- Aceasta poate fi prezentată ca o „armonizare administrativă” în conformitate cu actele normative existente.

Efectul practic: Diminuează numărul APL-urilor neviabile, asigurând, în același timp, autonomia locală și capacitatea de decizie la nivel local.

■ MĂSURA SUPLIMENTARĂ PROPUȘĂ 5: STABILIREA UNUI TERMEN-LIMITĂ PENTRU AMALGAMĂRILE VOLUNTARE, ULTERIOR CĂREIA VOR URMA AMALGAMĂRILE NORMATIVE PENTRU APL-URILE MICI RĂMASE.

În prezent, amalgamările au caracter opțional și lipsesc descurajările pentru cei care nu participă. Mai mulți primari și actori locali au subliniat că așteaptă ca autoritățile centrale de la Chișinău să traseze o direcție clară înainte de a avansa voluntar. Pentru a atinge obiectivul de consolidare a APL-urilor la un număr rezonabil/gestionabil până în 2030, ar fi util să se stabilească un calendar de finalizare a amalgamărilor, urmat de un mecanism normativ.

Ce se schimbă:

- Extinderea procesului voluntar și a disponibilității stimulentei. Stabilirea unei serii de „etape” cu termene-limită clare și pachete de stimulente (în conformitate cu principiul „nicio situație mai prejudiciabilă” pentru entitățile amalgamate).
- Stabilirea modificărilor normative care s-ar aplica APL-urilor care nu s-au amalgamat și care nu ating praguri de performanță sau dimensiune în fiecare etapă. Printre acestea s-ar putea număra, în fazele incipiente, realizarea de studii de fezabilitate pentru amalgamare, iar în etapele avansate, cerințe de amalgamare sau de cooperare cu APL-urile ori raioanele vecine pentru furnizarea serviciilor.

Efectul practic: o implicare sporită în procesul voluntar.

■ MĂSURA SUPLIMENTARĂ PROPUȘĂ 6: PROPUNEREA UNEI „HĂRȚI A AMALGAMĂRII” ȘI PERMITEREA NEGOCIERILOR LIMITATE DIN PARTEA APL-URILOR VIZATE

Ca o opțiune mai fermă, administrația publică centrală ar putea alege să limiteze spațiul pentru dezbateri și dezacorduri prin implicarea în „preselectarea opțiunilor”, prin care APL-urilor li se acordă dreptul de preempțiune, pe baza unei „hărți a amalgamării” elaborate la nivel central, care trasează limitele propuse ale APL-urilor amalgamate. Cei care nu sunt de acord cu harta propusă vor fi invitați să negocieze aranjamente alternative, cu un termen-limită impus pentru deciziile din partea consiliilor.

Ce se schimbă:

- Planurile de amalgamare sunt dezbătute de APL-uri pe baza unui „proiect preliminar” elaborat de Cancelaria de Stat.
- APL-urile care nu sunt de acord sunt invitate să elaboreze o alternativă negociată, conform criteriilor de amalgamare, și agreată de APL-urile vizate.
- Pentru transmiterea acestor propuneri alternative sunt stabilite termene-limită.

Efectul practic: Reduce sfera potențială a negocierilor și sporește claritatea pentru părțile implicate.

9. CONCLUZII

Inițiativa de amalgamare voluntară s-a desfășurat lent și cu dificultăți, dar, în cele din urmă, a devenit un succes emergent ca intervenție de politică publică. Pentru administrația publică locală din Republica Moldova, aceasta constituie un pas important spre consolidarea schimbării conduse la nivel local. Amalgamarea, anterior percepută nerealistă, a fost acum pilotată și aplicată local, demonstrând capacitatea comunităților de a-și modela propriile structuri de guvernare, cu sprijin extern constant.

Reforma a înregistrat deja succese notabile. Două clustere s-au amalgamat cu succes, marcând un progres semnificativ. Dincolo de aceste realizări timpurii, multe alte comunități rămân active în explorarea amalgamării, iar tot mai mulți primari își manifestă interesul pentru acest proces. Creșterea disponibilității liderilor locali de a participa la discuții, de a evalua opțiuni și de a lua în considerare reforme – chiar și în condițiile descurajării din partea omologilor din vecinătate – evidențiază dinamica care s-a creat. Aceste evoluții reflectă consolidarea unui ecosistem aflat în extindere, sprijinit de o rețea emergentă de experți și de o bază mai solidă pentru o reformă a administrației publice pe mai multe niveluri în Republica Moldova.

