



Decentralization of Services in the Republic of Moldova, the Delegation of the Management of Public Water Supply, Sewerage and Wastewater Treatment Services

Măndița CRISTEA¹

Abstract. *Delegating the management of public water supply and sewerage public services to a private operator to put into practice an efficient, customer-oriented management model at his own risk is a great advantage for the public authorities. A balanced management ensures the financial sustainability of the enterprise, optimizing the operating expenses and maintaining a bearable tariff for consumers. Reducing water losses, informing about responsible water consumption, water quality at European standards, energy efficiency, increasing revenues and others are useful to public authorities from an economic point of view. The same cannot be said from a social point of view, given the constant increase in tariffs motivated by production costs. Access to drinking water, sewage and sanitation is a right of all. Nowadays, after the experience of concessions and transfers of goods in private management, many states such as France, Spain, Italy, Sweden and now also in Romania, citizens request the remunicipalization of water supply and sewerage services.*

Keywords: *descentralisation, regionalization, delegation of public services, water supply, sewerage*

1. Introducere

În prezent, Republica Moldova are una din cele mai fragmentate sisteme de organizare administrativ-teritorială, forma principală de gestiune a serviciilor publice locale de interes general fiind gestiunea directă prin intermediul întreprinderilor municipale care activează în condiții de pierderi economice.

Astăzi, statul este împărțit în 37 de raioane, 5 municipii: Chișinău, Bender, Bălți, Comrat și Tiraspol și două unități teritoriale autonome: Găgăuzia și Transnistria.

Importanța, necesitatea și principalele avantaje ale regionalizării sunt în primul rând economice, creșterea capacității de finanțare, sustenabilitatea financiară, management profesionist, conservarea și protecția resurselor de apă.

¹ Doctorand, Universitatea de Stat din Moldova, Școala doctorală de științe juridice, Republica Moldova. mandita.cristea@gmail.com.

Republica Moldova are avantajul de a profita de experiențele și sprijinul statelor dezvoltate, studiind modele ale descentralizării și efectele acestora și de a-și putea crea propria reformă administrativă adaptată la condițiile și nevoile cetățenilor.

Deși părerea unanimă este aceea că nu există un model perfect adaptabil și de maximă eficiență, prin *Ordinul nr. 122/2015* [1] *Ministerul Mediului din Republica Moldova* definește Conceptul de regionalizare și propune *Ghidul privind regionalizarea serviciului public de alimentare cu apă și canalizare după modelul de instituționalizare din România*.

Astfel, se dorește ca regionalizarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare să se realizeze prin intermediul celor trei elemente instituționale:

- Asociația de Dezvoltare Intercomunitară;
- operator regional;
- contract de delegare a gestiunii serviciilor.

Pe lângă asemănarea limbii, română și moldovenească, cele două state vecine, Republica Moldova și România, au în comun și valori politice, culturale, economice.

Ca și în România, autoritățile administrației publice locale realizează autonomia prin consiliile locale și primari, care au atribuții ce includ: organizarea și funcționarea aparatului de specialitate a primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local, ale societăților comerciale și ale regiilor autonome de interes local; dezvoltarea economico-socială și de mediu; administrarea domeniului public și privat; gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni; cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.

2. Reforma de descentralizare a Republicii Moldova

„Parteneriatul dintre Republica Moldova și Consiliul Europei a fost inițiat încă din 1992 și a devenit membru cu drepturi depline prin aderarea la Statutul organizației la 10 Iulie 1995, iar prin Hotărârea nr. 1253-XIII din 16 Iulie 1997, Parlamentul Republicii Moldova a ratificat Statutul CoE, în vigoare de la 1 Februarie 1998.

Odată cu cererea de aderare, Republica Moldova și-a asumat un șir de obligațiuni și angajamente statutare, printre care și semnarea Cartei Europene a Autonomiei Locale.”¹

¹ <http://www.strasbourg.mfa.md/relation-history-ro/>

Astfel, descentralizarea și asigurarea autonomiei locale în Republica Moldova a devenit una din prioritățile Guvernului, având ca principal scop furnizarea de servicii publice de calitate, la prețuri accesibile.

