

FORME ALTERNATIVE DE GESTIONARE A SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1\(109\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.1(109).01)

CZU: 351(478)

Violeta TINCU,
doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

REZUMAT

În prezentul articol autorul analizează unele forme alternative de gestionare a serviciilor publice locale în Republica Moldova, în baza prevederilor legislației în vigoare și a practicii administrative existente. În acest sens, a fost examinată necesitatea optării pentru alternativele de gestiune, efectuată o trecere în revistă a acestor alternative, precum și s-a realizat analiza fiecărei astfel de forme alternative. Necesitatea unui astfel de studiu a fost dictată de faptul că pentru majoritatea autorităților administrației publice locale gestiunea nu poate îmbrăca decât una din cele două forme tradiționale – directă sau delegată, ambele însă generând destule probleme în Republica Moldova (studiate de autor în publicații anterioare), autoritățile locale respective recunoscând faptul că au și alte opțiuni perfect legale. La finele articolului se conține o schemă de reflecție pentru autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova care ar putea să le ajute în alegerea modalității adecvate de organizare și gestionare a serviciilor publice locale.

Cuvinte-cheie: administrație publică locală, servicii publice, organizare, gestionare, alternativă, cooperare intercomunitară, regionalizarea serviciilor, parteneriat, autogestiune.

Prin alternativă, în sensul prezentei cercetări, înțelegem posibilitatea alegerii unei alte opțiuni decât cea recunoscută oficial pentru a soluționa o problemă.

Astfel, pentru foarte multe autorități publice locale, când vine vorba despre gestiunea unui serviciu public local, nu există decât două opțiuni: 1) îl gestionează administrația publică locală, de obicei prin intermediul unei întreprinderi municipale (situație numită gestiune directă) sau 2) îl gestionează un operator privat (situație numită gestiune indirectă sau delegată). În Republica Moldova, gestiunea delegată îmbracă forma concesiunii sau a parteneriatului public-privat.

În realitate, însă, există și alte opțiuni perfect legale de a gestiona un serviciu public, care nu presupun nici gestionarea directă, nici delegarea de gestiune,

opțiuni reflectate atât în cadrul normativ existent, cât și în practica administrativă actuală.

Nu avem o listă oficial recunoscută a acestor opțiuni, dar doctrina administrativă și legislația în vigoare abordează câteva dintre acestea. Astfel, convențional, putem evidenția următoarele opțiuni alternative pentru administrația publică locală, aplicabile în cazul gestiunii serviciilor publice:

- gestionarea serviciilor publice locale prin cooperare inter-comunitară (CIC);
- regionalizarea serviciilor publice locale;
- parteneriatul public-public în gestionarea serviciilor publice;
- parteneriatul public-asociativ în gestionarea serviciilor publice;
- trecerea la autogestiune a serviciilor publice locale.

Gestionarea serviciilor publice locale prin cooperare inter-comunitară (CIC).

Cea mai simplă definiție a cooperării este asocierea a doi sau mai mulți subiecți în vederea atingerii unui scop comun. Pentru a atinge acest scop comun, subiecții depun eforturi comune, folosesc resursele în comun și obțin rezultate comune. În cazul cooperării, fiecare subiect obține mai mult decât ar fi obținut de sine stătător.

Cooperarea nu trebuie însă percepută doar ca o colaborare a indivizilor. Conceptul de cooperare este aplicabil grupurilor de oameni, organizațiilor, și chiar statelor. Altfel spus, conceptul de colaborare al comunităților există de când lumea, dar nu întotdeauna este unul formalizat.

Dacă însă această cooperare între comunități este oficializată prin acte normative de reglementare, acorduri de asociere, etc. avem de a face cu tipul formalizat de cooperare între comunități și grupuri de oameni, și anume cu cooperarea intercomunitară.

În literatura de specialitate, cooperarea intercomunitară (CIC) este definită ca fiind „asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun” [13, p. 4].

Strategia Națională de dezvoltare regională pentru anii 2016–2020 folosește noțiunea de cooperare intercomunală, prin care înțelege „o asociere a două și mai multe localități învecinate pentru prestarea serviciilor publice în comun” [12].

Autorul Veaceslav Bulat definește cooperarea intercomunală ca fiind o formă alternativă de furnizare a serviciilor publice care are drept scop asigurarea eficienței economice și sociale a acestora [1, p. 39].

