

INSTRUMENTELE CONSULTĂRII PUBLICE ÎN AMALGAMAREA VOLUNTARĂ A COLECTIVITĂȚILOR TERITORIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

PUBLIC CONSULTATION INSTRUMENTS IN THE VOLUNTARY AMALGAMATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

DOI: 10.5281/zenodo.16440204

UDC: 35.07(478)=111

Ina FILIPOV

Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul

E-mail: inafilipov@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8524-6784

Rezumat: Consultarea publică reprezintă o componentă importantă în procesul de reformă administrativă, asigurând legitimitatea deciziilor în cadrul amalgamării voluntare a colectivităților teritoriale. Aceasta facilitează dialogul între autoritățile locale și cetățeni, contribuind la creșterea transparenței și responsabilității administrative. Prezentul demers propune o analiză critică și sistematică a cadrului normativ și metodologic care reglementează procesul de consultare publică în contextul amalgamării voluntare a colectivităților teritoriale din Republica Moldova. Pornind de la premisa că dimensiunea participativă reprezintă un element esențial al validității democratice în reformele administrativ-teritoriale, consultarea publică este conceptualizată nu doar ca o cerință legală formală, ci ca un mecanism complex de echilibrare între autoritatea instituțională și voința comunității, îndeplinind funcții deliberative, informative și de mobilizare. Lucrarea evidențiază faptul că succesul reformei teritoriale depinde de desfășurarea efectivă a procesului de consultare publică, de integrarea reală și consistentă a opiniilor cetățenilor și de anagajamentul politic de a transforma participarea publică într-un mecanism real de influențare și legitimare a deciziilor în cadrul amalgamării voluntare a colectivităților teritoriale.

Cuvinte cheie: consultare publică, amalgamare voluntară, administrație publică locală, proces decizional, reformă administrativ-teritorială, transparență decizională

Abstract: Public consultation represents an important component in the process of administrative reform, ensuring the legitimacy of decisions within the framework of the voluntary amalgamation of territorial communities. It facilitates dialogue between local authorities and citizens, contributing to the increase of transparency and administrative accountability. The present endeavour proposes a critical and systematic analysis of the normative and methodological framework that regulates the public consultation process in the context of the voluntary amalgamation of territorial communities in the Republic of Moldova. Starting from the premise that the participatory dimension represents an essential element of democratic validity in administrative-

territorial reforms, public consultation is conceptualized not only as a formal legal requirement, but as a complex mechanism of balancing institutional authority and community will, fulfilling deliberative, informative, and mobilizing functions. The paper highlights that the success of territorial reform depends on the effective conduct of the public consultation process, on the real and consistent integration of citizens' opinions, and on the political commitment to transform public participation into a genuine mechanism for influencing and legitimizing decisions within the framework of the voluntary amalgamation of territorial communities.

Key words: *public consultation, voluntary amalgamation, local public administration, decision-making process, administrative-territorial reform, decision-making transparency*

Introducere

În Republica Moldova, amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (UAT) este reglementată de Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (2023) și de Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 925 din 29.11.2023 (2023), care stabilește etapele și condițiile de implementare a procesului. Un element central al acestui proces îl constituie consultarea publică, menită să asigure legitimitatea democratică a deciziilor de reorganizare teritorială și să reflecte interesul colectivităților afectate de modificările structurale. Această abordare marchează o schimbare de paradigmă în guvernanta locală, prin deplasarea accentului de la decizia unilaterală a autorităților către un model participativ, în care cetățenii sunt recunoscuți ca parteneri activi în procesul decizional.

Astfel, amalgamarea voluntară, ca politică de consolidare teritorială, presupune nu doar reorganizarea formală a structurilor instituționale, ci și reconfigurarea relațiilor dintre stat, administrația publică locală și cetățeni. Din această perspectivă, consultarea publică devine o expresie a capacității de guvernare locală în sens larg, care include dimensiuni precum transparența, responsabilitatea, capacitatea deliberativă și dialogul interactorial (Palaric, Thijs & Hammerschmid, 2017). În acest sens, procesul consultativ este inseparabil de logica unei guvernări participative și coezive, orientată către incluziune și acceptare socială a deciziilor administrative.

Dintr-o perspectivă conceptuală, literatura de specialitate plasează consultarea publică în centrul guvernantei participative, în care cetățenii nu sunt simpli destinatari ai deciziei administrative, ci actori deliberativi implicați activ în procesul de formulare a politicilor (Fung, 2006; Nabatchi & Leighninger, 2015). Aceasta presupune o abordare integrată în care consultarea publică îndeplinește funcții multiple: informare, deliberare, mobilizare, dar și legitimare a deciziilor care influențează direct organizarea teritoriului și a serviciilor publice locale.

Un reper analitic esențial în înțelegerea calității participării cetățenești este oferită de modelul conceptual propus de Sherry R. Arnstein în articolul său fundamental *A Ladder of Citizen Participation* (1969). Arnstein descrie participarea ca o scară compusă din opt trepte, organizate în trei categorii: non-participare (manipulare, terapie), participare simbolică (informare, consultare, placare) și participare autentică (parteneriat, delegare a puterii, control cetățenesc). Acest model permite nu doar cartografierea formelor de participare, ci și o evaluare critică a nivelului de influență real al cetățenilor în procesul decizional.

