Elveția.

skat Swiss Resource Centre and Consultancies for Development

GHID
PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE
(ediție revăzută, 2024)

Elaborarea și adoptarea regulamentelor locale privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală

1. CONȚINUT

Introducere 3

1. Importanța regulamentelor locale și a altor documente juridice aferente pentru buna organizare și funcționare a serviciilor publice de gospodărie comunală 4

2. Formele de gestionare a serviciilor publice de gospodărie comunală 5

3. Care sunt actele normative locale și actele juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor de gospodărie comunală? 8

3.1. Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului 9

3.2 Contractul de delegare a gestiunii serviciului și anexele sale 10

4. Transparența în procesul decizional și participarea publică în procesul de elaborare și adoptare a regulamentelor locale și a deciziilor locale relevante pentru organizarea și funcționarea serviciilor comunale 12

5. Organizarea și prestarea serviciilor publice de gospodărie comunală în formate colaborative 14

5.1 Importanța și principiile cooperării/asocierii intercomunitare 14

5.2 Clasificarea cooperării intercomunitare în dependență de forma de organizare 15

5.3 Forme de organizare/formalizare a cooperării/asocierii APL în vederea organizării prestării în comun a serviciilor publice 16

6. Recomandări pentru asigurarea unui cadru juridic adecvat pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală 19

Acest ghid, privind elaborarea și adoptarea regulamentelor locale și altor acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală a fost elaborat în cadrul Proiectului de implicare civică în guvernarea locală - MĂ IMPLIC, Faza 2, finanțat de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare SDC și implementat de Skat Consulting Ltd.

Opiniile exprimate în acest raport nu reprezintă poziții oficiale ale Agenției Elvețiene pentru Dezvoltare și Cooperare SDC sau ale Skat Consulting Ltd.

2. INTRODUCERE

Asigurarea populației și a altor beneficiari cu servicii comunale reprezintă un domeniu cheie din cadrul portofoliului de competențe al autoritățile publice locale. Spre deosebire de serviciile publice de natură administrativă[1], la care cetățenii apelează doar ocazional sau periodic, serviciile publice de gospodărie comunală sunt servicii de care locuitorii comunității au nevoie zilnic. De existența serviciilor comunale de calitate, accesibile și sigure în localitățile rurale și urbane ale țării depinde sănătatea oamenilor, starea mediului înconjurător, atractivitatea turistică și investițională a localităților și a țării în întregime, securitatea cetățenilor (de ex. iluminatul public), etc.

În acest context, proiectul de implicare civică în guvernarea locală - MĂ IMPLIC, finanțat de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC) și implementat de Skat Consulting Ltd, a oferit în Faza 1 sprijin autorităților publice locale din 30 de localități/grupuri de APL-uri partenere, în vederea organizării furnizării serviciilor de gospodărire comunală într-un mod participativ, eficient, incluziv și durabil. În Faza 2 (2024-2027), 14 grupuri de APL beneficiază de suportul proiectului în vederea îmbunătățirii serviciilor publice (inclusiv de gospodărie comunală) și a guvernării locale. Spre deosebire de Faza 1, unde majoritatea APL au aplicat individual (în format intercomunitar au beneficiat de suportul proiectului 10 grupuri de APL), în Faza 2 toate APL partenere reprezintă grupuri de APL care doresc să îmbunătățească împreună serviciile publice prestate locuitorilor. În acest context, în cea de a doua ediție (revăzută) a ghidului a fost adăugat un capitol suplimentar privind aspectele juridice și instituționale ale cooperării intercomunitare în vederea organizării și prestării serviciilor de gospodărie comunală.

Îmbunătățirea infrastructurii fizice este un aspect important căruia i se atrage o atenție deosebită, dar pentru îmbunătățirea prestării serviciilor comunale este necesară și asigurarea unui **cadru de reglementare potrivit la nivel local**, precum și organizarea corectă din punct de vedere juridic și instituțional a prestării serviciilor comunale.

În urma vizitelor de documentare realizate de către consultantul juridic al Proiectului MĂ IMPLIC în comunitățile partenere, a fost constatată și reconfirmată situația că majoritatea APL-urilor rurale nu dispun de personal calificat (juriști, ingineri, experți) care să asigure elaborarea, aprobarea și ajustarea periodică a regulamentelor locale și a altor documente juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Drept urmare, așa cum au arătat și vizitele în teren, în multe localități actele juridice necesare pentru organizarea și prestarea serviciului (cum ar fi regulamentul local, contractul de delegare a gestiunii serviciului, indicatori de performanță, acte de predare primire a infrastructurii și echipamentelor, etc.) sunt învechite, sau lipsesc în totalitate, sau sunt încheiate acte juridice, care nu corespund rigorilor legislației în vigoare (spre exemplu contract de comodat în loc de contract de delegare a gestiunii serviciului). În cadrul discuțiilor, reprezentanții APL-rilor și ai operatorilor au menționat despre necesitatea unui suport din partea proiectului în ceea ce privește elaborarea unor modele de regulamente și de acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor comunale.

Acest ghid a fost elaborat în contextul expus mai sus și ca răspuns la aceste demersuri ale reprezentanților APL-urilor și ai operatorilor de servicii comunale. Prin urmare, **obiectivul acestui document este oferirea unor recomandări, informații practice și modele de acte necesare pentru formalizarea/organizarea corectă din punct de vedere juridic a înființării și funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală, inclusiv în formate colaborative (asociere).** Intenția și ideea acestui ghid este de a oferi informația juridică într-un format accesibil, bine organizat și laconic pentru uzul primarilor, consilierilor locali, funcționarilor din administrațiile publice locale, facilitatorilor

[1] Spre exemplu eliberarea unui certificat sau unui act permisiv, autentificarea unui act, etc.

angajați de proiect pentru a susține APL-urile partenere în atingerea obiectivelor trasate, operatorilor prestatori de servicii comunale, etc.

