



Note de curs

MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

EDIȚIE REVĂZUTĂ ȘI ACTUALIZATĂ

CHIȘINĂU, 2025



Note de curs

MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

EDIȚIE REVĂZUTĂ ȘI ACTUALIZATĂ

TINCU Violeta
Dr. în științe administrative, lect. univ.

CHIȘINĂU, 2025

Materialul dat a fost elaborat în cadrul proiectului „Modernizarea Serviciilor Publice Locale în Republica Moldova”, finanțat de Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), Uniunea Europeană, Guvernul Suediei, Guvernele Elveției și României; implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), în parteneriat cu Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Prezenta ediție este o actualizare elaborată cu suportul financiar al Uniunii Europene.

Conținutul acestuia reprezintă responsabilitatea exclusivă a programului „EU4Moldova: Comunități Locale”, finanțat de Uniunea Europeană, Ministerul Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ), Cooperarea Austriacă pentru Dezvoltare (ADC) și Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Polone – Asistența Poloniei; și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), Agenția Austriacă pentru Dezvoltare (ADA) și Solidarity Fund PL (SFPL) în Moldova.

Conținutul ghidului aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea partenerilor sus-menționați.

Autor: Tincu Violeta, doctor în științe administrative, lector universitar

Coordonator de ediție: Aurelia Țepordei, șefa Departamentului formare și dezvoltare profesională, Institutul de Administrație Publică

Tipar: Bons Offices

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII DIN REPUBLICA MOLDOVA

Tincu, Violeta.

Managementul serviciilor publice locale: Note de curs / Tincu Violeta ; coordonator de ediție: Aurelia Țepordei ; Institutul de Administrație Publică : IAP. – Ed. rev. și actualizată. – Chișinău: [S. n.], 2025 (Bons Offices). – 86 p. : fig., fot., tab. color.

Bibliogr.: p. 80-84. – Finanțat de Uniunea Europeană. – [100] ex.

ISBN 978-5-36241-439-9.

352(075.8) T 62

Cuprins

Lista abrevierilor	5
Prefață	6
Sesiunea introductivă	7
Sesiunea 0. Obiectivele cursului de instruire	7
MODULUL I. Organizarea serviciilor publice locale	10
Sesiunea 1. Aspecte generale privind serviciile publice locale	10
1.1 Conceptul de servicii publice locale	10
1.2 Caracteristici de bază ale serviciilor publice locale	13
1.3 Tipologia serviciilor publice	13
Sesiunea 2. Cadrul normativ și instituțional al organizării serviciilor publice locale	18
2.1 Cadrul normativ al organizării serviciilor publice locale	18
2.2.1 Cadrul normativ al organizării serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare	19
2.2.2 Cadrul normativ al organizării serviciilor publice de salubritate	19
2.2 Rolul documentelor de planificare strategică națională, regională și locală în organizarea serviciilor publice locale	20
2.3 Noi perspective pentru serviciile publice locale în contextul Strategiei de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030	22
2.4 Cadrul instituțional al organizării serviciilor publice locale	22
2.5 Rolul administrației publice în organizarea serviciilor publice	22
2.5.1 Rolul administrației publice locale în organizarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare	26
2.5.2 Rolul administrației publice locale în organizarea serviciilor publice de salubritate	27
2.6 Prestatorii de servicii publice locale	27
MODULUL II. Gestiunea serviciilor publice locale	30
Sesiunea 3. Considerațiuni generale privind gestiunea serviciilor publice	30
3.1 Modalități de gestiune a serviciilor publice. Aspecte generale	30
3.2 Gestiunea directă a serviciilor publice locale	31
3.2.1 Gestiunea directă a serviciilor publice locale de alimentare cu apă și de canalizare	34
3.2.2 Gestiunea directă a serviciilor publice locale de salubritate	34
3.3 Gestiunea indirectă (delegată) a serviciilor publice locale	
3.3.1 Gestiunea delegată a serviciilor publice locale de alimentare cu apă și de canalizare	38
Sesiunea 4. Forme alternative de gestionare a serviciilor publice	52
4.1 Gestionarea serviciilor publice locale prin cooperare intercomunitară (CIC)	52

MODULUL III. Managementul calității serviciilor publice locale.	67
Sesiunea 5. Managementul calității serviciilor publice locale – aspecte conceptuale și de conținut.	67
5.1 Calitatea serviciilor publice – noțiuni generale	67
5.2 Situația actuală a serviciilor publice locale în Republica Moldova	69
5.3 Modernizarea activității serviciilor publice	70
5.4 Controlul calității serviciilor publice locale.	71
5.5 Standardele internaționale ISO – aspecte generale și prezență în Republica Moldova	73
5.6 Managementul calității serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare	74
Sesiunea 6. Posibilități de implementare a sistemelor de management al calității în organizarea serviciilor publice locale	77
6.1 Noțiunea de sistem de management al calității (SMC).	77
6.2 Implementarea principiilor managementului calității în administrația publică locală din Republica Moldova.	78
Bibliografie	80
Anexe	85
Anexa 1.	85
Anexa 2.	86

Lista abrevierilor

AAC	Aprovizionare cu apă și canalizare
AAP	Academia de Administrare Publică (actualmente Institutul de Administrație Publică)
ANRE	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
APL	Administrația publică locală
CE	Comisia Europeană
CIC	Cooperare intercomunitară/intercomunală
EBRD	European Bank of Reconstruction and Development (Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare)
FISM	Fondul de Investiții Sociale din Moldova
GIZ	Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei)
IAP	Institutul de Administrație Publică
IP	Indicator de performanță
ISO	International Organization for Standardization (Organizația Internațională pentru Standardizare)
Î.M.	Întreprindere municipală
MSP	Managementul serviciilor publice
MSPL	Managementul serviciilor publice locale
ONG	Organizație neguvernamentală
PCDLI	Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată
PPP	Parteneriat public-privat
S.A.	Societate pe acțiuni
SND	Strategia Națională de Dezvoltare
SMC	Sistem de management al calității
SP	Servicii publice
SPL	Servicii publice locale
SUA	Statele Unite ale Americii
UAT	Unitate administrativ-teritorială
UE	Uniunea Europeană
USAID	United States Agency for International Development (Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională)
UTA	Unitate Teritorial-Autonomă

Prefață

Cursul „**Managementul serviciilor publice locale**” reflectă necesitățile de instruire și dezvoltare profesională în administrația publică locală și este destinat funcționarilor din autoritățile administrației publice locale, aleșilor locali, precum și studenților specialităților înrudite cu științele administrative. Beneficiari indirecți ai cursului sunt toți cei interesați de cunoașterea sistemului existent și de identificarea posibilităților de dezvoltare a serviciilor publice locale.

Necesitatea cursului reiese din faptul că *administrația publică locală din Republica Moldova are drept misiune fundamentală prestarea calitativă a serviciilor publice*. Aflându-se cel mai aproape de cetățeni, oficialii aleși și funcționarii publici din administrația publică locală le cunosc cel mai bine necesitățile de ordin general – fie că sunt primare, de siguranță sau de confort. Serviciile publice locale există astfel anume pentru a satisface necesitățile de ordin general ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Din păcate însă, actualmente organizarea și funcționarea serviciilor publice locale generează încă, deseori, nemulțumiri în rândurile utilizatorilor și, în consecință, o critică a rezultatelor administrației publice.

Unul din motivele apariției situației respective este indubitabil *lipsa necesarului de cunoștințe în domeniu ale funcționarilor publici și aleșilor locali*, lucru demonstrat de faptul că în anul de studii 2023-2024 la Institutul de Administrație Publică (IAP) nu a fost desfășurat niciun curs de dezvoltare profesională la „Managementul serviciilor publice” pentru funcționarii din administrația publică locală, finanțat prin comanda de stat. O opțiune au fost doar cursurile organizate de GIZ la Institutul de Administrație Publică cu prezență fizică în primăvara lui 2024, lucru care a limitat însă numărul participanților.

O altă opțiune pentru cei interesați de domeniul serviciilor publice locale este platforma de instruire LearnIn a Institutului de Administrație Publică, unde este plasat cursul digital „**Managementul serviciilor publice locale**”, care, însă, necesită competențe digitale pe care nu le au toți funcționarii din administrația locală. Din aceste motive, pentru beneficiarii interesați de serviciile publice locale *este necesară și o versiune tipărită a acestui curs*.

Oportunitatea implementării și tipăririi cursului la IAP este determinată și de *procesul continuu de modernizare a sistemului serviciilor publice, demonstrată prin existența numeroaselor programe guvernamentale în acest sens* din ultimii ani, dar și a *exigențelor sporite ale utilizatorilor de servicii publice* (probabil, datorate migrației masive care permite cunoașterea unui nivel complet diferit de organizare a serviciilor publice).

Totodată, deși la IAP au fost organizate în trecut cursuri mai mult sau mai puțin înrudite, așa ca „Prestarea serviciilor publice”, „Managementul serviciilor publice”, totuși nu a fost implementat (până în 2024) un curs axat în totalitate pe managementul serviciilor publice *locale*.

Nu în ultimul rând, cursul urmărește *completarea unui gol de cunoștințe* generat de lipsa experienței aleșilor locali aflați la primul mandat după alegerile locale din 2023, pentru care au fost implementate programe naționale de instruire a aleșilor locali, dar aceste programe nu au avut inclus un modul dedicat serviciilor publice locale (așa cum s-a întâmplat în instruirile naționale ale aleșilor locali din 2015, 2011 și 2007).

Astfel, e necesar un program integrat de instruire și dezvoltare profesională în domeniul serviciilor publice locale destinat celor din administrația publică locală și publicat într-un Ghid practic disponibil tuturor.

Ghidul nostru de „Managementul serviciilor publice locale” încearcă, astfel, să își aducă modesta contribuție la soluționarea problemelor de mai sus.

Cu această ocazie, autorul aduce sincere mulțumiri reprezentanților Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), precum și personal Dnei Aurelia Țepordei, Director adjunct al Institutului de Administrație Publică, pentru suportul adus la elaborarea și publicarea acestui Ghid.

SESIUNEA INTRODUCTIVĂ

Sesiunea 0

Obiectivele cursului de instruire

≡ Obiective

- ▶ familiarizarea participanților cu scopul și obiectivele cursului;
- ▶ evidențierea rolului administrației publice locale în managementul serviciilor publice locale;
- ▶ descrierea succintă a modulelor cursului „Managementul serviciilor publice locale”;
- ▶ evidențierea și definirea conceptelor-cheie a cursului „Managementul serviciilor publice locale.”

☰ Conținut

Administrația publică nu mai e de mult timp percepută cu sens de autoritate, de putere publică, ci ca prestator de servicii, de sistem de autorități, care activează pentru cetățeni și în folosul acestora, creând și gestionând servicii publice. Această nouă ipostază e pe deplin conștientizată atât de cetățeni, cât și de autoritățile administrației publice. Însă acestea din urmă nu întotdeauna dispun de necesarul de cunoștințe și abilități, necesare pentru a oferi serviciile necesare cetățenilor. În această situație, componenta de instruire devine indispensabilă.

Cursul „Managementul serviciilor publice locale” vine să contribuie la sporirea capacităților și abilităților autorităților administrației publice locale și funcționarilor publici pentru realizarea eficientă a misiunii prestatoare a celei dintâi.

În acest context, **scopul cursului** constă în *formarea unor specialiști ce posedă cunoștințele necesare pentru dezvoltarea capacităților administrației publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice locale, ceea ce va contribui la sporirea calității vieții locuitorilor unităților administrativ-teritoriale din*

Republica Moldova.

Finalități de instruire:

- Cunoașterea, analiza și sinteza informației privind serviciile publice, necesare întru exercitarea cu succes a activităților de serviciu;
- Aplicarea integrată a cunoștințelor teoretice și metodologice pentru a rezolva probleme practice noi ce țin de serviciile publice locale;
- Elaborarea și implementarea soluțiilor de management a calității în practica de prestare a serviciilor publice la nivel local, ținând cont de standardele naționale și internaționale.

Întru atingerea scopului propus, participanții vor fi motivați și ghidați să realizeze obiective specifice la nivel de cunoaștere, înțelegere, aplicare și integrare.

Tabelul 1. Obiective specifice ale cursului „Managementul serviciilor publice locale”

Domenii	La finele cursului participanții vor fi în stare să:
Cunoaștere și înțelegere	• cunoască noțiunile de bază referitoare la managementul serviciilor publice locale; • cunoască cadrul normativ al organizării serviciilor publice locale; • cunoască căile de modernizare a serviciilor publice la nivel local; • să înțeleagă esența și specificul conceptului de calitate a serviciilor prestate utilizatorilor.
Aplicare	• să dispună de abilități de a efectua analiza serviciilor publice locale; • să poată activa eficient în calitate de prestator al serviciilor publice; • să înainteze propuneri în vederea perfecționării sistemului serviciilor publice locale în Republica Moldova.
Integrare	• să identifice corelația dintre performanța administrației publice locale și asigurarea unui management eficient al serviciilor publice; • să perceapă importanța parteneriatului între sectorul public, privat și asociativ în organizarea și gestionarea serviciilor publice; • să identifice corelația dintre calitatea serviciilor publice și satisfacția utilizatorilor; • să își organizeze activitatea profesională în conformitate cu actele normative și standardele existente de calitate în managementul serviciilor publice locale.

Sursa: elaborat de autor

Pentru realizarea acestor obiective, conținutul cursului este structurat în module, fiecare modul având câteva sesiuni:

Tabelul 2. Conținutul cursului „Managementul serviciilor publice locale”

Denumirea modului
Modulul I Organizarea serviciilor publice locale
Modulul II Gestiunea serviciilor publice locale
Modulul III Managementul calității serviciilor publice locale

Sursa: elaborat de autor

⚙️ Exercițiu practic

Reflecție. *Ce cunoștințe am simțit că îmi lipsesc atunci când am fost implicat în acțiuni ce au presupus crearea/menținerea/dezvoltarea anumitor servicii publice destinate cetățenilor din localitatea mea?*

Notați ideile Dvs. în spațiul de mai jos.

🔄 Autoevaluare

Determinați, pe o scară de la 1 la 10 puncte, nivelul Dvs. la cunoașterea domeniului „Managementul serviciilor publice locale” și implicarea Dvs. în activități ce țin de domeniul serviciilor publice locale.

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 – cunosc domeniul

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 – practic activități

La finele cursului reveniți la evaluarea respectivă și apreciați din nou nivelul Dvs.

📖 Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.032 din 09.03.2007
2. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
3. Alexandru I. Matei L. *Servicii publice*. București: Economica, 2000
4. Bedrule-Grigoruța M. *Managementul serviciilor publice*. Iași: Tehnopress, 2009
5. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015
6. Mocanu V. *Servicii Municipale: direcții de schimbare*. Chișinău: Tish, 2004
7. Parlagi A. Iftimoaie C. *Serviciile publice locale*. București: Economica, 2001
8. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale. Ghidul Participantului*. Chișinău: Print Caro, 2021
9. *Справочник местного выборного лица*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015

MODULUL I.

ORGANIZAREA SERVICIILOR

PUBLICE LOCALE

Sesiunea 1

Aspecte generale privind serviciile publice locale

📖 Obiective

- ▶ înțelegerea noțiunii de servicii publice;
- ▶ delimitarea serviciilor publice de alte categorii de servicii;
- ▶ definirea noțiunii de servicii publice locale;
- ▶ cunoașterea caracteristicilor de bază ale serviciilor publice locale.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

Administrație publică, servicii publice, nevoie (necesitate), interes general, utilizator, caracteristici, criterii de clasificare, tipologie a serviciilor publice.

📑 Conținut

1.1 Conceptul de servicii publice locale

Oamenii se așteaptă ca în schimbul plății impozitelor și respectării normelor generale de comportament statul să le ofere un nivel de trai care să îi motiveze să nu plece din țară. Acest lucru oamenii îl așteaptă de la cei ce reprezintă statul – autoritățile publice, în general, și autoritățile administrației publice, în special. Anume acest motiv – de a avea nivelul de trai pe care și-l dorește – îl și face pe om să meargă, după caz, la alegeri sau la proteste.

În viziunea majorității, statul este cel care trebuie să-i ofere omului acel minim de siguranță și confort necesar pentru a trăi. Statul, însă este perceput ca ceva complex și chiar abstract. Oamenii au învățat deja de la cine pot cere ceea ce au nevoie, începând cu primarul și finalizând cu șeful statului. Altfel spus, oamenii se vor adresa cu solicitările lor *autorităților publice*, care reprezintă statul. Un rol aparte în acest sens le revine autorităților administrației publice,

care la rândul lor, pot fi autorități ale *administrației publice centrale sau locale*.

Autoritățile *administrației publice centrale* există pentru a satisface ***necesitățile și promova interesele*** tuturor *locuitorilor unui stat*, iar *autoritățile administrației publice locale* există pentru a satisface ***necesitățile*** locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale: *sat, comună, oraș, municipiu, raion*.

Ce înțelegem prin *necesitate*? Cea mai simplă definiție este *o lipsă a ceva pe care omul o percepe*. Am mai putea să o numim cerință, trebuință, ori, cel mai popular, *nevoie*. De ce are nevoie un om? Probabil, primul răspuns va fi – de bani, sau de timp, de o mașină nouă sau de a fi fericit. Dar în ce măsură aceste nevoi devin preocupări ale statului? Evident, nu devin, pentru că trebuie să diferențiem nevoile *individuale* de cele *generale sau comune*. Există, însă, nevoi pe care le au absolut toți oamenii, nevoi care devin, în absența capacității lor de a și le satisface

singuri, *probleme ale statului*. Care ar fi acele nevoi? În primul rând, există *nevoi fiziologice, apoi nevoi de siguranță și de confort*. Evident, există *nevoi și de ordin superior, dar satisfacerea acestora nu este percepută ca fiind responsabilitate a statului*. Dar, satisfacerea tuturor nevoilor fiziologice, nevoilor de siguranță și de confort creează acel nivel de trai care este perceput ca decent sau chiar confortabil pentru cetățeni, iar cei de la care cetățenii se așteaptă să li-l asigure sunt *autoritățile statului*.

Evident, apare întrebarea: cum anume își realizează aceste autorități rațiunea de a fi? Foarte simplu – luând anumite decizii care se materializează în anumite activități: de a construi drumuri sau parcuri, de a evacua deșeurile sau de a aduce apă în localitate. La general, aceste activități de interes general sunt numite *servicii publice*.

În același sens se pronunță și autorul Valentin Prisăcaru, care menționează: „Statul, orașul și comuna au luat ființă pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și bunurilor persoanelor fizice care alcătuiesc populația acestora, precum și pentru satisfacerea necesităților de instruire, cultură și sănătate a populației ș.a. Pentru realizarea acestor sarcini, statul, orașul și comuna înființează o serie întreagă de organisme care au obligația de a le îndeplini în practică, în favoarea și pentru întreaga populație a statului și a subdiviziunilor sale administrativ-teritoriale. Organismele create de stat sau comună pentru a realiza aceste sarcini se numesc *servicii publice*”¹.

Potrivit autoarei Ana Vasile, „serviciile publice constituie o parte importantă din viața de zi cu zi a fiecăruia dintre noi, dezvoltarea lor având o influență directă asupra nivelului de trai al populației. În mod cert, serviciile publice sunt organizate pentru a satisface nevoile oamenilor; la originea oricărui serviciu public se găsește o nevoie recunoscută de colectivitate pe care inițiativa privată nu o satisface, nevoie care poate fi legată și de garantarea libertăților fundamentale. Dacă privim în urmă, regăsim în serviciile publice preocupările cotidiene care au marcat anumite necesități, cum ar fi: nevoia de electricitate, de apă curentă, de gaz, de transport etc.”².

Cea mai simplă definiție a serviciilor publice ar fi – *activități de interes public, care satisfac nevoile*

generale ale oamenilor, organizate de către autoritățile statului; activități ale căror prezență sau absență denotă un anumit nivel de confort sau calitate a vieții (sau, respectiv, o absență a acestora).

Pe de altă parte, nevoile generale ale oamenilor, deși sunt *generale*, nu au *aceeași întindere* pe întreg teritoriul statului – ele pot diferi de la sat la sat, de la comună la comună, de la sat la oraș, etc. De exemplu, și într-un sat și într-un oraș oamenii au nevoi de deplasare, dar într-un sat ei pot face acest lucru pe jos. Într-un oraș, însă, ei vor avea nevoie de transport. Altfel spus, nevoile, deși *generale, sunt diferite*, la fel diferite de la o localitate la alta vor fi și *serviciile publice create pentru a le satisface*.

Dar, dat fiind faptul că, indiferent de unitatea administrativ-teritorială, responsabilă de ele va fi *administrația publică locală*, aceste servicii fiind numite *servicii publice locale*, adică cele care satisfac necesități *locale*, utilizează resurse *locale* și sunt gestionate (adică conduse, administrate) de *autorități ale administrației publice locale*.

Mai mult, aceste servicii vor fi destinate satisfacerii necesităților de ordin general (colectiv) ale cetățenilor unității administrativ-teritoriale, care beneficiază de acestea. În sensul prezentului curs, acești cetățeni-beneficiari sunt numiți *utilizatori*.

Problema definirii legale a noțiunii de servicii publice în Republica Moldova a fost pentru prima dată ridicată de experții Băncii Mondiale, care în cadrul Proiectului „Suport în implementarea reformei serviciilor publice în Republica Moldova” au efectuat analiza situației și a problemelor de implementare a reformei serviciilor publice, identificând câteva probleme, din care prima a fost „absența unei definiții clare a serviciilor publice și diversității de servicii publice în legislație”³.

Autorul prezentului articol nu împărtășește această opinie a experților, dat fiind faptul că din anul 2008 (de la adoptarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) în Republica Moldova există o definiție legală foarte clară a acestei noțiuni, și anume – „*serviciu public reprezintă o activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică*”⁴, definiție care exprimă clar și concis ce anume este un serviciu public.

1 Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român. București: All, 1996, p. 131

2 Vasile A. Prestarea serviciilor publice prin agenți privați. București: AllBeck, 2003, p. 4

3 Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016 nr.122 din 18.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr.43-46, Anexa 1

4 Art. 2 al Legii Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Nr.158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.230-232/840

În ceea ce privește clarificarea aspectului privind diversitatea de servicii publice în legislație, acest lucru s-a încercat în anul 2021, când a fost adoptată Legea Republicii Moldova nr.234/2021 cu privire la serviciile publice. Legea reglementează unele noțiuni și proceduri de bază care vizează serviciile publice, creând un cadru general de organizare a acestora, precum și completează o lacună substanțială în legislație, care ține de serviciile publice electronice – servicii care există și activează de ani buni în Republica Moldova, dar fără să aibă un statut juridic clar.

Astfel, Legea nr.234/2021 cu privire la serviciile publice propune următoarea definiție legală: „servicii publice – activități administrative necomerciale cu caracter individual, realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice, cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii, și care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora, asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare”⁵.

Considerăm necesară explicarea acestei definiții pentru a-i facilita înțelegerea .

Astfel, serviciile publice sunt:

- activități administrative necomerciale – adică scopul prestării lor nu trebuie să fie obținerea de profit pentru stat;
- cu caracter individual – adică beneficiar al serviciilor este o persoană fizică sau juridică cu un statut distinct, care are necesități specifice;
- realizate în regim de putere publică de prestatorul de servicii publice – adică pentru a presta aceste servicii prestatorul ia decizii făcând uz de prerogativele puterii publice, utilizând resurse publice și ținând cont mai mult de prevederile Codului Administrativ decât de cele ale Codului Civil. Mai mult decât atât, Codul Administrativ definește acest regim de putere publică ca reprezentând „ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”⁶;
- cu sau fără solicitarea beneficiarilor de servicii – adică dacă pentru unele servicii publice (de exemplu asistența socială) este necesară

solicitarea expresă a beneficiarului de servicii, există și servicii care se oferă fără ca utilizatorul să le solicite expres (de ex. iluminatul stradal);

- care vizează realizarea drepturilor, libertăților, obligațiilor și intereselor legitime ale acestora – adică însuși statutul juridic de persoană fizică garantează accesul la servicii publice;
- asigurându-le, după caz, beneficiile materiale sau nemateriale corespunzătoare – adică există servicii publice care presupun beneficii materiale pentru beneficiari (de exemplu, oferirea ajutorului social în cadrul serviciilor de asistență socială), precum și servicii publice care nu îmbracă formă materială pentru beneficiari (de exemplu, serviciile culturale sau de agrement).

Totodată, Legea nr.234/2021 cu privire la serviciile publice prevede expres căror servicii publice se aplică, și anume tuturor serviciilor publice, cu câteva excepții – serviciilor bancare, serviciilor media audiovizuale, celor comerciale, notariale, de avocatură, precum și de gospodărie comunală⁷.

O anumită clarificare se conținea în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr.169 din 08.09.2021, care stipula inițial că noțiunea „serviciu public are înțelesul noțiunii „servicii publice administrative” (deși actualmente acest articol este exclus, făcându-se referință la Legea nr. 234/2021)⁸.

Un element de noutate al Legii respective, care probabil încearcă să clarifice aspectul legat de diversitatea serviciilor publice, este crearea Registrului de stat al serviciilor publice, responsabilitatea creării căruia revine Guvernului Republicii Moldova. Mai mult decât atât, este interzisă prestarea serviciilor publice care nu sunt înregistrate în Registrul de stat al serviciilor publice.

Ideea de a crea o listă completă a serviciilor publice nu este una nouă, presupunându-se că o astfel de listă ar clarifica odată și pentru totdeauna ce este și ce nu este serviciul public. Autorul prezentului ghid are, însă, o altă opinie. În opinia noastră, serviciu public, fie el național, fie local, este orice serviciu care întrunește 4 caracteristici de bază, care urmează a fi studiate în paragraful următor.

Totodată, deși serviciile publice administrative sunt oferite la nivel local, nu toate sunt responsabilitatea

5 Art. 2 al Legii Republicii Moldova cu privire la serviciile publice nr.234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr.34-38

6 Art. 8 al Codului administrativ al Republicii Moldova nr.116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr.309-320/466

7 Art. 3 al Legii Republicii Moldova cu privire la serviciile publice nr.234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr.34-38

8 Anexa 1, pct. 3 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr.169 din 08.09.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr.230-237

autorităților administrației publice locale. Din acest motiv, în acest Ghid NU SE STUDIAZĂ problematica serviciilor publice administrative. Ne vom concentra pe acele servicii publice locale, care se includ în domeniile de competență exclusive aparținând autorităților administrației publice locale.

1.2 Caracteristici de bază ale serviciilor publice locale

De multe ori, în rândul nespecialiștilor apar neclarități cu privire la servicii: care sunt publice și care nu sunt. Pentru unele persoane, serviciile publice sunt și cele de turism, și cele prestate de biserici, și cele prestate de unele organizații neguvernamentale.

Doctrina străină, pentru a identifica care serviciu este public și care nu, pune accent pe *modul de finanțare*. În acest sens, „prin servicii publice se înțeleg serviciile finanțate în principal prin fonduri publice. Aceste servicii nu sunt procurate direct de consumatori din propriile lor resurse, ci finanțate în principal prin impozitare (la nivel central sau local), sau prin asigurări sociale.”⁹.

Uniunea Europeană preferă formularea din dreptul european „servicii publice de interes general”, aici incluzându-se transportul, serviciile poștale, asigurarea cu energie și comunicațiile¹⁰. Evident, însă, nu toate aceste servicii publice sunt de nivel local.

Pentru a elimina toate neclaritățile, în literatura de specialitate au fost evidențiate câteva caracteristici definitorii pentru catalogarea unui serviciu public ca fiind public sau nu.

Acestea sunt 4 la număr, iar un serviciu *public* este anume *public* dacă:

1. satisface un interes general/o necesitate generală;
2. baza financiară pentru prestarea serviciului este asigurată din mijloace financiare publice;
3. baza materială pentru prestarea serviciului este asigurată de patrimoniul public;
4. este organizat direct de o autoritate a administrației publice sau funcționează sub supravegherea acesteia.

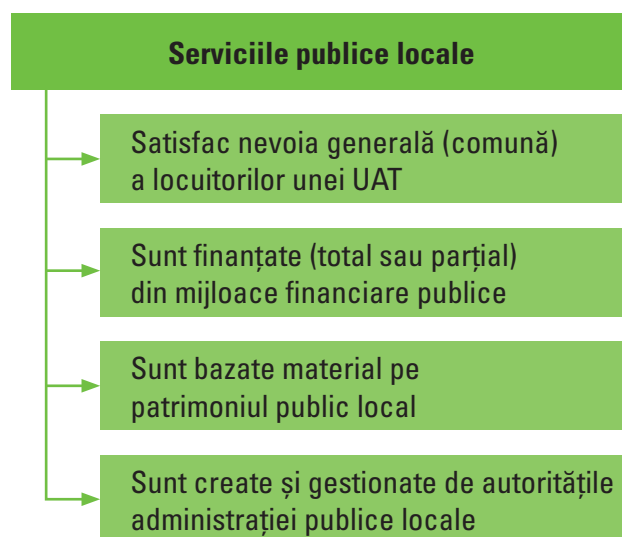
Pentru ca un serviciu să fie considerat serviciu public, acesta trebuie să aibă *toate cele 4 caracteristici*, în caz contrar *nu avem de a face* cu un serviciu public.