Dacă modelul lui Arnstein oferă o tipologie a nivelurilor de participare, abordarea lui Abelson și Gauvin aduce în discuție efectele concrete ale implicării cetățenilor asupra procesului decizional. În completarea acestor perspective teoretice, Abelson și Gauvin (2006) propun o analiză sistematică a impactului participării publice, evidențiind trei dimensiuni esențiale: impactul asupra politicilor, impactul asupra procesului decizional și impactul asupra cetățenilor. Cei doi autori subliniază că participarea eficientă nu se reduce la consultarea formală, ci presupune capacitatea de influențare reală, îmbunătățirea calității deciziilor și consolidarea capitalului civic. Această abordare este deosebit de relevantă în contextul reformelor teritoriale, unde legitimitatea deciziilor depinde de gradul de implicare și de recunoaștere a voinței comunităților locale.

Ideea respectivă este consacrată la nivel normativ european prin Carta Europeană a Autonomiei Locale (Consiliul Europei, 1985). Articolele 4 și 5 ale Cartei prevăd explicit obligația autorităților de a consulta colectivitățile locale în orice proces de reorganizare teritorială, inclusiv prin referendumuri acolo unde legislația o permite. Prevederile respective sprijină abordarea participativă în reorganizările teritoriale și justifică integrarea mecanismelor consultative în procesele de amalgamare.

Această obligație este reflectată și în actele normative ale Republicii Moldova, precum Legea nr. 225/2023 privind amalgamarea voluntară a UAT și Hotărârea Guvernului nr. 925/2023, care aprobă metodologia specifică de implementare a acestui proces. În completare, Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional (2008) și Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală oferă cadrul general pentru participarea cetățenilor la elaborarea politicilor publice la nivel local (2006), inclusiv Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (2001), Legea nr. 100/2017 privind actele normative (2017).

Așadar, în Republica Moldova, conceptul de consultare publică nu este reglementat printr-un act normativ distinct și autonom, ci este subsumat principiilor mai largi ale transparenței decizionale și participării cetățenești. Aceste reglementări oferă un cadru general și cumulativ pentru asigurarea

participării cetățenilor la procesul decizional, fără a contura însă un regim juridic unitar și specific al consultării publice.

Cu toate acestea, valoarea consultărilor publice se subsumează aplicării efective a principiului transparenței în procesul decizional, ceea ce contribuie la creșterea încrederii în deciziile și reglementările adoptate, acestea fiind elaborate cu implicarea părților interesate (Cornea, 2009, p. 78). Această transparență este indispensabilă în administrația publică locală, unde consultarea cetățenilor și a actorilor comunitari nu doar legitimează deciziile, ci susține o guvernare deschisă, participativă și responsabilă (Șaptefrăți, 2020; Boc, 2021). În contextul reorganizării teritoriale, este esențială o restructurare instituțională orientată spre participare civică și responsabilitate democratică, deoarece legitimarea reformelor depinde în mod direct de implicarea activă a comunităților locale (Cornea, 2019, pp. 112–115). Democrația participativă presupune, astfel, o implicare constantă a cetățenilor, ce depășește momentele electorale, prin mecanisme instituționalizate de dialog și control democratic (Dulschi, 2019). În acest cadru, consultarea publică devine un mecanism esențial de implicare a cetățenilor în formularea politicilor, contribuind la consolidarea capitalului social și la ajustarea deciziilor administrative în funcție de nevoile reale ale colectivităților (Abelson & Gauvin, 2006).

Pornind de la aceste premise teoretice și normative, articolul își propune să analizeze critic și sistematic cadrul normativ și metodologic care reglementează consultarea publică în procesul de amalgamare voluntară a colectivităților teritoriale din Republica Moldova. Analiza se bazează pe cercetarea documentară, care include examinarea legislației naționale relevante, a actelor administrative locale disponibile în Registrul actelor locale, precum și a literaturii de specialitate privind guvernarea participativă. De asemenea, sunt investigate formele instituționalizate ale consultării, etapele procedurale parcurse și gradul de formalizare a participării cetățenilor. În consecință, lucrarea susține ideea că succesul reformei teritoriale depinde în mod esențial de efectivitatea mecanismelor consultative, de calitatea dialogului instituțional și de nivelul de angajare politică orientat spre transformarea consultării într-un proces autentic de influențare și de participare reală în luarea deciziilor.

Metodologia cercetării

Studiul urmărește examinarea instrumentelor consultării publice utilizate în procesul de amalgamare voluntară a colectivităților teritoriale din Republica Moldova. În acest scop, cercetarea a inclus analiza cadrului legal în vigoare ce fundamentează mecanismele de participare publică în procese de reformă teritorială, precum și a actelor emise la nivel local, disponibile pe platforma guvernamentală amalgamare.gov.md, în Registrul actelor locale sau pe paginile oficiale ale autorităților publice locale.

