

Provocări ale gestiunii directe a serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale

Challenges faced by the local government in the direct management of public services

CZU 351.82:352(478)

Violeta TINCU,
doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Local government can either take direct responsibility for public services organization and functioning - direct management - or delegate this responsibility to other subjects - conceded management. When management is direct, public administration, in general, and local government, in particular, is playing the main role in public services organization and management, while dealing with various challenges. While analyzing the evolution of such direct management challenges, we can conclude that these are generally constant, regardless of the analyzed timeframe. However, the manner in which local government is facing these challenges has been different, with new solutions discovered - from modernizing existing local administrative practices to the involvement of the private sector or development partners.

Keywords: *Local government, public services, service management, direct management, conceded management, challenges, evolution, Republic of Moldova.*

REZUMAT

În prezentul articol autorul studiază provocările gestiunii directe a serviciilor publice locale, prin gestiune directă înțelegând regimul în care administrația publică, în general, și administrația publică locală, în particular, joacă rolul principal atât în organizarea, cât și în gestionarea serviciilor publice. Deși aceste provocări sunt, în general, constante, indiferent de perioada analizată, modul în care administrația publică locală face față acestor provocări variază, ea găsiind soluții atât tradiționale, cât și inventive.

Cuvinte-cheie: *administrație publică locală, servicii publice, gestiune a serviciilor, gestiune directă, gestiune delegată, provocări, evoluție, Republica Moldova.*

Este unanim recunoscut faptul că administrația publică există pentru a satisface necesitățile societății. Totuși interesele și necesitățile membrilor societății nu au aceeași întindere pe întreg teritoriul statului.

Astfel, există necesități de ordin general ale întregii societăți, care pot fi satisfăcute de administrația publică centrală, și interese ale locuitorilor unei unități administrative-teritoriale, care nu pot fi satisfăcute decât de

către administrația publică locală.

Acest punct de vedere e împărțit atât de literatura autohtonă, cât și cea străină de specialitate. De exemplu, potrivit opiniei lui 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 de 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” [4, p. 164].

Organizarea serviciilor publice reprezintă o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede: „Serviciile publice se organizează de către consiliul local la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile”.

Deși legea este clară și nu lasă loc pentru interpretare, realitatea obiectivă este cu totul diferită, fiind, evident că, atât în organizarea, precum și în gestionarea serviciilor publice locale, autoritățile administrației publice locale se confruntă cu *numeroase provocări*. 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 atât stipulat 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, p. 102]:

a) *gestiune 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;

b) *gestiune 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, de exemplu, concesionat;

c) *gestiune semidirectă* – reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată.

Pe de altă parte, potrivit art. 17, al. (1) al Legii 1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală, gestionarea serviciilor publice se face prin: a) gestiune directă; b) gestiune delegată.

Referindu-ne la *provocările în gestiunea directă a serviciilor publice*, menționăm că acestea au evoluat pe parcursul timpului. Astfel, în conformitate cu un studiu **realizat în anul 2006**, se putea observa o diminuare continuă a serviciilor publice, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. În această perioadă, practic, nu au fost efectuate investiții în infrastructura locală, majoritatea cheltuielilor din bugetele locale fiind direcționate pentru reparații și întrețineri curente [5]. Principalele probleme cu care se confruntau autoritățile administrației publice locale la capitolul servicii publice erau următoarele:

în *primul rând*, autoritățile administrației publice locale se confruntau cu serioase probleme de ordin financiar pentru renovarea infrastructurii locale, deoarece în bugetele locale nu erau prevăzute cheltuieli pentru investiții;

în *al doilea rând*, autoritățile administrației publice locale aveau capacități reduse de a atrage investiții de pe piața de capital internă sau externă;

în *al treilea rând*, infrastructura serviciilor

publice locale de primă necesitate avea un grad avansat de uzură care condiționa cheltuieli enorme pentru întreținere, pierderi mari în rețelele de distribuție, precum și calitatea proastă a serviciilor [5].