În sensul prezentului articol, vom opera cu ambele noțiuni – cooperare intercomunitară și cooperare intercomunală, desemnându-le pe ambele prin abrevierea CIC.

Principalele elemente ale cooperării intercomunitare sunt:

- existența a două sau mai multe comunități vecine sau apropiate, care conlucrează împreună;

- existența unui acord sau a unei structuri formale/informale, prin care sunt stabilite domeniul, forma, scopul și beneficiile, rezultatele ce vor fi obținute;

- realizarea de beneficii mutuale pe care partenerii nu le-ar putea realiza dacă ar lucra individual;

- sinergia de efort pe unul sau mai multe domenii, competențe și responsabilități care sunt stabilite prin lege sau sunt delegate;

- partajarea costurilor între parteneri, prin contribuții în resurse financiare, umane, materiale;

- decizie colectivă, garantată de un acord privind condițiile cooperării [1, p. 40].

În statele europene, rezultatele cele mai des menționate ale acestei forme de cooperare sunt: reducerea costurilor administrative, care în unele țări au fost de până la 27%; creșterea calității serviciilor prestate; economiile de resurse și reducerea costului per unitate de beneficiar; asigurarea eficienței și eficacității serviciilor publice; sporirea gradului de autonomie datorită creșterii veniturilor; dezvoltarea capacității de atragere a investițiilor și creșterea calității vieții [1, p. 40].

Cooperarea intercomunitară este deosebit de relevantă în cazul Republicii Moldova, dat fiind faptul că țara noastră se confruntă cu o fragmentare administrativă [4, p. 122].

Cooperarea inter-comunitară poate asigura, cu precădere în cazul unei astfel de fragmentări, o calitate îmbunătățită a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre. Un astfel de instrument vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, precum și lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări [4, p. 122].

Referitor la această problemă, autorul Victor Mocanu menționează: „Administrația locală poate fi prea mică pentru a asigura, în mod eficient, întreaga gamă de servicii pe care, prin lege, este obligată să le pună la dispoziție cetățenilor săi (în special atunci, când serviciul respectiv poate fi furnizat mai operativ și cu un cost mai coborât la o scară teritorială mai mare). Nu este obligatoriu ca fiecare unitate administrativ-teritorială locală să poată asigura, independent, întreaga gamă de servicii publice. Ce trebuie să fie promovat, mai ales pentru comunitățile mai mici (dar nu exclusiv pentru ele), este conceptul de cooperare intercomunală, în vederea furnizării în comun de servicii publice. Este necesar să se dezvolte o înțelegere asupra faptului că o astfel de cooperare produce, de obicei, importante beneficii economice, sociale și financiare, reprezentând în multe cazuri singura alternativă și unica justificabilă. Deci, în cazul organizării unor servicii intercomunale, comunitățile locale obțin un câștig dublu: se organizează un serviciu public nou și se micșorează alocările bugetare pentru organizarea acestui serviciu, pe care o comunitate locală nu-și poate permite s-o facă în lipsa mijloacelor financiare și materiale” [11, p. 101].

Totuși, cooperarea intercomunitară nu este o soluție universală atunci când este vorba de organizarea serviciilor publice locale, iar rezultatele acesteia depind de mai mulți factori. Astfel, modelul de dezvoltare depinde în mare parte de:

- capacitatea locală (legală/instituțională/tehnică/financiară);
- densitatea populației;
- geografie/topografie (bazinele râurilor);
- capacitatea economică;
- peisajul politic [4, p. 123].

Evident, această formă alternativă de gestiune nu este posibilă în Republica Moldova fără existența unui cadru legal în domeniul cooperării inter-comunitare. În special, trebuie menționate câteva acte normative, și anume:

- Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24.10.2002 – conține norme de stimulare a cooperării intercomunitare, stabilind expres ca unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul [6, art. 6, alin. (2), lit. f].

- Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală – conform căreia consiliul local decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public [8, art. 14, al. (t)]. Menționăm și că conform art. 19, al. (4) al aceleiași legi, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

- Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, care definește modul de cooperare interregională în Republica Moldova [7, preliminarii].

- Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, care stabilește că:

- autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități;

- activitățile care trebuie desfășurate prin cooperare sunt fixate în acordurile semnate între părți, în condițiile legii, în strictă conformitate cu resursele bugetare și cu responsabilitățile asumate de ele;

- acordurile încheiate vor conține stabilirea clară a surselor de finanțare și a limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte, precum și a termenelor de realizare a acordului [9, art. 5].