Abia după aproximativ 15 ani de la ratificare, în perspectiva aderării la Uniunea Europeană, a fost elaborată prima Strategie Națională de Descentralizare prin care sunt stabilite obiectivele pe termen mediu privind descentralizarea puterii și asigurarea autonomiei locale. Aceasta se va face în câteva etape, ținându-se cont de modul în care va fi organizat procesul, identificarea priorităților, testarea strategiilor, pentru ca în final, administrațiile publice locale și regionale să fie competitive, eficiente și performante.

De aceea, punctul inițial de pornire a fost acela că administrația publică locală are, pe lângă atribuțiile de coordonare și gestionare a serviciilor publice, avantajul de se afla în poziția cea mai bună în relaționarea cu cetățenii, jucând un rol important în dezvoltarea comunității pe care o administrează.

Serviciul public este definit, de regulă, ca fiind activitatea organizată de o autoritate a administrației publice în scopul satisfacerii unui interes public.

Menționăm că expresiile „servicii publice” și „interes public” pot crea confuzii în funcție de contextul în care sunt utilizate și de interesul urmărit.

În acest context, având în vedere că Republica Moldova este la început de drum și că în acest moment are transpusă în legislația națională doar o parte a legislației comunitare, dorim să menționăm Cartea Albă a Comisiei Europene privind serviciile publice de interes general și criteriile adoptate de Uniunea Europeană pentru a stimula dezvoltarea serviciilor de interes general de calitate.¹

Principiile care au stat la baza elaborării documentului sunt:

- facilitarea apropierii autorităților publice de cetățeni;
- atingerea obiectivelor de serviciu public pe piețele deschise și concurențiale;
- asigurarea coeziunii și accesului universal;
- menținerea unui nivel ridicat de calitate și securitate;
- garantarea drepturilor consumatorilor și utilizatorilor;
- monitorizarea și evaluarea funcționării serviciilor;
- îmbunătățirea transparenței decizionale;
- asigurarea securității juridice.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM%3A123013b>

În viziunea legiutorului comunitar, sunt considerate servicii de interes general acele servicii apreciate de autoritățile publice ale statelor membre ca fiind de interes general.

În continuare este specificat faptul că serviciile pot fi furnizate de stat sau de sectorul privat și că pot fi clasificate ca:

- servicii de interes general economic – cele care fac obiectul normelor europene în materie de concurență și piață internă, prestate contra cost, cu anumite derogări pentru protejarea cetățenilor privind accesul la anumite servicii;
- servicii ne-economice – ca de exemplu organismele de securitate națională, poliția, justiția etc.;
- servicii sociale de interes general – care răspund nevoilor cetățenilor și se bazează pe principiul solidarității și accesului egal.

3. Delegarea gestiunii serviciilor publice de alimentare cu apă, canalizare și de epurare a apelor uzate

Plecând de la domeniile vaste ale necesităților populației se distinge o mare varietate de servicii publice cum ar fi: serviciile publice ale administrației centrale cu activități de organizare și executare a legii și serviciile publice ale administrației locale ce includ servicii publice cu caracter statal (ca de exemplu: serviciul de pază, de protecție civilă, de autorizare a activităților economice, a construcțiilor, servicii de asigurare socială etc.), servicii publice comunitare (de evidență a persoanelor, a pașapoartelor, de cadastru și carte funciară, impozite și taxe etc.), servicii publice de administrare a domeniului public și privat al unității administrativ teritoriale, servicii publice pentru activități culturale, economice, comerciale, de sănătate, sociale, educație, protecția mediului, protejarea patrimoniului ș.a., precum și servicii de utilitate publică.

Astfel, numeroși autori, specialiști în drept ori tineri cercetători, au analizat serviciile publice și gestionarea acestora fie de către o persoană publică (în regie proprie printr-o instituție specializată), fie de către o persoană privată fizică sau juridică, precum și modalitatea prin care se realizează gestionarea (fie prin delegare, fie în baza unui contract administrativ, de locație ori de concesiune).