Cele din urmă au fost supuse analizei de conținut cu scopul de a identifica formele instituționalizate ale consultării, etapele procedurale parcurse și gradul de formalizare a participării cetățenilor în contextul amalgamării. Pentru ancorarea teoretică a studiului și definirea unui cadru conceptual adecvat guvernanței participative în reformele administrativ-teritoriale, cercetarea este susținută printr-o lectură critică a literaturii de specialitate, naționale și internaționale.

Pentru analiza empirică, au fost selectate patru clustere teritoriale reprezentative care au avansat concret în procesul de amalgamare voluntară, finalizând etapa de informare și consultare a comunităților locale. Documentația oficială emisă în perioada 2023–2025 a fost colectată sistematic din Registrul actelor locale (<https://actelocale.gov.md>) și de pe platforma digitală oficială dedicată monitorizării procesului de amalgamare (amalgamare.gov.md). Iar modelul teoretic propus de Arnstein (1969) a fost utilizat pentru evaluarea nivelului efectiv al implicării cetățenești în cadrul consultărilor, ierarhizând formele de participare de la simpla informare până la co-decizie și exercitarea efectivă a puterii.

Această abordare integrată facilitează o înțelegere complexă și nuanțată a modului în care consultarea publică este reglementată și aplicată efectiv în contextul procesului de amalgamare voluntară.

Rezultate

În conformitate cu Metodologia privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 925/2023 (2023), autoritățile publice locale au obligația legală de a organiza consultări publice structurate și transparente, anterior adoptării deciziilor referitoare la reorganizarea administrativ-teritorială. Această procedură se înscrie în cadrul mai larg al Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional (2008), care reglementează principiile și modalitățile de implicare a cetățenilor în procesele decizionale publice.

Procesul de consultare este definit printr-un set riguros de etape obligatorii și recomandări, cu scopul de a maximiza gradul de participare civică, transparență și informare corectă a comunităților locale. Potrivit HG nr. 925/2023, consultarea devine obligatorie imediat după aprobarea proiectului de decizie privind amalgamarea de către grupul de lucru comun responsabil pentru proces (pct. 28), asigurând astfel că toate inițiativele sunt supuse dezbaterii publice prealabile. Durata minimă a consultării este stabilită la 30 de zile, interval temporal necesar pentru asigurarea unei participări reale și informate a cetățenilor (pct. 28).

Strategia de consultare este lăsată la latitudinea autorităților locale, care trebuie să aleagă metode adaptate specificului comunității, însă cu respectarea

unor condiții minime obligatorii. Astfel, sunt impuse două forme obligatorii de informare: publicarea proiectului pe site-ul oficial al autorității și afișarea informațiilor la sediul acesteia (pct. 30). Totodată, se impune aplicarea a cel puțin trei forme de consultare efectivă, selectate dintr-un set prestabilit, ce include dezbateri publice, audieri, sondaje de opinie, adunări generale ale locuitorilor sau ale reprezentanților aleși și referendum local consultativ (pct. 30).

Transparența procesului este asigurată și prin obligativitatea desfășurării ședințelor consiliilor locale în regim public, cu anunțuri prealabile conforme prevederilor Legii nr. 239/2008 (pct. 31). De asemenea, metodologia permite organizarea consultărilor comune pentru mai multe UAT, în funcție de proximitatea geografică și interesele comune ale localităților implicate (pct. 33), facilitând o abordare rațională și eficientă care promovează coerența regională.

Un aspect esențial îl constituie colaborarea cu experți independenți, organizații neguvernamentale și parteneri de dezvoltare, care pot susține procesul prin aportul lor tehnic și expertiză profesională, sporind astfel credibilitatea și calitatea consultării (pct. 34). În fine, cadrul legal prevede posibilitatea organizării referendumului local consultativ, un instrument democratic ce exprimă direct voința cetățenească, deși decizia finală rămâne în competența consiliului local (pct. 35-37).

Pentru asigurarea trasabilității și responsabilității procesului, toate opiniile, obiecțiile și recomandările colectate în consultări trebuie documentate în procese-verbale, tabele de sinteză și alte documente oficiale (pct. 38), care se anexează la proiectul de decizie supus aprobării (HG nr. 925/2023, 2023). Această documentare constituie un suport indispensabil pentru evaluarea calității și legitimității procesului decizional.

Pentru o clarificare sintetică a etapelor și obligațiilor impuse, *Tabelul 1* prezintă un rezumat al celor mai relevante aspecte reglementate prin HG nr. 925/2023.

Tabelul 1. Etapele consultării publice în procesul de amalgamare voluntară

Etapă	Descriere	Cerințe
Inițierea consultării	După aprobarea proiectului de decizie de către grupul de lucru comun	Consultarea este obligatorie și trebuie demarată imediat după aprobarea proiectului
Durata consultării	Minimum 30 de zile	Perioadă obligatorie, pentru asigurarea unei participări reale și informate
Stabilirea strategiei	APL decid asupra metodelor concrete de consultare	Trebuie să asigure transparență și o participare cât mai largă a cetățenilor

