

Modalități de gestiune a serviciilor publice

Violeta TINCU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Every public service must be established and managed based on citizens' needs. On the other hand, citizens care less about who is the service provider, as long as the service is continuously provided. In other words, public administration must not carry the "burden" of organizing and managing public services on its own. It is a task that can be delegated. Scholars in the Republic of Moldova call this situation indirect (delegated) or conceded public service management. A brand new option of indirect management established in our country is also the public-private partnership. There are, however, some public services whose importance for the state is too great, thus making their delegation to private persons impossible. Ultimately, public administration is the one to decide which the optimum option for managing a public service is. The decision must be made based on existing legal framework, users' wishes, and sometimes international experience. The most important thing is that public administration authorities and final users do not lose control over a public service which is indirectly managed. This becomes even more imperative now, given in our current legal framework there are several unclear stipulations, which, in some situations of delegated public service management, could be interpreted not in the benefit of public administration and citizens.

Motivul principal pentru care există administrația publică este satisfacerea necesităților cetățenilor. Evident, această misiune nu se poate realiza decât înființând servicii publice, a căror existență este determinată anume de necesitatea satisfacerii unor necesități de ordin general. Este imposibil să ne imaginăm viața în societate fără asigurarea cu apă, salubritate, asigurarea cu energie electrică sau termică, precum și fără eliberarea unor acte de stare civilă etc. Anume pentru satisfacerea acestor necesități există serviciile publice. Evident, ele nu pot fi înființate decât de administrația publică, dat fiind faptul că aceasta este anume constituită (conform legii) pentru satisfacerea intereselor cetățenilor la nivel național sau pentru satisfacerea

necesităților locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Totuși dacă înființarea unor servicii publice este atributul exclusiv al administrației publice, gestionarea curentă a acestora încetează să mai fie un atribut exclusiv al acesteia. Dimpotrivă, în procesul de gestiune se pot implica și subiecți din afara sistemului administrației publice, lucru stipulat atât de legislație, cât și studiat în literatura de specialitate.

Astfel, potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, 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 însăși serviciul public sau îl transferă

unei instituții aflate în subordinea sa.

2. *Gestiunea delegată* reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă a unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat. În acest sens, un serviciu public poate fi concesionat.

3. *Gestiunea semidirectă* reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată. [4, p. 102]

1. Gestiunea directă. Autoritățile publice sunt direct responsabile de organizarea și funcționarea unui serviciu public. În acest sens, există două situații posibile:

- a) *gestionarea de către stat;*
- b) *gestionarea de către administrația publică locală.*

În Republica Moldova, cadrul normativ al gestionării serviciilor publice (sau, mai exact, al unei categorii specifice a acestora – serviciile publice de gospodărie comunală) este stabilit prin Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002, care la art. 17 prevede că gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală se organizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune indirectă sau parteneriat public-privat, c) contract de prestări servicii.

Gestiunea directă prezintă următoarele caracteristici:

- a) autoritatea locală ia în responsabilitatea sa organizarea și funcționarea unui serviciu public;
- b) funcționarea și organizarea serviciului sunt determinate de deciziile organului deliberativ și ale celui executiv al colectivității;
- c) bugetul colectivității care conține și veniturile obținute din prestarea serviciilor oferă mijloace pentru realizarea serviciilor;
- d) personalul serviciului este recrutat dintre funcționarii colectivității;
- e) bunurile serviciului aparțin domeniului public și privat al colectivității. [7, p. 131]

Vor fi gestionate în mod direct de către administrația publică acele servicii publice care nu pot fi încredințate particularilor, dat fiind interesul deosebit pe care acestea îl apără și îl promovează. [14, p. 112]

În cadrul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, gestionarea, administrarea, exploatarea și funcționarea serviciului. [9, p. 27] 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.