În noțiunea serviciilor de utilitate publică se clasifică: alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate, inclusiv colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale; producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie termică; salubritatea; iluminatul public; transportul public și

administrarea domeniului public și privat ale unităților administrativ teritoriale.

Mulți autori, printre care și coordonatoarea de proiecte Tatiana Sineaeva, sunt de acord că accesul populației la sisteme de alimentare cu apă potabilă reprezintă o problemă acută pentru Republica Moldova. În articolul "Implementarea protocolului privind apa și sănătatea în Moldova. Rolul societății civile" publicat în Revista Apelor nr. 24¹, accentuează oportunitatea implicării societății civile în activitatea de elaborare a obiectivelor de realizat în cadrul Protocolului de implementare, întocmirea listei și prioritizarea acestora. La inițiativa societății civile a fost creat Centrul de informare în problemele apei și sănătății cu activități de informare și comunicare în probleme de apă și sănătate care să asigure accesul la informație privind mediul și participarea publicului la procesul decizional.

În lucrarea sa "Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general", autorul Victor Mocanu scoate în evidență modul de organizare, conducere, administrare, gestionare, monitorizare și control al funcționării serviciilor publice de gospodărire comunală, accentuând faptul că în majoritatea localităților din Republica Moldova sunt organizate servicii publice de interes local prin fie prin gestiune directă, fie prin gestiunea delegată.²

Același autor, Victor Mocanu, menționează faptul că în cazul gestiunii delegate, autoritatea publică care delege serviciul public își păstrează anumite prerogative cum ar fi cele de decizie privind strategia de dezvoltare și politica tarifară, precum și cele de monitorizare și control, degrevându-se de managementul, gestiunea și furnizarea serviciului.

Analizând cele de mai sus, legislația comunitară privind delegarea serviciilor de utilitate publică de alimentare cu apă și de canalizare atât din punct de vedere al clasificării serviciilor publice, cât și a persoanei juridice care le poate furniza (statul sau sectorul privat), precum și efectele regionalizării și instituționalizării serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare din România, acesta se poate integra în două dintre clasificările uniunii.

Delegarea gestiunii serviciilor de utilitate publică ca fiind servicii publice de interes general economic.

¹ <http://www.apelemoldovei.gov.md/doc.php?l=ro&idc=162&id=657>.

² Mocanu V. „Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general” publicat în IDIS Viitorul, Studii, Politici Publice, 2007.

Această categorie de servicii publice este definită la nivel european ca fiind cele care fac obiectul normelor europene în materie de concurență și piață internă, prestate contra cost, cu anumite derogări pentru protejarea cetățenilor privind accesul la anumite servicii.

Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări de bunuri și de servicii, definește serviciile prin împărțirea acestora pe categorii corespunzătoare unei nomenclaturi comune, serviciile de alimentare cu apă neregăsindu-se în lista activităților economice de interes general.

Cu toate acestea, chiar dacă prin delegarea acestui serviciu administrațiile publice locale și-au redus din sarcini trecând doar răspunderea administrativă, de organizare și furnizare unui operator, păstrând prerogativele de monitorizare și control, societatea comercială a urmărit scopul comercial și anume acela de a face profit și mai puțin scopul social de acces general și suportabilitate.

Ultimele modificări legislative în domeniu demonstrează faptul că derogările pentru protejarea populației și accesul la serviciile de alimentare cu apă s-au perimat, primând interesul economic. Astfel, în timp ce datorită cadrului legal operatorii societăți comerciale realizează profituri consistente, autoritățile publice înregistrează reduceri ale veniturilor din taxe.

Delegarea gestiunii serviciilor de utilitate publică ca servicii publice de interes general social, furnizate de către autoritatea publică locală prin intermediul unei întreprinderi municipale.