Respectiv, raportat la serviciile publice locale, aceste servicii au următoarele caracteristici:

- satisfac o *necesitate generală* a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale (sat, comună, raion, etc.);
- baza financiară pentru prestarea serviciilor este asigurată din *mijloace financiare publice locale (bugete locale)*;
- baza materială pentru prestarea serviciilor este asigurată din *patrimoniul public local* (drumuri, străzi, piețe, parcuri publice, stadioane, terenuri de joacă pentru copii, clădiri, păduri, etc.);
- sunt *organizate direct* de o autoritate a administrației publice locale sau funcționează *sub supravegherea* acesteia.

Schematic, acest lucru poate fi reprezentat după cum urmează:

Figura 1. Caracteristici ale serviciilor publice locale



Sursa: elaborat de autor

1.3 Tipologia serviciilor publice

Realitatea contemporană ne relevă astăzi o diversitate și o complexitate a organizării și funcționării serviciilor publice, ceea ce impune o necesitate a clasificării acestora, iar serviciile publice pot fi clasificate în dependență de diverse criterii.

⁹ Le Grand J. Equality and Choice in Public Services./Social research Vol 73: No 2 : Summer 2006, p. 695

¹⁰ Bovis Ch. H. Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection?/ European Law Journal, Vol. 11, No. 1, January 2005, p. 81

Astfel, în funcție de criteriu – *nivelul de realizare/interesul satisfăcut*, avem:

- *servicii naționale* sau de importanță națională, care sunt organizate la scara întregului teritoriu național (ocuparea forței de muncă, asigurările sociale);
- *servicii locale* (municipale, orășenești, comunale, sătești), organizate la nivelul unei unități administrativ-teritoriale și la care ne vom opri în continuare mai detaliat.

În funcție de *regimul juridic al serviciilor publice* avem:

- *servicii publice administrative* – supuse regimului de drept administrativ, deci public;
- *servicii publice industriale și comerciale* – supuse regimului de drept civil, deci privat.

În general, sunt considerate *servicii publice industriale și comerciale* serviciile organizate în:

1. domeniul de salubritate, distribuția apei, canalizare;
2. domeniul energiei, distribuția electricității;
3. domeniul comunicațiilor, transporturi publice interne și interurbane.

În general, sunt considerate *servicii publice administrative*:

1. serviciile cu caracter exclusiv administrativ pe care autoritățile publice nu le pot încredința altor persoane (protecția civilă, autoritatea tutelară, starea civilă, licențierea transportului);
2. servicii culturale și sportive;
3. servicii de asistență și ajutor social¹¹.

În plus, unii autori mai menționează și *serviciile socio-culturale* (sub forma serviciilor de educație) școli, licee, grădinițe, creșe, protecție socială etc.¹²

După *posibilitatea delegării de gestiune* serviciile publice pot fi:

- servicii monopolizate de stat (exclusive) – care nu pot fi transmise unui subiect din afara sectorului public (emiterea actelor de stare civilă, autorizarea construcțiilor, licențierea transportului).
- servicii publice care pot fi delegate (adică transmise) sectorului privat – transportul.

După *gradul de importanță socială* avem: 1) *servicii obligatorii sau vitale* (aprovizionarea cu energie termică, alimentarea cu apă) și 2) *facultative* (amenajarea de parcuri).

După *frecvența prestației* avem: 1) servicii publice *permanente* (asigurarea cu apă) și 2) servicii publice *sezoniere* (deszăpezirea drumurilor).

Sarcină:

Cugetați și răspundeți la următoarea întrebare: *La ce categorie din cele expuse mai sus pot fi atribuite serviciile publice de gospodărie comunală?*

Răspuns:

În funcție de *nivelul de realizare/interesul satisfăcut*, serviciile publice de gospodărie comunală sunt servicii publice *locale*, pentru că legislația în vigoare îi atribuie acest rol administrației publice locale, conform Legii nr.1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală.

În funcție de *regimul juridic aplicabil*, serviciile publice de gospodărie comunală sunt *servicii industriale – comerciale*, pentru că la prestarea lor se percep tarife, iar în unele cazuri este necesară încheierea unor contracte individuale cu utilizatorul.

În funcție de *importanța socială*, serviciile publice de gospodărie comunală se atribuie la servicii publice *vitale*, deoarece e foarte greu să ne închipuim viața în societate fără acel nivel de confort pe care ni-l conferă aceste servicii.

Studiind experiența Uniunii Europene, putem menționa poziția autorului Wolf Sauter, care în lucrarea „*Public Services in EU Law*”, pornind de la prevederile dreptului european, clasifică serviciile publice în:

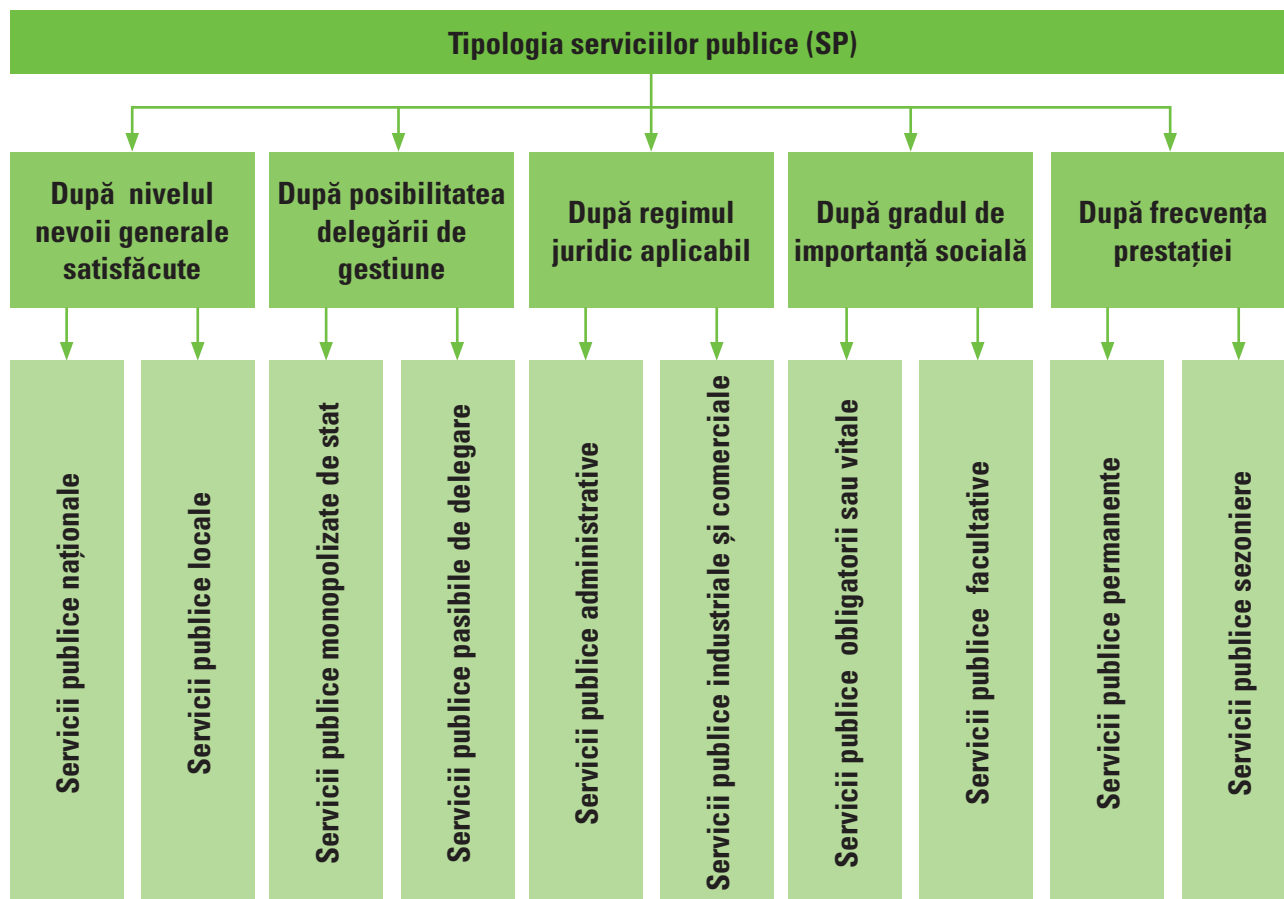
- pe de o parte, „utilitățile” bazate pe infrastructură cum sunt comunicațiile, asigurarea cu energie, transportul,
- iar pe de altă parte – serviciile legate de bunăstare (welfare services), care sunt orientate spre individ, cum sunt serviciile de sănătate, educaționale și cele de asistență socială¹³.

Schematic, tipologia serviciilor publice poate fi reprezentată după cum urmează:

11 Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001, p. 16

12 Manda C. Drept administrativ. București: Victor, 2000, p. 103

13 Sauter W. Public Services in EU Law. Cambridge: University Printing House, 2015



Sursa: elaborat de autor în baza surselor bibliografice existente

La rândul lor, autorii Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie efectuează o clasificare a serviciilor publice, pornind de la prevederile legislației române. Parțial, această clasificare poate fi aplicată și sistemului nostru de organizare și funcționare a serviciilor publice, după cum urmează:¹⁴

1. Servicii publice cu caracter statal

- 1.1 Serviciul de pază
- 1.2 Serviciul public de protecție civilă
- 1.3 Serviciul de autorizare a construcțiilor
- 1.4 Serviciul public de stare civilă

2. Servicii publice edilitare

- 2.1 Servicii publice de gaz și electricitate
- 2.2 Serviciul public de distribuție a energiei termice
- 2.3 Serviciul public de alimentare cu apă și canalizare
- 2.4 Serviciile de transport public local de călători
- 2.5 Serviciul public de întreținere a spațiilor verzi
- 2.6 Serviciile publice de salubritate a localităților
- 2.7 Întreținerea, repararea și exploatarea drumurilor publice

3. Servicii publice comerciale

- 3.1 Organizarea și funcționarea piețelor agroalimentare
- 3.2 Serviciul de exploatare a parcajelor publice
- 3.3 Expunerea firmelor și reclamelor publicitare
- 3.4 Organizarea și funcționarea cimitirelor
- 3.5 Serviciul public de ecarisaj

4. Servicii publice pentru activități culturale

De asemenea, mai putem vorbi și despre serviciile publice de sănătate, educaționale, de comunicații, de urgență 112 etc.

Evident, nu toate serviciile publice enunțate mai sus sunt servicii publice locale. Potrivit autorului Eugenia Ciurac, serviciile publice locale sunt: a) alimentarea cu apă; b) canalizarea și epurarea apelor uzate; c) colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale; d) producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie termică în sistem centralizat; e) salubritatea localităților; f) iluminatul public; g) administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale; h) transportul public local etc.¹⁵

¹⁴ Parlăgi A. Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001, p. 5-6

¹⁵ Ciurac E. Serviciile publice locale în Republica Moldova: probleme și strategii de dezvoltare. În: Administrația publică și buna guvernare. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Editura Institutului de Științe Administrative din Moldova, 2008, p. 209

Exerciții practice

1. Enumerați câteva servicii publice locale care încă nu există, dar sunt necesare în localitatea Dvs.

2. În opinia Dvs., de unde trebuie să pornească înființarea unui serviciu public? Argumentați.

3. Enumerați câteva servicii publice edilitare care există în localitatea Dvs.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Pentru ce există serviciile publice?
2. Care sunt principalele caracteristici care ne permit să identificăm că avem de a face cu un serviciu public?
3. Ce tipuri de servicii publice locale cunoașteți?
4. Care legi de bază reglementează serviciile publice locale?

II. Cugetați și selectați răspunsul corect din mai multe variante propuse.

1. Care din următoarele activități NU pot fi considerate servicii publice:

- a. alimentarea cu apă și canalizarea
- b. întreținerea drumurilor
- c. oficierea serviciului divin la biserică
- d. înregistrarea căsătoriilor
- e. salubritatea localităților
- f. eliberarea actelor de identitate

2. Prin ce se deosebește un serviciu public de unul privat:

- a. satisface o necesitate
- b. este creat de stat
- c. are nevoie de resurse
- d. are nevoie de clienți/utilizatori

Materiale de referință

1. Bovis Ch. H. *Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection?* In: European Law Journal, Vol. 11, No. 1, January 2005
2. Ciumac E. *Serviciile publice locale în Republica Moldova: probleme și strategii de dezvoltare*. În: Administrația publică și buna guvernare. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Editura Institutului de Științe Administrative din Moldova, 2008
3. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015
4. Le Grand J. *Equality and Choice in Public Services*. In: Social research, Summer 2006, Vol 73, no 2
5. Manda C. *Drept administrativ*. București: Victor, 2000
6. Parlagi A., Iftimoaie C. *Serviciile publice locale*. București: Economica, 2001
7. Prisăcaru V. *Tratat de drept administrativ român*. București: All, 1996
8. Profiroiu A. *Pilotajul serviciilor publice*. București: Economica, 2001
9. Sauter W. *Public Services in EU Law*. Cambridge: University Printing House, 2015.
10. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
11. Vasile A. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. București: AllBeck, 2003.
12. *Справочник местного выборного лица*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015

Sesiunea 2

Cadrul normativ și instituțional al organizării serviciilor publice locale

Obiective

- ▶ cunoașterea cadrului normativ de bază care reglementează domeniul serviciilor publice locale;
- ▶ familiarizarea cu cadrul instituțional al organizării serviciilor publice locale;
- ▶ identificarea și analiza rolului autorităților administrației publice locale de nivel unu în organizarea serviciilor publice.

Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice, administrație publică de nivel unu, misiune prestatoare, instituții publice, lege generală, lege specială.

Conținut

2.1 Cadrul normativ al organizării serviciilor publice locale

Data fiind importanța serviciilor publice în societatea contemporană, ele fiind unul din determinantele calității vieții într-o societate, statul este întotdeauna preocupat de legiferarea cât mai completă a acestui domeniu. Mai mult decât atât, pentru realizarea intereselor generale statul reglementează prin lege crearea serviciilor respective, prestate de administrația publică centrală, de reprezentantul Guvernului în teritoriu sau de autoritățile administrației publice locale¹⁶.

Astfel, în Republica Moldova există un sistem de *legi generale*, care reflectă tangențial responsabilitățile autorităților administrației publice pe domenii de servicii (gestiune directă, parteneriate, etc.), cât și *legi speciale*, care reglementează nemijlocit anumite servicii publice. În general, trebuie să evidențiem următoarele legi și acte normative subordonate legii:

- Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr.1, care stipulează că „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui” cuprinzând un set de condiții, precum și „serviciile sociale necesare” (art.47, al. (1))
- 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

- 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
- Legea Republicii Moldova cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246 din 23.11.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.12.2017, nr. 441-450
- Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat nr.179-XVI din 10.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.09.2008, nr.165-166/605
- Legea Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.07.2018, nr.309-320
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr.126 din 15.03.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.04.2023, nr.130-133.
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, nr.966 din 09.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.265-276.

Totodată, pot fi evidențiate și câteva *acte normative speciale*, care reglementează domenii specifice, legate de servicii publice concrete, de ex.:

¹⁶ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. București: Nemira, 1996, p. 84

- 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
- 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
- Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile sociale, nr.123 din 18.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.09.2010, nr.155-158
- Legea Republicii Moldova cu privire la biblioteci, nr. 160 din 20.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.2017, nr.301-315
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1006 din 13.09.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.04.2004, nr.83-90.

2.2.1 Cadrul normativ al organizării serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare

Potrivit legislației în vigoare, și anume Legii Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013, „serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare cuprinde totalitatea activităților de utilitate publică și de interes economic și social general efectuate în scopul captării, tratării, transportului, înmagazinării și distribuirii apei potabile sau tehnologice la toți consumatorii de pe teritoriul unei sau al mai multor localități, precum și în scopul colectării, transportului, epurării și evacuării apelor uzate. Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare se înființează, se organizează și se administrează de către autoritățile administrației publice locale pentru satisfacerea necesităților colectivităților locale. La organizarea, funcționarea și dezvoltarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, interesul general al localităților și al cetățenilor este prioritar”¹⁷. În localitățile rurale se poate organiza, după caz, doar serviciul public de alimentare cu apă, cu condiția asigurării colectării apelor uzate prin sisteme individuale.

2.2.2 Cadrul normativ al organizării serviciilor publice de salubritate

Dat fiind faptul că o lege specială privind serviciile publice de salubritate în Republica Moldova nu există, drept temei juridic ne servește Legea nr.1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală, unde în lista serviciilor publice considerate „de gospodărie comunală” se include „salubritatea, înverzirea localităților”.

Totodată, începând cu anul 2016 în statul nostru se aplică prevederile Legii nr. 206/2016 privind deșeurile, care stabilește cadrul general de organizare și gestionare a deșeurilor, precum și responsabilitățile administrației publice locale în domeniu, care vor fi analizate în compartimentele viitoare ale acestui ghid.

Nu în ultimul rând, trebuie să menționăm actele normative subordonate legii, și anume hotărârile de Guvern. Astfel, un important document strategic în acest sens este Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, în care se analizează situația existentă în domeniu și anume: „actualmente, situația populației rurale, preponderent din satele mici, este precară, cu puține perspective economice și acces dificil la serviciile publice relevante, inclusiv în domeniul salubrității teritoriilor, colectării și depozitării deșeurilor. Din aceste considerente problema gestionării deșeurilor în localitățile rurale este și mai acută în lipsa serviciilor de salubritate”¹⁸. Ulterior, în Strategie se reflectă responsabilitățile autorităților administrației publice locale în asigurarea colectării și transportării deșeurilor menajere solide, care revin serviciilor de salubritate, care la rândul lor activează preponderent în localitățile urbane și doar în unele localități rurale. Pe de altă parte, rolul principal în administrarea deșeurilor la nivel local revine autorităților administrației publice locale, iar rezultatele privind colectarea și eliminarea deșeurilor depind în mare măsură de capacitatea acestora de a organiza acest lucru, de modalitatea de implicare a agenților economici și a societății civile în acumularea resurselor financiare¹⁹.

Totodată, Strategia prevede responsabilități ale administrației publice locale de organizare a serviciilor locale de salubritate: „autoritățile administrației publice locale au rolul de implementare a legislației adoptate, inclusiv în organizarea gestionării

17 Art. 3 al Legii 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

18 Pct. 4 al Anexei la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, nr.248 din 10.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.04.2013, nr.82

19 Pct. 2 al Anexei la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, nr.248 din 10.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.04.2013, nr. 82

deșeurilor, prin eforturile comune ale autorităților la nivel regional în soluționarea problemelor asociate cu gestionarea deșeurilor, precum și prin crearea sistemelor integrate de management al deșeurilor”²⁰.

2.2 Rolul documentelor de planificare strategică națională, regională și locală în organizarea serviciilor publice locale.

Rolul documentelor de planificare strategică națională în organizarea serviciilor publice locale.

Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 au fost principalele documente de politici care au stabilit obiectivele, prioritățile și acțiunile de reformare a administrației publice în ultimii ani în Republica Moldova, promovând o abordare integrată a reformei administrației publice centrale și locale.

Conform Strategiei citate, Guvernul s-a angajat în acel moment în implementarea reformei administrației publice, cu scopul de a consolida administrația publică atât la nivel național, cât și la nivel local. Obiectivul general a fost de a constitui o administrație publică modernă, eficientă, profesionistă, orientată

spre furnizarea de servicii publice de înaltă calitate, conform nevoilor și așteptărilor cetățenilor, entităților sociale și economice. Pentru atingerea acestui obiectiv general au fost planificate acțiuni și activități specifice în două faze ale procesului de reformă: din 2016 până în 2018 și din 2019 până în 2020. Aceste două faze trebuiau implementate în conformitate cu acțiunile etapizate. Însă, doar primul Plan a fost aprobat oficial de Guvern – pentru 2016-2018²¹.

În ceea ce privește situația curentă, unul din cele mai importante și actuale documente strategice care reflectă tangențial și serviciile publice este *Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030*, concentrată pe serviciile publice electronice, precum și pe amalgamarea teritorială voluntară, astfel autoritățile publice noi create fiind capabile de a furniza servicii publice de calitate.

Un alt document strategic care reglementează domeniul de interes este Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, precum și Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028, care se concentrează pe necesitățile de accelerare a dezvoltării utilităților publice, după cum urmează:

Tabelul 3. Necesitățile de accelerare a dezvoltării utilităților publice²²
(denumire în dreptul european a serviciilor de gospodărie comună – n.n.)

Nr. crt.	Indicatori	Ținta SND „Moldova 2030” pentru anul 2026	Situația în 2020 pe regiuni de dezvoltare			
			Nord	Centru	Sud	UTA Găgăuzia
1.	Rata de conectare a populației la rețeaua publică de alimentare cu apă	85%	54,5%	65,5%	77,8%	81%
2.	Rata de conectare a populației la rețeaua publică de canalizare	75%	20,9%	11,6%	14,2%	18%
3.	Rata de conectare a populației la servicii de colectare a deșeurilor municipale	60%	30,9% în anul 2017 (conform Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”)			

Sursa: Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028, pct. 2.1.

²⁰ Pct. 3 al Anexei la Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, nr.248 din 10.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.04.2013, nr.82

²¹ Pct. 48 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr.126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.04.2023, nr.130-133

²² Pct. 2.1 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028, nr. 40 din 26.01.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.04.2022, nr. 88-95

Rolul documentelor de planificare strategică regională în organizarea serviciilor publice locale.

Ne vom opri în special asupra Strategiilor regionale de dezvoltare. Astfel, Strategiile de dezvoltare regională reprezintă documente de politici pe termen mediu, elaborate în baza prevederilor legislației în vigoare a Republicii Moldova și conform cadrului strategic în domeniul dezvoltării regionale. Ne interesează în special:

1. Strategia de Dezvoltare Regională Nord (2016-2020)²³
2. Strategia de Dezvoltare Regională. Regiunea de Dezvoltare Sud (2016-2020)²⁴
3. Strategia de Dezvoltare Regională Centru (2016-2020). „Pentru o regiune competitivă”²⁵
4. Strategia de Dezvoltare Regională. Regiunea de Dezvoltare UTA Găgăuzia 2017-2020²⁶.

Este de menționat, că la momentul actualizării acestui curs (noiembrie 2024) aceste strategii, deși elaborate pentru perioada 2016-2020, rămân în vigoare, nefiind nici abrogate și nici modificate.

Toate strategiile includ anumite obiective specifice (priorități), dintre care în mod deosebit ne interesează obiectivul specific 1 – „Asigurarea accesului la servicii și utilități (*utilități – denumire modernă a serviciilor de gospodărie comunală, n.n.*) publice calitative”. Măsurile care pot contribui la realizarea obiectivului dat sunt:

Măsura 1.1. Modernizarea, extinderea și regionalizarea serviciilor de aprovizionare cu apă și canalizare.

Măsura 1.2. Reabilitarea și modernizarea drumurilor regionale și locale.

Măsura 1.3. Dezvoltarea sistemelor de management integrat al deșeurilor solide.

Măsura 1.4. Sporirea eficienței energetice a clădirilor și spațiilor publice²⁷.

Rolul documentelor de planificare strategică locală în organizarea serviciilor publice locale.

Pentru a asigura realizarea documentelor strategice naționale și regionale în unitățile administrativ-teritoriale, este necesară transpunerea lor în strategii locale. Evident, nu ne propunem să analizăm toate strategiile locale. Am selectat aleatoriu Strategia de dezvoltare socio-economică a raionului Leova pentru perioada anilor 2021-2028, care își propune regionalizarea serviciilor raionale în diferite domenii, pentru a asigura accesul populației la servicii publice de calitate și a crește eficiența acestora. Totodată, sunt elaborate măsuri pentru dezvoltarea serviciilor publice locale, inclusiv:

- asigurarea serviciilor de alimentare cu apă și canalizare;
- remedierea infrastructurii de transport;
- extinderea sistemelor de iluminat public stradal;
- consolidarea sistemului de management al deșeurilor²⁸.

În concluzie, menționăm că serviciile publice se regăsesc actualmente în toate documentele strategice naționale, regionale sau locale, primul obiectiv declarat și inclus pe listă fiind întotdeauna asigurarea accesului la servicii publice calitative. Totuși, trebuie să menționăm că strategiile abordează oarecum restrictiv noțiunea de servicii publice, axându-se prioritar doar pe trei tipuri de servicii publice – asigurare cu apă și canalizare, salubritate și întreținere a drumurilor, nefiind indicate acțiuni strategice concrete și prioritizate pentru alte tipuri de servicii publice locale (de ex., transport, iluminat stradal, întreținere cimitire, etc.)

²³ Strategia de Dezvoltare Regională Nord (2016-2020), http://www.adrnord.md/public/files/strategii/SDR_Nord_2016-2020_actualizat_2018.pdf

²⁴ Strategia de Dezvoltare Regională. Regiunea de Dezvoltare Sud (2016-2020), <http://www.adrsud.md/libview.php?l=ro&idc=692&id=3120&t=Planificare-i-programare-regionala/Strategii-i-planuri-regionale/Strategia-de-Dezvoltare-Regionala-Sud-2016-2020>

²⁵ Strategia de Dezvoltare Regională Centru (2016-2020), <http://www.adrcentru.md/pageview.php?l=ro&idc=540&t=Planificare-i-programare-regionala/Strategii-i-programe-regionale&>

²⁶ Strategia de Dezvoltare Regională. Regiunea de Dezvoltare UTA Găgăuzia 2017-2020, http://www.adrgagauzia.md/public/files/ADR_UTAG/SDR_UTAG_2017-2020_RO.pdf

²⁷ Strategia de Dezvoltare Regională. Regiunea de Dezvoltare Sud (2016-2020), <http://www.adrsud.md/libview.php?l=ro&idc=692&id=3120&t=Planificare-i-programare-regionala/Strategii-i-planuri-regionale/Strategia-de-Dezvoltare-Regionala-Sud-2016-2020>

²⁸ Strategia de dezvoltare socio-economică a raionului Leova pentru perioada anilor 2021-2028, http://www.leova.md/media/files/files/strategia_de_dezvoltare_a_raionului_leova_4982128.pdf

2.3 Noi perspective pentru serviciile publice locale în contextul Strategiei de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030

În anul 2023 a fost aprobată noua *Strategie de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030*, concentrată pe serviciile publice electronice, precum și pe amalgamarea teritorială voluntară, astfel autoritățile publice noi create fiind capabile de a furniza servicii publice de calitate.

Potrivit acestei Strategii, capacitatea instituțională a administrației publice locale va crește semnificativ prin utilizarea unor mecanisme de consolidare cum ar fi: amalgamarea teritorială voluntară și cooperarea intercomunală, astfel încât fragmentarea excesivă de astăzi să fie în mare măsură depășită și autoritățile publice locale să fie capabile să furnizeze servicii publice de calitate, adecvate cerințelor cetățenilor și accesibile lor²⁹.

Prin *amalgamare*, în sensul prezentului Ghid, înțelegem comasarea a două sau mai multe sate ori comune într-o singură comună, având un singur set de autorități locale – adică un singur consiliu local și un singur primar. La momentul implementării prezentului curs, populația Republicii Moldova are o atitudine rezervată față de amalgamare, motivul principal fiind lipsa de claritate privind dezvoltarea altor localități decât localitatea-reședință (numită în legislație *centru administrativ*).

Strategia de reformă prevede însă anumite criterii de selectare a centrului administrativ, dintre care unul din cele mai importante criterii este *prezența anumitor servicii publice locale*, și anume – „*numărul de servicii publice esențiale/numărul de beneficiari (apă potabilă, canalizare, colectarea deșeurilor menajere, drumuri locale asfaltate) – pondere 25%*”.

La momentul actual, amalgamarea în Republica Moldova este una voluntară, până în 2026. Nu este clar ce va fi după 2026, dar în alte țări următoarea etapă firească a amalgamării voluntare a fost cea obligatorie sau normativă. În atare condiții, amalgamarea localităților se face prin decizia autorităților centrale ale statului.

Din cele expuse mai sus, o concluzie se impune prioritar – autoritățile locale care doresc să supraviețuiască procedurii de amalgamare și să

rămână în calitate de centru administrativ trebuie să se preocupe prioritar de următoarele servicii publice locale: alimentarea cu apă, canalizarea, colectarea deșeurilor și întreținerea drumurilor locale.

Prevederile Strategiei de Reformă sunt completate de Legea nr.225/2023 privind amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, care stipulează că vor fi selectate drept centru administrativ „unitățile administrativ-teritoriale cu cel mai înalt nivel de conectare a locuitorilor la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare”, reducându-se astfel serviciile necesare pentru a fi selectat drept centru administrativ la un singur serviciu. *Și anume acest serviciu (de alimentare cu apă și de canalizare) ar trebui să devină preocuparea majoră a autorităților locale până în 2026.*

2.4 Cadrul instituțional al organizării serviciilor publice locale.

În ceea ce privește *cadrul instituțional al organizării serviciilor publice locale*, trebuie să menționăm că acestea pot fi prestate nemijlocit de *autoritățile administrației publice locale* (de ex., autoritatea tutelară), fie de *instituții publice* aflate în subordinea autorităților administrației publice locale (servicii de educație timpurie), fie de *regii locale* (de ex., servicii de transport sau de salubritate). În continuare vom descifra detaliat toate aceste elemente ale cadrului instituțional.