2. Gestiunea indirectă (delegată). Administrația poate încredința gestiunea unui serviciu public unei persoane particulare, fizice sau juridice. Acest procedeu mai poate fi numit „concesionare”. Potrivit doctrinei franceze, „concesiunea reprezintă acel sistem în care puterea publică (locală sau națională) concede unei întreprinderi (private sau publice) responsabilitatea de a produce și de a distribui servicii colective locale”. [11, p. 14]

În ceea ce privește situația din Republica Moldova, de concesionare sunt pasibile atât serviciile publice în întregime, cât și obiectivele aparte ale acestora. [3, pct. 9]

Potrivit lui Victor Mocanu, în cazul modalității concesionate de gestiune, autoritatea administrației publice care concesionează 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, ele sunt suportate de concesionar;

- concesionarul plătește o redevență. [8, p. 99]

Mult mai importantă pare problema concesionării din punctul de vedere al utilizatorilor serviciilor publice. În această ordine de idei, 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.” [6, p. 16]

Astfel, în cazul **gestiunii concesionate (indirecte)**, statul recurge frecvent la această modalitate pentru a transfera prin contract gestiunea unor servicii publice sau pentru a obține realizarea unei activități publice de către un particular, cu care încheie un contract de concesionare. Cu această ocazie au apărut unele cazuri de abateri, favorizate de lipsa de transparență și insuficiența controlului de legalitate. Din aceste considerente legiuitorul a instituit „o obligație de concurență perfectă”, obligând delegarea gestiunii serviciilor publice (concesionarea) numai prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Putem observa că, la nivel internațional, tenderul competitiv prin intermediul licitației e o practică obișnuită, în vederea stimulării concurenței. [5, p. 167]

În literatura de specialitate se întâlnește și noțiunea de „moduri de gestiune locală”. Având în vedere diversificarea activităților colectivităților locale, prevederile legale și practica administrativă, se poate vorbi de trei moduri principale de gestiune locală: gestiunea directă, gestiunea delegată și parteneriatul. [10, p. 89]

Există două tehnici de delegare a gestiunii unui serviciu de interes local:

- delegarea unilaterală;
- delegarea contractuală.

Delegarea unilaterală are următoarele caracteristici:

- serviciul public este prestat de un organism public, persoană juridică, autonom financiar, cu un buget propriu și

organe proprii de conducere (consiliu de administrație și director), numite de consiliul local, care pot întocmi acte juridice și încheia contracte;

- organismul public gestionează doar serviciul care i-a fost încredințat de colectivitate;

- controlul gestiunii serviciului este realizat de colectivitate.

Delegarea contractuală are următoarele caracteristici:

- gestiunea serviciului public este încredințată de autoritatea locală - pe bază de contract - unei persoane distincte;

- contractul administrativ între autoritatea și persoana delegată este însoțit de un caiet de sarcini în care sunt definite drepturile și obligațiile părților cu scopul de a asigura o funcționare a serviciului potrivit principiilor generale ale serviciilor publice. [7, p. 131]

Evident, lipsa unei experiențe satisfăcătoare în domeniul gestiunii delegate, precum și cadrul normativ în domeniu care nu e încă pe deplin format ridică nenumărate întrebări referitoare la felul în care gestiunea delegată reprezintă o alternativă viabilă în domeniul serviciilor publice pentru statul nostru. În acest sens însă de un real folos ne poate servi experiența internațională în domeniu. De exemplu, în Franța alegerea unui mod de gestiune diferă, mai ales în funcție de mărimea colectivității și, în consecință, de mărimea serviciului delegat sau de tipul acestuia. Astfel, pentru colectarea deșeurilor, mai mult de jumătate dintre marile orașe au ales gestiunea directă și mai mult de 40% - gestiunea indirectă, în timp ce pentru reciclarea deșeurilor 81% dintre comune au optat pentru delegarea acestui serviciu și 19% pentru gestiune directă; în cazul distribuției apei potabile, în jur de 20% dintre micile comune și 20% dintre marile comune au avantajul unei gestiuni directe; restul 80% au optat pentru delegarea acestui serviciu. [12, p. 17]

De asemenea, considerăm necesar de

a studia și *problematica parteneriatului public-privat*, ca modalitate relativ nouă pentru Republica Moldova de gestiune a serviciilor publice.