Etapale cooperării intercomunitare [4, p. 127]. Cooperarea intercomunitară este un proces ce poate fi realizat prin parcurgerea a 4 etape de bază, fiecare etapă implicând activități distincte:

1. Inițierea cooperării intercomunitare:

- Identificarea necesităților și oportunităților.

- Identificarea partenerilor și domeniile posibile de cooperare.

- Analiza cadrului legal.

- Elaborarea studiului de fezabilitate.

- Selectarea domeniului de cooperare.

- Obținerea suportului actorilor sociali.

2. Stabilirea cooperării intercomunitare:

- Constituirea grupului comun de lucru.

- Identificarea celei mai potrivite forme de cooperare intercomunitară.

- Stabilirea modului de finanțare a cooperării intercomunitare.

- Negocierea acordului/statutului.

3. Implementarea cooperării intercomunitare:

- Stabilirea structurilor de management.

- Asigurarea monitorizării și auto-evaluării.

- Asigurarea unei comunicări permanente și efective.

4. Evaluarea cooperării intercomunitare.

Inițierea și realizarea cooperării intercomunitare este astfel un proces complex care presupune stabilirea celui mai potrivit model de cooperare luând în calcul principalele elemente: capacitatea locală (legală/instituțională/tehnică/financiară); densitatea populației; geografia/topografia; capacitatea economică; structura politică și teritorial-administrativă [4, p. 127].

Deși reprezintă un concept relativ nou pentru Republica Moldova, putem evidenția deja exemple de succes în domeniul cooperării intercomunitare focusate pe prestarea de servicii publice. În acest sens, pot fi menționate crearea în 2015 a serviciului intercomunitar de servicii comunale Răzeni, cu participarea localităților Cigârleni, Molești și Răzeni, crearea serviciului

intercomunitar de servicii comunale Congaz, cu participarea localităților Congaz, Chioselia Rusă și Cotovscoe, sau crearea serviciului intercomunitar de întreținere a rețelelor electrice Ermoclia, cu participarea localităților Ermoclia, Popeasca și Feștelița [5, p. 205-235].

Generalizând, putem menționa că formele actuale de cooperare intercomunitară din Republica Moldova sunt structuri asociative, cu un anumit grad de formalizare, asigurat de acordul de cooperare semnat și aprobat de comunitățile semnatare; constituite din trei-patru sau mai multe unități administrativ-teritoriale, care au un scop multiplu, bazat pe prestarea în comun a unui sau mai multor servicii publice prevăzute de lege, realizând, în acest fel, competențele cu care sunt abilitate [1, p. 39].

Totodată, prestarea serviciilor la nivel intercomunal a scos în evidență existența mai multor impedimente de ordin legal, procedural, instituțional, economic și financiar care condiționează reticența din partea autorităților administrației publice locale de a aplica la scară largă acest mecanism de dezvoltare a serviciilor publice locale [2, p. 74].

Regionalizarea serviciilor publice locale. Regionalizarea implică gruparea prestatorilor de servicii într-o singură structură administrativă sau fizică pentru a îmbunătăți serviciile și eficiența acestora [3].

Beneficiile unei astfel de abordări sunt evidente și anume:

- reducerea costurilor de producție;

- gruparea capacităților, mijloacelor și resurselor;

- sporirea echității accesului la servicii;

- îmbunătățirea accesului la fonduri [3].

În Republica Moldova, procesul de regionalizare a serviciilor a înregistrat deja succese remarcabile, dar a fost implementat oarecum neuniform, în majoritatea absolută a cazurilor concentrându-se pe regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare. Regionalizarea este însă o

opțiune perfect viabilă și în cazul altor servicii publice locale – salubritate, termoficare, iluminat stradal, etc. Pentru o autoritate a administrației publice locale care optează pentru această alternativă de organizare a serviciilor publice, este necesară parcurgerea câtorva etape:

1. *Elaborarea studiului de oportunitate* – document realizat de autoritatea publică locală în scopul colectării de date economico-financiare suficiente pentru fundamentarea necesității și oportunității de delegare unui operator regional a gestiunii serviciului public [10, art. 4].