Forme de informare (obligatorii)	Publicarea proiectului pe site-ul oficial; Afișarea informației la sediul autorității.	Aceste forme sunt obligatorii pentru toate UAT-uri implicate
Forme de consultare (minim 3 obligatorii)	Dezbateri publice; Audieri publice; Sondaje de opinie; Adunări generale ale locuitorilor sau ale reprezentanților aleși; Referendum local consultative.	Se aleg cel puțin trei forme dintre cele menționate, pentru a asigura o consultare diversificată
Ședințele consiliilor locale	Publice, cu anunț prealabil conform art. 13 din Legea nr. 239/2008	Asigură transparența procesului decizional
Consultări comune (opțional)	Organizarea de consultări comune pentru mai multe UAT, în funcție de proximitatea geografică	Se realizează la decizia autorităților locale implicate
Implicarea experților (opțional)	Colaborare cu specialiști independenți, ONG-uri, parteneri de dezvoltare	Sprrijin tehnic și expertiză externă pentru creșterea calității și credibilității procesului
Referendum local (opțional)	Inițiat conform prevederilor Codului electoral, finanțat din buget	Are caracter consultativ, decizia finală aparține consiliului local
Documentarea rezultatelor	Întocmirea proceselor - verbale, tabelor de sinteză și altor documente oficiale	Documentele se anexează la proiectul de decizie supus aprobării, asigurând trasabilitate și responsabilitate

Sursa: Elaborat de autor în baza Metodologiei de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale din 29.11.2023

Pentru a sprijini aplicarea unitară a metodologiei, Cancelaria de Stat, în colaborare cu Institutul Național Democratic (NDI Moldova), a elaborat și transmis autorităților locale un model de *Plan-tip de acțiuni privind amalgamarea voluntară* (Cancelaria de Stat, 2024, anexa 1 și anexa 3), care constituie o metodologie operațională pentru desfășurarea consultărilor comunitare, incluzând în mod explicit etapele consultării publice. Această metodologie, adaptată după bune practici din Regatul Unit al Marii Britanii și testată pe parcursul a peste 12 ani în mai mult de 200 de unități administrativ-teritoriale din Republica Moldova, stabilește etapele procesului de consultare,

responsabilitățile instituționale, instrumentele de comunicare și termenele-limită aferente.

Perioada recomandată pentru desfășurarea consultărilor este de minimum trei luni, considerată suficientă pentru a permite atât reprezentanților administrației locale, cât și cetățenilor, să înțeleagă procesul și să participe efectiv la acesta. Instrumentele metodologice utilizate includ sondaje comunitare, chestionare, interviuri de tip ușă-la-ușă, ateliere participative și întâlniri publice, toate concepute pentru a facilita o implicare deliberativă și informată a comunității.

Documentul oferă instrucțiuni clare privind responsabilitățile instituționale, mijloacele de diseminare a informației, formularele standardizate de participare și termenele-limită. Deși reprezintă un instrument esențial pentru standardizarea procesului, aplicarea concretă a Planului-tip rămâne, însă, în mare măsură la discreția autorităților locale, în funcție de capacitatea administrativă și cultura organizațională a fiecărei unități.

Astfel, o analiză critică a acestui plan evidențiază o serie de limitări metodologice și conceptuale semnificative. În primul rând, deși documentul promovează participarea comunitară, această participare este în mare măsură mediată și coordonată de autoritățile locale, precum și de actori externi implicați în proces (de exemplu, formatori din cadrul NDI sau programul „Mă Implic”) (Cancelaria de Stat, 2024, p.14-16), ceea ce poate reduce caracterul deliberativ al consultării publice și genera percepția unui control instituțional accentuat asupra procesului decizional. Această dinamică poate autonomia și încrederea cetățenilor în rolul lor real de parteneri în dialogul democratic.

În al doilea rând, instrumentele utilizate precum publicații tipărite distribuite în fiecare gospodărie, chestionare fizice și evenimente locale de consultare, sunt adaptate în mod evident contextului rural, oferind o acoperire tradițională și directă a populației. Totuși, lipsa integrării unor mecanisme digitale sau a unor platforme de feedback continuu limitează accesul și participarea unor segmente importante ale comunității, în special tinerii și migranții temporari, pentru care comunicarea digitală reprezintă canalul principal de informare și exprimare a opiniilor (Smith, 2009). Această omisiune reduce potențialul de reprezentativitate și diversitate a opiniilor colectate.

Mai mult, planul nu prevede niciun mecanism formal pentru evaluarea independentă a procesului de consultare și nici un cadru clar de monitorizare a impactului reformei post-amalgamare. Lipsa acestor mecanisme de evaluare și monitorizare restrânge transparența, responsabilitatea și capacitatea instituțională de a ajusta politicile și măsurile în funcție de rezultate concrete, elemente esențiale pentru consolidarea încrederii și legitimității instituționale (OECD, 2022).

Prin urmare, deși planul demonstrează o intenție clară de democratizare a procesului decizional, eficiența și legitimitatea acestuia pot fi substanțial

îmbunătățite prin integrarea unor principii autentice de democrație deliberativă, diversificarea canalelor și instrumentelor de consultare (inclusiv digitale), precum și instituirea unor mecanisme riguroase de evaluare participativă și monitorizare post-implementare.