2.5 Rolul administrației publice în organizarea serviciilor publice.

Responsabilitatea administrației publice de a crea și gestiona servicii publice se numește *misiune prestatoare*.

Însă, nu întotdeauna administrația publică a fost percepută prin prisma acestei misiuni. Mult timp, administrația publică era percepută exclusiv *cu sensul de putere publică, adică de un sistem de autorități care pot face uz de prerogativele puterii de stat*.

Actualmente, însă, administrația publică este percepută nu atât ca putere, ci ca *prestator*. În acest sens se pronunță și autorul Ioan Solomon, care menționează că „într-un stat democratic, de drept, principala activitate a administrației nu este controlul, decizia, ordinul, ci prestația și serviciile oferite colectivității.”³⁰

29 Pct. 221 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr.126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.04.2023, nr.130-133

30 Solomon I. Managementul public și serviciile publice. În: Perpetua Misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p.307

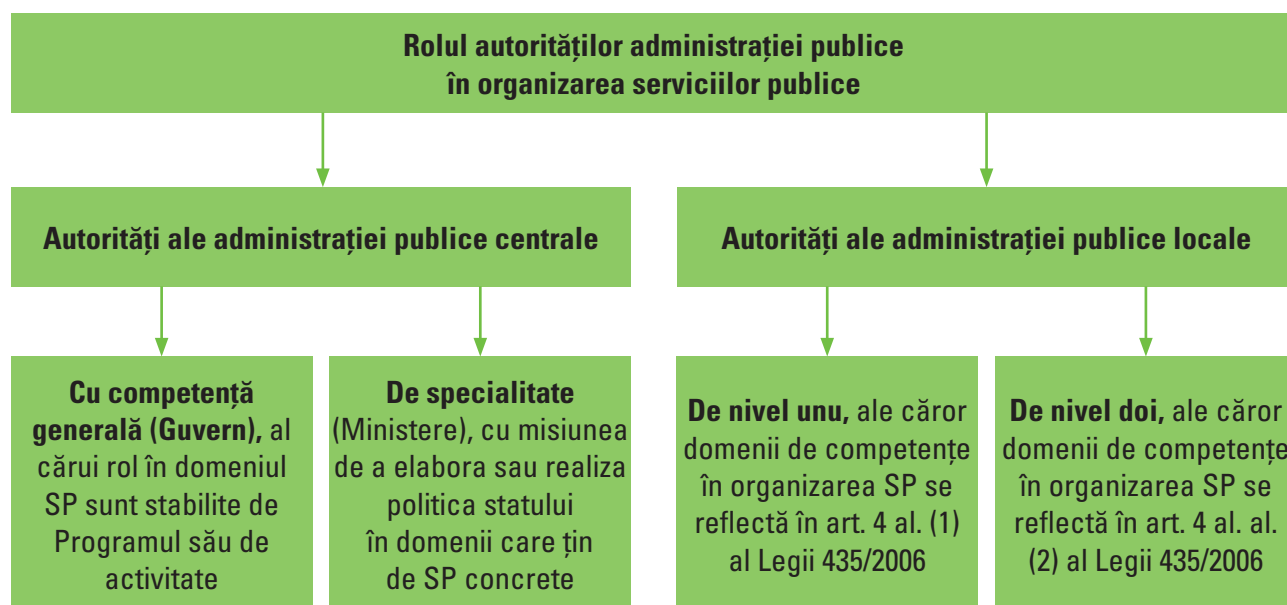
De ce actualmente anume misiunea prestatoare capătă o importanță deosebită? Pentru că, pentru cetățeni, *anume serviciile publice sunt rezultatul așteptat al activității administrației publice*.

Deci, *administrația publică e percepută astăzi ca un prestator, și nu ca o putere birocratică, iar cetățeanul e perceput ca un utilizator, și nu ca un administrat*. Din acest motiv, misiunea prestatoare a administrației publice devine primordială, iar la nivelul unei unități administrativ-teritoriale, această misiune îi revine administrației publice locale. Anume ea este cea

mai aproape de cetățeni, și astfel, cunoaște cel mai bine necesitățile acestora, pe care și urmează să le satisfacă prin organizarea de servicii publice.

Am menționat anterior că administrația publică în Republica Moldova este organizată în autorități ale administrației publice centrale și locale, iar responsabilitățile acestor autorități în domeniul serviciilor publice diferă substanțial. Schematic, acest lucru poate fi evidențiat în figura ce urmează.

Figura 3. Rolul autorităților administrației publice în organizarea serviciilor publice



Sursa: elaborat de autor în baza cadrului normativ existent

Observăm, că această diferențiere a rolului central/local nu este caracteristică doar Republicii Moldova; ea poate fi observată și în alte state, similară fiind și analiza rolului acestor autorități de nivel diferit în literatura de specialitate.

De exemplu, potrivit opiniei autorului Veith Mehde, „În timp ce *administrația publică centrală* poartă responsabilitate pentru direcțiile de dezvoltare ale națiunii în ansamblu, *administrația publică locală* e preocupată mai ales de serviciile publice care îi afectează pe cetățeni în viața lor cotidiană, indiferent dacă e vorba întreținerea drumurilor, sau oferirea serviciilor de agrement. Astfel, de la autoritățile locale, mult mai mult decât de la cele centrale, se așteaptă să asigure un sistem de activitate cât mai aproape și mai accesibil pentru cetățenii din localitate.”³¹

Poziția doctrinei este completată în statul nostru și cu anumite prevederi normative. Organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede: „*Serviciile publice locale, municipale și raionale se instituie, respectiv, de către consiliul local, municipal și raional la propunerea primarului, primarului general și a președintelui de raion în domeniile proprii de activitate ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea, în limitele mijloacelor financiare disponibile.*”

Totuși, considerăm că formularea „se organizează în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea” (deci, în Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, art. 4), nu este cea mai potrivită, dat fiind faptul că serviciile publice ar trebui înființate în unitățile administrativ-teritoriale

31 Mehde V. Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms/ Blakwell: Law & Policy, Vol. 28, No. 2, April 2006, p. 164

pornind de la *necesitatea locală* – pe care doar autoritățile locale o pot cunoaște cel mai bine – și nu în conformitate cu o listă aprobată de autoritățile centrale ale statului, lucru care omogenizează necesitățile din teritoriu, ignorând specificul local.

În acest sens, considerăm mai reușită formularea propusă în art. 80 al Legii privind administrația publică locală nr.123 din 18.03.2003 (actualmente abrogată), care prevedea: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în principalele domenii de activitate, *potrivit specificului și necesităților locale*, în limita mijloacelor financiare de care dispune”.

Totodată, considerăm necesar de a menționa afirmația autorilor Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie: „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv a consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică a primarului”³². Primarul este, astfel, cel care determină ce fel de servicii publice sunt necesare populației și propune consiliului local crearea serviciilor publice respective. Desigur, că lista acestor servicii primarul o propune în rezultatul chestionării populației, hotărârilor adunărilor generale, întâlnirilor cu populația, conlucrărilor cu consilierii din consiliul local și cu organizațiile neguvernamentale etc.³³ De asemenea, „e nevoie de priorizat înființarea de servicii publice pentru a reflecta mai bine cererea locală”.³⁴

Pornind de la cadrul normativ existent, vom analiza rolul fiecărei autorități a administrației publice locale în domeniul serviciilor publice.

Rolul administrației publice de nivelul unu în organizarea serviciilor publice

Potrivit legislației Republicii Moldova, autoritățile administrației publice de nivelul unu sunt cele care activează pe teritoriul satului, comunei, orașului sau municipiului și care pot fi: deliberative – care decid, și anume *consiliile locale* și executive, care execută, și anume *primarii*.

Potrivit legislației în vigoare (art. 14 a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală), *consiliul local* are următoarele competențe:

- decide înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală;

- decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale și de agrement de interes local;
- decide, în condițiile legii, înființarea întreprinderilor municipale;
- decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun;
- decide, după caz, delegarea competenței de aprobare a tarifelor pentru serviciile publice de gospodărie comunală către asociațiile de dezvoltare intercomunitară;
- aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;
- aprobă, conform necesităților comunității, programe de dezvoltare a serviciilor sociale;
- aprobă, în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine, cu excepția tarifelor pentru serviciile publice de alimentare cu energie termică și de alimentare cu apă tehnologică;
- contribuie la organizarea de activități culturale, artistice, sportive și de agrement de interes local; înființează și organizează târguri, piețe, parcuri și locuri de distracție și agrement, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora;
- asigură, susține și dezvoltă serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat prin realizarea competențelor atribuite de Legea nr.160/2017 cu privire la biblioteci;
- contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială,
- audiază dările de seamă și informațiile conducătorilor de întreprinderi municipale și instituții publice din subordine.

³² Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale, p. 20

³³ Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001, p. 82

³⁴ Lall S. V. Lundberg M. What are public services worth, and to whom? Non-parametric estimation of capitalization in Pune/ Journal of Housing Economics; Mar2008, Vol. 17 Issue 1, p. 34-61

Primarul, la rândul său, este responsabil de următoarele³⁵:

- numește, stabilește atribuțiile și încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională;
- exercită, în condițiile legii, supravegherea activităților din târguri, piețe, oboare, parcuri, spații verzi, locuri de distracție și agrement și ia măsuri operative pentru buna lor funcționare;
- propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală;
- organizează, în limita resurselor disponibile, studii privind tipurile de servicii sociale necesare comunității, elaborează și propune spre aprobare consiliului local, conform necesităților stabilite, programe de dezvoltare a serviciilor sociale;
- conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social;
- asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor, și serviciilor de interes public local pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;
- eliberează autorizațiile prevăzute de lege;
- asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat;
- asigură monitorizarea și controlul realizării proiectelor de parteneriat public-privat în care autoritatea administrației publice locale participă în calitate de partener public;
- coordonează activitatea de asistență socială privind copiii, persoanele în etate, persoanele cu dizabilități, familiile cu mulți copii, familiile afectate de violență intrafamilială, alte categorii de persoane socialmente vulnerabile, sprijină activitatea asociațiilor obștești de utilitate pu-

blică din teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului).

Activitatea autorităților publice locale în organizarea serviciilor publice pentru colectivitate trebuie să devină cu adevărat o activitate comună a consiliului local și a primarului, deoarece în urma colaborării autorității deliberative și autorității executive are de câștigat populația din sat, comună, oraș, municipiu³⁶.

În conformitate cu literatura de specialitate, fiecare comună trebuie să dispună de următoarele servicii:

- Stare civilă și autoritate tutelară
- Asistență socială
- Amenajarea teritoriului și salubritatea
- Învățământul
- Instituțiile medicale
- Amenajarea cimetirelor
- Asigurarea cu apă potabilă
- Servicii antiincendiere
- Întreținerea drumurilor de importanță locală³⁷.

Este clar că, nu fiecare autoritate a administrației publice locale este în stare să asigure toate serviciile menționate mai sus. Dimpotrivă, aceste servicii există în special la nivel de oraș sau municipiu. În ceea ce privește administrația publică locală din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul unu, regretatul autor Tudor Deliu menționează: „Actualmente autoritățile administrației publice locale din sate (comune) pot de sinistător efectua doar niște servicii de stare civilă (înregistrarea nașterii, căsătoriei, decesului) în rest, când e vorba de menținerea drumurilor publice, iluminarea străzilor, aprovizionarea cu apă, canalizare etc. aproape că sunt cu mâinile legate din lipsa de finanțe și, cu atât mai mult, că în teritoriu nu există instituții publice, regii autonome de interes public, care să se ocupe nemijlocit de prestarea acestor servicii.”³⁸

Care ar fi, deci, soluția acestei probleme? La înființarea unui serviciu public, consiliul local ar putea:

1. să-l înființeze la autogestiune, adică să nu cheltuiască resurse din bugetul local pentru serviciu, punându-l în situația să-și obțină singur resursele necesare din operațiunile efectuate;
2. să-l concesioneze sau să-l transmită în parteneriat public-privat unui subiect din sectorul privat

35 Globu N. Locul și rolul administrației publice locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice În: *Administrarea publică, revistă metodică științifică*, 2007, nr.1-2, p. 192

36 Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici*. p. 84

37 Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice*. Chișinău: Tish, 1999, p. 24

38 Deliu T. *Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale*. În: *Administrarea publică, revistă metodică științifică*, 2003, nr.1, p.15

(situație pe care urmează să o examinăm în modulul următor);

3. să-l creeze prin asocierea a 2-3 comune (situație numită *cooperare intercomunală/intercomunitară* pe care urmează să o examinăm în modulul următor);
4. să-l creeze cu implicarea resurselor cetățenilor (numite *contribuție a comunității*) sau cu implicarea organizațiilor neguvernamentale (situație numită *parteneriat public-asociativ* pe care urmează să o examinăm în modulul următor).

Am menționat deja că *înființarea* acestor servicii reprezintă responsabilitatea comună a consiliului și primarului. Referitor la *desființarea* serviciilor publice este necesară respectarea principiului „actului contrar”, potrivit căruia *doar autoritatea publică care a înființat un serviciu îl poate desființa*.

Generalizând, putem menționa că indiferent dacă este vorba despre autoritățile administrației publice – sătești, comunale, orașenești – rolul acestora în domeniul organizării serviciilor publice locale este reglementat după principiile general recunoscute. De competența autorităților deliberative ține înființarea, stabilirea normelor și tarifelor, după caz – desființarea serviciilor, iar de competența autorităților executive – conducerea, coordonarea, controlul activității acestora cu informarea respectivă a autorității deliberative. Totodată, putem observa că autoritățile administrației publice de nivelul unu au în responsabilitatea lor anumite categorii specifice de servicii publice, pe care nu le observăm la nivelul doi și care țin de cele mai de bază necesități ale cetățenilor: de confort, de siguranță, de ajutor etc. Aceasta e perfect logic, pentru că administrația publică locală se află spațial cel mai aproape de cetățean, motiv din care ar trebui să satisfacă cele mai de bază necesități.

2.5.1 Rolul administrației publice locale în organizarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare

Potrivit Legii Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013, autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi:

- elaborează și implementează planuri proprii de dezvoltare și de funcționare, pe termen scurt, mediu și lung, a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare în conformitate cu

planurile urbanistice generale, cu programele de dezvoltare social-economică a unității administrativ-teritoriale, precum și potrivit angajamentelor internaționale în domeniul de protecție a mediului;

- înființează, organizează, coordonează, monitorizează și controlează funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;
- aprobă tarifele pentru serviciul public de alimentare cu apă potabilă, de canalizare și/sau de epurare a apelor uzate și pentru serviciile auxiliare furnizate de către operatori consumatorilor, calculate în conformitate cu metodologiile elaborate și aprobate de către ANRE (Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică);
- administrează sistemul public de alimentare cu apă și de canalizare ca parte a infrastructurii tehnico-edilitare a unităților administrativ-teritoriale respective;
- elaborează Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;
- decid asocierea unităților administrativ-teritoriale în vederea înființării și organizării serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare și a încurajării investițiilor în sistemele publice de alimentare cu apă și de canalizare;
- delegă gestiunea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare și a bunurilor publice corespunzătoare conform legislației în vigoare;
- participă cu mijloace financiare și/sau cu bunuri la constituirea patrimoniului operatorilor pentru realizarea de lucrări și pentru furnizarea/prestarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;
- asigură alimentarea cu apă, precum și serviciul de canalizare în situații excepționale;
- alocă compensații pentru unele categorii de consumatori casnici considerați vulnerabili, în modul și în condițiile stabilite de lege;
- aprobă studiul de fezabilitate privind reabilitarea și extinderea sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare;
- aprobă indicatorii de performanță ai serviciului în conformitate cu Regulamentul-cadru cu privire la indicatorii de performanță ai serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, elaborat și aprobat de ANRE³⁹.

39 Art. 8 al Legii 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

2.5.2 Rolul administrației publice locale în organizarea serviciilor publice de salubritate

Potrivit Legii Republicii Moldova privind deșeurile, autoritățile administrației publice locale, în limita resurselor financiare aprobate în acest scop de către consiliul local pe anul bugetar respectiv, realizează următoarele activități:

- a. crearea unui sistem eficient de colectare, de asigurare etapizată a condițiilor pentru colectare separată și de transportare a deșeurilor și stabilirea modului de funcționare a acestuia;
- b. alocarea terenurilor necesare pentru colectarea separată a deșeurilor, dotarea acestora cu containere specifice tipurilor de deșeuri, precum și funcționalitatea acestora;
- c. amenajarea unor spații speciale pentru depozitarea deșeurilor colectate separat, dimensionate corespunzător (potrivit acestei legi, se colectează separat următoarele deșeuri: hârtie, sticlă, metal și plastic);
- d. depozitarea deșeurilor municipale doar în locurile special amenajate în corespundere cu documentația de urbanism;
- e. evidența datelor și informațiilor privind deșeurile și gestionarea deșeurilor municipale colectate de la populație, de la unitățile comerciale și instituții, în bază de contract.⁴⁰

Totodată, autoritățile administrației publice locale contribuie, în limitele competențelor prevăzute de prezenta lege, la stabilirea unui sistem de management integrat al deșeurilor la nivel regional și asigură cooperarea regională în vederea constituirii asociațiilor de dezvoltare intercomunitară de management al deșeurilor.

De asemenea, autoritățile administrației publice locale elaborează, evaluează, revizuiesc și aprobă Programele locale de gestionare a deșeurilor, inclusiv programele de prevenire a generării deșeurilor, în termen de un an de la data aprobării Programului național pentru gestionarea deșeurilor.⁴¹

2.6 Prestatorii de servicii publice locale

Pornind de la ultimele modificări ale legislației, menționăm că se schimbă totodată și statutul prestatorului de servicii. Dacă în sensul Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică acesta putea fi orice autoritate publică, în sensul legislației actuale un prestator de servicii publice locale poate fi oricare dintre următoarele entități⁴²:

- autoritate a administrației publice locale care prestează servicii publice în domeniile proprii de activitate, instituție publică de interes local sau întreprindere municipală în care autoritatea administrației publice locale deține calitatea de fondator, precum și
- persoană juridică de drept privat care, în limita competențelor delegate în conformitate cu actele normative, prestează servicii publice.

Generalizând, putem menționa că legislația actuală nu restrânge noțiunea de prestator de servicii publice locale doar la o autoritate sau instituție publică, dar include în această categorie și persoane juridice de drept privat (firme private) care obțin competența de gestiune a unor servicii publice locale prin delegare de gestiune, care urmează a fi studiată în modulul următor.

40 Art. 11 al Legii Republicii Moldova privind deșeurile nr.209 din 29.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2016, nr.459-471

41 Art. 37 al Legii Republicii Moldova privind deșeurile nr.209 din 29.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2016, nr.459-471

42 Art. 2 al Legii Republicii Moldova cu privire la serviciile publice nr.234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr.34-38

Exerciții practice

1. Enumerați și descrieți documentele de planificare strategică care există în localitatea Dvs., din perspectiva componentelor care țin de serviciile publice locale.

2. Analizați cum în localitatea Dvs. autoritățile administrației publice locale își realizează misiunea lor prestatoare.

3. Identificați câteva exemple de succes de organizare a serviciilor publice locale în localitatea Dvs.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Care legi de bază reglementează domeniul serviciilor publice locale?
2. Ce înțelegem prin misiune prestatoare a administrației publice locale?
3. Care sunt competențele și atribuțiile autorităților deliberative și executive ale administrației publice locale de nivel unu în organizarea serviciilor publice?

II. Cugetați și selectați răspunsul GREȘIT din mai multe variante propuse.

1. Potrivit art. 73 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, serviciile publice se instituie:

1. de consiliul local;
2. la propunerea primarului localității;
3. în domeniile proprii de activitate ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea;
4. ținându-se cont de necesitățile populației;
5. în limitele mijloacelor financiare disponibile.

2. Unele din competențele consiliului local în domeniul organizării serviciilor publice sunt:

1. înființează (desființează) servicii publice;
2. aprobă organigrama și statele de personal;
3. aprobă norme specifice și tarife;
4. asigură funcționarea serviciului de stare civilă și autoritate tutelară în teritoriu;
5. controlează activitatea serviciilor publice.

Materiale de referință

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028, nr.40 din 26.01.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.04.2022, nr.88-95
2. Deliu T. *Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale*. În: Administrarea publică, revistă metodică-științifică, 2003, nr.1
3. Globu N. *Locul și rolul administrației publice locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice*. În: Administrarea publică, revistă metodică-științifică, 2007, nr.1-2
4. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice*. Chișinău: Tish, 1999
5. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici*. Chișinău: Tish, 2001
6. Nemerenco V. *Administrația municipiului Chișinău. Model european*. Chișinău: Prut Internațional, 2009
7. Paladi I. *Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean*. În: Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. Materialele Conferinței internaționale din 19 mai 1998. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998
8. Parlagi A., Iftimoaie C. *Serviciile publice locale*. București: Economica, 2001
9. Solomon I. *Managementul public și serviciile publice*. În: Perpetua Misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014
10. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021

MODULUL II.

GESTIUNEA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

Sesiunea 3

Considerațiuni generale privind gestiunea serviciilor publice

📌 Obiective

- ▶ cunoașterea generală a modalităților de gestiune a serviciilor publice locale;
- ▶ cunoașterea esenței și specificului gestiunii directe a serviciilor publice locale;
- ▶ analiza unor exemple de succes în domeniul gestiunii directe a serviciilor publice locale.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

Servicii publice, administrație publică locală, gestiune, opțiuni, decizie, gestiune directă, avantaje, dezavantaje, înființare, desființare

📖 Conținut

3.1 Modalități de gestiune a serviciilor publice. Aspecte generale.

Înființarea unui serviciu public local este întotdeauna de competența administrației publice locale, și anume a autorității deliberative locale (consiliu).

În ceea ce privește conducerea lui curentă, administrarea lui cotidiană, ceea ce în limbaj administrativ numim *gestiune*, administrația publică are două opțiuni: 1) îl poate gestiona ea singură, sau 2) poate încredința această responsabilitate altcuiva, situație numită *delegare* în limbaj managerial.

Altfel spus, un serviciu public poate fi gestionat sub trei forme:

1. *Gestiunea directă* – reprezentată în acele situații în care colectivitatea locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea înseși serviciul public sau îl transferă unei instituții aflate în subordinea sa.

2. *Gestiunea indirectă (delegată)* – reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat. În acest sens, un serviciu public poate fi concesi-onat sau gestionat prin parteneriat public-privat.
3. *Gestiunea semidirectă* – reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată.⁴³

Alegerea formei de gestiune a serviciilor publice se face prin decizia autorităților administrației publice locale, în funcție de natura serviciului, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor publice.

În Republica Moldova, cadrul normativ al gestionării serviciilor publice (sau, mai exact, a unei categorii specifice a acestora – serviciile publice de gospodărie

43 Alexandru I., Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000, p. 102

comunală) este stabilit prin Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, care prevede că gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală se organizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune indirectă sau delegată prin contract de parteneriat public-privat.

Important este să conștientizăm că alegerea formei de gestiune a oricărui serviciu public e o decizie exclusivă a administrației publice, iar legislația îi permite alegerea între modalitățile directe sau indirecte de gestiune. Criteriul principal la luarea deciziei de gestiune trebuie să fie interesul cetățeanului, iar practica a demonstrat că ambele modalități pot fi atât eficiente, cât și ineficiente – în dependență de situație.

3.2 Gestiunea directă a serviciilor publice locale

În cadrul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice locale.

Fiecare serviciu public constituit și exploatat în regim de gestiune directă își desfășoară activitatea în

baza unui regulament de organizare și funcționare, elaborat și aprobat de autoritatea administrației publice locale, în conformitate cu prevederile regulamentului-tip elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.

Gestiunea directă prezintă următoarele caracteristici:

- autoritatea locală ia în responsabilitatea sa organizarea și funcționarea unui serviciu public;
- funcționarea și organizarea serviciului este determinată de deciziile organului deliberativ și a celui executiv al colectivității;
- bugetul colectivității care conține și veniturile obținute din prestarea serviciilor oferă mijloace pentru realizarea serviciilor;
- personalul serviciului este recrutat dintre funcționarii colectivității;
- bunurile serviciului aparțin domeniului public și privat al colectivității.⁴⁴

Gestiunea directă, ca formă de gestiune a serviciilor publice locale, are atât avantaje cât și dezavantaje, iar consiliul local trebuie să le examineze pe ambele înainte de a opta pentru această formă de gestiune. Tabelar, avantajele și dezavantajele sunt expuse după cum urmează:

Tabelul 4. Avantaje și dezavantaje ale prestării serviciilor publice prin gestiune directă

Avantaje	Dezavantaje
• Administrația publică locală își păstrează prerogativa de control • Cetățenii pot înainta relativ ușor sugestii și reclamații • Administrația publică locală poate asigura serviciul cu resurse • Tradițional, serviciile prestate sunt mai ieftine sau chiar gratuite	• Calitatea relativ joasă a serviciilor prestate • De obicei, un management ineficient • Utilizarea ineficientă a resurselor financiare și a patrimoniului • Tergiversări și birocrațism • Risc sporit de corupție

Sursa: elaborat de autor

Rolul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi în gestiunea directă a serviciilor publice

Evident, rolul oricărei autorități nu poate fi examinat fără o analiză a competențelor și atribuțiilor acesteia. Totodată, considerăm oportună indicarea domeniilor în care se pot înființa servicii publice locale de către administrația publică locală de nivelul unu.

În conformitate cu art. 4 a Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă, de competența

administrației publice locale de nivelul unu țin următoarele servicii (deși, repetăm, că aceasta nu înseamnă neapărat că ele trebuie gestionate doar direct, delegarea de gestiune fiind de asemenea o opțiune):

- gestionarea spațiilor verzi de interes local;
- colectarea, asigurarea etapizată a condițiilor pentru colectare separată și transportarea deșeurilor, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;
- distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;

44 Ghidul alesului local. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007, p. 131

- construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;
- transportul public local;
- amenajarea și întreținerea cimitirelor;
- dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a energiei termice;
- activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret – pe care le numim la general *servicii de agrement*;
- amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale;
- organizarea serviciilor (posturilor) teritoriale de salvatori și pompieri etc.

Etape de înființare a unui serviciu prin gestiune directă:

1. cetățenii se adresează primarului cu o cerință (nevoie) generală;
2. primarul examinează resursele disponibile și în cazul suficienței acesteia propune consiliului înființarea serviciului (în cazul insuficienței resurselor se va purcede la examinarea opțiunilor alternative, care vor fi studiate în continuare);
3. serviciul se înființează de consiliul local prin decizia acestuia din urmă, în temeiul art. 14 și 73 al Legii nr.436/2006, precum și art. 4 al Legii nr.435/2006 privind descentralizarea administrativă;
4. consiliul local aprobă normele de funcționare, tarifele prestate, statele de personal și orice alte componente necesare funcționării normale a unui serviciu.

În cazul gestiunii directe, administrația publică locală poate fie să *presteze ea nemijlocit un serviciu*, fie poate încredința prestarea acestui serviciu unei *instituții din subordine*, tradițional aceasta ia forma unei *întreprinderi municipale*.

Aspecte generale privind organizarea întreprinderilor municipale (în temeiul Legii nr.246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală)

- Întreprinderea municipală este persoana juridică care desfășoară activitatea de întreprinzător în baza bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale transmise ei în administrare și/sau ca aport în capitalul social și în baza proprietății obținute de aceasta în rezultatul activității economico-financiare.
- Întreprinderea municipală își desfășoară activitatea sub o anumită denumire, care include, după caz, cuvintele „întreprindere municipală” sau abrevierea „Î.M.” *Funcția de fondator* al întreprinderii municipale este exercitată de *autoritatea deliberativă a unității administrativ-teritoriale (adică consiliul local)*.
- Documentele de constituire a întreprinderii municipale sunt decizia cu privire la fondare și statutul întreprinderii, care se aprobă de fondator în baza statutului-model al întreprinderii municipale aprobat de Guvern.
- Capitalul social al întreprinderii municipale nu poate fi mai mic de 5000 de lei.
- Profitul net al întreprinderii municipale poate fi îndreptat, în temeiul deciziei fondatorului, pentru diverse operațiuni, dintre care am dori să menționăm operațiunea „defalcări în bugetul local”.
- Organele de conducere ale întreprinderii municipale sunt: a) fondatorul; b) consiliul de administrație; c) administratorul ca organ executiv. Organele de control ale întreprinderii municipale sunt: a) comitetul de audit, în cazul entităților de interes public; b) comisia de cenzori
- Administrația publică locală, în calitate de fondator, are următoarele responsabilități:
 - ▶ *aprobă statutul întreprinderii municipale, regulamentul consiliului de administrație și al comisiei de cenzori;*
 - ▶ *decide referitor la modificarea capitalului social al întreprinderii municipale;*
 - ▶ *desemnează și revocă președintele și membrii consiliului de administrație, membrii comitetului de audit și ai comisiei de cenzori, stabilește componența numerică a consiliului de administrație și a comisiei de cenzori, stabilește cuantumul remunerării lunare a administratorului, a președintelui, a membrilor consiliului de administrație, a comitetului de audit și a comisiei de cenzori;*
 - ▶ *exprimă acordul prealabil la vânzarea activelor neutilizate ale întreprinderii municipale;*
 - ▶ *exprimă acordul la transmiterea în locațiune/arendă sau comodat a activelor neutilizate în activitatea întreprinderii municipale;*
 - ▶ *exprimă acordul la casarea bunurilor raportate la mijloacele fixe;*
 - ▶ *exprimă acordul prealabil la gajarea bunurilor întreprinderii municipale în vederea obținerii creditelor bancare;*

- ▶ confirmă entitatea de audit selectată de consiliul de administrație;
 - ▶ *aprobă nomenclatorul și tarifele la serviciile prestate*, cu excepția tarifelor stabilite de actele normative în vigoare;
 - ▶ *apreciază activitatea* consiliului de administrație și a administratorului în baza dării de seamă anuale cu privire la activitatea consiliului de administrație, a administratorului și la activitatea economico-financiară a întreprinderii;
 - ▶ aprobă repartizarea profitului net anual al întreprinderii;
 - ▶ aprobă regulamentul privind achiziționarea bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor;
 - ▶ *nu are dreptul să intervină* în activitatea operativă a întreprinderii municipale după încheierea și înregistrarea contractului individual de muncă cu administratorul, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație, de statut și de contract.
- Întreprinderea municipală se reorganizează sau se dizolvă prin decizia autorității deliberative a unității administrativ-teritoriale respective.
 - Lichidarea întreprinderii municipale se efectuează de comisia de lichidare instituită/lichidatorul desemnat de fondator, în număr de cel puțin 3 persoane.
 - Întreprinderea municipală poate fi supusă dizolvării forțate prin hotărârea instanței de judecată, în baza cererii fondatorului, în cazurile în care aceasta nu dispune de active sau în decursul ultimilor 3 ani nu a desfășurat activitate și nu a prezentat situațiile financiare și dările de seamă organelor abilitate.
 - Întreprinderea municipală este obligată să plaseze pe pagina sa web și pe pagina web oficială a fondatorului statutul întreprinderii, regulamentele interne, raportul anual al întreprinderii, precum și raportul de audit.

