



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2/7433 din 13.05.2023

La nr.29-06-4465 din 26.04.2023

### **Cancelaria de Stat**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic 254/CS/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director**

Digitally signed by Rusu Iulian  
Date: 2023.05.15 11:16:22 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova



**Iulian RUSU**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO23/8718 din 13.05.2023**

### **la proiectul de lege cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (număr unic 254/CS/2023)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

#### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

##### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Cancelaria de Stat, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

##### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Cancelariei de Stat, precum și pe portalul guvernamental [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

De asemenea, autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată respectarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop „[...] 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”.

Autorul a mai precizat că, „[...] 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.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea legii cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, fiind reglementate principiile, criteriile, condițiile și procedura de amalgamare voluntară a UAT, precum și aderarea ulterioară a unei sau mai multor UAT la o UAT amalgamată.

În acest sens, autorul a menționat că, „[...] 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 pînă la centrul administrativ al UAT amalgamate.”

### **I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect**

Proiectul promovează interesul public privind instituirea unui mecanism eficient de realizare a reformei administrației publice locale, prin reglementarea procesului de fuzionare benevolă a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, astfel încît să nu afecteze dreptul cetățeanului la servicii publice de calitate și accesibile.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Însă, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter declarativ, iar scopul propus de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației să fie atins, este necesar de efectuat o amplă analiză care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele și bazate pe experiența altor țări în domeniu, privind impactul reformei de amalgamare asupra serviciilor furnizate de către autorităților publice locale, în special accesibilitatea populației la aceste servicii, precum și impactul asupra sistemului de finanțare și capacității administrative a administrației publice locale, iar ca urmare completarea notei informative în acest sens cu date/informații relevante.

Potrivit art.25 din Legea nr.100/2017, „1) Elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene. (2) În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului și/sau care prevede reorganizări și reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație.”

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Potrivit notei informative: „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 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 funcționari 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 fost 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 experiențele 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 importanța acestor costuri tranzitorii legate de implementarea reformei. Avantajul amalgamării voluntare a UAT, care se realizează gradual este că aceasta conferă posibilitatea „pilotării” procesului dintr-un număr limitat de cazuri și aplicarea imediată a lecțiilor învățate prin ajustarea procesului, la necesitate.”*

## **II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului**

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.*

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și Legii nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, referitor la definiția noțiunii „*proces de amalgamare voluntară*” (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

### **II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect**

Proiectul reglementează activitatea Guvernului, care, potrivit art.16 din proiect, va aproba metodologia de amalgamare voluntară a UAT și actele normative 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.

La fel, proiectul conține reglementări privind activitatea consiliilor locale, care vor asigura realizarea eficientă a procesului de amalgamare voluntară, cu respectarea criteriilor, condițiilor și procedurilor stabilite.

## II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -	
<b>Art.2 potrivit proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a UAT</b> Articolul 2. Noțiuni generale [...] <i>proces de amalgamare voluntară</i> - inițierea, consultarea, avizarea și aprobarea fuziunii a două sau a mai multor UAT de nivelul întâi, rezultând într-o unitate administrativ-teritorială amalgamată (comună, oraș, municipiu).	
<b>Obiecții:</b> În textul definiției propuse pentru noțiunea de „ <i>proces de amalgamare voluntară</i> ”, proiectul prezintă eronat înțelesul termenului de „ <i>unitate administrativ-teritorială de nivelul I</i> ”, și anume este exclus din sensul acestuia cuvântul „ <i>sate</i> ”. Acest fapt vine în contradicție atât cu Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, care la art.1 prevede că, prin noțiunea de „ <i>autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi</i> ” se înțelege „ <i>autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale</i> ”, cât și cu Legea nr.764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, potrivit căreia <i>satul este o unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, iar comuna este o unitate administrativ-teritorială, alcătuită din două sau mai multe sate.</i>	
<b>Recomandări:</b> La noțiunea „ <i>proces de amalgamare voluntară</i> ”, se recomandă substituirea textului „(comună, oraș, municipiu)” cu textul „(sat, comună, oraș, municipiu)”.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Utilizarea neuniformă a termenilor</li><li>● Concurența normelor de drept</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li></ul>

- 2 -	
<b>Art.6 lit.a), art.15 alin.(1) și (3) potrivit proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a UAT</b> Articolul 6. Atribuțiile Guvernului Guvernul exercită următoarele atribuții: a) elaborează și aprobă metodologia de amalgamare voluntară a UAT care va reglementa criteriile și condițiile detaliate pentru amalgamarea voluntară a UAT, inclusiv de selectare a centrelor administrative a UAT amalgamate, <u>procedura de amalgamare a UAT și de aderare ulterioară</u> a unei sau mai multor UAT la o UAT amalgamată, precum și modul de repartizare a alocațiilor de la fondul de amalgamare voluntară a localităților și de acordare a altor <u>stimulente financiare</u> . [...] Articolul 15. Sprijinul financiar pentru amalgamarea voluntară a UAT (1) Statul oferă sprijin financiar pentru amalgamarea voluntară a UAT prin alocarea de fonduri pentru dezvoltarea infrastructurii în UAT amalgamate, precum și <u>alte stimulente financiare</u> pentru promovarea amalgamării voluntare. [...]	