Discuții

Având în vedere cadrul procedural general și reflecțiile asupra planului-tip de consultare, următorul nivel al analizei se concentrează pe modul concret în care aceste orientări sunt puse în practică la nivel local. Astfel, pentru o examinare aplicată, a fost realizată analiza conținutului documentelor din Registrul actelor locale (<https://actelocale.gov.md>), cu identificarea documentelor emise de autoritățile locale în perioada 2023–2025, în legătură cu procedurile de consultare publică privind amalgamarea voluntară, precum și de pe platforma amalgamare.gov.md. Aceasta o platformă online dedicată informării și monitorizării procesului de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova. Noua resursă oferă acces la date actualizate, instrumente interactive și informații esențiale pentru comunitățile implicate în acest proces.

Platforma integrează o hartă interactivă, care permite vizualizarea fiecărei unități administrative-teritoriale și a stadiului în care se află în procesul de amalgamare. Fiecare vizitator poate accesa detalii specifice despre localitățile incluse și poate lăsa sugestii prin intermediul unei secțiuni dedicate. Harta interactivă a fost realizată în colaborare cu Asociația ADEPT, cu sprijinul financiar al Ambasadei Regatului Țărilor de Jos în Moldova (ADEPT, 2024).

În pofida existenței unui cadru procedural și metodologic clar care reglementează etapele și obligațiile privind consultarea publică în procesul de amalgamare voluntară, implementarea practică a acestor prevederi se manifestă într-un mod eterogen. Astfel, un număr semnificativ de unități administrativ-teritoriale din Republica Moldova au inițiat procedura de amalgamare voluntară conform Legii nr. 225/2023 și Hotărârii Guvernului nr. 925/2023 privind metodologia procesului, însă doar patru clustere teritoriale au parcurs efectiv etapa de informare și consultare a comunităților locale. Această situație relevă un caracter inegal și fragmentat al implementării, semnalând totodată provocările legate de capacitatea administrativă, nivelul de mobilizare locală și accesul la expertiză în domeniul participării publice.

Pentru acest demers, au fost selectate și analizate patru clustere care au avansat în procesul de amalgamare voluntară, parcurgând inclusiv etapa de informare și consultare a comunității, prezentate sintetic în tabelul următor (*Tabelul 2*):

Tabel 2. Etapa de consultare publică în clusterelor de amalgamare voluntară

Nr.	Cluster / Localități	Perioada consultării	Metode utilizate	Gradul de participare	Observații
1	Fălești 1 – com. Chetriș, s. Călinești, s. Hîncești	Septembrie 2024 – Mai 2025	Dezbateri și audieri publice, afișaj, rețele sociale, distribuirea publicației, chestionare	Activă, cu implicarea tinerilor și cadrelor didactice	Documentare completă, sprijin din partea Cancelariei de Stat
2	Leova 1 – or. Leova, s. Sărata-Răzeși, s. Tochile-Răducani, s. Sîrma	Decembrie 2024 – Mai 2025	Dezbateri și audieri publice, afișaj, materiale informative, distribuirea publicației, chestionare,	Reușită, reprezentare diversă	Proces transparent, exemplu de bună practică
3	Căușeni 1 – com. Baimaclia, s. Taraclia	Aprilie – Septembrie 2024	Distribuirea publicației, chestionare	Moderată, cu implicarea consilierilor locali	Consultări documentate, cu participare inegală
4	Anenii Noi 1 – com. Calfa, com. Telița, s. Roșcani	Mai 2024 – Martie 2025	Consultări pe sectoare, adunarea comunității, afișaj, rețele sociale, distribuirea publicației, chestionare	Bună, cu implicarea partenerilor externi	Proces susținut de ONG-uri locale

Sursa: Elaborat de autor în baza documentelor disponibile pe platforma amalgamare.gov.md și actelocale.gov.md

Clusterul Leova 1 reprezintă unul dintre cele mai avansate și consistente exemple de implementare a metodologiei consultării publice în procesul de amalgamare voluntară. Autoritățile locale din cele patru unități administrativ-teritoriale implicate au respectat cu rigurozitate cadrul legal, inclusiv prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Legea nr. 225/2023 și Hotărârea Guvernului nr. 925/2023.

Strategia de consultare aplicată a fost complexă și diversificată, cuprinzând publicarea proiectului de decizie pe platformele oficiale, organizarea de dezbateri și adunări cetățenești, aplicarea sondajelor de opinie și distribuirea de materiale informative privind reforma și beneficiile așteptate. Acest proces, desfășurat pe

o perioadă minimă de 30 de zile, a fost susținut de experți independenți și reprezentanți ai societății civile, ceea ce a consolidat caracterul deliberativ al consultării (Primăria Leova, 2024).

În conformitate cu modelul Arnstein, nivelul de participare a variat în funcție de localitate: or. Leova a înregistrat un grad ridicat de implicare, echivalent cu parteneriatul, în timp ce localități precum Sărata-Răzeși și Tochile-Răducani s-au situat la nivelul consultării deliberative. Deși în s. Sîrma procesul a fost mai degrabă limitat la informare activă, acesta a reprezentat o etapă necesară în procesul decizional local.