Referitor la modalitatea de gestionare a serviciilor publice, studiul demonstrează că în Republica Moldova forma principală de gestiune a serviciilor publice locale de interes general era gestiunea directă, iar gestiunea delegată era în stare incipientă.

Ulterior, **în anul 2011**, autorul prezentului articol efectua, de asemenea, un sondaj, avându-i în calitate de respondenți pe primarii din Republica Moldova, delegați la cursuri de dezvoltare profesională la Academia de Administrare Publică.

Sondajul a fost axat, în special, pe următoarele aspecte: prezența sau absența serviciilor, finanțarea acestora, problemele de bază cu care se confruntă autoritățile publice locale în gestiunea serviciilor și gradul de satisfacție a cetățenilor referitor la calitatea serviciilor publice existente. Rezultatele obținute după prelucrarea statistică sunt destul de sugestive.

La întrebarea „Care din următoarele servicii publice există în localitatea Dvs.?”, au fost înregistrate următoarele răspunsuri:

Care din următoarele servicii publice există în localitatea Dvs.?

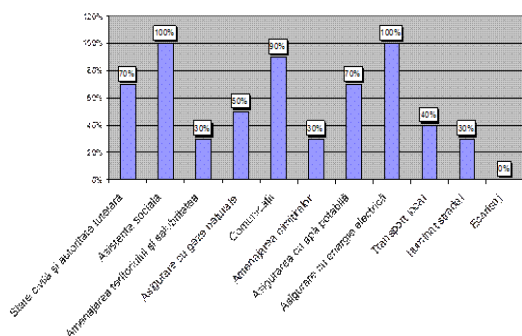


Figura 1. Disponibilitatea serviciilor publice în localitățile reprezentate de primari.

Sursa. Elaborat de autor în baza sondajului efectuat.

O întrebare separată din chestionar a abordat problematica modului concret de gestiune a serviciilor publice, fiind în acest sens înregistrate următoarele răspunsuri:

În localitatea Dvs. serviciile publice sunt:

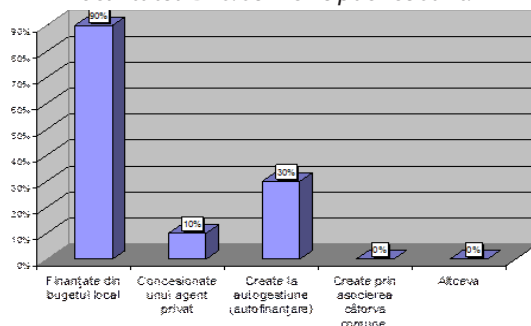


Figura 2. Modalitățile de gestiune a serviciilor publice în localitățile reprezentate de primarii chestionați.

Sursa. Elaborat de autor în baza sondajului efectuat.

La întrebarea „În perioada mandatului Dvs., a fost desființat vreun serviciu public?”, răspunsul tuturor respondenților a fost unanim - „nu”.

Chestionarul a inclus, de asemenea, și o întrebare referitor la viziunea primarilor asupra felului cum anume favorizează cadrul normativ existent îndeplinirea misiunii prestatoare a administrației publice. În acest sens, la întrebarea parțial deschisă „Considerați că atribuțiile autorităților publice locale prevăzute de legislația existentă sunt suficiente pentru îndeplinirea responsabilităților în domeniul serviciilor publice?”, răspunsurile au fost următoarele:

Considerați că atribuțiile autorităților publice locale prevăzute de legislația externă sunt suficiente pentru îndeplinirea responsabilităților în domeniul serviciilor publice?

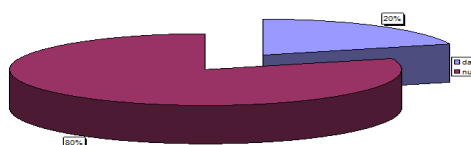


Figura 3. Aprecierile de către primari a atribuțiilor prevăzute în lege în domeniul serviciilor publice.

Sursa. Elaborat de autor în baza sondajului efectuat.