Un exemplu pozitiv de gestiune directă a administrației publice locale observat personal de autor este amenajarea spațiilor verzi și organizarea serviciilor publice de agrement în mun. Comrat, UTA Găgăuzia.

Foto 1. Amenajarea spațiilor verzi și organizarea serviciilor publice de agrement în mun. Comrat, UTA Găgăuzia (2014).



Sursa: fotografii din colecția personală a autorului

Cu această ocazie, dorim să aducem sincere mulțumiri Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), care a organizat vizita de studiu în UTA Găgăuzia „Specificul dezvoltării locale a UTA Găgăuzia: proiecte de dezvoltare locală comunitară”. Scopul general al vizitei a fost familiarizarea participanților cu cele mai moderne și de succes practici de gestiune a serviciilor publice locale, înființate sau restabilite în rezultatul implementării proiectelor de dezvoltare locală comunitară în UTA Găgăuzia.

În cadrul vizitei am avut posibilitatea să facem cunoștință cu unele realizări ale autorităților administrației publice locale din Găgăuzia, cu precădere în raionul Comrat. În acest sens, pot fi considerate exemple de succes practicile moderne aplicate de autoritățile publice locale din localitățile Congaz și Comrat, unde am avut posibilitatea de a participa la un schimb de experiență.

3.2.1 Gestiunea directă a serviciilor publice locale de alimentare cu apă și de canalizare

Potrivit Legii Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013, art. 11, gestiunea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare se organizează și se realizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune delegată.

Alegerea formei de gestiune a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare se efectuează prin decizia autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în funcție de natura și starea serviciului, de necesitatea asigurării celui mai bun raport calitate-preț, de interesele actuale și de perspectivă ale unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor aferente serviciului. Forma de gestiune a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare se stabilește prin a) decizie privind darea în administrare, adoptată de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în cazul gestiunii directe; b) decizie privind atribuirea și încheierea contractelor de delegare a gestiunii serviciului, adoptată, respectiv aprobată, după caz, de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în cazul gestiunii delegate.⁴⁵

Gestiunea directă a respectivului serviciu se realizează prin intermediul entităților specializate, cu personalitate juridică, organizate în subordinea consiliului local al unității administrativ-teritoriale, având patrimoniu propriu, gestiune economică proprie și autonomie financiară și funcțională⁴⁶.

Apare evident întrebarea – ce se înțelege prin *entitate specializată, cu personalitate juridică, organizată în subordinea consiliului local*? Legea nr.303/2013 nu explică acest lucru, dar Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală stipulează că în subordinea consiliului se află sau instituția publică, sau întreprinderea municipală. În prezentul Ghid vom porni anume de la această premisă.

Totodată, entitățile respective își desfășoară activitatea de furnizare/prestare a serviciului în baza deciziei de dare în administrare și exploatare a serviciului și a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare aferente și în baza licenței eliberate de ANRE.

3.2.2 Gestiunea directă a serviciilor publice locale de salubritate

În cazul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice locale de salubritate. În absența unei legi aparte care să reglementeze serviciile de salubritate în Republica Moldova, temei juridic pentru gestionarea acestui serviciu devine Legea nr.1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală, la care am făcut referință mai sus. Un exemplu pozitiv de organizare a acestui serviciu prin gestiune directă se regăsește în satul Congaz din Găgăuzia, unde acest serviciu este oferit prin intermediul Î.M. „Congaz Sulari”.

Foto 2. Gestiunea directă a serviciilor publice locale de salubritate în satul Congaz, UTA Găgăuzia (2014).



Sursa: fotografie din colecția personală a autorului

Serviciul este unul de tip complex și include nu doar servicii de evacuare a deșeurilor, dar și servicii de întreținere a drumurilor, de dezapezire, de iluminat stradal și de întreținere a rețelelor. Totodată, la etapa vizitării sale de autorul acestei lucrări, Î.M. „Congaz Sulari” oferea servicii pentru 3 localități – Congaz, Chiselia și Cotovscoie. Avantajele acestui tip de gestiune pentru autoritățile publice locale sunt evidente – localitățile sunt mai salubre, există cultură ecologică a populației care nu aruncă deșeurile, dar le evacuează conform unui contract, sunt generate venituri la bugetul local, precum și sunt create locuri de muncă în localitate.

45 Art.11 al Legii 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

46 Art.12 al Legii 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

Exerciții practice

1. Identificați servicii publice locale în localitatea Dvs., aflate în regim de gestiune directă.

2. Identificați minimum cinci servicii publice locale, care, în opinia Dvs., sunt gestionate defectuos în Republica Moldova și prioritizați-le în ordinea necesității lor de modernizare. Argumentați.

3. Propuneți soluții pentru îmbunătățirea gestiunii directe a serviciilor publice în localitatea Dvs.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Care sunt modalitățile existente de gestiune ale serviciilor publice locale?
2. Care sunt avantajele și dezavantajele gestiunii directe ale serviciilor publice locale?
3. Care sunt etapele de urmat în cazul înființării unui serviciu public prin gestiune directă?
4. Ce responsabilități are administrația publică locală în calitate de fondator al unei întreprinderi municipale?

II. Cugetați și selectați răspunsul GREȘIT din mai multe variante propuse.

1. Gestiunea directă prezintă următoarele dezavantaje:

- a. permite implicarea unor subiecți din afara sectorului public, care deși dispun de resurse, nu dispun de experiența necesară;
- b. nu întotdeauna presupune un management eficient;
- c. poate facilita situațiile de corupție;
- d. nu asigură cel mai înalt nivel de calitate a deservirii.

2. Responsabilitățile administrației publice locale în cazul gestiunii directe sunt:

- a. înființează servicii publice locale;
- b. aprobă regulamentul, organigrama și statele de personal;
- c. selectează prin concurs operatorul privat care urmează să presteze serviciul;
- d. aprobă tarifele la serviciile publice locale;
- e. controlează activitatea serviciilor publice.

Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
2. Alexandru I. Matei L. *Servicii publice*. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000
3. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007
4. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015
5. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
6. Tincu V. *Provocări ale gestiunii directe a serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2017, nr.3(95)

3.3 Gestiuinea indirectă (delegată) a serviciilor publice locale

📌 Obiective

- ▶ cunoașterea esenței și specificului gestiunii indirecte (delegate) a serviciilor publice locale;
- ▶ identificarea riscurilor delegării de gestiune;
- ▶ identificarea rolului administrației publice locale în cazul delegării de gestiune.

📖 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice, administrație publică locală, gestiune, opțiuni, decizie, gestiune indirectă, delegare de gestiune, avantaje, dezavantaje, riscuri.

📖 Conținut

Gestiunea delegată – reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat.⁴⁷

Prestarea serviciilor publice prin intermediul structurilor private a fost mereu considerată ca fiind o alternativă a gestiunii directe. Implicarea sectorului privat, care dispune întotdeauna de resurse și le operează în baza principiilor de eficiență și promptitudine, este percepută deseori în prezent drept o modalitate de îmbunătățire a serviciilor publice, principalul argument invocat fiind că sectorul public este degrevat de responsabilitatea de a investi resurse.

Însăși ideea unei astfel de implicări nu este una nouă. Astfel, odată cu dezvoltarea societății a apărut necesitatea de a înființa servicii publice noi sau de a le moderniza pe cele existente. Neavând întotdeauna resursele necesare pentru a satisface aceste necesități, sectorul public a găsit soluția de a delega gestiunea unor servicii publice agenților privați. În acest sens, se pornește de la premisa că sectorul privat este mai eficient decât cel public datorită disciplinei financiare, promptitudinii și competitivității.

Mai mult, atunci când e vorba despre înființarea sau asigurarea funcționării unui serviciu public, trebuie să pornim, în primul rând, de la necesitățile cetățenilor, pe care, până la urmă, mai puțin îi interesează cine oferă serviciul, principalul lucru fiind existența acestuia. Altfel spus, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de specialitate acest lucru este numit *gestiune delegată*, care poate

lua forma *concesionării* sau *parteneriatului public-privat*. În statul nostru există deja un cadru normativ în domeniu, inclusiv o listă a serviciilor publice pasibile de concesionare sau gestionare prin parteneriat public-privat.

Există numeroase opinii favorabile față de gestiunea delegată, toate reieșind din opinia generală că „statul este cel mai prost administrator”, iar privații vor veni cu management eficient și suficiență de resurse. E și asta o opinie, validată prin numeroase exemple pozitive, de altfel.

Însă, împărtășim opinia că *administrația publică locală trebuie să opteze pentru delegarea de gestiune ca ultimă variantă*, numai după ce au fost epuizate toate variantele de gestiune directă. Și asta din motivul că în cazul gestiunii delegate pot apărea anumite riscuri neprevăzute și în consecință – prost gestionate.

Reieșind din cele expuse mai sus – evident, înainte de luarea deciziei de delegare e nevoie ca administrația publică să examineze toate avantajele și dezavantajele, care sunt expuse succint în tabelul ce urmează.

⁴⁷ Alexandru I., Matei L. Servicii publice, p. 102

Tabelul 5. Avantaje și dezavantaje ale prestării serviciilor publice prin gestiune delegată

Avantaje	Dezavantaje
• Administrația publică nu trebuie să investească resurse publice • Operativitatea intervenției în caz de probleme (birocratismul fiind inexistent) • Riscul de corupție există, dar fenomenul nu afectează nemijlocit utilizatorul de servicii, ci mai degrabă procesul de atribuire a contractelor și obținere a autorizațiilor • Sunt aplicabile practici manageriale bazate pe eficiență și promptitudine • Calitatea serviciilor este, în mod tradițional, mai înaltă	• Administrația publică poate pierde ușor controlul asupra serviciilor • Cetățenii, însă, vor înainta sugestii și reclamații tot autorităților publice, nu operatorului privat • Tarifele de prestare vor crește, iar transparența activității se va reduce

Sursa: elaborat de autor

Indiferent de forma gestiunii delegate, delegarea de gestiune se va face doar prin *contract*. Contractele de delegare a gestiunii se aprobă, în mod obligatoriu, prin decizie de atribuire, adoptată de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale (consiliul local/consiliul raional), și se semnează de către autoritățile executive ale acestora (primarul unității administrativ-teritoriale/președintele raionului)⁴⁸.

Am menționat deja, că implicarea sectorului privat reprezintă, de fapt, esența gestiunii delegate a serviciilor publice, care conform cadrului normativ în vigoare în Republica Moldova, poate lua forma *concesiunii* sau a *parteneriatului public-privat*.

Din experiența internațională, putem menționa că implicarea sectorului privat în gestiune – fie prin parteneriat, fie prin concesiune, fie în genere prin privatizarea totală a unor servicii publice – a întâmpinat anumite rezerve din partea sectorului public. Motivul ar fi următorul: autoritățile publice manifestă firesc nedorința de a delega controlul asupra unui serviciu public, din motivul că ele nu vor fi niciodată capabile să transfere și responsabilitatea deplină pentru acesta sectorului privat.

Un alt motiv de preocupare constă în conceptele de deschidere și transparență în practica serviciilor publice. Astfel, autoritățile publice se supun unor nenumărate prevederi legale privind transparența, care se referă atât la transparența ședințelor, cât și la cea a documentelor. Pe de altă parte, atunci când o firmă privată se implică, practicile de activitate nu vor fi întotdeauna comunicate publicului larg.

Să nu uităm, însă, că deși serviciul public este delegat unui operator privat, cetățenii vor înainta proteste mai curând autorităților publice decât operatorului privat, atunci când vor fi nemulțumiți.

Un argument în acest sens reiese și din unele evenimente din Republica Moldova, și anume: majorarea tarifelor la unele servicii publice, care a generat un val de nemulțumiri în rândurile populației și o critică continuă adresată Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică referitor la unele decizii luate. Aceasta înseamnă că cetățenii percep autoritățile administrației publice ca fiind principalul responsabil de serviciile publice existente, dat fiind faptul că nemulțumirea s-a răsfrânt nu asupra operatorilor privați care gestionează acele servicii publice pentru care tarifele au fost majorate, ci anume *asupra autorităților administrației publice*.

3.3.1 Gestiunea delegată a serviciilor publice locale de alimentare cu apă și de canalizare

Potrivit Legii Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013, art. 11, gestiunea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare se organizează și se realizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune delegată.

Delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare reprezintă o acțiune prin care o unitate administrativ-teritorială atribuie unuia sau mai multor operatori, dreptul de prestare a serviciului sau a unei componente a acestuia. Delegarea gestiunii

⁴⁸ Rusu S., Bușmachiu E., Belecciu L. Reglementarea juridică a contractului de delegare a gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova. Indicatorii de performanță, GFA Consulting Grup

serviciului implică operarea propriu-zisă a serviciului, concesionarea sistemului public aferent serviciului delegat, precum și dreptul, și obligația operatorului de a administra și de a exploata sistemul respectiv⁴⁹.

Forma de gestiune a serviciului de alimentare cu apă și de canalizare se stabilește prin decizie privind atribuirea și încheierea contractelor de delegare a gestiunii serviciului, adoptată, respectiv aprobată, după caz, de autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale, în cazul gestiunii delegate⁵⁰.

Gestiunea delegată reprezintă astfel modalitatea de gestiune prin care autoritățile administrației publice locale transferă, în baza unui contract, denumit contract de delegare a gestiunii, unui sau mai multor operatori toate atribuțiile și responsabilitățile privind furnizarea/prestarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, precum și administrarea și exploatarea sistemelor și infrastructurii tehnico-edilitare aferente acestora.

În cazul gestiunii delegate, autoritățile administrației publice locale păstrează, în conformitate cu competențele ce le revin potrivit legii, prerogativele și răspunderile privind adoptarea politicilor și strategiilor de dezvoltare a serviciului, inclusiv a programelor de dezvoltare a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare, precum și obligația de a urmări, de a controla și de a supraveghea:

- respectarea și îndeplinirea obligațiilor contractuale asumate de operatori, inclusiv în relația cu consumatorii;
- indicatorii de performanță a serviciului furnizat/prestat;
- administrarea, exploatarea, conservarea și menținerea în funcțiune, dezvoltarea sau modernizarea sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare;
- formarea, stabilirea, modificarea și ajustarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare⁵¹.

Totodată, potrivit ultimelor modificări ale legislației în domeniu, survenite în 2024, autoritățile administrației publice locale capătă obligația de a oferi serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare printr-un operator/operator regional titular *de licență (care se eliberează conform unei proceduri speciale de ANRE)*.

Acest lucru este aplicabil în situația dacă unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, unde activează autoritățile administrației publice locale respective, au un număr mai mare de 3000 de locuitori, conform datelor oficiale privind populația furnizate de Biroul Național de Statistică.

Totodată, autoritățile administrației publice locale care beneficiază de suportul Guvernului prin alocarea mijloacelor financiare în cadrul programelor de finanțare a proiectelor de construcții/modernizare a sistemelor de alimentare cu apă și/sau de canalizare de la bugetul de stat sau în cadrul proiectelor finanțate de partenerii de dezvoltare *au obligația să asigure delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare către un operator/operator regional titular de licență*.

Din acest motiv și pentru claritate, considerăm oportun de a explica noțiunile de *operator* și *operator regional*. Astfel, este:

- Operator – o persoană juridică care are capacitatea de a furniza/presta serviciul public de alimentare cu apă și/sau de canalizare și de a asigura nemijlocit administrarea și exploatarea sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare;
- Operator regional – un operator organizat ca societate comercială, cu capital social deținut integral de una sau mai multe unități administrativ-teritoriale, care asigură furnizarea/prestarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare pe raza de competență a mai multor unități administrativ-teritoriale, inclusiv administrarea și exploatarea sistemelor publice de alimentare cu apă și de canalizare.

49 Art.4 al Legii 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

50 Art.11 al Legii 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

51 Art.13 al Legii 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

Exerciții practice

1. Identificați oportunitățile implementării delegării de gestiune a serviciilor publice în localitatea Dvs.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Care sunt modalitățile existente de gestiune ale serviciilor publice locale?
2. Care modalitate de gestiune este preferată de utilizatorii de servicii?
3. Care sunt avantajele și dezavantajele gestiunii delegate ale serviciilor publice locale?
4. Care trebuie să fie factorul decisiv în luarea deciziei de delegare a gestiunii?

II. Cugetați și selectați răspunsurile corecte din mai multe variante propuse.

1. Gestiunea indirectă (delegată) presupune:

1. reducerea cheltuielilor administrației publice locale pentru întreținerea serviciului;
2. sporirea cheltuielilor administrației publice locale pentru întreținerea serviciului;
3. sporirea calității serviciilor prestate;
4. reducerea transparenței activității serviciului.

2. Responsabilitățile administrației publice locale în cazul gestiunii delegate sunt:

- a. luarea deciziei de delegare;
- b. aprobarea tarifelor la serviciul public local;
- c. obținerea permisiunii de delegare a gestiunii de la Guvern;
- d. încheierea contractelor de delegare a serviciului.

Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
2. Alexandru I. Matei L. *Servicii publice*. București: Economica, 2000
3. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015.
4. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
5. *Справочник местного выборного лица*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015

3.4 Concesionarea serviciilor publice locale.

📌 Obiective

- familiarizarea cu conceptul concesionării serviciilor publice locale;
- cunoașterea cadrului normativ al concesionării de servicii publice;
- identificarea plusurilor și a minusurilor concesionării;
- identificarea rolului administrației publice locale de nivel unu în cazul concesionării serviciilor publice.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice, administrație publică locală, gestiune, opțiuni, decizie, concesionare, contract, concedent, concesionar, redevență.

📖 Conținut

La general, *concesiunea este un contract* prin care statul cedează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a presta servicii publice, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială.

Prin *redevență*, în sensul legislației fiscale, înțelegem o plată efectuată pentru utilizarea sau transmiterea dreptului de utilizare a unui drept, de obicei de autor.

În sensul prezentului curs, prin *redevență* înțelegem suma de bani pe care o achită operatorul privat administrației publice pentru folosirea dreptului acesteia din urmă de a oferi servicii cetățenilor.

Potrivit doctrinei franceze, „concesiunea reprezintă acel sistem în care puterea publică locală concede unei întreprinderi private responsabilitatea de a produce și de a distribui servicii colective locale.”⁵² În sens juridic, reprezentantul puterii publice se numește *concedent*, iar întreprinderea privată – *concesionar*.

În sensul legislației actuale, prin *concesiune* înțelegem un contract cu titlu oneros (adică exprimabil în bani – *nota autoare*), încheiat în scris, prin care una sau mai multe autorități încredințează prestarea și gestionarea serviciilor, unui sau mai multor operatori economici, precum și exploatarea bunurilor accesorii serviciilor ce fac obiectul concesiunii⁵³.

Potrivit autorului Victor Mocanu, în cazul modalității concesionate de gestiune, autoritatea administrației publice care concesiunează serviciul public, poate

obține unele avantaje, deoarece:

- definește ea însăși conținutul serviciului public;
- nu asigură nimic din execuția materială a serviciului, controlând totuși modul în care se desfășoară activitatea;
- nu finanțează investițiile necesare funcționării serviciului, acestea fiind suportate de concesionar;
- concesionarul plătește o redevență⁵⁴.

În literatura de specialitate găsim multe opinii favorabile concesionării. De exemplu, regretatul autor Tudor Deliu afirmă: „Astăzi pe cetățean nu-l prea interesează cine prestează serviciul, principalul e ca el să existe. De aceea administrația locală trebuie să asigure furnizarea serviciilor publice lăsându-le altora producerea acestora.”⁵⁵

De concesionare sunt pasibile atât serviciile publice în întregime, cât și obiectivele aparte ale acestora. Concesionarea se face prin licitație publică.

Totodată, *concesiunea* este indicată în Legea nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat ca fiind o formă specifică de realizare a parteneriatului public-privat și are loc în conformitate cu legislația privind concesiunile⁵⁶.

Procedura delegării de gestiune prin concesionare

Autoritățile administrației publice elaborează și aprobă studiul de specialitate pentru stabilirea soluției de delegare a serviciilor publice și încheierea contractelor de delegare a gestiunii, precum și

⁵² Rachline F. Services publics, économie de marché. Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996, p. 14

⁵³ Art. 3 al Legii Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320 din 17.07.2018

⁵⁴ Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici, p. 99

⁵⁵ Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale, p. 16

⁵⁶ Art. 18, al. (5) al Legii Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320 din 17.07.2018

documentația de organizare a licitației aferente delegării, în termen de 3 luni de la luarea deciziei privind delegarea gestiunii. În funcție de serviciile ce fac obiectul concesiunii, dosarul tenderului va cuprinde în mod obligatoriu:

- a. condițiile de exploatare și prestare a serviciilor publice respective și obiectivele de ordin economic, financiar și de mediu urmărite de autoritatea administrației publice locale pentru exploatarea eficientă a serviciilor;
- b. sarcinile autorităților administrației publice locale și ale operatorului, ce țin de realizarea investițiilor și modalitatea de finanțare a acestora, inclusiv termenele de realizare a investițiilor;
- c. clauzele financiare și de asigurări;
- d. regimul utilizării bunurilor de către operator în derularea concesiunii;
- e. obligațiile privind protecția mediului, a sănătății publice și privind fiabilitatea, stabilite conform legislației și actelor normative în vigoare;
- f. obiectul concesiunii, inclusiv datele necesare identificării exacte a serviciului public ce face obiectul delegării de gestiune, care rezultă din fundamentarea tehnico-economică prevăzută în studiul de oportunitate, inventarul complet al obiectelor de servicii publice, din punct de vedere tehnic, cantitativ și valoric, precum și aria în care se desfășoară activitatea concesionată;
- g. destinația serviciilor publice;
- h. obligativitatea funcționării serviciilor delegate în regim de continuitate și de permanență, în condițiile îndeplinirii indicatorilor de performanță;
- i. interdicția subdelegării de gestiune a serviciului public;
- j. durata pentru care se face concesiunea;
- k. redevența minimă și modul de calcul al acesteia;
- l. condițiile impuse de natura bunurilor și serviciilor ce fac obiectul concesiunii, printre care condițiile:
 - ▶ de fiabilitate;
 - ▶ privind folosirea și conservarea patrimoniului public încredințat prin delegarea de gestiune;
 - ▶ privind protecția mediului;
 - ▶ privind protecția muncii;
 - ▶ impuse de organele de sănătate publică;
 - ▶ impuse de acordurile și convențiile internaționale la care Republica Moldova este parte;
 - ▶ de adaptare treptată la normele Uniunii Europene;
- m. cuantumul garanțiilor ce urmează a fi depuse de către operator în conformitate cu legislația în vigoare;

- n. clauzele referitoare la încetarea contractului de concesiune;
- o. clauzele referitoare la personalul angajat și la protecția socială, în cazul serviciilor publice existente;
- p. modalitățile de transfer al activității de la operatorul existent;
- q. controlul exercitat de concedent și cerințele de raportare⁵⁷.

În cazul concesiunii, autoritățile administrației publice au dreptul de a controla și de a supraveghea:

- modul de îndeplinire de către operatori a obligațiilor asumate conform contractului de concesiune;
- calitatea serviciilor furnizate/prestate;
- parametrii serviciilor furnizate/prestate;
- modul de administrare, exploatare, conservare și menținere în funcțiune a sistemelor publice din infrastructura edilitară a localităților, precum și activitatea de dezvoltare și/sau modernizare a acestor sisteme;
- modul de formare și de stabilire a tarifelor la serviciile furnizate/prestate.

Analizând prevederile legale ce țin de gestiunea indirectă (delegată) a serviciilor publice, putem observa că decizia finală privind delegarea de gestiune este luată de *autoritatea deliberativă*, bineînțeles, în urma unor discuții și dezbateri, iar *cadrul general de asigurare a delegării de gestiune* (documentația aferentă, studiile de fezabilitate, semnarea contractelor, etc.) devine responsabilitatea autorității executive a administrației publice locale.

Totodată, există o problemă referitor la concesiune care necesită clarificare. Art. 44 al. (4) al Legii nr.121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii prevede că această lege se aplică contractelor de concesiune încheiate *după* data intrării în vigoare a acesteia, iar încheierea și încetarea contractelor de concesiune încheiate înainte de data intrării în vigoare a respectivei legi sunt supuse dispozițiilor *legii în vigoare la data la care acestea au fost încheiate*, adică Legii Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr.534 din 13.07.1995, actualmente abrogată. Acest lucru înseamnă, că cele mai răsunătoare exemple de concesiune sunt de fapt și vor fi în continuare reglementate după o lege actualmente abrogată, ceea ce va genera, fără îndoială, și mai multă confuzie în sistemul și așa destul de problematic a delegării gestiunii serviciilor publice.

57 Pct. 20 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1006 din 13.09.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.09.2004, nr.171

Exerciții practice

1. Identificați exemple de concesionare a serviciilor publice locale în raionul Dvs.

2. Elaborați un proiect de decizie a consiliului local de dare în concesiune a unui serviciu public local.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce înțelegem prin concesionare a unor servicii publice?
2. Cum se numesc părțile contractului de concesiune?
3. Ce exemple răsunătoare de concesiune din practica Republicii Moldova cunoașteți?
4. Ce câștigăm și ce pierdem în cazul concesiunii?
5. Ce câștigăm și ce pierdem în cazul desfacerii contractului de concesiune?

II. Cugetați și selectați răspunsurile corecte din mai multe variante propuse.

1. Elemente obligatorii ale concesionării sunt:

- a. concedentul;
- b. concesionarul;
- c. subdelegarea de gestiune;
- d. redevența;
- e. durata concesiunii.

2. Luarea deciziei de concesionare este în competența:

- a. Consiliului local;
- b. Primarului localității;
- c. Guvernului;
- d. Oficiului Teritorial al Cămarilor de Stat;
- e. Instanței de judecată.

Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
2. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320 din 17.07.2018
3. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr.534 din 13.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.067 din 30.11.1995 (abrogat)
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1006 din 13.09.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.09.2004, nr.171
5. Alexandru I. Matei L. *Servicii publice*. București: Economica, 2000
6. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015.
7. *Справочник местного выборного лица*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015

3.5 Parteneriatul public-privat (PPP) în gestionarea serviciilor publice locale

≡ Obiective

- ▶ înțelegerea specificului parteneriatului public-privat (PPP) ca formă specifică a gestiunii delegate;
- ▶ cunoașterea cadrului normativ al parteneriatului public-privat;
- ▶ identificarea riscurilor parteneriatului public-privat pentru partenerul public;
- ▶ identificarea rolului administrației publice locale de nivel unu în cazul parteneriatului public-privat.

📌 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice, administrație publică locală, gestiune, opțiuni, decizie, parteneriat public-privat (PPP), ofertă, contract, partener public, partener privat, riscuri.

📖 Conținut

Deși nou pentru Republica Moldova, parteneriatul public-privat are deja o anumită pondere pe arena internațională. Astfel, „autoritățile publice ale statelor-membre ale Uniunii Europene de multe ori au recurs la parteneriatul public-privat pentru a realiza proiecte de infrastructură, în special, în sectoare cum ar fi transporturile, sănătatea publică, educația etc. La nivel european, este recunoscut faptul că recurgerea la parteneriatul public-privat ar putea ajuta la dezvoltarea rețelelor transeuropene de transport, care au rămas mult în urma programului, în principal, din cauza lipsei de finanțare adecvată”⁵⁸.

Principalul act normativ ce reglementează problematica PPP în Republica Moldova este Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat, nr.179 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.165-166 din 02.09.2008, care definește *parteneriatul public-privat* ca fiind un contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru prestarea unui serviciu public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.