Principalele elemente de bună practică identificate includ respectarea transparenței procedurale, implicarea activă a societății civile și experților independenți, precum și documentarea detaliată a procesului, culminând cu elaborarea unei „Viziuni UAT amalgamate” care reflectă opinia comunităților implicate. Colaborarea intercomunală eficientă a facilitat, de asemenea, procesul de consolidare administrativă, deși au fost semnalate provocări legate de menținerea coeziunii între localități cu profiluri socio-economice distincte și posibile tensiuni privind alocarea resurselor. Astfel, clusterul Leova 1 constituie un model relevant pentru înțelegerea modului în care instrumentele de consultare publică pot fi implementate cu succes, demonstrând că o abordare participativă riguroasă contribuie la creșterea legitimității și eficienței reformei de amalgamare voluntară (Arnstein, 1969).

Consultarea publică în cadrul clusterului Făleşti 1, care include comuna Chetriș și satele Călinești și Hîncești, a fost organizată în două sesiuni succesive, desfășurate pe 29 și 30 aprilie 2025, în spații accesibile și familiare comunității, respectiv centrul satului și zona gimnaziului. Evenimentele au fost moderate de primarul localității și secretarul consiliului local, garantând astfel implicarea directă a factorilor decizionali locali.

Procesul de consultare a fost bine structurat: proiectul de decizie privind amalgamarea a fost prezentat participanților, iar regulamentul de desfășurare a audierilor a fost comunicat clar, asigurând respectarea principiilor transparenței și egalității în exprimare. Anunțurile publice au fost făcute atât prin intermediul paginii web oficiale a primăriei, cât și prin afișaj fizic în comunitate, facilitând astfel o informare largă a cetățenilor. Regulile clare și respectate procedural constituie o exemplificare pertinentă a guvernantei deliberative la nivel local.

Structura participanților a fost diversă, incluzând funcționari publici, pensionari, cadre didactice și angajați din sectorul privat, fapt ce a asigurat o reprezentativitate socială variată. Opiniile exprimate au fost preponderent favorabile procesului de amalgamare, fiind evidențiate avantajele precum accesul îmbunătățit la fonduri și servicii publice integrate, inclusiv în domeniile asistenței sociale, sănătății și educației, dar și oportunitățile de consolidare a parteneriatelor

între comunități. În același timp, au fost ridicate și rezerve punctuale, cum ar fi problema redistribuirii inegale a veniturilor locale, exprimată de un participant.

Această pluralitate de opinii reflectă un nivel de participare autentică și un început solid de deliberare, chiar dacă procesul nu a atins încă o implicare profundă și extinsă. Gradul de participare, evaluat prin prisma scalei Arnstein, se situează între treptele 4 și 5 (consultare și placare simbolică), indicând o tendință pozitivă spre implicarea reală a cetățenilor prin elaborarea și structurarea unei sinteze a opiniilor exprimate. În final, sesiunile organizate în comuna Chetriș reprezintă un exemplu relevant de aplicare riguroasă și transparentă a prevederilor HG nr. 925/2023 privind consultarea publică în procesul de amalgamare voluntară.

Un alt model de aplicare a consultării publice, cu o abordare metodologică detaliată dar fără sesiuni deliberative, este cel regăsit în cadrul clusterului Căușeni 1 (Taraclia și Baimaclia). Inițiativa de amalgamare voluntară în cadrul clusterului Taraclia – Baimaclia, demarată în prima parte a anului 2024, s-a desfășurat sub egida reformei administrativ-teritoriale naționale, beneficiind de asistență metodologică și logistică oferită de NDI Moldova. Procesul consultativ a fost structurat conform metodologiei oficiale stipulate prin HG nr. 925/2023, parcurgând etape clare, de la constituirea grupului de lucru și informarea comunității prin publicații distribuite în peste 1500 de gospodării, până la colectarea feedback-ului prin mijloace atât tradiționale, cât și digitale.

Implicarea directă a autorităților locale în coordonarea activităților de informare și utilizarea unui set diversificat de instrumente precum chestionare, publicații informative și cutii poștale pentru opinii, reflectă o abordare participativă de tip deliberativ minim. Cu toate acestea, absența unor audieri publice formale și a dezbaterilor documentate limitează nivelul real de implicare colectivă, plasând procesul între etapele de „informare” și „consultare simbolică” conform modelului Arnstein. Această situație indică o participare activă în sens procedural, dar cu o limitare semnificativă a influenței directe a cetățenilor asupra deciziilor finale. Astfel, analiza relevă atât punctele forte ale abordării, cum ar fi transparența în diseminarea informațiilor și mobilizarea logistică, cât și limitele participării, marcate de lipsa unui cadru deliberativ aprofundat, element esențial pentru sporirea legitimității și eficienței procesului consultativ în cadrul reformei.

Procedura de consultare publică în clusterul Anenii Noi 1 este formalizată prin Dispoziția primarului nr. 34 din 30 mai 2025 Cu privire la inițierea consultărilor publice asupra proiectului de decizie „Cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale satul Roșcani, comunele Telița și Calfa (Registrul actelor locale, 2025), care respectă în mod explicit cadrul legal privind amalgamarea voluntară. Documentul face referire directă la prevederile Legii nr. 225/2023, Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală (art. 8 alin. (3)), Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional,

precum și la Hotărârea Guvernului nr. 925/2023, în special la metodologia detaliată în secțiunea a 3-a a Capitolului III.