(3) Repartizarea alocațiilor de la fondul de amalgamare voluntară a localităților, precum și acordarea altor stimulente financiare se vor efectua în modul stabilit de Guvern.

**Obiecții:**

Normele precitate utilizează termeni nedefiniți/explicați expres în textul reglementărilor propuse de proiect. Astfel, termenul „*alte stimulente financiare*” nu are o explicație în textul proiectului de lege, ceea ce va determina practici diverse de interpretare a sensului acestuia, practici care pot fi și abuzive.

Alt aspect se referă la art.6 lit.a) privind atribuția Guvernului de a elabora și aproba metodologia de amalgamare voluntară a UAT care va reglementa procedura de amalgamare voluntară a UAT și de aderare ulterioară. Nu este clar raționamentul urmat de autor în acest caz, odată ce capitolul III al proiectului de lege examinat conține deja reglementări cu privire la procedura de amalgamare voluntară și aderarea la o UAT amalgamată.

Respectiv, în formula propusă de autor, norma de la art.6 lit.a) se consideră abuzivă, deoarece oferă posibilitatea organului executiv de a stabili reguli convenabile cu privire la procedura de amalgamare voluntară și aderare la o UAT amalgamată, cât și există riscul alegerii de către consiliile locale ale UAT a reglementărilor „*convenabile*” în dependență de interesul/scopul urmărit. Or, în cazul în care intenția autorului se prezumă că este de a reglementa careva aspecte detaliate referitor la procedura de amalgamare și aderare la o UAT amalgamată prin hotărâre de Guvern, acest fapt necesită a fi precizat în capitolul III al proiectului.

La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil coruptibilitatea prevederilor, persoanelor responsabile de aplicare a prevederilor respective.

**Recomandări:**

Pentru a exclude practici diverse de interpretare, se recomandă definirea la art.2 din proiect a noțiunii „*alte stimulente financiare*”.

La fel, se propune excluderea din lit.a) al art.6 din proiect a textului „*procedura de amalgamare a UAT de aderare ulterioară a unei sau mai multor UAT la oUAT amalgamată*” ori reformularea capitolului III astfel încât să fie stabilite expres care aspecte detaliate ale procedurii vor fi prevăzute în metodologia de amalgamare voluntară a UAT, aprobată de Guvern.

**Factori de risc:**

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu

- 3 -

**Art.10 alin.(6), (8) potrivit proiectului de lege cu privire la amalgamarea voluntară a UAT**

Articolul 10. Procedura de adoptare a deciziilor privind amalgamarea voluntară [...]

(6) În cazul unui aviz negativ, Cancelaria de Stat va informa UAT vizate și le va remite avizul motivat care va cuprinde recomandări privind remedierea neajunsurilor depistate.

**Obiecții:**

În urma analizei prevederilor precitate, se atestă caracterul lacunar al reglementărilor propuse, acestea sunt formulate de o manieră ambiguă, acordând posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată și în dependență de interesul urmărit de către responsabilii de implementare al aplicării.

Astfel, norma este incertă vizavi de termenul în care UAT trebuie să remedieze neajunsurile depistate. Această omisiune va lăsa loc de interpretări abuzive din partea Cancelariei de Stat, iar ca urmare va apărea

discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept, la caz UAT, cărora aceste termene le sunt aplicabile.

**Recomandări:**

Se recomandă stabilirea unui termen concret în care UAT trebuie să remedieze neajunsurile depistate de către Cancelaria de Stat.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - abuz de serviciu

## IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Cancelaria de Stat și are drept scop 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. 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.

Prin urmare, examinând prevederile proiectului propus, acesta prezintă eronat înțelesul termenului de „*unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi*”, precum și utilizează termeni nedefiniți/explicați expres în textul reglementărilor propuse de proiect de genul „*alte stimulente financiare*”.

Proiectul este lacunar cu referire la termenul în care UAT trebuie să remedieze neajunsurile depistate de către Cancelaria de Stat și instituie Guvernului competența de aprobare a metodologiei de amalgamare voluntară a UAT care va reglementa procedura de amalgamare voluntară a UAT și de aderare ulterioară a uneia sau mai multor UAT la o UAT amalgamată, deși capitolul III al proiectului conține deja astfel de reglementări detaliate.

În subsidiar, pentru ca proiectul să nu aibă un caracter declarativ, iar scopul propus de prestare a serviciilor publice de calitate și accesibile populației să fie atins, este necesar de efectuat o amplă analiză care să cuprindă evaluarea tuturor deficiențelor și identificarea obiectivelor/soluțiilor clare și raționale sub toate aspectele și bazate pe experiența altor țări în domeniu, privind impactul reformei de amalgamare asupra serviciilor furnizate de către autorităților publice locale, în special accesibilitatea populației la aceste servicii, precum și impactul asupra sistemului de finanțare și capacității administrative a administrației publice locale, iar ca urmare completarea notei informative în acest sens cu date/informații relevante.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

13.05.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Xenia VAMEȘ , Inspector principal*

Digitally signed by Vameș Xenia  
Date: 2023.05.13 13:50:21 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