Partener public în acest sens poate fi orice autoritate a administrației publice centrale sau locale, iar *partener privat* – o întreprindere (firmă), deci o organizație al cărei scop principal este obținerea de profit.

Interes public reprezintă orice beneficiu ale cărui formă și valoare se determină prin decizie a partenerului public, obținut în folosul partenerului public, al persoanelor care locuiesc și/sau activează pe teritoriul Republicii Moldova.

Totodată, legea stipulează și că: „Obiect al parteneriatului public-privat sunt toate serviciile aferente activelor de infrastructură publică, precum și activele/bunurile destinate prestării unui serviciu public, cu excepția celor interzise expres de lege”. Interzise expres de lege pentru implicarea sectorului privat sunt serviciile publice monopolizate de stat – eliberarea actelor de stare civilă, a licențelor și autorizațiilor, etc.

E important ca administrația publică locală să cunoască de la bun început că relația de parteneriat public-privat se stabilește *doar prin concurs*, indiferent de forma lui contractuală de realizare.

În literatura de specialitate sunt deseori studiate avantajele parteneriatului public-privat, fiind identificate următoarele⁵⁹:

- a. posibilitatea optimizării calității serviciilor publice, prin obligarea partenerilor privați de a veni cu soluții noi la prețuri scăzute;
- b. degrevarea bugetelor publice de unele cheltuieli induse de asigurarea unor servicii, prin transferul acestora către zona privată, unde există soluții inovatoare;
- c. compensarea lipsei de strategie și inovație specifică sectorului public;
- d. crearea unor oportunități de afaceri pentru sectorul privat, mai ales în perioada de criză economică.

⁵⁸ Atamusev R. Aspecte privind cadrul normativ-legislativ în domeniul parteneriatului public-privat în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 39

⁵⁹ Mocanu V. Ghidul alesului local. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012, p. 16

Principiile aplicate în relațiile de parteneriat public-privat:

- a. egalității de tratament, imparțialității și nediscriminării;
- b. bunei-credințe
- c. transparenței;
- d. proporționalității;
- e. echilibrului;
- f. competitivității;
- g. libertății contractului;
- h. cooperării.

În general, concesiunea și parteneriatul public-privat sunt reglementate destul de clar prin acte normative specifice în statul nostru. Însă, există unele cazuri de rezonanță națională, care au fost mediatizate intens și discutate aprins pe rețelele de socializare, dar fără a se avea o înțelegere clară a acestor situații. Acest fapt a convins autoarea acestui ghid despre necesitatea publicării unei cercetări care să clarifice odată și pentru totdeauna, cel puțin din vedere conceptual, similitudinile și deosebirile dintre aceste două modalități de gestiune delegată.

În ceea ce privește *similitudinile*, ambele modalități de gestiune, atât concesiunea, cât și parteneriatul public-privat, dispun de legi organice specifice care reglementează domeniul, unde sunt enunțate procedurile de atribuire și încheiere a contractelor respective, temeiurile juridice de încheiere a acestora, etc. Ambele sunt reglementate de principii în general înrudite (egalitate, nediscriminare, imparțialitate, transparență etc.). În ambele acte normative de reglementare sunt indicate competențele specifice ale autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul respectiv.

Mai mult, atât concesiunea cât și parteneriatul public-privat sunt realizate obligatoriu în bază de contract și implică atragerea unor subiecți din sectorul privat în prestarea de servicii publice, iar aceștia sunt selectați obligatoriu prin concurs reglementat detaliat în legea organică respectivă.

În ceea ce privește *deosebirile* dintre concesiune și parteneriat public-privat, acestea sunt destul de substanțiale și trebuie cunoscute de o autoritate a administrației publice centrale sau locale pentru a alege o opțiune adecvată.

Pentru o fundamentare bună a deciziei de delegare a gestiunii serviciilor publice, este obligatorie efectuarea unor studii care să argumenteze necesitatea acesteia. Astfel, atât concesiunea, cât și parteneriatul privat necesită efectuarea unor *studii de fezabilitate*, iar în cazul concesiunii este necesară și efectuarea unui studiu de oportunitate. Un studiu de fezabilitate trebuie să se axeze pe analiza elementelor de bază precum aspectele generale, economice, financiare și tehnice, aspectele de oportunitate, de mediu, sociale, instituționale⁶⁰.

Pentru contractele de concesiune a căror durată este mai mică de cinci ani și a căror valoare estimată, calculată fără TVA, este mai mică de cinci milioane lei, elaborarea studiului de fezabilitate nu este obligatorie, fiind suficient un studiu de oportunitate și caietul de sarcini. Studiul de oportunitate demonstrează necesitatea și raționalitatea realizării proiectului în modul respectiv.

O altă deosebire ține de *durata contractului*. Astfel, concesiunea se face pe un termen maxim de 35 de ani, iar pentru parteneriatul public-privat este stabilită limita de cel mult 50 de ani.

O deosebire substanțială este și faptul, că în cazul concesiunii operatorul privat *plătește* autorității publice o sumă de bani numită redevență. Astfel, *în cazul concesiunii*, redevența se stabilește fie în natură, fie în bani sau în ambele forme, cu modul de plată într-o singură tranșă sau în plăți periodice pe toată durata contractului de concesiune. Totodată, drept redevență poate fi considerată și valoarea investițiilor necesare pentru realizarea îmbunătățirilor ce urmează a fi aduse obiectului concesiunii⁶¹.

În cazul parteneriatului public-privat, plata redevenței contractului de parteneriat public-privat se face anual, din momentul semnării contractului, din veniturile obținute în anul de raportare precedent, până la finele primului semestru al anului curent.

Dar, evident, principala deosebire între concesiune și parteneriat public-privat, din perspectiva autorităților publice, sunt *riscurile la care acestea din urmă se expun în fiecare situație*. În cazul parteneriatului public-privat, riscurile sunt mai mari decât în cazul concesiunii.

Potrivit art. 23, al. (4) al Legii Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, dacă operatorul privat încalcă anumite prevederi legale, de exemplu,

⁶⁰ Art. 13, al. 2 al Legii Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320 din 17.07.2018

⁶¹ Art. 7, al. (1) al Legii Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320 din 17.07.2018

încheie, direct sau indirect, alte contracte privind prestarea serviciilor în scopul îndeplinirii contractului de concesiune cu persoane care au fost implicate în examinarea și selectarea ofertei câștigătoare, acesta poate fi sancționat sub forma „rezoluțiunii ori rezilierii contractului de concesiune”. În cazul parteneriatului public-privat, însă, există anumite aspecte ce pot genera confuzie.

Astfel, potrivit art. 6 al. (2) al Legii nr.179/2009 privind parteneriatul public-privat, „În cazul în care partenerul public încalcă *unilateral* obligațiile asumate în cadrul

parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația prejudiciilor cauzate, conform contractului de parteneriat public-privat. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează de la bugetul partenerului public.”

După cum vedem din cele de mai sus, există multe aspecte ce necesită clarificare. Din acest motiv și pentru a facilita înțelegerea principalelor similitudini și deosebiri între concesiune și parteneriat public-privat, am elaborat tabelul de mai jos.

Tabelul 6. Concesiunea și parteneriatul public-privat în gestiunea serviciilor publice: delimitări conceptuale

Criteriu de diferențiere	Concesiune	Parteneriat public-privat (PPP)
Temei juridic	• Legea nr.121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii • Contractul de concesiune	• Legea nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat • Contractul de parteneriat public-privat
Denumirea autorității publice în raportul respectiv	Concedent, autoritate contractantă	Partener public
Denumirea operatorului privat în raportul juridic respectiv	Concesionar	Partener privat
Obiect al contractului	Servicii incluse în listele propuse pentru concesiune de către autoritățile administrației publice	Orice serviciu public, cu excepția celor interzise expres de lege
Fundamentarea deciziei de delegare a gestiunii	Studiu de fezabilitate (în unele cazuri – de oportunitate)	Studiu de fezabilitate
Selectarea operatorului privat	Concurs Dialog competitiv	Concurs
Nr. de ofertanți	Nu mai mic de trei	În număr suficient pentru „asigurarea unei concurențe reale”
Posibilitatea implicării firmelor străine în calitate de parte la contract	Este permisă	Nu se specifică expres dacă este permisă sau nu
Durata contractului	Minim cinci ani, maxim de 35 ani	Cel mult 50 de ani
Plăți ale operatorului privat către autoritatea publică	Redevențe în sume fixe sau achitate periodic pe durata concesiunii	Redevențe achitate anual
Rezilierea contractului la inițiativa unilaterală a autorității publice	Este posibilă	Este posibilă
Obligarea autorității publice la achitarea prejudiciilor suferite de operatorul privat	Nu este posibilă	Este posibilă
Înstrăinarea, gajarea obiectului contractului pe durata contractului	Nu este posibilă	Este posibilă, cu acordul autorității publice

Sursa: elaborat de autor în baza legislației în vigoare.

Tabelul de mai sus demonstrează cu prisosință, că riscurile pentru autoritățile publice în cazul concesiunii sunt mai mici decât în cazul parteneriatului public-privat, motiv din care încurajăm autoritățile publice, să opteze pentru cea dintâi dacă vor decide, totuși, delegarea gestiunii serviciilor publice.

Procedura inițierii și desfacerii parteneriatului public-privat.

Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat, nr.179 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.165-166 din 02.09.2008 prevede că procedura de inițiere a parteneriatului public-privat și procedura de selectare a partenerului privat includ următoarele etape:

- a. identificarea obiectului parteneriatului public-privat, determinarea partenerului public și înaintarea acestora Guvernului spre aprobare, prin includerea în lista proiectelor propuse parteneriatului public-privat de către autoritățile publice;
- b. elaborarea – de către partenerul public, grupul de experți sau de către persoana desemnată de aceștia – a unui studiu de fezabilitate care să demonstreze oportunitatea inițierii parteneriatului public-privat;
- c. avizarea studiului de fezabilitate de către Agenția Proprietății Publice, în condițiile stabilite de Guvern;
- d. elaborarea de către partenerul public a documentației necesare concursului de selectare a partenerului privat, care include:
 - ▶ scopul și obiectivele implementării proiectului de parteneriat public-privat;
 - ▶ perioada de implementare a proiectului de parteneriat public-privat sau procedura de determinare a acestei perioade;
 - ▶ descrierea obiectului parteneriatului public-privat;
 - ▶ condițiile realizării parteneriatului public-privat;
 - ▶ modelul contractului de parteneriat public-privat;
- e. desemnarea de către partenerul public a membrilor comisiei de selectare a partenerului privat;
- f. publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a unui comunicat informativ privind desfășurarea concursului de selectare a partenerului privat;
- g. transmiterea spre publicare sau publicarea pe pagina web a Agenției Proprietății Publice a documentației necesare concursului de selectare

a partenerului privat;

- h. primirea și examinarea ofertelor;
- i. adoptarea deciziei asupra desemnării partenerului privat sau respingerii tuturor ofertelor primite.

Comunicatul informativ este valabil cel puțin 30 de zile, dar nu mai mult de șase luni (180 de zile calendaristice) din ziua publicării lui în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. El trebuie să conțină:

- a. intenția de stabilire a unui raport de parteneriat public-privat, precum și obiectivul acestuia;
- b. denumirea partenerului public;
- c. descrierea obiectului parteneriatului public-privat, indicarea ariei geografice de amplasare a acestuia;
- d. durata parteneriatului public-privat;
- e. informația despre procedurile de selectare a partenerului privat;
- f. informația despre modalitatea obținerii documentației de concurs;
- g. adresa și termenul-limită de prezentare a ofertelor;
- h. cerințele față de ofertanți și datele care urmează a fi incluse în ofertă;
- i. informația despre criteriile de selectare a celei mai bune oferte și/sau despre criteriile aplicate în cazul unui dialog competitiv;
- j. informația despre locul și data examinării ofertelor;
- k. termenul în care ofertanții sunt informați în privința rezultatelor concursului;
- l. modalitatea de repartizare a riscurilor;
- m. indicatorii de performanță și criteriile de evaluare.

La decizia partenerului public și în funcție de obiectul parteneriatului public-privat, în comunicatul informativ pot fi incluse și alte date.

Din ziua publicării comunicatului informativ, partenerul public permite accesul tuturor persoanelor la documentația concursului de selectare a partenerului privat.

Pentru desfășurarea procedurii de selectare a partenerului privat, partenerul public creează o comisie de selectare a partenerului privat pentru fiecare serviciu public propus ca obiect al parteneriatului public-privat. Comisia va fi formată dintr-un număr impar de membri persoane fizice, nu mai mic de cinci, care trebuie să includă cel puțin un specialist în economie, un specialist în jurisprudență, un reprezentant al Agenției Proprietății Publice și un

specialist în domeniul în care se inițiază parteneriatul public-privat. Comisia este condusă de un președinte, desemnat de partenerul public. Față de membrii comisiei se aplică în mod unitar prevederile Legii cu privire la conflictul de interese. Comisia de selectare a partenerului privat îndeplinește următoarele funcții:

- a. primește cererile de participare la concurs;
- b. pune la dispoziția participanților la concurs documentația respectivă și explică modul ei de completare;
- c. definește criteriile de selectare a partenerului privat și verifică respectarea lor;
- d. aprobă documentația standard aferentă concursului de selectare a partenerului privat;
- e. primește ofertele înaintate de ofertanți și le examinează;
- f. desemnează învingătorul concursului și informează în scris participanții la concurs despre rezultate;
- g. transmite spre publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a Agenției informația despre rezultatele procedurii de selectare a partenerului privat.

Ședința comisiei de selectare a partenerului privat este deliberativă dacă la ea participă cel puțin 2/3 din membrii comisiei. Deciziile comisiei se adoptă cu majoritatea simplă de voturi din numărul total al membrilor ei. Fiecare membru are dreptul la un singur vot.

Lucrările ședinței comisiei de selectare a partenerului privat se consemnează într-un proces-verbal, semnat de toți membrii comisiei prezenți la ședință.

Nu pot fi membri ai comisiei de selectare a partenerului privat participanții la concurs, persoanele care fac parte din conducerea persoanei juridice care a depus cerere de participare la concurs și nici persoanele afiliate acesteia.

În cel mult 30 de zile calendaristice din data expirării termenului comunicatului informativ, comisia de selectare a partenerului privat examinează ofertele depuse. La decizia comisiei, acest termen poate fi prelungit cu încă cel mult 30 de zile calendaristice, cu informarea ofertanților.

Pentru a se încheia contract cu cea mai avantajoasă ofertă din punct de vedere economic, comisia de selectare a partenerului privat evaluează ofertele potrivit următoarelor criterii: calitatea, prețul, valoarea tehnică, caracterul estetic și funcțional, caracteristicile de mediu, costurile de funcționare, rentabilitatea,

serviciile post-vânzare și asistența tehnică, data livrării și termenul de livrare sau de execuție.

După examinarea tuturor ofertelor primite, comisia de selectare a partenerului privat întocmește raportul de evaluare a ofertelor recepționate și decide asupra desemnării partenerului privat sau respingerii tuturor ofertelor.

Documentele aferente concursului de selectare a partenerului privat, și anume ofertele depuse și documentația aferentă, se păstrează timp de cinci ani în arhiva partenerului public, după care se nimicesc.

După desemnarea celei mai bune oferte, comisia de selectare a partenerului privat elaborează, în cel mult 60 de zile de la data deciziei respective, un proiect de contract care să întrunească datele prevăzute în lege și îl transmite ofertantului desemnat învingător.

Proiectul de contract se negociază în cel mult 60 de zile calendaristice din data primirii lui de către ofertantul desemnat învingător.

În cazul în care, la expirarea termenului dat, ofertantul desemnat învingător refuză semnarea contractului, comisia pentru selectarea partenerului privat este în drept să desemneze în calitate de învingător ofertantul clasat pe locul imediat următor conform rezultatelor evaluării.

Parteneriatul public-privat *încetează*:

- a. la expirarea contractului încheiat între partenerul public și partenerul privat;
- b. în baza acordului dintre partenerul public și partenerul privat;
- c. în alte cazuri prevăzute de lege sau de contract (de ex., dacă partenerul privat ajunge în situația de insolvabilitate).

În cazul încetării contractului de parteneriat public-privat prin expirare, partenerul privat este obligat să restituie în mod gratuit partenerului public obiectul parteneriatului public-privat liber de orice sarcini. În acord cu partenerul public pot rămâne în proprietatea partenerului privat bunurile construite și/sau procurate din sursele alocate de partenerul privat, precum și îmbunătățirile aduse obiectului contractului, dacă acestea pot fi separate de obiectul în cauză fără a-l prejudicia și acest lucru este prevăzut în contract.

În cazul încetării parteneriatului public-privat, partenerul privat este obligat să asigure continuitatea activității sau prestării serviciilor în condițiile stipulate în contract, până la preluarea acestora de către partenerul public.

În cazul în care sesizează existența unor cauze sau iminența producerii unor evenimente de natură să conducă la imposibilitatea desfășurării activității sau prestării serviciului de interes public, partenerul privat notifică imediat partenerul public despre acest fapt în vederea luării măsurilor ce se impun pentru asigurarea continuității activității sau a serviciului.

Din cele expuse mai sus, observăm că legea conține prevederi clare cu privire la procedura inițierii parteneriatului public-privat, încheierea și desfacerea acestuia, responsabilitățile administrației publice de diferit nivel etc. Aceste prevederi sunt stipulate în lege în mod clar și detaliat. Ne vom opri, însă, la acele prevederi, care pot genera anumite semne de întrebare sau chiar potențiale probleme pentru administrația publică.

Dat fiind faptul, că în cazul parteneriatului legea prevede că serviciile publice, sau unele obiecte aparte ale acestora să fie transmise partenerului privat pe o perioadă relativ lungă de timp, există riscul ca partenerul privat să încerce privatizarea sau înstrăinarea acestora sub orice altă formă. Firea omului e de așa natură, că acesta se îngrijește cel mai gospodărește de acele bunuri pe care le consideră ale sale. Deci, riscul ca statul să piardă dreptul de proprietate, există. Din acest motiv, legislația încearcă să gestioneze acest risc.

Astfel, potrivit art. 34 al (3) al Legii nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, „Până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu are dreptul să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat...”. Prevederea în sine este una foarte binevenită, însă ultimele cuvinte ridică serioase semne de întrebare: „... fără acordul partenerului public”.

Deci, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze obiectul parteneriatului public-privat, *fără acordul partenerului public*”. Întrebarea logică care apare în acest sens este: ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect **cu** acordul partenerului public? Prevederile legii creează o astfel de impresie. Iar aceasta poate duce la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, ceea ce de obicei este în detrimentul interesului general.

De asemenea, parteneriatul public-privat nu se poate încheia fără un studiu de fezabilitate și fără organizarea unui concurs de selectare a operatorului privat. Aceste prevederi sunt clare și nu ridică semne de întrebare. De asemenea, cu câștigătorul

concursului se va încheia un contract de parteneriat public privat, cerințele față de conținutul căruia de asemenea sunt strict reglementate prin lege.

Avem rezerve numai referitor la un aspect al acestei probleme. Astfel, potrivit art. 6 al. (2) al Legii nr.179/2009 privind parteneriatul public-privat, „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația prejudiciilor cauzate, conform contractului de parteneriat public-privat. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează *de la bugetul partenerului public*.” Aceasta înseamnă că în cazul unor decizii ale administrației considerate neadecvate de către partenerul privat, acesta poate obține compensarea cheltuielilor din bani publici.

O altă dificultate reiese din faptul că administrația publică deleagă serviciul public pe o perioadă îndelungată, nemaiavând puterea de decizie și exercitând un control mult mai restrâns asupra serviciului public.

Mai mult decât atât, parteneriatul public-privat este unul de succes în statele în care există economie funcțională, justiție independentă și, obligatoriu, *etică în afaceri*. În caz contrar, el generează situații nedorite de genul celor studiate mai sus. Pentru ca în Republica Moldova acest parteneriat să fie unul de succes la fel ca în unele state occidentale, este nevoie ca și mediul economic și cel administrativ să fie similar – din punct de vedere al stabilității, disciplinei și eticii. În absența acestor condiții, manifestăm rezerve față de succesul inițiativelor de parteneriat public-privat pe termen lung.

Menționăm aici încă un aspect important – în Republica Moldova cele mai frecvente parteneriate apar în următoarele domenii: transport, energetică, comunicații, care sunt percepute ca *profitabile*. Mai puțin probabilă este apariția dorinței de a iniția un astfel de parteneriat în domenii care sunt percepute ca fiind neprofitabile în statul nostru, de exemplu, într-un azil de bătrâni.

Cu toate astea, în practica Republicii Moldova există și exemple pozitive de parteneriat public-privat, pe care le vom examina în continuare.

În acest sens, poate fi menționat *parteneriatul public-privat* în domeniul serviciilor educaționale neformale, în baza căruia a fost efectuată renovarea școlii muzicale din Comrat. Școala muzicală a fost renovată și echipată din resursele omului de afaceri din Comrat A. Valkov, al cărui nume îl poartă. În baza

contractului de parteneriat, primul etaj al școlii a fost dat în folosință omului de afaceri pentru operațiuni economice, iar etajele superioare erau, la momentul

vizitei autorului lucrării, utilizate pentru activități educaționale.

Foto 3. Parteneriatul public-privat în domeniul serviciilor educaționale neformale (exemplul școlii muzicale din mun. Comrat, UTA Găgăuzia (2014)).



Sursa: fotografii din colecția personală a autorului

În concluzie, parteneriatul public-privat prezintă anumite avantaje pentru administrația publică, contribuind la îmbunătățirea calității serviciilor publice, date fiind condițiile de concurență și orientare spre client-utilizator. Totuși, acest parteneriat implică și riscuri serioase pentru partenerul public, riscuri care nu sunt gestionate suficient de cadrul normativ

actual din Republica Moldova. În condițiile actualului cadru normativ, administrația publică locală riscă să se confrunte sau cu procese costisitoare și de durată, sau cu gajări și înstrăinări de bunuri publice în detrimentul cetățenilor. Din acest motiv, *onestitatea partenerului privat și interesul cetățeanului* trebuie să fie pentru administrația publică locală principalele criterii de alocare a contractelor de parteneriat public-privat.

⚙️ Exerciții practice

1. Identificați exemple de parteneriat public-privat în raionul Dvs.

2. Identificați riscurile care pot apărea în cazul derulării unor contracte PPP în localitatea Dvs.

3. Aranjați în ordinea corectă condițiile pentru încheierea unui parteneriat public-privat (PPP) în gestiunea serviciilor publice

- ☐ Colectarea ofertelor de PPP
- ☐ Publicarea deciziei de delegare a gestiunii
- ☐ Încheierea contractului de PPP
- ☐ Elaborarea studiului de fezabilitate
- ☐ Luarea deciziei de delegare a gestiunii
- ☐ Selectarea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce înțelegem prin parteneriat public-privat?
2. În ce domenii pot fi create parteneriate public-private?
3. Cum asigurăm respectarea interesului partenerului public în cazul unui parteneriat public-privat?
4. Cum ne retragem dintr-un parteneriat public-privat?

II. Cugetați și selectați răspunsurile corecte din mai multe variante propuse.

1. Parteneriatul public-privat încetează:

- a. la expirarea contractului încheiat între partenerul public și partenerul privat;
- b. în baza acordului dintre partenerul public și partenerul privat;
- c. la solicitarea utilizatorilor de servicii publice.

2. În cazul parteneriatului public-privat, autoritățile administrației publice locale exercită următoarele competențe:

- a. desemnarea membrilor comisiilor de selectare a partenerului privat;
- b. aprobarea proiectelor contractelor de parteneriat public-privat;
- c. aprobarea tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală transmise în parteneriat public-privat;
- d. reparația de la bugetul partenerului public a prejudiciilor cauzate partenerului privat, dacă acest lucru este prevăzut în contractul de parteneriat public-privat;
- e. asigurarea continuității prestării serviciilor în condițiile stipulate în contract, în cazul încetării parteneriatului public-privat până la preluarea acestora de către partenerul public.

Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat, nr.179 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.09.2008, nr.165-166
2. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
3. Atamusev R. *Aspecte privind cadrul normativ-legislativ în domeniul parteneriatului public-privat în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 39-42
4. Mocanu V. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012
5. Tincu V. *Concesiunea și parteneriatul public-privat în gestiunea serviciilor publice: delimitări conceptuale*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2022
6. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
7. Tincu V. *Provocări ale gestionării serviciilor publice locale prin parteneriat public-privat*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2016, nr. 4 (92)

Sesiunea 4.

Forme alternative de gestionare a serviciilor publice

📌 Obiective

- ▶ înțelegerea alternativelor de gestiune a serviciilor publice locale pentru autoritățile administrației publice;
- ▶ cunoașterea cooperării intercomunitare ca formă de prestare alternativă a serviciilor publice locale;
- ▶ identificarea pașilor de urmat pentru administrația publică locală în cazul optării pentru cooperarea intercomunitară.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice locale, administrație publică locală, gestiune, opțiuni, alternativă, decizie, cooperare intercomunitară (CIC), acord, asociere.

📖 Conținut

Prin alternativă, în sensul prezentei lucrări, înțelegem posibilitatea alegerii unei alte opțiuni decât cea recunoscută oficial pentru a soluționa o problemă. Pentru foarte multe autorități publice locale, când vine vorba despre gestiunea unui serviciu public, nu există decât două opțiuni: 1) îl gestionează administrația publică locală sau 2) îl gestionează un operator privat.

În realitate, însă există și alte opțiuni perfect *legale* de a gestiona un serviciu public, la care ne vom referi în continuare.

4.1 Gestionarea serviciilor publice locale prin cooperare intercomunitară (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 a comunităților există de când lumea, dar nu întotdeauna este unul formalizat.

Dar, dacă această cooperare între comunități este

oficializată prin acte normative de reglementare, acorduri de asociere etc., avem de a face cu un tip 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.”⁶²

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 acestora⁶³.

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;

⁶² Swianiewicz P. Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Budapest: Open Society Foundations, 2011, p. 4

⁶³ 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

- decizie colectivă, garantată de un acord privind condițiile cooperării⁶⁴.

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 vieții⁶⁵.

Cooperarea intercomunitară este deosebit de relevantă în cazul Republicii Moldova, dat fiind faptul, că țara noastră se confruntă cu o *fragmentare administrativă*⁶⁶.

Cooperarea intercomunitară 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 finanțări⁶⁷.

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”⁶⁸.

Totuși, cooperarea intercomunitară nu este o rețetă universală, 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 politic⁶⁹.

Cadrul legal în domeniul cooperării inter-comunitare:

Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24.10.2002 – conține norme de stimulare a cooperării intercomunitare, stabilind expres că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul (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 (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.435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă – 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

64 Bulat V. Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova, p.40

65 Bulat V. Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova, p.40

66 Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant. Chișinău: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2014, p. 122

67 Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant, p. 122

68 Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici, p. 101

69 Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant, p. 123

în parte, precum și a termenelor de realizare a acordului (art. 5).

Etapele cooperării intercomunitare

Cooperarea intercomunitară este un proces ce poate fi realizat prin parcurgerea a 4 etape de bază, fiecare etapă implicând activități distincte:

1. Inițierea CIC:

- 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 CIC:

- constituirea grupului comun de lucru;
- identificarea celei mai potrivite forme de CIC;
- stabilirea modului de finanțare a CIC;
- negocierea acordului/statutului.

3. Implementarea CIC:

- stabilirea structurilor de management;
- asigurarea monitorizării și auto-evaluării;
- asigurarea unei comunicări permanente și efective.

4. Evaluarea CIC

Inițierea și realizarea CIC este un proces complex care presupune stabilirea celui mai potrivit model de cooperare intercomunitară luând în calcul principalele elemente: capacitatea locală (legală/instituțională/tehnică/financiară); densitatea populației; geografia/topografia (bazinele râurilor); capacitatea economică; structura politică și teritorial-administrativă⁷⁰.

Generalizând, putem menționa că formele actuale de CIC din Moldova sunt structuri asociative, cu un anumit grad de formalizare, asigurat de acordul de cooperare semnat și aprobat de comunitățile semnatore; constituite din trei-patru sau mai multe UAT, 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 abilitate⁷¹.

Totodată, prestarea serviciilor la nivel intercomunal a scos în evidență existența mai multor impedimente de ordin legal, procedural, instituțional, economic și financiar care condiționează reticență din partea autorităților administrației publice locale de a aplica la scară largă acest mecanism de dezvoltare a serviciilor publice locale⁷².

⚙️ Exerciții practice

1. Identificați potențialul localității proprii și a localităților învecinate în vederea inițierii cooperării intercomunitare.

2. Identificați istorii de succes în domeniul cooperării intercomunitare (inclusiv neformale) în raionul Dvs.

⁷⁰ Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant, p. 127

⁷¹ Bulat V. Cooperarea intercomunală: concepte, abordări și experiențe europene pentru Republica Moldova, p.39

⁷² 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

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce înțelegem prin cooperare intercomunitară?
2. Care sunt avantajele cooperării intercomunitare?
3. Putem identifica și dezavantaje ale cooperării intercomunitare?
4. Care sunt etapele de formalizare a cooperării intercomunitare?