2. *Înființarea operatorului regional* - societate comercială, cu capital social deținut integral de una sau mai multe unități administrative-teritoriale, care asigură furnizarea/prestarea serviciului public pe raza de competență a mai multor unități administrative-teritoriale, inclusiv administrarea și exploatarea sistemelor publice de prestare a serviciilor.

3. *Delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare* – acțiune prin care o unitate administrativ-teritorială atribuie unuia sau mai multor operatori, în condițiile legii, dreptul de furnizare/prestare a serviciului sau a unei componente a acestuia și pentru care își asumă responsabilitatea [10, art. 4].

Parteneriatul public-public în gestionarea serviciilor publice. Art. 3 al Legii 435/2006 privind descentralizarea administrativă stipulează principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă.

Dat fiind faptul că ne-am referit deja exhaustiv în alte articole la parteneriatul public-privat, ne vom concentra pe parteneriatul public-public și cel public-civil (asociativ).

Parteneriatul public-public presupune cooperarea între doi subiecți, ambii din sec-

torul public în înființarea și asigurarea funcționării unor servicii publice. Avantajele acestui parteneriat sunt evidente – sunt dublate sau multiplicat resursele publice investite, ambii parteneri merg în general cu aceeași filozofie în prestarea de servicii, iar cetățenii vor beneficia de o dublă transparență.

Parteneriatul public-asociativ în gestionarea serviciilor publice. Parteneriatul public-asociativ presupune cooperarea între doi subiecți, unul din sectorul public și altul dintre reprezentanții organizațiilor ne-guvernamentale în înființarea și asigurarea funcționării unor servicii publice. În cazul acestui parteneriat, administrația publică investește cel mai des resurse materiale (în special, imobile), iar partenerul asociativ – experiența sa, în special în domeniul atragerii și gestionării de proiecte.

Acest tip de parteneriat este menționat și în Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, care stipulează că consiliul local decide asocierea cu asociații obștești din țară și din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun [8, art. 14, al. (t)].

În Republica Moldova există deja astfel de parteneriate, în special pe sectorul serviciilor sociale. Un bun exemplu în acest sens sunt centrele comunitare de plasament, care există deja în unele raioane din Republica Moldova, care au fost constituite în baza parteneriatelor dintre autoritățile administrației publice locale și unele asociații obștești (de exemplu, „Concordia”).

Trecerea la autogestione a serviciilor publice locale. Etimologic, cuvântul autogestione își are originea din două cuvinte: grecescul *autos* – sine, eu, și latinescul *gestio/gestionis* – îndeplinire, administrare.

Astfel, chiar din etimologia cuvântului putem identifica esența autogestiei – serviciul public este lăsat să se administreze, sau mai bine zis, să se descurce, de unul singur. Astfel, autoritățile administrației publice locale nu își iau angajamentul

de a întreține cu resurse bugetare locale un serviciu public local după înființare. În acest sens, serviciul public local trebuie să își găsească singur resursele financiare necesare pentru funcționare, pe care le va obține prin propriile operațiuni economice desfășurate.

Deseori, atunci când sunt rugați să dea exemple de autogestiune, studenții sau cursanții Academiei de Administrare Publică dau drept exemplu serviciile educaționale, care au fost trecute la autogestiune. În sensul prezentei cercetări, însă, acest exemplu nu este relevant, dat fiind faptul că instituțiile de învățământ folosesc oricum resurse bugetare de stat, dar autogestiunea în sensul articolului nostru presupune excluderea folosirii oricărui resurse bugetare de stat (constituit prin intermediul taxelor și a impozitelor de stat), și doar resursele bugetului propriu, constituit prin propriile operațiuni economice de prestări servicii.

Generalizând cele expuse mai sus, putem observa că, atunci când este vorba despre organizarea și gestionarea serviciilor publice locale, opțiuni, atât tradiționale, cât și alternative, sunt multe. Din acest motiv, pentru reprezentanții administrației publice locale nu întotdeauna este po-

sibil să stabilească de la bun început care anume modalitate de gestiune sau formă alternativă este preferabilă în situația lor concretă. În acest sens, am elaborat în anexă o schemă de reflecție utilă în alegerea modalității de organizare și gestionare a serviciilor publice locale.