Dispoziția stabilește un calendar precis pentru desfășurarea consultării, incluzând publicarea proiectului de decizie pe website-ul primăriei, utilizarea rețelelor sociale și afișajul public, organizarea de ședințe sectoriale în perioada 2–24 iunie 2025 și convocarea unei adunări generale a satului pentru data de 6 iulie 2025. De asemenea, sunt prevăzute modalități variate de colectare a opiniilor, atât în format fizic, cât și electronic.

Această abordare mixtă reflectă un model minim de guvernare deliberativă, ce combină etapele de informare și consultare, însă fără a oferi o garanție clară privind integrarea rezultatelor consultării în decizia finală, ceea ce indică o limitare în ceea ce privește co-decizia cetățenească. Aplicând modelul Arnstein, nivelul participării se situează predominant la etapa „Consultare”, caracterizată prin solicitarea opiniilor cetățenilor și organizarea unor adunări formale, dar fără un impact decizional ferm al acestora asupra procesului.

Printre punctele forte ale acestei practici se numără existența unui cadru formal clar și transparent, precum și diversificarea canalelor de informare și participare. Totuși, lipsa unor mecanisme de monitorizare și evaluare a participării, precum liste de prezență, procese-verbale detaliate sau rapoarte, precum și incertitudinea privind modul de prelucrare a feedback-ului, reprezintă vulnerabilități importante. În plus, există riscul unei participări reduse dacă nu sunt mobilizate activ grupurile sociale vulnerabile sau reticente.

Aceste exemple evidențiază faptul că, deși cadrul normativ este uniform, aplicarea sa diferă substanțial în funcție de capacitatea administrativă locală, cultura participativă existentă și sprijinul instituțional disponibil. Astfel, în clusterul Fălești 1 s-a remarcat o participare activă a tinerilor și cadrelor didactice, în timp ce, în cazul clusterului Căușeni 1, deși documentarea este adecvată, participarea a fost inegală, indicând nevoia diversificării canalelor de informare și mobilizare.

Implicarea Cancelariei de Stat și a organizațiilor societății civile pare să fi influențat pozitiv calitatea procesului, un impact vizibil în cazurile Leova și Anenii Noi, unde transparența, diversitatea metodelor și echilibrul participativ le transformă în exemple relevante de bună practică. Discrepanțele dintre cluster subliniază importanța capacității administrative locale și a sprijinului instituțional în asigurarea unei consultări autentice. Astfel, Leova 1 și Fălești 1 oferă modele concrete de transparență și participare deliberativă, pe când Căușeni 1 și Anenii Noi 1 relevă necesitatea colectării unor date mai ample pentru o evaluare riguroasă.

Concluzii

Consultarea publică în procesul de amalgamare voluntară a colectivităților teritoriale din Republica Moldova reprezintă nu doar o cerință legală, ci și un

barometru al calității guvernantei democratice locale. În acest context, studiul evidențiază că, deși cadrul normativ existent oferă o bază procedurală clară și un cadru legal adecvat, aplicarea concretă a mecanismelor participative variază substanțial în funcție de capacitatea administrativă locală, nivelul de cultură civică și sprijinul instituțional disponibil.

Analiza comparativă a patru clustere teritoriale care au realizat etapa de consultare publică relevă diferențe semnificative în gradul și calitatea implicării cetățenilor. Astfel, în timp ce unele comunități au implementat consultări deliberative și au facilitat o participare activă și efectivă, alte cazuri s-au limitat la forme simbolice sau predominant informative, fără a integra într-un mod real și transparent opiniile exprimate în procesul decizional.

Utilizarea modelului Arnstein (1969) a permis o evaluare nuanțată a nivelului de participare, identificând în majoritatea cazurilor preponderența etapelor inferioare ale scăării, în care consultarea este percepută ca o formalitate, iar oportunitățile reale de influențare sunt limitate. Aceste constatări ridică întrebări privind autenticitatea procesului și pune în lumină nevoia de a consolida cadrul instituțional și capacitățile administrative locale pentru o guvernare participativă autentică.

În continuare, studiul evidențiază că autentică legitimitate și eficacitate a procesului de amalgamare sunt condiționate de capacitatea consultării publice de a funcționa ca un spațiu real de dialog și influență a cetățenilor asupra deciziilor, dincolo de simpla conformare la normele formale. Astfel, este indispensabilă o abordare autentică a dialogului participativ, care să includă:

- diversificarea canalelor de comunicare, cu accent pe integrarea tehnologiilor digitale;
- implicarea activă și continuă a societății civile și a experților independenți;
- instituirea unor mecanisme clare și transparente de monitorizare, evaluare și feedback participativ.