În perioada imediat următoare, potrivit studiului realizat de cercetătorul Veaceslav Bulat în 2012-2013, în 66% din sate serviciile de gestionare a spațiilor verzi de interes local lipseau în genere [3, p. 154]. În doar 45% din sate exista un serviciu semifuncțional 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 public [3, p. 154]. Serviciile educaționale, precum și serviciile de asistență socială sau cele culturale și sportive erau mai bine dezvoltate, dar, **în multe localități, existau dificultăți și la prestarea acestor servicii**. 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 că nu se prestau, fie că erau prestate cu mari deficiențe [3, p. 154].

Putem contribui aici cu rezultatele propriilor noastre cercetări, și anume - în perioada octombrie 2010 - octombrie 2013 am realizat un sondaj între utilizatorii serviciilor publice.

În sondaj, utilizatorilor de servicii publice li s-a propus să-și exprime acordul cu câteva afirmații, și anume:

1. Administrația publică nu depune suficiente eforturi pentru a asigura cetățenilor servicii publice de calitate.

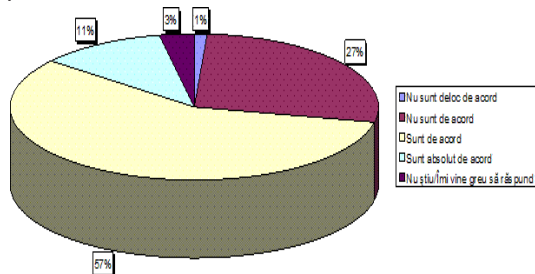


Figura 4. Aprecieri de către utilizatori a eforturilor depuse de administrația publică pentru a asigura cetățenilor servicii publice de calitate.

Sursa. Elaborat de autor în baza sondajului efectuat.

2. Populația nu are alternative în alegerea unui sau altui prestator de servicii publice

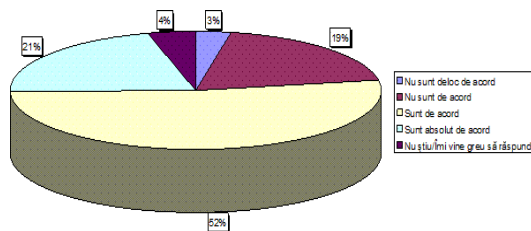


Figura 5. Aprecieri de către primari a atribuțiilor prevăzute în lege în domeniul serviciilor publice.

Sursa. Elaborat de autor în baza sondajului efectuat.

3. Serviciile publice care există nu satisfac pe deplin necesitățile cetățenilor

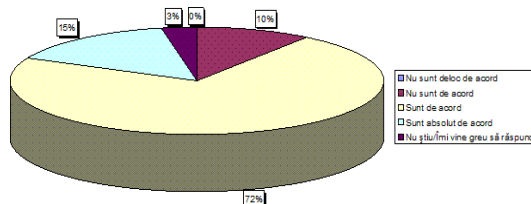


Figura 6. Gradul de satisfacere a necesităților cetățenilor.

Sursa. Elaborat de autor în baza sondajului efectuat.

Totodată, legislația prevede un spectru larg de atribuții și competențe ale autorităților publice locale în domeniul organizării și gestiunii serviciilor publice [6, p. 21]. Din acest motiv, o întrebare separată a sondajului se referea la alternativele de gestiune a serviciilor, în percepția utilizatorilor, având următoarea formulare: *În condițiile lipsei de mijloace financiare, ce ar trebui să facă consiliul local la înființarea unor servicii publice?*

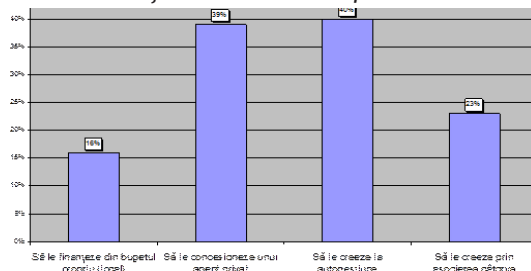


Figura 7. Opțiunile consiliului local în cazul insuficienței de resurse.