În același timp, reforma nu s-a ales fără provocări. Un obstacol-cheie îl reprezintă capacitatea limitată la nivel local de a conduce procesul, întrucât Metodologia actuală este percepută ca fiind prea complexă pentru a fi gestionată de primari și consiliile locale în mod autonom. Aceștia depind, prin urmare, de suport extern și expertiză. Mai mulți lideri comunitari au subliniat că ar prefera o direcție clar stabilită de Chișinău privind amalgamarea; este necesară o viziune mai clară și bine structurată (sau chiar o abordare mai fermă) din partea autorităților centrale pentru a impulsiona progresul.

Progresul a fost constrâns suplimentar de dezinformare și de reticența unor primari de a se implica, de a-și asuma responsabilitatea și de a prelua roluri de conducere, din cauza temerilor privind pierderea funcției sau percepția de a fi „ultimul primar” al satului. Deficiențele sistemice în resurse umane, la care se adaugă lipsa stimulentei financiare și nonfinanciare, au redus dinamica reformei. Acestora li se adaugă incertitudinea provocată de temerile legate de schimbări guvernamentale și de sprijinul politic inconsecvent după alegerile parlamentare.

Privind în perspectivă, continuitatea și extinderea reformei vor necesita un cadru de politici mai favorabil. Acest lucru include introducerea unor stimulente sporite – atât pozitive, cât și punitive – pentru primari, consolidarea capitalului uman la nivel central și simplificarea procedurilor principale. În aceste condiții, amalgamarea voluntară poate evolua de la o reformă testată la o cale durabilă de consolidare și modernizare a administrației publice locale în Republica Moldova.

10. ANEXĂ

Anexa 1: CERINȚE PRIVIND DOCUMENTAȚIA ÎN CADRUL PROGRAMULUI DE AMALGAMARE VOLUNTARĂ

Nr. crt.	Cerințe privind documentele	Opțiuni de raționalizare (Metodologia actuală)	Modificare sugerată a Metodologiei
1	Decizia consiliului privind inițierea amalgamării	Proiect/model online + portal de depunere online	Nu este necesară
2	Decizia de inițiere a amalgamării	Proiect/model online + portal de depunere online	Nu este necesară
3	Procesul-verbal al deciziei consiliului	Portal de depunere online	Simplificare/digitalizare
4	Listele membrilor grupului de lucru pentru amalgamare	Proiect/model online + portal de depunere online	Nu este necesară
5	Procesul-verbal al grupului de lucru	Portal de depunere online	Simplificare/digitalizare
6	Planul de consultare	Proiect/model online + portal de depunere online	
7	Materiale de consultare	Materiale de comunicare standardizate și linii de comunicare	
8	Înregistrarea consultării publice	Portal de depunere online	Simplificare
9	Proiectul Deciziei de amalgamare	Proiect/model online + portal de depunere online	
10	Harta amalgamării propuse	Instrument de cartografiere online + portal de depunere online	
11	Estimări privind bugetul și veniturile	Proiect/model online cu coloane completate automat	
12	Inventarul activelor	Proiect/model online + portal de depunere online	
13	Planul de acoperire a serviciilor	Proiect/model online + portal de depunere online	
14	Proiectul documentului privind viziunea/strategia	Proiect/model online + portal de depunere online	
15	Organigrama	Proiect/model online + portal de depunere online	
16	Rezoluția de aprobare a Consiliului	Proiect/model online + portal de depunere online	



LISTA ABREVIERILOR

Acronim	Denumire completă
ADI	Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
ADR	Agenzie de Dezvoltare Regională
AGE	Agencia de Guvernare Electronica
APL	Autorități Publice Locale
CEC	Comisia Electorală Centrală
CUPS	Centre Unificate de Prestare a Serviciilor
Interreg	Program de Cooperare Teritorială Europeană „Interreg”
MIDR	Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale
UAT	Unitate Administrativ-Teritorială
UE	Uniunea Europeană
URBACT	Program european de schimb și învățare pentru dezvoltare urbană durabilă
UTA	Unitate Teritorială Autonomă (ex.: UTA Găgăuzia)