În concluzie, majoritatea autorităților administrației publice locale optează pentru una din cele două forme tradiționale de gestiune a serviciilor publice – directă sau delegată (și anume concesiune sau parteneriat public-privat). Există însă și alte forme de alternativă a gestiunii perfect legale în Republica Moldova – cooperarea intercomunitară, regionalizarea serviciilor, autogestiunea sau constituirea de parteneriate cu subiecți din afara sectorului public. Deși nu au fost reglementate expres prin legi respective, aceste forme alternative se regăsesc deja fragmentar în legislația Republicii Moldova, iar practica administrativă cunoaște deja exemple perfect viabile în domeniu. Principalul este ca, indiferent de opțiunea de gestionare pe care o vor alege – tradițională sau de alternativă, autoritățile administrației publice locale să reflecteze temeinic asupra avantajelor și dezavantajelor acesteia din perspectiva interesului cetățenilor localității.

BIBLIOGRAFIE

1. Bulat V. Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p. 39-41.
2. Bulat V. Premise pentru dezvoltarea cooperării intercomunale în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2019, p. 74-78.
3. Conceptul de regionalizare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, aprobat prin Ordinul Ministrului Mediului nr. 122 din 04.12.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.03.2016, nr. 49-54.
4. Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant. Chișinău: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2014, 184 p.
5. Jackson J. Cooperare intercomunitară. Ghidul autorităților locale. Chișinău: Programul Comun pentru Dezvoltare Locală Integrată, 2015, 300 p.

6. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402-XV din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr. 14-17/49.

7. Legea Republicii Moldova cu privire la dezvoltarea regională în Republica Moldova, nr. 438 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr. 21-24/68.

8. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.

9. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31/91.

10. Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2014, nr. 60-65.

11. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001, 216 p.

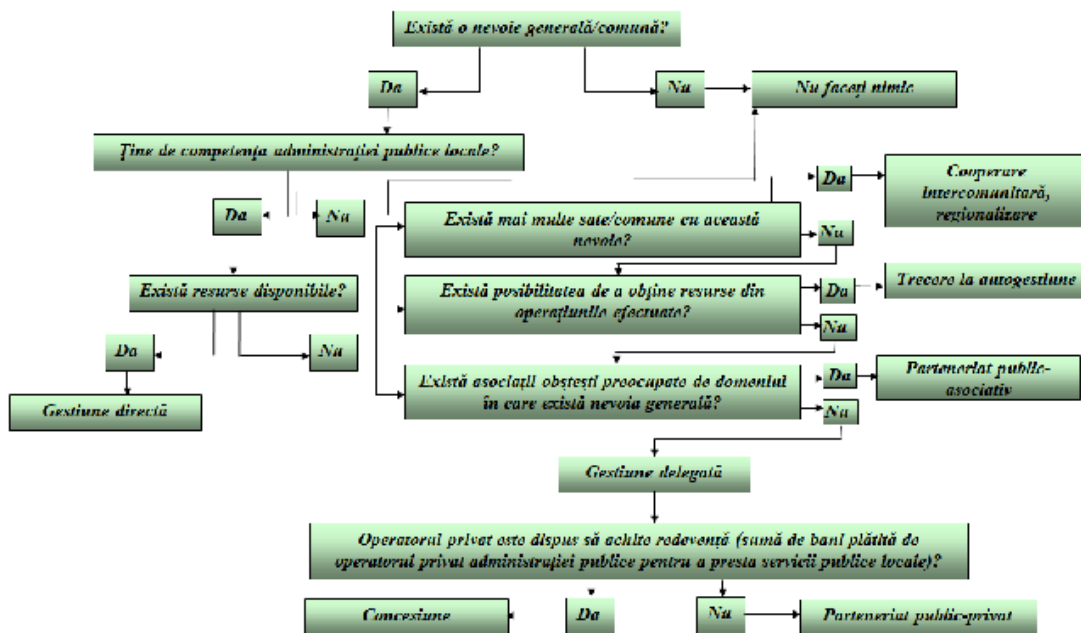
12. Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, <http://www.adr-centru.md/pageview.php?l=ro&idc=541&t=/Planificare-i-programare-regionala/Strategii-i-programe-nationale&>

13. Swianiewicz P. Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Budapest: Open Society Foundations, 2011, 346 p.

Prezentat: 22 decembrie 2020.

E-mail: tivioleta@mail.ru

Anexa 1. Schemă de reflecție pentru reprezentanții administrației publice locale în alegerea modalității de organizare și gestionare a serviciilor publice locale.



Sursa: elaborat de autor.