Ultima întrebare a fost de tip deschis și s-a referit la posibilitatea identificării unor posibilități de perfecționare. Ea a avut următoarea formulare: **Ce recomandați în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice în Republica Moldova?**

Răspunsurile au fost cât se poate de variate, și anume: gestionarea mai eficientă a resurselor publice, demonopolizarea unor servicii publice, asigurarea transparenței în stabilirea tarifelor, informarea utilizatorilor despre drepturile lor, stabilirea unui coraport optim cost-calitate, combaterea corupției, concesionarea unor servicii publice, preluarea practicii internaționale în domeniu, introducerea serviciilor electronice, implementarea mai largă a tehnologiilor informaționale, parteneriatul public-privat, operativitate în soluționarea problemelor, instruirea și motivarea personalului, exercitarea controlului, dar și privatizarea.

Analizând rezultatele sondajului pe care l-am efectuat, putem trage următoarele **concluzii**:

1. Majoritatea utilizatorilor consideră că *administrația publică nu depune suficiente eforturi pentru a-i asigura cu servicii de calitate*.

2. În atare condiții, tot mai mulți respondenți (48%) s-au arătat deschiși pentru ideea privatizării unor servicii publice. Pe de altă parte, doar 27% din respondenți s-au pronunțat în favoarea majorării tarifelor, deși atât practica națională, cât și cea internațională demonstrează că majorarea tarifelor este o consecință aproape imediată a privatizării.

3. În fine, utilizatorii au venit cu idei valoroase în domeniul perfecționării serviciilor publice. Acest lucru ne demonstrează că ei pot servi ca o valoroasă sursă de informație, dacă administrația publică dorește să schimbe ceva în sistemul existent al serviciilor publice.

În perioada 2013-2016 a fost deja 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 curentă se caracterizează prin crearea parteneriatelor regionale strategice, care implică faptul ca serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe unități administrativ-teritoriale, sporind accesul și calitatea serviciilor prestate [2, p. 61]. În acest sens, cooperarea intercomunitară reprezintă o structură de parteneriat între autoritățile locale în vederea prestării serviciilor publice calitative și, de asemenea, este un instrument eficient pentru rezolvarea unei probleme locale importante - planificarea integrată. Proiectele-pilot inițiate cu ajutorul GIZ, a Agențiilor de Dezvoltare Regională au condus la îmbunătățirea considerabilă a serviciilor publice și au permis accesul mai multor oameni la servicii publice calitative [2, p. 61]. Astăzi, avem deja rezultate impresionante în gestiunea directă a serviciilor publice, incluse în exemple de succes și programe ale bunelor practici.

În concluzie, administrația publică poate să-și asume singură responsabilitatea organizării și funcționării serviciilor publice (gestiune directă) sau poate delega această responsabilitate sectorului privat (gestiune delegată). În cazul gestiunii directe, administrația publică, în general, și administrația publică locală, în particular, joacă rolul principal în organizarea și gestionarea serviciilor publice, confruntându-se cu nenumărate provocări. Efectuând o trecere evolutivă a acestor provocări ale gestiunii directe a serviciilor publice, putem conchide că acestea sunt, în general, constante, indiferent de perioada analizată. Dar modul în care administrația publică locală face față acestor provocări a variat, apărând noi soluții – de la modernizarea practicilor administrative locale existente până la implicarea sub diverse forme a sectorului privat sau a partenerilor de dezvoltare.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000, 206 p.
2. 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.
3. 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.
4. Mehde V. Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms In: Blakwell: Law & Policy, April 2006, Vol. 28, no. 2.
5. Mocanu V. Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general, <http://www.serviciilocale.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8yNjlxMTBfbWRfc3R1ZGI1X21vY2FudV9fLnBkZg%3D%3D> (vizitat pe 12.07.2017).
6. Tincu V. Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p. 19-21.

Prezentat: 15 august 2017.

E-mail: tvioleta@mail.ru