Totodată, analiza pune în evidență mai multe limitări și vulnerabilități ale cadrului normativ și instituțional actual:

- lipsa unei clarități normative privind metodele specifice de consultare, ceea ce conduce la practici neuniforme și adesea minimaliste;
- ambiguități privind caracterul obligatoriu al opiniei cetățenești în procesul decizional local;
- inexistența unui organism de supraveghere a calității procesului consultativ;
- decalaje între obiectivele strategice naționale și implementarea la nivel local, accentuate de capacitatea administrativă redusă a UAT-urilor mici, cea mai vizată categorie în procesul de amalgamare.

Astfel, succesul reformei administrativ-teritoriale nu depinde exclusiv de prevederile legale, ci este condiționat de calitatea proceselor deliberative locale, de angajamentul politic și de voința comunitară. O guvernanță participativă funcțională necesită o cultură instituțională solidă, competențe administrative consolidate și instrumente inovatoare care să asigure o participare reală, cu impact asupra deciziilor finale.

Referințe bibliografice:

1. Legea nr. 225 din 2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2023, nr.318-321, art.562).
2. Metodologia de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 925 din 29.11.2023 (Monitorul Oficial Nr. 472-473 din 08.12.2023).
3. Palaric, E., Thijs, N., & Hammerschmid, G. (2017). *Making Civil Service Reforms Work: Evaluation, Implementation and Sustainability*. European Commission. Accesibil:
<https://www.oecd.org/gov/pem/making-civil-service-reforms-work.pdf>
4. Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75. Accesibil: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
5. Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. John Wiley & Sons. Accesibil:
https://books.google.md/books?hl=en&lr=&id=xxnWBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=info:22SNLpz5CgAJ:scholar.google.com&ots=LqsV7yHEXH&sig=HmplTVhyuVKWiTwUriIxl1wNug&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
6. Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. Accesibil: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
7. Consiliul Europei. (1985). *Carta europeană a autonomiei locale*. Strasbourg. Accesibil: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>
8. Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215–217 din 12.11.2008).
9. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32–35 din 09.03.2007).
10. Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 16–18 din 29.01.2002).
11. Legea nr. 100/2017 privind actele normative. (Monitorul Oficial al Republicii

- Moldova, nr. 252–264 din 21.07.2017).
12. Cornea, S. (2009). Asigurarea transparenței decizionale în administrația publică locală. În: *Moldoscopie (Probleme de analiză politică)*. Nr.4 (XLVII). - Chișinău, p.34-47. ISSN 1812-2566; Accesibil: <http://usm.md/ro/cercetare/reviste/moldoscopie>
 13. Șaptefrați, T. (2020). Buna guvernare prin prisma participării cetățenilor la procesul decizional. *Administrare Publică*, 1, 22-29. Accesibil: <https://iap.gov.md/repository/files/original/9fe3b7e836ed61f271997944484019b52533eb2f.pdf>
 14. Boc, M. (2021). Considerații privind consultarea cetățenilor de către administrația publică locală în probleme de interes major. Studiu de caz: Municipiul Cluj-Napoca. *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2(49), 3–17.
 15. Cornea, S. (2019). Reorganizarea teritorială a puterii locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană. (266 p.) ISBN 978-606-37-0578-6
 16. Dulschi, S. (2019). Aspecte teoretice privind democrația participativă și procesul decizional. *Administrarea Publică*, (3), 19-30. Academia de Administrare Publică. Accesibil: <https://iap.gov.md/repository/files/original/9026a378c5485a04cc506eb589cc9a6275beb30a.pdf>
 17. Registrul Actelor Locale. Accesibil: <https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la-ini%C5%A3ierea-procesului-de-amalgamare-voluntar%C4%83-1644820.html>
 18. Platforma guvernamentală „amalgamare.gov.md”. Accesibil: <https://amalgamare.gov.md/ro/interactive-map/uat>
 19. Cancelaria de Stat a Republicii Moldova (2024). *Raport privind procesul de amalgamare voluntară a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi în Republica Moldova (Anexe)*. Accesibil: https://gov.md/sites/default/files/Filepdf/raport_av_2024-cuanexe_1.pdf
 20. Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press. Accesibil: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
 21. OECD. (2022). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. Accesibil: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>;
 22. ADEPT, 2024. Raport de activitate 2024. Accesibil: <https://www.adept.md/ro/activities/article/ADEPT%20raport%202024>

23. Primăria Leova, 2025. Consultări publice a proiectului de decizie „Cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, orașul Leova, satele Sîrma, Tochile-Răducani și Sărata-Răzeși”. Accesibil: <https://primarialeova.md/2025/04/25/consultari-publice-a-proiectului-de-decizie-cu-privire-la-amalgamarea-voluntara-a-unitatilor-administrativ-teritoriale-orasul-leova-satele-sirma-tochile-raducani-si-sarata-razesi/>;
24. Dispoziția primarului nr. 34 din 30 mai 2025 Cu privire la inițierea consultărilor publice asupra proiectului de decizie „Cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale satul Roșcani, comunele Telița și Calfa. Accesibil: <https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la-ini%C8%9Bierea-consult%C4%83rilor-publice-asupraproiectului-de-decizie-cu-privire-la-amalgamareavoluntar%C4%83-a-unit%C4%83%C8%9Bilor-administrativ-teritoriale-satulro%C8%99cani-comunele-teli%C8%9Ba-%C8%99i-calfa-1924144.html>