II. Cugetați și selectați răspunsurile corecte din mai multe variante propuse.

1. Cooperarea intercomunitară presupune:

- a. existența mai multor unități administrativ-teritoriale din țări diferite;
- b. existența mai multor unități administrativ-teritoriale învecinate dintr-un stat;
- c. existența unui acord de cooperare/asociere semnat și aprobat de comunitățile semnatare;
- d. prestarea în comun a unui sau mai multor servicii publice prevăzute de lege.

2. În cazul inițierii cooperării intercomunitare, autoritățile administrației publice locale trebuie să asigure:

- a. identificarea necesităților și oportunităților CIC;
- b. selectarea domeniului de cooperare;
- c. identificarea celei mai potrivite forme de CIC;
- d. obținerea acceptului autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- e. negocierea acordului/statutului;
- f. stabilirea procedurilor de coordonare, comunicare și evaluare.

Materiale de referință

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
2. Bulat V. *Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale*. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015
3. 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
4. *Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant*. Chișinău: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2014
5. Swianiewicz P. *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Foundations, 2011
6. Tincu V. *Forme alternative de gestionare a serviciilor publice locale în Republica Moldova*. În: Revista Administrarea Publică nr. 1(109)/2021, Chișinău, 2021

4.2 Regionalizarea serviciilor publice locale

Obiective

- ▶ înțelegerea conceptului de regionalizare a serviciilor publice locale;
- ▶ cunoașterea etapelor de parcurs în cazul regionalizării serviciilor publice locale;
- ▶ identificarea unor exemple de succes în cazul regionalizării serviciilor publice locale.

Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice locale, administrație publică locală, gestiune, opțiuni, alternativă, decizie, regionalizare, studiu de oportunitate, operator regional.

Conținut

În Republica Moldova, procesul de regionalizare a demarat în 2010, odată cu înființarea primilor operatori regionali care au regionalizat gestiunea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare. În ultimii ani, un număr tot mai mare de consilii locale au conștientizat necesitatea gestiunii serviciilor în comun cu alte unități administrativ-teritoriale. În acest sens, este necesară parcurgerea câtorva etape.

Etapă I. Etapa pregătitoare. Studiul de oportunitate⁷³

În această etapă, autoritățile publice locale urmează să decidă asupra înființării, organizării, funcționării și gestiunii serviciilor publice locale, în comun, cu alte unități administrativ-teritoriale. În acest sens, autoritățile publice locale vor dispune elaborarea unui *studiu de oportunitate*. Concluziile și soluțiile propuse în studiul de oportunitate reprezintă temeiul pentru gestiunea delegată prin înființarea, organizarea și gestiunea, în comun, a serviciilor publice.

Studiul de oportunitate cuprinde examinarea următoarelor elemente:

- necesitățile localităților;
- suprafața, gradul de dezvoltare și particularitățile economico-sociale ale localităților;
- starea sistemelor de livrare a serviciilor publice existente;
- posibilitățile locale de finanțare a exploatării și funcționării serviciului, respectiv a înființării ori dezvoltării sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare;
- raportul cost-calitate optim pentru serviciul furnizat/prestat consumatorilor.

Studiul de oportunitate poate fi elaborat:

1. pentru o singură unitate administrativ-teritorială;
2. pentru două sau mai multe unități administrativ-teritoriale;
3. pentru toate unitățile administrativ-teritoriale din cadrul unui raion; în acest caz inițiativa și dispunerea efectuării studiului de oportunitate poate aparține Consiliului raional.

Studiul de oportunitate va fi supus aprobării de către autoritățile publice locale/raionale. În cazul în care, concluziile și soluțiile propuse în studiul de oportunitate recomandă gestiunea delegată prin înființarea, organizarea și gestiunea, în comun, a serviciilor publice, consiliile locale/consiliile raionale trebuie să adopte decizii privind forma de gestiune delegată.

Etapă a II. Înființarea Operatorului Regional⁷⁴

Operatorul regional este persoana juridică care va furniza/presta serviciul consumatorilor, inclusiv va asigura administrarea și exploatarea sistemului aferent acestui serviciu. Operatorul regional este operatorul organizat ca societate comercială, cu capital social deținut integral de una sau mai multe unități administrativ-teritoriale, care asigură furnizarea/prestarea serviciului public pe raza de competență a mai multor unități administrativ-teritoriale.

Operatorul Regional poate fi înființat prin una din următoarele modalități:

1. reorganizarea administrativă a întreprinderilor municipale care furnizează/prestează serviciul

⁷³ Belecciu L., Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

⁷⁴ Belecciu L., Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

public (în practică, principala întreprindere din sector existentă în raion) într-o societate comercială, urmată de majorarea capitalului social al acesteia prin aporturi de capital ale unităților administrativ-teritoriale, care vor delega gestiunea serviciului acestui operator;

2. majorarea capitalului unei societăți comerciale existente (deja deținută de o unitate administrativ-teritorială – principala societate comercială din sector existentă în raion) prin aporturi de capital ale unităților administrativ-teritoriale, care devin astfel acționari ai Operatorului Regional;
3. prin înființarea unei societăți comerciale noi, cu capital social integral public, care are drept acționari doar unități administrativ-teritoriale din zona în care Operatorul Regional va furniza acest serviciu.

În vederea înființării Operatorului Regional, autoritățile publice locale vor desfășura o serie de activități, precum: inventarierea, evaluarea și delimitarea bunurilor aferente serviciului, elaborarea actelor de constituire, adoptarea deciziilor consiliilor locale/raionale privind înființarea Operatorului Regional, semnarea actului de constituire al Operatorului Regional, înregistrarea la Agenția Servicii Publice, în vederea dobândirii personalității juridice.

În cazul serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare, se recomandă crearea unor Operatori Regionali care să opereze serviciile pentru o zonă care să acopere cel puțin 100 000 de locuitori și cât mai multe zone urbane.

Astfel, se recomandă înființarea unui Operator Regional în principalul oraș din raion, care își va extinde treptat aria de operare către toate unitățile administrativ-teritoriale din acest raion, depășind, ulterior, și limitele administrative ale acestuia.

Etapă a III. Delegarea gestiunii serviciului public⁷⁵

Pentru început, autoritățile publice locale vor dispune elaborarea unui studiu de specialitate privind stabilirea indicatorilor de performanță ai serviciului furnizat/prestat consumatorilor, a Regulamentului de organizare și funcționare și a Caietului de sarcini pentru serviciul respectiv; vor aproba delegarea gestiunii serviciului și a contractului de delegare a gestiunii cu anexele obligatorii.

De exemplu, în cazul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare, potrivit art. 4 din Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare

nr.303 din 13 decembrie 2013 contractul de delegare a gestiunii este un act juridic încheiat în formă scrisă, prin care unitățile administrativ-teritoriale atribuie, pe o perioadă determinată, unui operator/unor operatori, care acționează pe riscul și răspunderea proprie, dreptul și obligația de a furniza/presta serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, integral sau, după caz, numai unele activități specifice acestuia, inclusiv dreptul și obligația de a administra și de a exploata infrastructura tehnico-edilitară aferentă serviciului furnizat/prestat sau activității efectuate, în schimbul unei redevențe. Contractul de delegare a gestiunii este contract administrativ și cade sub incidența prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova.

Conform art. 13 alin. (2) din Legea nr.303 din 13.12.2013, procedurile de atribuire a contractelor de delegare a gestiunii sunt licitația publică și negocierea directă, organizate în baza Procedurii-cadru privind organizarea, derularea și atribuirea contractelor de delegare a gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, aprobată de Guvern.

Prin excepția instituită în art. 13 alin. (12) din Legea nr.303 din 13.12.2013, contractul de delegare a gestiunii poate fi atribuit direct (fără organizarea licitației publice) următorilor operatori regionali/operatori cu capital integral public:

1. societăți comerciale înființate de autoritățile administrației publice locale, care furnizează/prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, cu capital social deținut integral de unitățile administrativ-teritoriale;
2. societăți comerciale care furnizează/prestează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, înființate în urma reorganizării întreprinderilor municipale, al căror capital social este deținut integral, în calitate de proprietar, de unitățile administrativ-teritoriale. Existența capitalului privat în capitalul social al operatorului regional/operatorului este exclusă, în acest caz.

Prin urmare, în cazul în care Operatorul Regional este o societate comercială cu capital social integral al unităților administrativ-teritoriale, delegarea gestiunii serviciului de alimentare cu apă și de canalizare se face prin atribuire directă a contractului de delegare a gestiunii, fără organizarea procedurilor de licitație publică⁷⁶.

⁷⁵ Belecciu L., Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

⁷⁶ Belecciu L., Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

Exerciții practice

1. Identificați servicii publice care pot fi regionalizate în raionul Dvs.

2. Identificați avantajele principale ale regionalizării unor servicii publice locale la alegere.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce înțelegem prin regionalizare a serviciilor?
2. Ce include studiul de oportunitate?
3. Ce responsabilități are administrația publică locală în cazul regionalizării serviciilor?

II. Cugetați și aranjați/selectați răspunsurile corecte din mai multe variante propuse.

1. Aranjați în ordinea corectă etapele principale ale regionalizării serviciilor:

- ☐ Delegarea gestiunii serviciului public
- ☐ Înființarea Operatorului Regional
- ☐ Elaborarea studiului de oportunitate.

2. Operatorul Regional poate fi înființat prin una din următoarele modalități:

- a. reorganizarea administrativă a întreprinderilor municipale care furnizează/prestează serviciul public;
- b. majorarea capitalului unei societăți comerciale existente (deja deținută de o unitate administrativ-teritorială);
- c. prin înființarea unei societăți comerciale noi, cu capital social integral public;
- d. prin înființarea unei societăți comerciale noi, cu capital social integral privat.

Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
2. 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
3. Legea Republicii Moldova cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246 din 23.11.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.12.2017, nr.441-450
4. Belecciu L. Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului.*
5. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale.* Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
6. Tincu V. *Regionalizarea serviciilor publice – alternativă modernă de gestiune pentru administrația publică locală.* În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021

4.3 Parteneriatul public-public, public-asociativ în gestionarea serviciilor publice

📌 Obiective

- ▶ familiarizarea cu conceptul parteneriatului public-public, public-asociativ în gestionarea serviciilor publice;
- ▶ cunoașterea cadrului normativ al parteneriatului public-public și public-asociativ;
- ▶ analiza unor exemple de succes în domeniul acestor forme de parteneriat.

📖 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice, administrație publică locală, opțiuni, decizie, parteneriat public-public, parteneriat public-asociativ, istorii de succes.

📖 Conținut

Art. 3 al Legii nr.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 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 sectorul 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.

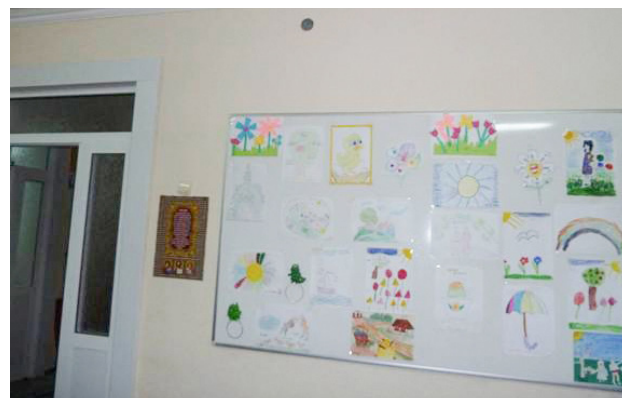
Sarcină: Identificați dezavantajele acestui tip de parteneriat.

Parteneriatul public-public din localitatea Congaz, care au avut ca rezultat înființarea unor noi servicii sociale comunitare, și anume a Centrului pentru copiii cu dizabilități *Лучик Солнца* (actualmente nefuncțional).

Centrul a fost înființat în satul Congaz, dar la centru se puteau adresa și copiii din alte sate, existând beneficiari cu diverse dizabilități. Unii absolvenți ai centrului au fost ulterior angajați în calitate de colaboratori.

Parteneriatul public-asociativ presupune cooperarea între doi subiecți, unul din sectorul public și altul din reprezentanții organizațiilor necomerciale în înființarea și asigurarea funcționării unor servicii publice. În cazul

Foto 4. Centrul pentru copii cu dizabilități Лучик Солнца, din satul Congaz UTA Găgăuzia (2014).



Sursa: fotografii din colecția personală a autorului

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 (art. 14, al. (t))

Un exemplu în acest sens este cel al Centrului Social *Casa Nadejda* din Congaz. Centrul este un loc de găzduire, întreținere și alimentare a persoanelor în etate, de asemenea la Centru se pot adresa și viitoarele mămici care nu au altă alternativă de găzduire.

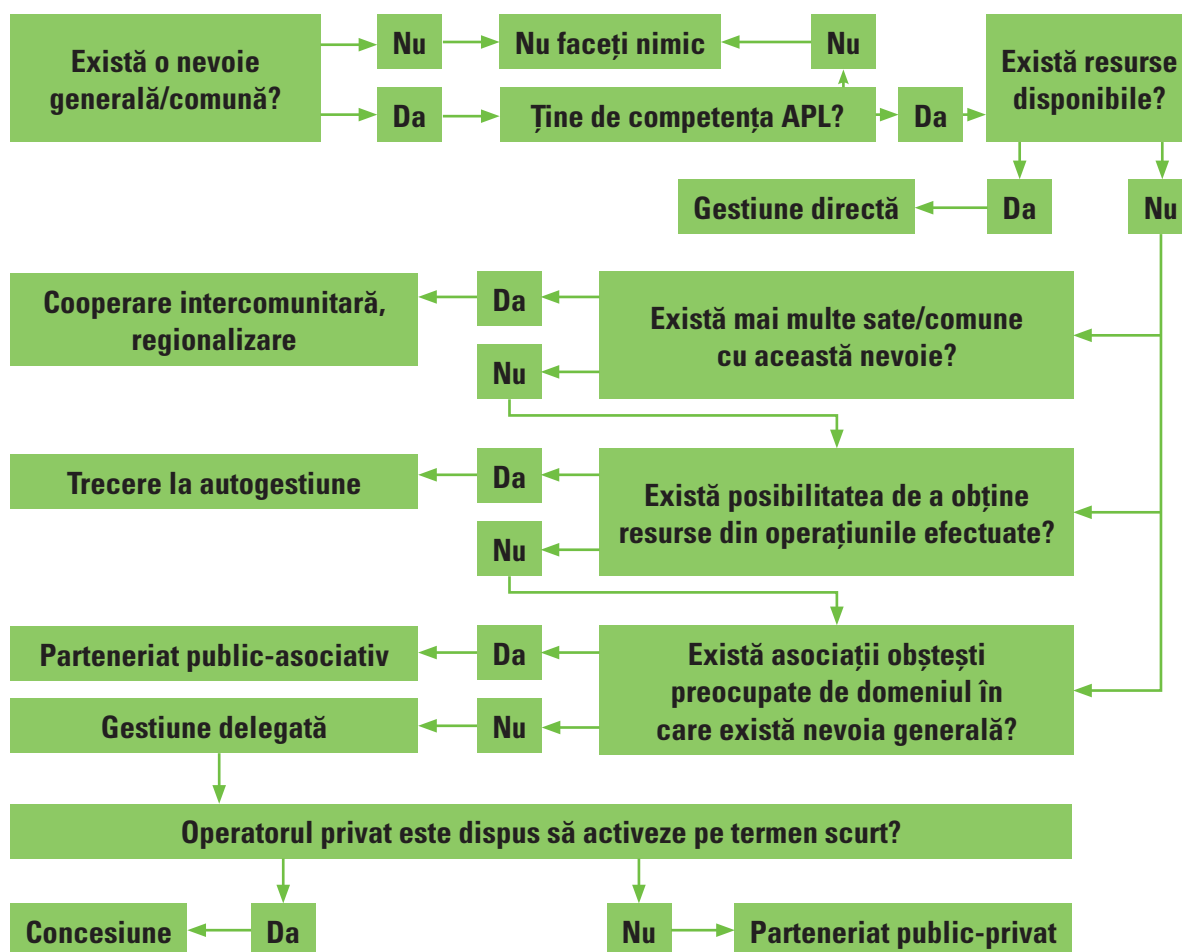
Este evident că reprezentanții administrației publice locale nu întotdeauna pot stabili de la bun început modalitatea de gestiune sau formă alternativă preferabilă în situația lor concretă. În acest sens, am elaborat o schemă de reflecție utilă în alegerea modalității de organizare și gestionare a serviciilor publice locale.

Foto 5. Centrul Social Casa Nadejda din satul Congaz UTA Găgăuzia (2014).



Sursa: fotografii din colecția personală a autorului

Figura 4. Schemă de reflecție pentru reprezentanții administrației publice locale în alegerea modalității de organizare și gestionare a serviciilor publice locale



Exerciții practice

1. Identificați organizații obștești din raionul Dvs. care pot fi implicate în parteneriate public-asociative în domeniul serviciilor publice și stabiliți cum anume le puteți implica.

2. Identificați parteneri publici care pot contribui la dezvoltarea serviciilor publice locale în localitatea Dvs.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce tipuri de parteneriate pot fi create în domeniul serviciilor publice?
2. Care este temeiul juridic al încheierii acestor parteneriate?
3. Ce riscuri există pentru administrația publică locală în cazul fiecărui tip de parteneriat?

II. Cugetați și selectați răspunsul corect din mai multe variante propuse.

1. Parteneriatul public-asociativ presupune:

- a. colaborarea administrației publice locale cu administrația publică centrală;
- b. colaborarea administrației publice locale cu sectorul privat;
- c. colaborarea administrației publice locale cu organizațiile necomerciale;
- d. colaborarea administrației publice locale cu partenerii de dezvoltare.

2. În cazul parteneriatului public-public:

- a. sunt multiplicat resursele publice investite;
- b. având o cultură organizațională tipică sectorului public, ambii parteneri merg în general cu aceeași filozofie în prestarea de servicii;
- c. crește nivelul de transparență;
- d. există riscul falimentării unui dintre parteneri de către celălalt.

Materiale de referință

1. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.032 din 09.03.2007
2. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.029 din 02.03.2007
3. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.014 din 07.02.2003
4. Tincu V. *Forme alternative de gestionare a serviciilor publice locale în Republica Moldova*. În: Revista Administrarea Publică nr. 1(109)/2021, Chișinău, 2021

4.4 Abordări inovatoare în gestiunea serviciilor publice

📌 Obiective

- ▶ identificarea necesității abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice;
- ▶ analiza unor abordări inovatoare în gestiunea serviciilor publice la nivel internațional;
- ▶ analiza unor abordări inovatoare în gestiunea serviciilor publice în Republica Moldova.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice, administrație publică locală, abordare inovatoare, practică replicabilă, istorie de succes, model de urmat.

📖 Conținut

Societatea umană nu stă pe loc. Mereu apar noi probleme, care necesită noi soluții. Un lucru însă rămâne constant – plângerile utilizatorilor referitor la calitatea serviciilor publice, respectiv la performanțele administrației publice.

E adevărat că autoritățile administrației publice s-au implicat în diferite proiecte de modernizare a serviciilor publice, cu succes variabil, dar și cu probleme omniprezente, care persistă deja de ani buni. Toate aceste probleme sunt arhicunoscute, motiv din care nu ne vom axa din nou pe ele, ci pe posibilitatea descoperii unor *noi soluții*.

Necesitatea acestora este evidentă. Statul, dintotdeauna, a încercat să soluționeze problemele existente în măsura posibilităților și capacităților, utilizând metodele disponibile. E vremea, însă, ca statul să conștientizeze că metodele tradiționale de administrare nu mai sunt funcționale și că acesta trebuie să devină inventiv și creativ. Necesitatea unor abordări inovatoare este dictată de faptul că *făcând exact aceleași lucruri exact în același mod, vom ajunge la exact aceleași rezultate*.

Mai mult decât atât, „asigurarea, până la sfârșitul anului 2030, a Republicii Moldova cu o administrație publică eficientă, care dispune de practici democratice și oferă servicii de înaltă calitate cetățenilor și mediului de afaceri, într-un mod transparent și eficient, prin utilizarea tehnologiilor moderne și a *serviciilor inovatoare*” este reflectată și în Strategia de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030.

Anume din acest motiv am dedicat prezentul compartiment problemei abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice. În special ne vom axa pe două elemente – practici inovatoare internaționale și practici inovatoare din Republica Moldova.

Abordările inovatoare în gestiunea serviciilor publice la nivel internațional

Referitor la *experiența internațională în domeniul implementării abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice*, menționăm că aceasta a putut fi analizată în rezultatul participării autorului la Forumul Regional pentru Inovații în Guvernare: Spre Obiectivele Globale prin Guvernare Eficientă, organizat de Laboratorul de Inovații Sociale din Moldova – MiLab, cu suportul Cancelariei de Stat, PNUD Moldova și „UN Women”, în perioada 14-16 noiembrie 2017. Am participat la lucrările Atelierului *„Dezvoltarea serviciilor publice moderne, incluzive și centrate pe utilizatori”*. Scopul general al Forumului a constat în crearea unei platforme pentru partajarea cunoștințelor și experiențelor privind abordările, practicile și instrumentele inovatoare, efectul acestora asupra modelelor și abordărilor de prestare a serviciilor publice, conturarea în general a unui sector public receptiv.

Forumul a inclus cele mai diverse metodici de lucru: prezentări de comunicate urmate de dezbateri, discuții dirijate, lucru în ateliere etc. La forum au participat reprezentanți ai structurilor guvernamentale și asociațiilor obștești din Albania, Armenia, Belarus, Danemarca, Estonia, Finlanda, Georgia, Kârgâzstan, Malaiezia, Marea Britanie, Serbia, Singapore, Slovacia, Ucraina.

Pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova considerăm demne de analiză și reflecție următoarele experiențe inovatoare în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice:

- Experiența *Georgiei* privind ajustarea *serviciilor de urgență* la exigențele persoanelor cu nevoi speciale. Menționăm aici că persoanele cu deficiențe de vorbire pot apela serviciile de urgență prin Skype video, operatorii de la urgență posedând limbajul semnelor (mimico-gestual), iar persoanele cu probleme de auz care nu pot apela telefonic numărul de urgență 112 pot solicita serviciile de urgență prin SMS⁷⁷;
- Experiența *Ucrainei* de prestare a *serviciilor electronice* persoanelor în etate care nu dispun de calculator sau nu îl pot folosi. Pentru depășirea acestei bariere, persoanele în etate pot solicita serviciul respectiv la telefon, autoritatea publică delegând la domiciliul solicitantului un operator cu laptop și Internet mobil, pentru a-i oferi pensionarului asistență tehnică necesară⁷⁸;

Experiențele prezentate mai sus reprezintă inovații nu doar prin ideile originale și inventive, dar și prin faptul că soluționează o problemă puțin abordată în Republica Moldova – serviciile publice trebuie să fie incluzive și ajustate la toate necesitățile utilizatorilor, inclusiv la cele speciale.

O experiență interesantă pentru Republica Moldova ar fi cea a *Marii Britanii de organizare a serviciilor publice de agrement*, mai ales în cazul terenurilor de joacă pentru copii. După cum se vede din pozele de mai jos, infrastructura se aseamănă în general cu cea din Republica Moldova, dar inovația o constituie materialele folosite – în loc de asfalt pe terenul de joacă este folosit un polimer sintetic de tip cauciuc, care împiedică rănirea copilului în caz de cădere.

Foto 6. Organizarea serviciilor publice de agrement în Londra, Marea Britanie (2019)



Sursa: fotografii din colecția personală a autorului

O altă experiență foarte benefică și demnă de preluat este cea a *Kârgâzstanului* de prestare gratuită a *serviciilor de documentare a populației* prin eliberarea gratuită a cărții de identitate care include cheia de acces implicit la toate serviciile publice electronice⁷⁹.

Autorul prezentei lucrări împărtășește o idee, care la momentul actual încă nu este acceptată de factorii de decizie și anume, că serviciile publice ar trebui să fie *gratuite*, deoarece cetățeanul deja a plătit pentru acestea prin achitarea impozitelor. Serviciile publice sunt finanțate prin taxele și impozitele cetățenilor, iar faptul că serviciile se prestează contra cost înseamnă, într-un fel, că cetățeanul plătește de două ori. Există însă unele state, foarte puține ce-i drept, în care serviciile publice sunt total gratuite pentru utilizatori.

Conștientizăm că în Republica Moldova acest lucru nu este posibil la momentul actual și e puțin probabil să fie vreodată, dar propunem o variantă de compromis – gratuitatea să se aplice doar serviciilor de documentare a populației, care la rândul său permite accesarea contra cost (după caz, gratuită) a tuturor celorlalte servicii publice. Este evident că fără buletinul de identitate nu se poate obține vreun serviciu public care necesită înregistrare. Astfel, suntem de părerea că cel puțin eliberarea acestuia ar trebui să fie un serviciu gratuit, deoarece, așa cum am menționat mai sus, noi, ne onorăm obligația de a achita impozitele în schimbul cetățeniei și lucrul minim pe care l-ar putea face autoritățile este să ne dea dovada cetățeniei (pașaportul și buletinul) gratuit.

77 Bobgiashvili G. Ensuring Accessible and Citizen-Oriented Public Services: Current Models and Approaches/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)

78 Kamenchuk O. National approaches to ensuring Effective and Inclusive Public Service Delivery/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)

79 Kalinichenko Yu. National approaches to ensuring Effective and Inclusive Public Service Delivery/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)

Abordările inovatoare în gestiunea serviciilor publice în Republica Moldova

Dacă ne referim la *experiența națională în domeniul implementării abordărilor inovatoare în gestiunea serviciilor publice*, putem menționa că există deja unele idei pe deplin reproductibile în Republica Moldova care, odată implementate cu relativ puține cheltuieli, ar permite soluționarea unor probleme existente de-a lungul deceniilor.

Nu e de mirare faptul, că inventivitatea și creativitatea poporului nostru sunt foarte bine cunoscute, unele autorități locale descoperind într-adevăr soluții originale la probleme „tradiționale”. Considerăm, deci, că diseminarea unor exemple de succes reproductibile ar putea genera noi idei pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova.

În acest sens, următoarele pot fi considerate exemple de succes:

- *Înființarea unor servicii publice cu suportul organizațiilor donatoare internaționale.* Aici, poate fi menționată organizarea serviciilor publice de asistență socială în mun. Comrat și anume renovarea azilului de bătrâni *Recep Tayyip Erdoğan Huzurevi*, proiect implementat de primăria Comrat în baza finanțării oferite de Agenția Turcă pentru Cooperare și Coordonare TİKA. Azilul de bătrâni reprezintă unul din cele mai bine dotate și confortabile aziluri din Republica Moldova, în care beneficiarilor le este oferită întreaga gamă de servicii necesare unei persoane în etate, aflate la întreținere completă.

Foto 7. Azilul de bătrâni Recep Tayyip Erdoğan Huzurevi din mun. Comrat, UTA Găgăuzia (2014).



Sursa: fotografii din colecția personală a autorului

- *Experiența comunei Sângerei Noi de creare a serviciului de spălătorie socială.* Pentru crearea unui astfel de serviciu autoritățile locale au oferit spațiul necesar, iar locuitorii comunei au fost mobilizați și au donat bani, mobilier etc. Beneficiarii ai serviciului sunt persoanele în etate, familiile vulnerabile, persoanele cu dizabilități, bătrânii singuratici și persoanele luate la deservire socială, în total 231 de persoane⁸⁰.
- *Experiența orașului Edineț de creare a serviciului de taxi social.* De serviciile taxiului social pot beneficia persoanele cu dizabilități și deficiențe locomotorii din orașul Edineț, satele Alexăndreni și Gordinești Noi. Beneficiarii apelează la taxiul social când vor să ajungă la instituțiile publice: spital, farmacie, policlinică. Taxiul social este fără plată, dar poate fi accesat nu mai des de o dată la trei zile⁸¹.

80 O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova, ediția 2016. Chișinău: Biblioteca „IDIS Viitorul”, 2016, p. 45

81 O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova, ediția 2016, p. 76

- Experiența Asociației Obștești „Artemida” din raionul Drochia de organizare a *serviciilor de asistență socială* prin parteneriat public-asociativ. La momentul participării autorului la evenimentul de prezentare a practicii erau prestate următoarele servicii: 1) servicii de consiliere și de plasament pentru victimele violenței în familie; 2) centrul maternal *Ariadna* pentru interviuarea copiilor care au fost martori ai violenței în familie. Anterior, această procedură dura 4-6 luni, desfășurându-se la procuratură și stresând în mod inutil copii. În prezent, aceasta durează doar 14 zile, se desfășoară într-un centru special echipat pentru confortul copiilor, cu asistența psihologului. Menționăm, că la momentul participării autorului la evenimentul de prezentare a practicii se purtau discuții între Ministerul Justiției și ONG *Ariadna* pentru replicarea acestei practici inovatoare; 3) centrul pentru agresori, obligativitatea frecventării acestuia fiind stipulată prin decizia instanței de judecată, cu o perioadă de 4-6 luni. În cadrul centrului au fost înregistrate deja primele succese, printre care, cazuri de dezințare de violență ca formă principală de soluționare a neînțelegerilor în rândul agresorilor. Menționăm,

că până la prestarea acestor servicii, în raionul Drochia în fiecare an se înregistrau 1-2 cazuri de omor ca urmare a violenței în familie. La 3 ani, însă, de la lansarea acestor servicii, nu s-au mai înregistrat cazuri de deces⁸².