Avantajul acestei variante ar fi acela că autoritatea publică locală își păstrează toate drepturile, inclusiv veniturile, delegând societății comerciale doar furnizarea serviciului, în schimbul unei compensații. Dezavantajul ar fi limitarea accesului la surse de finanțare, datorită numărului mic al populației. Acest inconvenient se poate reduce prin regionalizarea serviciului, adică desemnarea unui operator regional care să furnizeze serviciul de alimentare cu apă, colectare și epurare pentru un număr mai mare de consumatori.

Delegarea gestiunii serviciilor de utilitate publică ar putea fi considerată un serviciu ne-economic.

“Right2Water”, prima inițiativă cetățenească europeană (I.C.E.) instituită ca mecanism de implicare participativă, democratică, a populației la deciziile luate la nivelul U.E. a cerut Comisiei Europene privind domeniul apei să declare apa “*un bun public vital*” și să nu se mai încurajeze privatizarea

întreprinderilor din domeniul apei în contextul niciunui program sau procedură economică, acestea fiind întreprinderi publice de interes general.

Totodată, I.C.E. a solicitat Comisiei să excludă în mod permanent apa, salubritatea și eliminarea apelor uzate din normele privind piața internă și din orice acord comercial și să se furnizeze aceste servicii la prețuri accesibile, solicitând menținerea serviciilor publice de interes general sub autoritatea municipalității, ori să se aibă în vedere remunicipalizarea acestora, în cazul în care autoritatea publică competentă dorește acest lucru.

În prezent, după experiența "externalizării" de bunuri în gestiune privată, în numeroase state ca Franța, Spania, Italia, Suedia și acum și în România, cetățenii solicită remunicipalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare.

4. Concluzii

Delegarea gestiunii serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare unui operator privat care să pună în practică un model de administrare eficient, orientat către client, pe riscul său, reprezintă un mare avantaj pentru autoritățile publice.

O gestiune echilibrată asigură sustenabilitatea financiară a întreprinderii, optimizând cheltuielile de exploatare și menținerea unui tarif suportabil pentru consumatori.

Reducerea pierderilor de apă, informarea privind consumul de apă responsabil, calitatea apei la standarde europene, eficientizarea consumului de energie, creșterea încasărilor și altele sunt utile autorităților publice din punct de vedere economic. Nu același lucru se poate spune din punct de vedere social, având în vedere creșterea constantă a tarifelor motivată de costurile de producție. Accesul la apă potabilă, canalizare și salubritate este un drept al tuturor.

5. Bibliografie

Ministerul Mediului al Republicii Moldova, *Ordin nr. 122 din 04.12.2015 privind aprobarea Conceptului de regionalizare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare și Ghidul privind regionalizarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare*, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-54 din 04.03.2016/ Ministry of the Environment of the Republic of Moldova, Order no. 122 of 04.12.2015 regarding the approval of the Regionalization Concept of the public water supply and sewerage service and the Guide regarding the regionalization of the public water supply and sewerage service, published in the Official Gazette of the Republic of Moldova no. 49-54 of 04.03.2016.

Mocanu, V. (2007). Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general/ The cost and administration of local public services of general interest. *IDIS Viitorul, Studii, Politici Publice/ IDIS Viitorul, Studies, Public Policies*.

Parlamentul Europei/ European Parliament, *Cartea albă privind serviciile de interes general/ White paper on services of general interest*.

Parlamentul Republicii Moldova/ The Parliament of the Republic of Moldova, *Hotărâre nr. 1253 din 16.07.1997 privind ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48 din 16.07.1997/ Decision no. 1253 of 16.07.1997 regarding the ratification of the European Charter for Local Self-Government published in the Official Monitor of the Republic of Moldova no. 48 of 16.07.1997*.

Sineaeva, T. (2015). Implementarea protocolului privind apa și sănătatea în Moldova. Rolul societății civile/Implementation of the water and health protocol in Moldova. The role of civil society. *Revista Apelor/Journal of Water*, 2015, no. 24, p. 14-15.