Principalul act normativ ce reglementează problematica acestuia este Legea nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Respectiva lege definește parteneriatul public-privat ca fiind un „contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.” [1, art. 1] Totodată, legea stipulează și că „obiect al parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, *serviciu public*, cu excepția celor interzise expres de lege”. [1, art. 17, al. (2)]

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 clar și detaliat în lege. 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, e evident că există riscul ca partenerul privat să încerce privatizarea sau înstrăinarea lor sub o altă formă. Firea omului e de așa natură, încât acesta se atâră cel mai gospodărește față 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 pu-

blic-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 - „... fără acordul partenerului public” - ridică serioase semne de întrebare.

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?” [13, p. 20] Așa se creează impresia din prevederile legii. Iar aceasta poate conduce 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 învingătorul 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 legii: „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, *inclusiv recuperarea venitului ratat*. 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.

Evident, orice parte vătămată are dreptul la compensarea prejudiciilor. Sintagma

care ne pune în gardă este „a profitului ratat”. În general, formulele de calcul ale profitului ratat sunt relativ greu de înțeles și aplicat și ajung deseori la sume astronomice. În atare condiții, banii publici nu vor fi folosiți pentru necesitățile cetățenilor (școli, spitale, drumuri etc.), ci pentru compensarea pierderilor sectorului profit. Considerăm că o astfel de prevedere necesită clarificări ulterioare în legislație, pentru ca interesul operatorului privat să nu vină în contradicție cu interesele generale ale societății.

În concluzie, atunci când e vorba despre înființarea sau asigurarea funcționării unui serviciu public, trebuie să pornim, în primul rând, de la necesitățile cetățenilor, pe care, în ultimă instanță, îi interesează mai puțin cine oferă serviciul, principalul fiind ca acesta să existe. Altfel spus, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de spe-

cialitate acest lucru este numit gestiune indirectă sau delegată. O modalitate nouă de gestiune indirectă este și parteneriatul public-privat. Totuși există și unele servicii publice, a căror importanță pentru stat este prea mare și care, astfel, nu pot fi delegate unor persoane private. Pentru aceste servicii este preferabilă alegerea formei de gestiune directă. În ultima instanță, administrația publică este cea care decide asupra formei optime de gestiune a serviciilor publice. La luarea deciziei trebuie să se ia în considerație cadrul normativ, doleanțele utilizatorilor, iar uneori – și experiența internațională în domeniu. Principalul este ca administrația publică și utilizatorii să nu piardă controlul asupra serviciului public gestionat indirect. Cu atât mai mult cu cât în legislația actuală există unele prevederi vagi, care, în unele situații de gestiune delegată a serviciilor publice, ar putea fi interpretate nu în folosul administrației publice și cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la parteneriatul public-privat, nr. 179-XVI din 10.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008.
2. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-17/49 din 07.02.2003.
3. 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, nr. 171 din 17.09.2004.
4. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. București: Economica, 2000, p. 102.
5. Amaral M., Saussier, S. Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London./ Utilities Policy; June 2009, vol. 17 Issue 2.
6. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. Revista „Administrarea Publică”, nr. 1/2003.
7. Ghidul alesului local. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007.
8. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001.
9. Muntean M. Organizarea și funcționarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare. /Revista „Economie și administrație locală”, nr. 8 (162) / 2008.
10. Parlăgi A. Managementul administrației publice locale – servicii publice. București: Economica, 1999.

11. Rachline F. Services publics, économie de marché. – Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996.
12. Richard A. Gestiunea serviciilor publice locale: o analiză comparată / Revista Română de administrație publică locală, nr. 40, octombrie-noiembrie 2007.
13. Tincu V. Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 22 mai 2012 „Teoria și practica administrării publice”. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2012.
14. Trăilescu A., Drept administrativ. București: AllBeck, 2005.

Prezentat: 15 octombrie 2014.

E-mail: tivioleta@mail.ru