În concluzie, deși în Republica Moldova au fost implementate numeroase inițiative de reformare a administrației publice, cetățenii rămân în continuare nemulțumiți de calitatea serviciilor publice prestate de administrație. Considerăm, că unul din motive, este aplicarea aceluiași metode administrative de soluționare a problemelor, care, însă, generează aceleași rezultate. Iată de ce, pentru a avea rezultate noi, e nevoie de abordări noi. Practica națională și internațională demonstrează că există autorități ale administrației publice sau structuri ale societății civile care au descoperit soluții inovatoare și reproductibile pentru probleme arhicunoscute. Aceasta ne permite să constatăm, în cele din urmă, că profesionalismul și creativitatea autorităților administrației publice pot compensa lipsa de resurse.

82 Sârbu S. Oamenii în centrul Inovațiilor /Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)

Exerciții practice

1. Identificați un serviciu public totalmente nou pentru Republica Moldova sau o modalitate inedită de dezvoltare/prestare a unui serviciu public existent.

2. Identificați un serviciu public din localitatea Dvs. care constituie un motiv de mândrie pentru autoritățile locale și care ar putea fi reprodus în alte localități.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce înseamnă inovație?
2. De ce avem nevoie de abordări inovatoare?
3. Ce exemple inovatoare în domeniul serviciilor publice cunoașteți?

Materiale de referință

1. *O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova*, ediția 2016. Chișinău: Biblioteca „IDIS Viitorul”, 2016
2. Tincu V. *Abordări inovatoare în gestiunea serviciilor publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018
3. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021

MODULUL III.

MANAGEMENTUL CALITĂȚII SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

Sesiunea 5

Managementul calității serviciilor publice locale –
aspecte conceptuale și de conținut

📌 Obiective

- ▶ familiarizarea cu noțiunea de calitate a serviciilor publice;
- ▶ analiza situației actuale a serviciilor publice locale în Republica Moldova;
- ▶ familiarizarea cu unele standarde de calitate pentru serviciile publice locale.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice locale, calitate, modernizare, control al calității, standard, ISO, satisfacție a utilizatorului.

📖 Conținut

5.1 Calitatea serviciilor publice – noțiuni generale

Calitatea serviciilor prestate determină buna imagine a administrației publice, indiferent de nivelul acesteia – central ori local. Noțiunea de calitate este astăzi percepută diferit atât în literatura de specialitate, cât și în legislație, unde abordările privind calitatea serviciilor publice, în special a celor locale, sunt neuniforme. Totuși, utilizatorii de servicii publice din Republica Moldova devin din ce în ce mai exigenți, iar administrația publică trebuie să țină pasul cu noile cerințe, implementând sisteme de management al calității. Cu toate acestea, autoritățile administrației publice să pornească de la zero în aceste demersuri, deoarece atât doctrina cât și practica internațională dispun de o vastă experiență în acest sens, care, odată preluată și adaptată, ar putea contribui substanțial la soluționarea problemelor existente privind calitatea serviciilor publice.

Multă vreme, principala problemă în administrația publică a fost existența, sau mai bine zis, inexistența serviciilor publice, iar calitatea acestora rămânea oarecum în umbră.

Astăzi, însă, observăm o schimbare atât a percepției administrației, cât și a utilizatorilor față de problema calității. Și funcționarii publici implicați în activități prestatoare, și utilizatorii de servicii publice devin din ce în ce mai exigenți în acest sens. Considerăm că unul din factorii care a contribuit la schimbarea acestei atitudini este posibilitatea relativ simplă de a vizita alte sisteme administrative (cu un alt nivel al calității serviciilor publice), de a le compara cu cel existent în Republica Moldova și, în consecință, de a trage concluziile de rigoare.

Astfel, putem afirma că, în sfârșit, asigurarea calității serviciilor publice este percepută ca o problemă deosebit de importantă de către utilizatorii serviciilor publice atât în sistemul administrației publice, cât și în afara acestuia.

Mai mult, problema calității serviciilor publice a făcut practic obiectul tuturor programelor de guvernare din ultimii ani. Astfel, în Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova sunt indicate aparte următoarele obiective:

- extinderea serviciilor de calitate, inclusiv a celor digitale;
- îmbunătățirea calității serviciilor de securitate (ordine publică, securitate comunitară, situații de urgență, intervenții la dezastre) și a interacțiunii cu cetățenii;
- sporirea accesului la servicii sociale de calitate pentru familiile și persoanele aflate în situații dificile⁸³.

La nivel local, această problemă, deși precepută, nu a găsit o reflecție legislativă uniformă. Astfel, în Legea privind administrația publică locală nr.436/2006 nu avem nicio prevedere referitoare la calitatea serviciilor publice, deși tangențial aspectele legate de calitate sunt reflectate separat în unele acte normative care reglementează aparte anumite servicii publice (de ex. în Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303/2013, la art. 10 se specifică că „calitatea serviciului furnizat/prestat” este un principiu de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare).

Cele expuse mai sus ne demonstrează că la nivel legislativ nu există o abordare uniformă a calității. La nivel de doctrină situația este oarecum mai clară, deși concepțiile specialiștilor în domeniu privind calitatea, în general, și calitatea serviciilor publice, în particular, diferă.

Etimologic, însuși cuvântul „calitate” provine de la „*qualis*” (ceea ce există de la sine), termen utilizat de Aristotel⁸⁴.

Ulterior, Dimitrie Cantemir preia ideile lui Aristotel și identifică 3 categorii – *ceiță*, ceea ce este (substanță), *căiță*, cât este (cantitatea), *feldeiță*, cum este (calitatea)⁸⁵. Într-o definiție foarte generală din Dicționarul explicativ al limbii române se afirmă: „Calitatea este totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri. Însușire (bună sau rea), fel de a fi (bun sau rău)”⁸⁶.

În mediul economic, „calitatea” posedă înțelesuri specifice, fiind asociată unor enunțuri de tipul: „satisfacerea cerințelor clientului”, cu tot ce presupune acest lucru: „exelență” sau „conformitate cu cerințele”⁸⁷.

Conform terminologiei ISO 9000:2000, prin calitate se înțelege „*ansamblul de proprietăți și caracteristici ale unui bun sau serviciu care îi conferă acestuia aptitudinea de a satisface necesitățile exprimate sau implicate*”⁸⁸.

Autorul József Topár, care se axează în special pe calitatea serviciilor publice educaționale și de sănătate în Ungaria, definește calitatea serviciilor publice ca fiind „satisfacerea *tuturor* așteptărilor *exprimate și neexprimate* de client (utilizator, partener)”⁸⁹.

Potrivit cercetătorului Valentina Boghiu: „Calitatea este ceea ce face diferența între lucrurile excelente și inferioare sau, cu alte cuvinte, calitatea face diferența dintre succes și eșec”⁹⁰.

În ceea ce privește managementul calității serviciilor publice, autorul Irina Todos îl definește ca reprezentând „acea parte a științei managementului, care se ocupă cu planificarea, organizarea și coordonarea, asigurarea, certificarea, ținerea sub control și îmbunătățirea continuă a calității în cadrul firmei”⁹¹.

Dezvoltând definiția precedentă, putem afirma că managementul calității serviciilor publice reprezintă „o ramură a științei manageriale care se ocupă cu planificarea, organizarea și coordonarea, asigurarea, certificarea, controlul și sporirea continuă a calității serviciilor prestate de administrația publică”.

83 Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guv-final_ro.pdf

84 Baci S. Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior. Chișinău: ASEM, 2014, p.16

85 Baci S. Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior, p.17

86 Glodeanu S. Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 336

87 Opreșcu C. Tendințe actuale în relația dintre managementul resurselor umane și sistemul integrat de management. București: Economică, 2016, p. 15

88 Boghiu V. Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016, p. 451

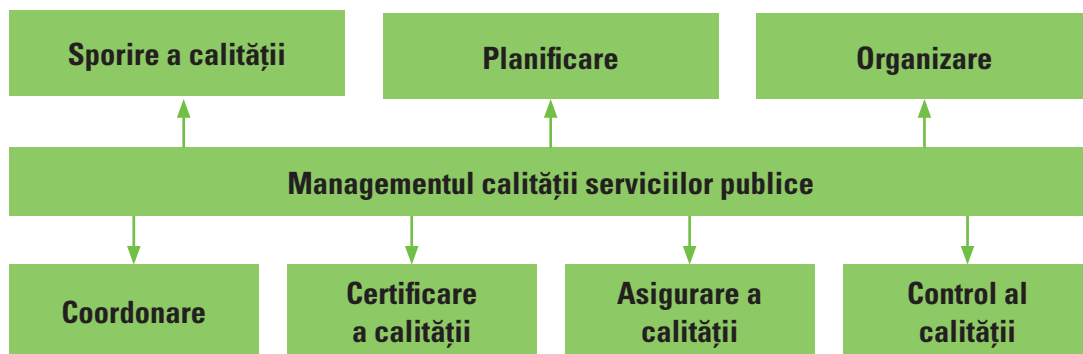
89 Topár J. Quality Management in Public Service. „Club of Economics in Miskolc” TMP Vol. 4, 2007.

90 Boghiu V. Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice, p. 451

91 Todos I. Calitatea serviciilor publice locale: aspecte manageriale a sectorului de alimentare cu apă și canalizare. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2009, nr. 2 (2), p. 89

Schematic, acest lucru poate fi prezentat după cum urmează:

Figura 5. Managementul calității serviciilor prestate de administrația publică



Sursa: elaborat de autor

5.2 Situația actuală a serviciilor publice locale în Republica Moldova

La momentul actual, în Republica Moldova, serviciile publice se confruntă cu numeroase probleme cronice – cadrul normativ imperfect, resursele umane insuficiente și veșnica lipsă de finanțe.

În consecință, nu toate autoritățile administrației publice locale sunt în stare să presteze toate serviciile recomandate de literatura de specialitate.

În prezent, autoritățile administrației publice locale în Republica Moldova se confruntă cu *numeroase provocări* atât în organizarea, cât și în gestionarea serviciilor publice.

Astfel, potrivit studiului realizat de cercetătorul Veaceslav Bulat **în 2012-2013**, în 66% din sate, serviciile de gestionare a spațiilor verzi de interes local lipseau la modul general⁹². În doar 45% din sate exista un serviciu semi-funcțional de colectare a deșeurilor menajere. În 25% din sate lipseau servicii de aprovizionare cu apă potabilă. În 75% din localități nu existau servicii de canalizare. În 60% din localități lipseau serviciile de întreținere și amenajare a drumurilor și iluminat public⁹³. Serviciile educaționale, precum și serviciile de asistență socială sau cele culturale și sportive erau mai bine dezvoltate, dar, în multe localități și aceste servicii au deficiențe. Per ansamblu, în circa 30% din sate se prestau 3-4 servicii publice pe 2-3 domenii de competență proprie. Celelalte servicii prevăzute de legislație fie nu se prestau, fie erau prestate cu mari deficiențe⁹⁴.

În **perioada 2013-2021** a fost înregistrată o anumită îmbunătățire a gradului de acoperire și a calității serviciilor publice, în mod special datorită implicării unor parteneri externi, cum ar fi PCDLI sau GIZ. Astfel, situația actuală se caracterizează prin crearea parteneriatelor strategice regionale, adică serviciile publice sunt furnizate în comun de mai multe unități teritorial-administrative, sporind accesul și calitatea serviciilor prestate⁹⁵. În acest sens, cooperarea intercomunitară reprezintă o structură de parteneriat între autoritățile locale în vederea prestării serviciilor publice calitative și un instrument eficient pentru rezolvarea unei probleme locale importante – planificarea integrată. Proiectele-pilot inițiate cu ajutorul GIZ, al Agențiilor de Dezvoltare Regională au dus la îmbunătățirea considerabilă a serviciilor publice și au permis accesul mai multor oameni la servicii publice calitative⁹⁶. Astăzi, avem deja rezultate impresionante în gestiunea directă a serviciilor publice, incluse în exemple de succes și programe de bune practici.

Totuși, aceste rezultate se observă în special acolo unde s-au implicat partenerii de dezvoltare. Potrivit **Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030**, însă, „Analiza cheltuielilor administrației publice locale ne arată că, în medie, 40-50% din bugetele locale sunt cheltuite pentru educație (o funcție delegată, finanțată prin transferuri condiționate de stat), în timp ce cheltuielile generale de administrație reprezintă, în medie, între 15% (pentru orașele reședință de

92 Bulat V. Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 154

93 Bulat V. Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale, p. 154

94 Bulat V. Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale, p. 154

95 Bejenaru C. Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 61

96 Bejenaru C. Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, p. 61

raion) până la 38% pentru UAT sub 1 500 de locuitori. Există și localități care alocă 85% din cheltuieli pentru administrație. *Serviciile comunale, cea mai importantă categorie de servicii locale, nu depășesc 6-8% din cheltuielile majorității autorităților locale*⁹⁷.

În concluzie, analiza sistemului serviciilor publice din Republica Moldova demonstrează că acestea întâmpină dificultăți serioase în funcționare. La fel ca și în cazul tuturor serviciilor publice, aici pot fi identificate probleme cum ar fi lipsa de resurse financiare, învechirea resurselor tehnico-materiale existente, gradul de satisfacție scăzut al utilizatorilor de servicii publice etc. În consecință, autoritățile administrației publice locale trebuie să găsească noi soluții la problemele existente, în special cu privire la constituirea parteneriatelor intercomunitare și regionalizarea serviciilor.

5.3 Modernizarea activității serviciilor publice

Necesitățile sociale se schimbă permanent. La începutul anilor '90 ai secolului trecut în statul nostru încă nu exista necesitatea unor servicii publice precum cele de comunicații mobile sau de acces la Internet. Dar, în societățile dezvoltate practica prestării unor astfel de servicii deja exista. Prin urmare, autoritățile administrației publice nu ar trebui să „reinventeze roata” atunci când este vorba de unele servicii publice. Ele, autoritățile administrației publice, au în prezent la dispoziție experiența colosală a altor state cu privire la serviciile publice, precum și la numeroasele căi de modernizare ale acestora.

Potrivit Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030, viziunea este „O administrație publică centrală și locală eficientă, transparentă și responsabilă, capabilă de perfecționare permanentă, care oferă servicii accesibile și de calitate cetățenilor și mediului de afaceri din Republica Moldova, contribuind astfel la bunăstarea societății și la consolidarea coeziunii sociale”⁹⁸. În plus, asigurarea accesului rapid la datele din resursele informaționale de stat și utilizarea serviciilor guvernamentale de platformă pot contribui esențial la raționalizarea activității autorităților administrației publice locale, optimizarea proceselor de lucru și, ca rezultat, la oferirea în timp util a unor

servicii publice de calitate.

Căile principale de modernizare ar putea fi:

- implicarea utilizatorilor în procesul de prestare a serviciilor publice, promovarea voluntariatului;
- perfecționarea în continuu a legislației în domeniu;
- asimilarea practicii pozitive internaționale de organizare și gestionare a serviciilor publice;
- implementarea masivă a standardelor ISO în domeniu;
- implementarea unor abordări inovatoare în gestionarea serviciilor publice;
- implementarea noilor tehnologii informaționale etc.

Anume la acest din urmă aspect dorim să ne oprim în continuare, deoarece este unul dintre cei mai importanți în creșterea calității serviciilor publice. De ce considerăm astfel?

Odată cu evoluția necesităților cetățenilor, în ultima vreme devine tot mai clar că metodele tradiționale de administrare nu mai sunt funcționale, lucru care, fără îndoială, afectează calitatea serviciilor prestate utilizatorilor.

Pe de altă parte, mijloacele electronice de informare în masă, Internetul și serviciile sale au un impact tot mai mare asupra calității serviciilor prestate de autoritățile administrației publice cetățenilor⁹⁹.

În astfel de condiții, problema modernizării serviciilor publice prin implementarea noilor tehnologii informaționale capătă o importanță sporită.

De asemenea, se înregistrează o tendință globală în acest sens. Astfel, autorul britanic M. Evans studiază tendințele de evoluție în domeniul serviciilor publice, atrăgând o deosebită atenție următorilor factori care au influență asupra acestora:

- Ghișeurile unice – stabilirea unui sistem unic de furnizare pentru a elimina redundanțele;
- *Standardele de calitate – în baza aplicării principiilor de management al calității, înaintării petițiilor de către cetățeni și evaluării performanțelor;*
- Descentralizarea – deplasarea responsabilității în domeniul serviciilor publice de la guvernul central spre administrația publică locală; și
- Guvernarea deschisă – liberul acces la informația despre serviciile publice, guvernarea elec-

97 Pct. 129 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.04.2023, nr.130-133

98 Pct. 157 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr. 126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.04.2023, nr.130-133

99 Burgudji S. Электронное правительство как элемент модернизации деятельности органов публичного управления на основе европейских стандартов În: Vector European, Revista de cercetări socio-umanistice, nr.3/2014, Chișinău, USEM, 2014, p. 56

tronică și implicarea cetățenilor în activitatea serviciilor publice prin forumuri și alte mijloace de discuție¹⁰⁰.

Problema e-serviciilor și guvernării electronice și-a găsit ulterior reflectare în art. 21 al Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, care prevede: „Cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept. Se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul *prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova*”. Mai mult, art. 22 al Acordului prevede: „Cooperarea va cuprinde următoarele domenii: (b) **modernizarea serviciilor publice** care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, **cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor** cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor”. În plus, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană¹⁰¹. Menționăm aici că UE recomandă statelor membre prestarea în format electronic a 20 de servicii publice on-line pentru cetățeni și mediul de afaceri¹⁰².

În perspectivă, se preconizează că e-serviciile vor fi oferite la 4 niveluri de complexitate¹⁰³:

- **Informare:** informarea publicului prin intermediul paginilor web oficiale privind serviciile publice și activitatea autorităților publice (cadrul normativ în domeniu, dări de seamă, modele de documente tipizate, programul audiențelor, informații financiare, etc.)
- **Interacțiune:** descărcarea de formulare administrative de pe paginile web oficiale, posibilitatea pentru vizitatori de a expedia întrebări, de a primi răspunsuri, de a posta comentarii și, de asemenea, de a se autentifica.
- **Tranzacții:** completarea și transmiterea în regim interactiv (prin intermediul portalurilor sau paginilor web oficiale) a documentelor electronice

autentificate prin semnătura digitală a solicitantului, inclusiv achitarea în regim interactiv a serviciilor prin intermediul mijloacelor electronice, primirea confirmării în regim interactiv despre prestarea serviciului și, după caz, recepționarea serviciului la domiciliu.

- **Transformare:** redefinirea actului de guvernare. Implementarea deplină a principiului „aici și acum”. Cetățeanul solicită rezolvarea cât mai rapidă a problemei sale fără a fi obligat să cunoască instituția responsabilă, ce niveluri de decizie și complexitate există sau ce baze de date au fost accesate¹⁰⁴.

Majoritatea studiilor și recomandărilor din Republica Moldova abordează doar serviciile publice electronice guvernamentale și rolul Guvernului în procesul de înființare a e-serviciilor. Nu putem însă să trecem cu vederea *rolul administrației publice locale în acest proces*.

Primii e-Pași la nivel local în acest sens au fost făcuți în cadrul Programului Comun Dezvoltare Locală Integrată al PNUD, inițial fiind disponibile câteva e-servicii:

- Sistemul Integrat de Management al Documentelor pentru Autoritățile Publice Locale;
- Platforma „e-Learning” pentru aleșii locali;
- Sistem de consultare a populației prin intermediul sondajelor SMS;
- Evidența serviciilor comunale etc¹⁰⁵.

5.4 Controlul calității serviciilor publice locale

Prin control în general înțelegem compararea celor obținute cu cele așteptate și, la necesitate, luarea măsurilor de remediere. În consecință, controlul calității serviciilor publice ar presupune compararea rezultatelor cu așteptările și planurile în domeniul calității.

Controlul are întotdeauna subiect (numit controlor) și obiect al controlului (numit controlat), iar scopul final al acestui proces este îmbunătățirea situației în domeniul controlului.

100 Evans M. Gordon Brown and public management reform - a project in search of a 'big idea'? In: Policy Studies, February 2009, Vol. 30, No. 1., p. 37

101 Simboteanu A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 9

102 Cebotaru E. Implementările de e-servicii în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 266

103 Cebotaru E. Implementările de e-servicii în Republica Moldova, p. 265

104 Cebotaru E. Implementările de e-servicii în Republica Moldova, p. 266

105 Recomandări privind planul de acțiuni pentru implementarea e-serviciilor locale: Studiu de cercetare. Chișinău: Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, 2016, p.16

Evident, întrebarea principală este: cine ar trebui să efectueze controlul calității serviciilor publice ale administrației publice locale? Cetățeanul utilizator? Autoritatea delegatoare în cazul gestiunii delegate? Poate organele abilitate cu atribuțiile de control asupra administrației publice locale la general, și anume oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat? Sau poate anumite organisme internaționale specializate în acreditare și control?

Înainte de a răspunde la aceste întrebări, trebuie să ținem cont și de specificul activității administrației publice locale, în general, și al administrației publice locale de nivel unu, în special. Evident, o astfel de autoritate nu dispune de resursele necesare pentru evaluatori externi, iar, pe de altă parte, este cel mai aproape de cetățeni, care nu vor întârzia să înainteze pretenții în momentul în care vor repera chiar și pe stradă un reprezentant al administrației publice locale.

Reieșind din argumentele de mai sus, devine evident rolul utilizatorului în controlul misiunii prestatoare a administrației publice. Astfel, în ceea ce ne privește, considerăm că principalul controlor trebuie să fie utilizatorul final.

Mai mult, potrivit autorului Elena Vaculovschi, „În actualul concept de calitate, cetățeanul care folosește serviciile publice este protagonistul (cel care evaluează) și fiecare acțiune trebuie să ia în calcul așteptările, cerințele și nevoile sale. Calitatea diferitelor servicii publice trebuie să fie evaluată de cetățean, care, în ultima instanță, trebuie să devină autenticul judecător al calității serviciilor”¹⁰⁶.

Cum anume poate cetățeanul utilizator realiza controlul calității serviciilor publice locale? Există un set de măsuri care nu necesită resurse sau eforturi mari, ci doar inițiativă, de exemplu:

- plasarea unor chestionare de evaluare a calității în holul instituției pentru vizitatori;
- organizarea unui sistem de evidență a sugestiilor și reclamațiilor cetățenilor;
- monitorizarea rețelelor sociale, care au devenit actualmente principala tribună a celor nemulțumiți de activitatea sectorului public;
- stimularea nematerială (diplome) a cetățenilor activi care vin cu propuneri constructive de îmbunătățire etc.

Este evident, însă, că situația expusă mai sus presupune existența unor utilizatori activi, ceea ce nu întotdeauna este valabil în cazul Republicii Moldova. Cu alte cuvinte, administrația publică locală nu se poate baza exclusiv pe cetățean dacă vrea să aibă sub control calitatea serviciilor publice prestate. Dimpotrivă, și ea trebuie să inițieze anumite măsuri în acest sens.

Astfel, autorul Elena Vaculovschi propune realizarea unui diagnostic în care este bine să se separe:

- controlul calității sau verificarea îndeplinirii de către servicii a unor caracteristici anterior fixate;
- asigurarea calității sau verificarea modului în care sunt îndeplinite regulile stabilite în organizație și analiza proceselor care se desfășoară în cadrul acesteia;
- căutarea excelenței prin intermediul îmbunătățirii continue, bazată pe un schimb de pregătire a organizației.

Odată ce a fost realizat acest prim diagnostic, este indicată apoi crearea a patru tipuri de grupuri:

1. *Consiliul calității – cu responsabilități de stabilire a politicilor și strategiilor în materie de calitate.*
2. *Departamentul de asigurare a calității – cu responsabilități de informare și instruire în domeniul managementului calității.*
3. *Grupurile proiectante – care sunt formate din funcționari care aparțin departamentelor influențate de un proiect care se dorește a fi pus în practică.*
4. *Grupuri de îmbunătățire (a serviciului) – sunt compuse dintr-un număr mic de persoane, având ca misiune analizarea unei probleme concrete a organizației și propunerea unei soluții pentru aceasta*¹⁰⁷.

Generalizând, menționăm că atunci când evaluăm calitatea serviciilor publice locale trebuie să analizăm diverse informații, și anume:

- gradul de dotare tehnică a serviciului;
- gradul de acoperire al serviciului;
- gradul de diversificare a serviciului (doar salubritate, sau și măturare străzi, dezapezire, ecarisaj, etc.);

¹⁰⁶ Vaculovschi E. Căi de creștere a calității serviciilor în organele administrației publice locale din Republica Moldova, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Cai%20de%20crestere%20a%20calitatii%20serviciilor%20in%20organele%20administratiei%20publice%20locale%20din%20RM.pdf

¹⁰⁷ Vaculovschi E. Căi de creștere a calității serviciilor în organele administrației publice locale din Republica Moldova, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Cai%20de%20crestere%20a%20calitatii%20serviciilor%20in%20organele%20administratiei%20publice%20locale%20din%20RM.pdf

- numărul de angajați implicați și nivelul lor de pregătire profesională;
- numărul reclamațiilor depuse, sau, mai rar, a scrisorilor de grațitudine, etc.

5.5 Standardele internaționale ISO – aspecte generale și prezență în Republica Moldova

În perioada 14-26 octombrie 1946 la Londra a avut loc întrunirea organizațiilor naționale de standardizare din 25 de țări, în cadrul căreia s-a decis înființarea unei noi organizații, numită **ISO - International Organization for Standardization**, care a început să activeze pe 23 februarie 1947. Organizația este prezentă actualmente la nivel mondial, iar standardele sale pot fi întâlnite, practic, oriunde.

Standardele ISO sunt numerotate, după tipul: „ISO nnnnn:yyyy: Titlul”, unde

- „nnnnn” este numărul standardului;
- „yyyy” este anul publicării;
- „Titlul” descrie obiectul.

ISO în Republica Moldova (exemple):

- ISO 9001:2008 „Sisteme de management al calității”
- ISO 27001:2014 „Tehnologia informației. Tehnici de securitate. Sisteme de management al securității informației”
- ISO 37001:2016 „Sisteme de management anti-corupție”.

ISO la Academia de Administrare Publică (AAP - actualmente Institutul de Administrație Publică)

Academia de Administrare Publică (actualmente Institutul de Administrație Publică) a fost mult timp mândrul posesor al unui certificat ISO unic în Republica Moldova. Academia a obținut Certificatul internațional al calității *ISO 29990:2010 în domeniul dezvoltării profesionale pentru serviciile publice*, acordat de TÜV Thüringen, companie de servicii internaționale de operare în domeniul siguranței și calității cu sediul în Germania.

Acesta este primul standard internațional care specifică cerințele pentru prestatorii serviciilor de instruire, formare profesională și dezvoltare non-formală, oferind un model general pentru practica profesională în ceea ce privește calitatea și performanța care trebuie obținută pentru prestatorii serviciilor de instruire.

În acest context, Academia a creat și implementat Sistemul de asigurare a calității proceselor de instruire, conform standardului ISO 29990:2010, în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

Ulterior, acest certificat a fost reînnoit în 2023 sub forma ISO 21001:2021¹⁰⁸.

Foto 8. Certificatul internațional al calității ISO 21001:2021 obținut de Academia de Administrare Publică (actualmente Institutul de Administrație Publică) (2023)



Sursa: Site-ul oficial al Institutului de Administrație Publică, www.iap.gov.md

Bineînțeles, sunt puține autorități ale administrației publice, mai ales locale, care dispun de resursele necesare unei certificări ISO, dar acest lucru nu înseamnă că aceste autorități nu trebuie să ia în serios calitatea serviciilor publice locale existente. O variantă simplificată, care explică pașii de urmat în vederea sporirii calității serviciilor prestate, este modelul COMPASS.

¹⁰⁸ Site-ul oficial al Institutului de Administrație Publică, www.iap.gov.md

Modelul COMPASS în activitatea serviciilor publice

Modelul Compass (descifrat ca *Client Oriented Model for Performing Advanced and Sustainable Services*, adică *Model Focusat pe Client în Oferirea Unor Servicii Avansate și Sustenabile*) a fost introdus în sistemul legislativ al Republicii Moldova prin intermediul Programului de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.122 din 18 februarie 2014. Acest model presupune schimbări în activitate bazate pe câțiva indicatori de performanță (IP), și anume:

- **IP 1:** Reducerea timpului necesar pentru a obține informații despre servicii și rezultatul serviciilor.
- **IP 2:** Reducerea numărului de vizite la instituții pentru a beneficia de servicii.
- **IP 3:** Reducerea distanței până la locul prestării serviciilor.
- **IP 4:** Reducerea costului serviciilor pentru beneficiari.
- **IP 5:** Îmbunătățirea calității de deservire (gradul de satisfacție a beneficiarilor).
- **IP 6:** Reducerea numărului de reclamații.

5.6 Managementul calității serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare

Apa reprezintă factorul de mediu cu cel mai mare impact asupra sănătății populației. Reieșind din aceste considerente și din faptul că după reorganizarea întreprinderilor de alimentare cu apă în localitățile urbane și rurale nu s-au mai făcut investiții și modernizări, serviciile de alimentare cu apă și canalizare s-au deteriorat rapid. Aceasta a dus la înrăutățirea calității apei potabile și sănătății populației, iată de ce cercetarea problemelor privind creșterea și îmbunătățirea calității serviciilor de alimentare cu apă și canalizare capătă o importanță deosebită¹⁰⁹.

Este indubitabil faptul că pentru a presta servicii de calitate este nevoie de investiții, modernizare și întreținere. Altfel spus, în calitate trebuie să investești, iar în condițiile în care statul nostru duce

o permanentă lipsă de resurse pe de o parte, iar sectorul privat, care dispune de astfel de resurse, e motivat de profitul imediat și nu de investiții pe termen lung pe de altă parte, are loc degradarea continuă a sistemelor de alimentare cu apă. În plus, să nu uităm că acest serviciu se prestează de obicei prin gestiune directă și anume prin întreprinderi municipale, care lucrează deseori în pierdere, neavând posibilitatea de a investi în întreținere sau modernizare.

Astfel, a scăzut calitatea apei potabile; s-a diminuat satisfacția consumatorilor; s-au majorat prețurile; s-au creat multiple dificultăți în asigurarea populației cu apă potabilă, care ar putea fi înlăturate prin optimizarea raportului calitate/preț¹¹⁰.

În perspectivă, în acest sector, la fel ca și în sectorul serviciilor de salubritate, ar fi posibilă obținerea anumitor certificate ISO, și anume pentru sistemul de management al calității ISO 9001 sau sistemul de management de mediu ISO 14001. Dar, trebuie să pornim de la ideea că acest Ghid al participantului a fost elaborat pentru administrația publică locală de nivelul unu, care nu dispune de opțiunea certificării serviciului de apă și de canalizare, sau eventual, a celui de salubritate conform unor standarde internaționale. Din acest motiv, calitatea serviciului ar putea fi evaluată și manageriată fie prin efectuarea unor sondaje de opinie în rândul utilizatorilor de servicii, fie prin implementarea și verificarea unor indicatori de performanță.

Un exemplu în acest sens poate fi Sondajul cu privire la gradul de satisfacție al beneficiarilor de servicii de aprovizionarea cu apă și de canalizare (AAC), realizat cu suportul GIZ-MSPL, realizat cu suportul GIZ-MSPL, care a evaluat aprecierea de către utilizatorii serviciului a următoarele aspecte:

- sursele de apă și accesul la serviciu;
- consumul și costurile apei;
- accesul la serviciile de sanitație și canalizare;
- calitatea apei și perspectivele privind raportul cost/calitate¹¹¹ În ceea ce privește indicatorii de performanță în cazul serviciului public de asigurare cu apă și de canalizare, potrivit art. 30 alin. (2) din Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13

109 Todos I. *Calitatea serviciilor publice locale: aspecte manageriale a sectorului de alimentare cu apă și canalizare*. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2009, nr. 2, p. 73

110 Todos I. *Calitatea serviciilor publice locale: aspecte manageriale a sectorului de alimentare cu apă și canalizare* În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2009, nr. 2, p. 73

111 Sondajul cu privire la satisfacția beneficiarilor cu serviciile de aprovizionarea cu apă și de canalizare (AAC), realizat cu suportul GIZ-MSPL, https://www.serviciilocale.md/public/publications/124248_md_2016_05_18_most.pdf

decembrie 2013¹¹²: „Indicatorii de performanță ai serviciului furnizat/prestat consumatorilor se aprobă de autoritățile administrației publice locale, în funcție de necesitățile consumatorilor, de starea tehnică a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare și de eficiența acestora, cu respectarea indicatorilor de performanță minimali prevăzuți în Regulamentul-cadru privind indicatorii de performanță ai serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, respectiv în Caietul de sarcini-cadru al serviciului de alimentare cu apă și de canalizare.”

Autorii Liliana Belecciu și Gheorghe Ciobanu propun în acest sens câțiva indicatori de performanță, aplicabili acestui serviciu public specific¹¹³:

- Indicatorii de performanță manageriali indică scara de activitate, eficiența și eficacitatea operatorului și se referă la următoarele aspecte:
 - ▶ gradul de conectare la servicii;
 - ▶ nivelul de contorizare a abonaților;
 - ▶ numărul de abonați deserviți per angajat;
 - ▶ salariul mediu al angajaților.
- Indicatorii de performanță operaționali au menirea de a furniza date asupra producției și eficienței atât în termeni imateriali, cât și în termeni financiari și se referă la următoarele aspecte:
 - ▶ continuitatea de prestare a serviciilor de alimentare cu apă;
 - ▶ calitatea apei potabile;
 - ▶ calitatea apei uzate deversate în efluent;
 - ▶ producția de apă: m³/ zi;
 - ▶ consumul de apă: litri/persoana/zi;
 - ▶ pierderile de apă;
 - ▶ eficiența energetică și
 - ▶ intervențiile/avarile pe sisteme.
- Indicatorii de performanță financiari se bazează pe indicatori derivați din rapoartele financiare și se referă la următoarele aspecte:
 - ▶ marja de profit;
 - ▶ rentabilitate;
 - ▶ lichiditate;
 - ▶ viteza de rotație a datoriilor și creanțelor;
 - ▶ fluxul de numerar;
 - ▶ rata de acoperire a costurilor de tarif¹¹⁴.

Exerciții practice

1. Identificați factorii care au contribuit la scăderea calității serviciilor publice locale în Republica Moldova.

2. Elaborați câteva propuneri pentru sporirea calității unui serviciu public local la alegere.

¹¹² Belecciu L. Ciobanu Gh., *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

¹¹³ Belecciu L. Ciobanu Gh., *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

¹¹⁴ Belecciu L. Ciobanu Gh., *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce înseamnă calitate a serviciilor publice?
2. Care este corelația între calitatea serviciilor publice și satisfacția cetățeanului utilizator?
3. Ce înțelegem prin management al calității serviciilor publice locale?
4. Cât de reală este actualmente implementarea standardelor internaționale de calitate la nivel local?
5. Ce indicatori de performanță aplicabili serviciilor publice locale cunoașteți?

II. Cugetați și selectați răspunsurile corecte din mai multe variante propuse.

1. Ce factori pot contribui la sporirea calității serviciilor publice?

- a. dezvoltarea resurselor umane;
- b. optimizarea structurilor;
- c. modernizarea echipamentului;
- d. chestionarea utilizatorilor;
- e. motivarea corespunzătoare a angajaților.

2. Modelul COMPASS propus pentru serviciile publice include următorii indicatori de performanță:

- a. reducerea timpului necesar pentru a obține serviciul public;
- b. reducerea numărului de vizite la instituția prestatoare;
- c. motivarea corespunzătoare a angajaților;
- d. reducerea distanței până la locul prestării serviciilor;
- e. îmbunătățirea calității de servire.

Materiale de referință

1. Belecciu L. Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)
2. Boghiu V. *Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016
3. Burgudji S. *Электронное правительство как элемент модернизации деятельности органов публичного управления на основе европейских стандартов* În: Vector European, Revista de cercetări socio-umanistice, nr.3/2014, Chișinău, USEM, 2014
4. Cebotaru E. *Implementările de e-servicii în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011
5. Glodeanu S. *Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015.
6. *Recomandări privind planul de acțiuni pentru implementarea e-serviciilor locale: Studiu de cercetare*. Chișinău: Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, 2016
7. Sîmboteanu A. *Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015
8. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
9. Todos I. *Calitatea serviciilor publice locale: aspecte manageriale ale sectorului de alimentare cu apă și canalizare*. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2009, nr. 2 (2)
10. Tofan T. *Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2011, nr.3
11. Vaculovschi E. *Căi de creștere a calității serviciilor în organele administrației publice locale din Republica Moldova*, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Cai%20de%20crestere%20a%20calitatii%20serviciilor%20in%20organele%20administratiei%20publice%20locale%20din%20RM.pdf

Sesiunea 6.

Posibilități de implementare a sistemelor de management al calității în organizarea serviciilor publice locale

📌 Obiective

- ▶ familiarizarea cu sistemele de management al calității (SMC) a serviciilor publice locale;
- ▶ analiza posibilităților de implementare a sistemelor de management al calității în organizarea serviciilor publice locale.

🔑 Cuvinte și sintagme cheie

servicii publice locale, calitate, sistem de management al calității (SMC), opțiuni.

📖 Conținut

6.1 Noțiunea de sistem de management al calității (SMC)

Sistemul de management al calității reprezintă ansamblul de structuri organizatorice, responsabilități, proceduri, procese și resurse, care are ca scop ținerea sub control a unei organizații în domeniul calității¹¹⁵.

Unul din primele sisteme de control al calității a fost elaborat de F. Taylor, care avea drept scop detectarea și eliminarea defectelor (rebutului) și se limita la inspecția și controlul calității produselor finite¹¹⁶.

Dezavantajul sistemului lui Taylor consta în faptul că managementul calității se reducea doar asupra controlului final, și anume, se înlăturau defectele deja existente, identificate. Acest sistem împiedica apariția unor produse necorespunzătoare pe piață, dar nu și în producție¹¹⁷.

Potrivit autorului Elena Vaculovschi, „Ideea introducerii unor tehnici de gestionare a calității în scopul îmbunătățirii managementului organizațional își are originea în sectorul industrial. Însă, ceea ce înainte era caracteristic doar organizațiilor cu caracter productiv, astăzi, poate fi aplicat și în întreprinderile prestatoare de servicii”¹¹⁸.

Conform opiniilor autorilor contemporani, elementele unui sistem de management al calității sunt structurate pe patru domenii:

- responsabilitatea managementului;
- managementul resurselor;
- realizarea produselor/serviciilor;
- măsurare, analiză și îmbunătățire¹¹⁹.

Mai mult decât atât, la începutul secolului al XXI-lea s-a conturat o nouă direcție a managementului calității, care presupune abordarea integrată a managementului calității. Managementul integrat al calității permite satisfacerea cerințelor mediului extern al organizației (cerințele clienților și ale societății în ansamblu) și ale mediului său intern, referitoare la creșterea eficienței tuturor proceselor, punând accentul pe formarea și motivarea personalului¹²⁰.

115 Glodeanu S. Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova, p. 337

116 Baci S. Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior, p. 19

117 Baci S. Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior, p. 19

118 Vaculovschi E. Căi de creștere a calității serviciilor în organele administrației publice locale din Republica Moldova, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Cai%20de%20crestere%20a%20calitatii%20serviciilor%20in%20organele%20administratiei%20publice%20locale%20din%20RM.pdf

119 Glodeanu S. Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova, p. 337

120 Tofan T. Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2011, nr.3, p. 69

6.2 Implementarea principiilor managementului calității în administrația publică locală din Republica Moldova

Implementarea principiilor managementului calității va îmbunătăți procesul de prestare a serviciilor publice prin¹²¹:

1. Crearea și aducerea la cunoștința tuturor funcționarilor a unei declarații despre scopurile și planurile organizației. Conducerea trebuie să demonstreze în mod continuu acordul său cu declarația.
2. Expunerea noii filozofii conducerii superioare și întregului personal. Este evident că numai un personal care înțelege încotro se îndreaptă organizația va activa în calitate de „motor” al acesteia.
3. Includerea planului de inspecție pentru îmbunătățirea proceselor și reducerea costurilor. În sistemul administrativ, unde resursele sunt limitate, e nevoie ca acestea să fie gestionate eficient.
4. Renunțarea la practica adjudecării concursurilor, ținând cont doar de prețuri. Ne place ori nu, de cele mai dese ori, pentru a obține calitate, trebuie să investești resurse. Din acest motiv, ofertele trebuie evaluate din punct de vedere a coraportului preț-calitate, nu doar din perspectiva prețului.
5. Crearea unui climat propice inovației. E vremea ca statul să conștientizeze că metodele tradiționale de administrare nu mai sunt funcționale și a venit demult timpul ca el să devină inventiv și creativ. Necesitatea unor abordări inovatoare este dictată de faptul că făcând exact aceleași lucruri exact în același mod, vom ajunge la exact aceleași rezultate.
6. Introducerea educației și a îmbunătățirii personale¹²². Am dezvoltat aici ideea autorului, referindu-ne și la instruirea profesională. Astfel, resursa umană este determinantă atunci când este vorba despre prestarea serviciilor publice. Mai concret, unii funcționari utilizează cunoștințe și tehnici depășite de timp, în timp ce alții sunt mereu în pas cu schimbările. Este evident că anume instruirii, inclusiv instruirii și dezvoltării continue, îi revine rolul determinant în asigurarea și menținerea unui nivel de dezvoltare profesională care să asigure o activitate calitativă a unui funcționar public. Un rol deosebit de important în acest sens

îi revine, bineînțeles, Institutului de Administrație Publică. Deosebit de sugestive în acest sens ne par cuvintele autorului Ion Paladi, „într-o țară ca Republica Moldova populația merită să facă uz de servicii bune, iar administrația publică trebuie se le presteze **nu cu experiență acumulată întâmplător, nu cu cunoștințe din alte profesii, ci prin cunoștințe specializate obținute prin instruire sistematică și profesională**”¹²³.

7. Acționarea pentru realizarea transformării. În administrația publică sunt necesare „noi forme organizatorice, precum și cu noi moduri de prestare a serviciilor publice”¹²⁴.

În concluzie, calitatea serviciilor prestate determină buna imagine a administrației publice, indiferent de nivelul acesteia – central ori local. Noțiunea de calitate este astăzi percepută diferit atât în literatura de specialitate, cât și în legislație, unde abordările privind calitatea serviciilor publice, în special a celor locale, sunt neuniforme. Totuși, utilizatorii de servicii publice din Republica Moldova devin din ce în ce mai exigenți, iar administrația publică trebuie să țină pasul cu noile cerințe, implementând sisteme de management al calității. Totuși, nu e nevoie ca autoritățile administrației publice să pornească de pe loc gol, deoarece atât doctrina cât și practica internațională dispun de o vastă experiență în acest sens, care, odată preluată și adaptată, ar putea contribui substanțial la soluționarea problemelor existente privind calitatea serviciilor publice.

121 Boghiu V. Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice, p.452

122 Boghiu V. Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice, p. 452

123 Paladi I. Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean, p.193

124 Boghiu V. Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice, p. 453

Exerciții practice

1. Identificați un serviciu public local din localitatea Dvs. unde ar putea fi implementat un sistem de management al calității.

2. Identificați care ar trebui să fie responsabilitățile administrației publice locale care urmărește implementarea unui sistem de management al calității.

Autoevaluare

I. Întrebări pentru autoevaluare:

1. Ce reprezintă un sistem de management al calității?
2. Ce pași trebuie să parcurgă o autoritate a administrației publice locale care își dorește implementarea principiilor managementului calității?
3. Cât de reală este actualmente implementarea sistemelor de management al calității la nivel local?

Materiale de referință:

1. Baci S. *Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior*. Chișinău: ASEM, 2014. 437 p.
2. Boghiu V. *Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016
3. Glodeanu S. *Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 336-339
4. Tincu V. *Calitatea serviciilor publice – considerațiuni generale și sisteme de management*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2019
5. Tofan T. *Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2011, nr.3
6. Vaculovschi E. *Căi de creștere a calității serviciilor în organele administrației publice locale din Republica Moldova*, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Cai%20de%20crestere%20a%20calitatii%20serviciilor%20in%20organele%20administratiei%20publice%20locale%20din%20RM.pdf

Bibliografie

Legi și acte normative subordonate legii:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994
2. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr.112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr.185-199
3. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr.032
4. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr.435 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr.029
5. Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile publice nr.234 din 23.12.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr.34-38
6. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr.014
7. 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
8. Legea Republicii Moldova privind deșeurile nr.209 din 29.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2016, nr.459-471
9. Legea Republicii Moldova cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr.246 din 23.11.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.12.2017, nr.441-450
10. Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat, nr.179 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.09.2008, nr.165-166
11. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr.121 din 05.07.2018, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.07.2018, nr.309-320
12. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”, nr.315 din 17.11.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.12.2022, nr.409-410
13. Legea Republicii Moldova cu privire la amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale nr.225 din 31.07.2023. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.2023, nr.318-321
14. Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile sociale, nr.123 din 18.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.09.2010, nr.155-158
15. Legea Republicii Moldova cu privire la biblioteci, nr.160 din 20.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.2017, nr.301-315
16. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr.534 din 13.07.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.1995, nr.067 (abrogată)
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1006 din 13.09.2004, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.09.2004, nr.171.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, nr.248 din 10.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.04.2013, nr.82
19. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, nr.966 din 09.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.265-276.
20. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028, nr.40 din 26.01.2022. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.04.2022, nr.88-95.

21. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Registrul de stat al serviciilor publice nr.169 din 08.09.2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr.230-237
22. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice din Republica Moldova pentru anii 2023-2030 nr.126 din 15.03.2023, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.04.2023, nr.130-133.

Literatura de specialitate:

1. Alexandru I. Matei L. *Servicii publice*. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000. 206 p.
2. Atamusov R. *Aspecte privind cadrul normativ-legislativ în domeniul parteneriatului public-privat în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 39-42
3. Baci S. *Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior*. Chișinău: ASEM, 2014. 437 p.
4. Bedrule-Grigoruța M. *Managementul serviciilor publice*. Iași: Tehnopress, 2009. 218 p.
5. Bejenaru C. *Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 60-62
6. Belecciu L. Ciobanu Gh. *Ghid pentru autoritățile publice locale. Reorganizarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare în vederea realizării politicii naționale de dezvoltare a sectorului* (draft)
7. Boghiu V. *Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016, p. 451-453
8. Bovis Ch. H. *Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection?* In: European Law Journal, Vol. 11, No. 1, January 2005
9. 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
10. Bulat V. *Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale*. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.152-157
11. 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
12. Burgudji S. *Электронное правительство как элемент модернизации деятельности органов публичного управления на основе европейских стандартов* În: Vector European, Revista de cercetări socio-umanistice, nr.3/2014, Chișinău, USEM, 2014, p. 55-61
13. Cebotaru E. *Implementările de e-servicii în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p. 265-266
14. Ciurac E. *Serviciile publice locale în Republica Moldova: probleme și strategii de dezvoltare*. În: Administrația publică și buna guvernare. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Editura Institutului de Științe Administrative din Moldova, 2008, p. 208-216
15. Deliu T. *Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale*. În: Administrarea publică, revistă metodică-științifică, 2003, nr.1, p.14-20
16. *Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant*. Chișinău: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2014. 184p.

17. Evans M. *Gordon Brown and public management reform - a project in search of a 'big idea'?* In: Policy Studies, February 2009, Vol. 30, No. 1
18. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007. 200 p.
19. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015. 288 p.
20. Globu N. *Locul și rolul administrației publice locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2007, nr.1-2, p.191-195
21. Glodeanu S. *Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 336-339
22. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. București: Nemira, 1996. 688 p.
23. Lall S. V. Lundberg M. *What are public services worth, and to whom? Non-parametric estimation of capitalization in Pune*. In: Journal of Housing Economics; Mar2008, Vol. 17 Issue 1, p. 34-61
24. Le Grand J. *Equality and Choice in Public Services*. In: Social research, Summer 2006, Vol 73, no 2
25. Manda C. *Drept administrativ*. București: Victor, 2000. 320 p.
26. Mehde V. *Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms*. In: Blakwell: Law & Policy, April 2006, Vol. 28, no. 2
27. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice*. Chișinău: Tish, 1999. 64 p.
28. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici*. Chișinău: Tish, 2001. 216 p.
29. Mocanu V. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012. 104 p.
30. Mocanu V. *Servicii Municipale: direcții de schimbare*. Chișinău: Tish, 2004. 24 p.
31. Nemerenco V. *Administrația municipiului Chișinău. Model european*. Chișinău: Prut Internațional, 2009. 238 p.
32. Nicola I. *Managementul serviciilor publice locale*. București: AllBeck, 2003. 264 p.
33. *O antologie a bunelor practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova*, ediția 2016. Chișinău: Biblioteca „IDIS Viitorul”, 2016. 118 p
34. Oprean C., Kifor C.V. *Managementul integrat al calității*. București: Editura Academiei Române, 2012. 571 p.
35. Oprea C. *Tendințe actuale în relația dintre managementul resurselor umane și sistemul integrat de management*. București: Economică, 2016. 136 p.
36. Paladi I. *Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean*. În: Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. Materialele Conferinței internaționale din 19 mai 1998. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, p.193-197
37. Parlăgi A., Iftimoaie C. *Serviciile publice locale*. București: Economica, 2001. 398 p.
38. Platon M. *Administrația Publică: Curs universitar*. Chișinău: Universul, 2007. 926 p.
39. Prisăcaru V. *Tratat de drept administrativ român*. București: All, 1996. 542 p.
40. Profiroiu A. *Pilotajul serviciilor publice*. București: Economica, 2001. 136 p.
41. Rachline F. *Services publics, économie de marché*. Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996. 116 p.
42. *Recomandări privind planul de acțiuni pentru implementarea e-serviciilor locale: Studiu de cercetare*. Chișinău: Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale, 2016. 38 p.
43. Rusu S., Bușmachi E., Belecciu L. *Reglementarea juridică a contractului de delegare a gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova. Indicatorii de performanță*, GFA Consulting Grup
44. Sauter W. *Public Services in EU Law*. Cambridge: University Printing House, 2015. 256 p.
45. Sîmboteanu A. *Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.7-12
46. Solomon I. *Managementul public și serviciile publice*. În: Perpetua Misiune a administrației publice

- de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p.301-311
47. Swianiewicz P. *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Foundations, 2011. 346 p.
48. Tincu V. *Abordări inovatoare în gestiunea serviciilor publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, p. 71-75
49. Tincu V. *Aspecte comparate privind delimitarea competențelor autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016, p. 62-64
50. Tincu V. *Calitatea serviciilor publice – considerațiuni generale și sisteme de management*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2019, p. 65-68
51. Tincu V. *Concesiunea și parteneriatul public-privat în gestiunea serviciilor publice: delimitări conceptuale*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2022.
52. Tincu V. *Forme alternative de gestionare a serviciilor publice locale în Republica Moldova*. În: Revista Administrarea Publică nr. 1(109)/2021, Chișinău, 2021
53. Tincu V. *Impactul stării de urgență asupra prestării serviciilor publice în municipiul Chișinău*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2020, p. 71-74
54. Tincu V. *Managementul serviciilor publice locale*. Ghidul Participantului. Chișinău: Print Caro, 2021
55. Tincu V. *Noi provocări legale în organizarea serviciilor publice din Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: CEP USM, 2024 (PDF.)
56. Tincu V. *Provocări ale gestionării serviciilor publice locale prin parteneriat public-privat*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2016, nr.4 (92), p. 31-36
57. Tincu V. *Provocări ale gestiunii directe a serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2017, nr.3(95), p. 46-51
58. Tincu V. *Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: realitate, necesitate și provocare*. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2022, nr.2
59. Tincu V. *Regionalizarea serviciilor publice – alternativă modernă de gestiune pentru administrația publică locală*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2021
60. Tincu V., Coșleț Gh. *Rolul administrației publice locale în prestarea serviciilor publice cetățenilor din satul Bujor, raionul Hîncești*. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2019, p 251-254
61. Tincu V., Onuțu S. *Situația actuală a serviciilor publice locale de gospodărie comună în Republica Moldova*. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2019, p. 236-243
62. Tincu V., Triboi E. *Organizarea și gestionarea serviciilor publice locale în municipiul Chișinău*. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materiale ale Conferinței științifice internaționale din 01 martie 2019. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2019, p. 260-263
63. Todos I. *Calitatea serviciilor publice locale: aspecte manageriale a sectorului de alimentare cu apă și canalizare*. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2009, nr.2, p. 73-92

64. Tofan T. *Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității*. În: *Administrarea publică, revistă metodico-științifică*, 2011, nr.3, p. 69-72
65. Topár J. *Quality Management in Public Service*. „Club of Economics in Miskolc” TMP Vol. 4, 2007, p. 75-80
66. Țepordei A. *Metode administrative moderne. Managementul serviciilor publice*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002. 216 p.
67. Vasile A. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. București: AllBeck, 2003. 232 p.
68. *Справочник местного выборного лица*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015. 198 p.
69. Ускова Т, Балабанов А. *Жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование*. Вологда: Исэрт-Ран, 2013. 138 p.

Surse electronice:

1. Bobgiashvili G. Ensuring Accessible and Citizen-Oriented Public Services: Current Models and Approaches/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)
2. Kalinichenko Yu. National approaches to ensuring Effective and Inclusive Public Service Delivery/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)
3. Kamenchuk O. National approaches to ensuring Effective and Inclusive Public Service Delivery/Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)
4. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guv-final_ro.pdf (vizitat pe 30.10.2024 16:25)
5. Sârbu S. Oamenii în centrul Inovațiilor /Materialele Forumului Regional pentru Inovații în Guvernare, <http://innoforum.md/> (vizitat pe 14.02.2018 08:36)
6. Site-ul oficial al Institutului de Administrație Publică, www.iap.gov.md (vizitat pe 29.10.2024 06:15)
7. Site-ul oficial al Proiectului GIZ - Managementul serviciilor publice locale, <https://www.serviciilocale.md> (vizitat pe 10.10.2023 09:16:15)
8. Sondajul cu privire la satisfacția beneficiarilor cu serviciile de aprovizionarea cu apă și de canalizare (AAC), realizat cu suportul GIZ-MSPL, https://www.serviciilocale.md/public/publications/124248_md_2016_05_18_most.pdf (vizitat pe 20.11.2023 10:55:59)
9. Strategia de Dezvoltare Regională Centru (2016-2020), <http://www.adrcentru.md/download.php?file=cH-VibGljL2ZpbGVzL1NEUi1DZW50cnUtMjAxNi0yMDIwYTdlMzlucGRm> (vizitat pe 29.10.2024 12:07)
10. Strategia de Dezvoltare Regională Nord (2016-2020), http://www.adrnord.md/public/files/strategii/SDR_Nord_2016-2020_actualizat_2018.pdf (vizitat pe 29.10.2024 12:08)
11. Strategia de Dezvoltare Regională. Regiunea de Dezvoltare Sud (2016-2020), https://www.scribd.com/document/327870098/SDR-SUD-2016-2020-aprobat%C4%83-de-CRD-Sud#from_embed (29.10.2024 12:15)
12. Strategia de dezvoltare socio-economică a raionului Leova pentru perioada anilor 2021-2028, http://www.leova.md/media/files/files/strategia_de_dezvoltare_a_raionului_leova_4982128.pdf (vizitat pe 24.11.2023 10:24:02)
13. Vaculovschi E. Căi de creștere a calității serviciilor în organele administrației publice locale din Republica Moldova, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Cai%20de%20crestere%20a%20calitatii%20serviciilor%20in%20organele%20administratiei%20publice%20locale%20din%20RM.pdf (vizitat pe 29.10.2024 15:32)

Anexe

Anexa 1

Listă orientativă de servicii publice locale pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi

- Servicii publice de amenajare a spațiilor verzi de interes local;
- Servicii publice de salubritate, incluzând colectarea, transportarea deșeurilor, întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;
- Servicii publice de alimentare cu apă și canalizare, precum și de epurare a apelor utilizate și pluviale;
- Servicii publice de iluminare a străzilor și drumurilor publice locale;
- Servicii publice de transport local;
- Servicii publice de amenajare și întreținere a cimitirelor;
- Servicii educaționale preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);
- Servicii publice de distribuție a gazelor și energiei termice;
- Servicii publice culturale, sportive, de recreație și pentru tineret;
- Servicii publice de amenajare a piețelor agricole, a spațiilor comerciale;
- Servicii publice teritoriale de salvatori și pompieri;
- Servicii publice de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de Legea cu privire la biblioteci.

Sursa: elaborat de autor în baza art. 4 a Legii Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006.

**Exemple de indicatori de performanță –
Lista indicatorilor de performanță raportați de S.A. „Apă-Canal Chișinău”**

• **Indicatori operaționali**

1. Rata intervențiilor la lungimea rețelelor de apeduct și canalizare
2. Rata angajaților la 1000 de consumatori deserviți
3. Rata energiei electrice consumate la volumul de apă furnizat
4. Pierderile de apă
5. Cantitatea de nămol ce trebuie eliminat
6. Rata de conectare a caselor individuale
7. Volumul total de electricitate consumată pe parcursul anului
8. Numărul intervențiilor neplanificate la rețele

• **Indicatori financiari**

- 1.1 Rata de acoperire a datoriei financiare (numerar disponibil pentru datoria financiară aferente ultimilor 12 luni premergătoare datei de calculare/suma principală și dobânzilor datorate sau acumulate pe parcursul perioadei)
- 1.2 Rata datoriei financiare la EBITDA (Profit înainte de impozitare taxe, deprecieri și amortizare) (Datorii financiare/EBITDA)
- 1.3 Rata de colectare (încasări de la consumatori/venituri totale)
- 1.4 Rata activității operaționale (încasări de la consumatori/cheltuieli operaționale)
- 1.5 Rata dintre tarifele aplicate consumatorilor non-casnici și cele aplicate consumatorilor casnici
- 1.6 Suma investițiilor capitale cu excepția celor suportate pentru implementarea Proiectului
- 1.7 Datoria financiară pe termen scurt, alta decât cea față de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare și Banca Europeană de Investiții

Sursa: Rusu S., Bușmachi E., Belecciu L. Reglementarea juridică a contractului de delegare a gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova. Indicatorii de performanță.