3. IMPORTANȚA REGULAMENTELOR LOCALE ȘI A ALTOR DOCUMENTE JURIDICE AFERENTE PENTRU BUNA ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

Așa cum a fost menționat mai sus, organizarea și asigurarea prestării serviciilor publice de gospodărie comunală[2] reprezintă o competență și o sarcină importantă pentru autoritățile publice locale. Pentru organizarea cu succes a funcționării și prestării serviciilor comunale sunt necesare mai multe ingrediente – infrastructură și echipamente, resurse umane, cunoștințe (know-how), sisteme eficiente de colectare a tarifelor/taxelor, etc, și, nu în ultimul rând, **reglementări locale și acte juridice corespunzătoare.** În condițiile unor resurse austere, atât de ordin financiar, cât și uman, de multe ori accentul este pus pe însăși existența infrastructurii și pe prestarea serviciului în sine, adică atâta timp cât serviciul este prestat, atât autoritățile locale, cât și cetățenii și instituțiile de control nu ridică întrebări privind corectitudinea și existența documentației juridice. În această situație, poate apărea întrebarea, de ce totuși este necesar să dezvoltăm și să adoptăm regulamente locale și să asigurăm existența documentației juridice aferente organizării și funcționării serviciilor de gospodărie comunală? În acest sens, pot fi aduse următoare argumente care susțin necesitatea elaborării și adoptării sau ajustării documentației juridice referitoare la crearea, organizarea și funcționarea serviciilor comunale:

- ✓ **Este o cerință a legislației**. Articolul 6 din legea 1402/2000 privind serviciile publice de gospodărie comunală stabilește principiile care stau la baza organizării și funcționării serviciilor comunale. Astfel, **principiul legalității** este unul din principiile de bază, care presupune respectarea cerințelor legii de către toți actorii implicați (autorități publice centrale și locale, persoane juridice și fizice). Prin urmare, odată ce legislația prevede necesitatea elaborării acestor documente[3], autoritățile locale, la fel ca și ceilalți actori vizați, trebuie să se conformeze.[4]
- ✓ **Existența lor va fi un colac de salvare în cazul posibilelor litigii/conflicte sau a unor controale.** Valoarea și utilitatea unor regulamente și acte juridice actualizate, care sunt în conformitate cu legislația în vigoare este cel mai bine apreciată în cazul unor posibile conflicte dintre APL și operator, dintre APL/operator și beneficiarii serviciului (gospodării casnice, persoane juridice), etc. Deci, atâta timp cât nu au apărut astfel de conflicte s-ar putea să apară

---

[2] Conform legislației Republicii Moldova, serviciile publice de gospodărie comunală reprezintă un ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002, cu modificările ulterioare, atribuie la categoria serviciilor publice de gospodărie comunală următoarele servicii: a) alimentarea cu apă; b) alimentarea cu energie termică; c) canalizarea şi epurarea apelor uzate şi pluviale; d) salubrizarea (managementul deșeurilor solide), înverzirea localităților; e) asigurarea cu transport public local; f) administrarea fondului locativ public şi privat.

[3] Mai concret, această documentație include regulamentul pentru organizarea și funcționarea serviciului în cazul gestiunii directe și delegate, contract de delegare a gestiunii în cazul gestiunii delegate, care la rândul său include o serie de anexe.

[4] Pentru mai multe detalii referitoare la prevederile legale concrete a se vedea următorul punct din acest ghid privind formele de gestionare a serviciilor de gospodărie comunală.

senzația că serviciul poate să funcționeze fără probleme și în lipsa lor, dar posibilitatea apariției unor astfel de litigii nu este niciodată exclusă.

- ✓ Regulamentul local de organizare și funcționare a unui serviciu comunal este necesar în cazul **constatării unor contravenții** de către serviciile publice de gospodărie comunală (spre exemplu contravenții prevăzute la art. 170-175 și 180, alin. (11) din Codul contravențional al RM, nr. 218/2008) și de către autoritatea administrației publice locale (spre exemplu constatarea contravențiilor administrative prevăzute la art. 154 Cod contravențional, care prevăd sancțiuni pentru încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor sau la art. 181 care prevăd sancțiuni pentru încălcarea regulilor de asigurare a curățeniei în localitățile urbane și rurale) și respectiv, pentru examinarea acestora de către comisia administrativă. În acest caz, lipsa unor regulamente locale va face dificilă sau chiar imposibilă aplicarea acestor sancțiuni.[5]
- ✓ **Existența lor reprezintă o precondiție pentru buna organizare operațională și financiară a serviciului.** Atunci când nu există regulamente locale și acte juridice actualizate și de calitate, serviciul comunal funcționează și se dezvoltă haotic și la întâmplare, nu există o continuitate în abordări și politici când sunt aleși alți primari și consilieri locali. Dimpotrivă, atunci când această documentație este elaborată, adoptată și actualizată la timp, rolurile fiecărui actor (de exemplu APL, operator, beneficiar, etc) sunt definite clar, există indicatori de performanță care definesc așteptările, există contract care stabilește drepturile și obligațiile, iar în caz de posibile neînțelegeri, părțile cheie pot face trimitere la documentele în cauză.

4. FORMELE DE GESTIONARE A SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală (1402/2002), la fel ca și Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (303/2013), prevede două forme de gestionare a serviciilor comunale: **gestiune directă și gestiune delegată.**

În cadrul **gestiunii directe**, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Gestiunea directă se realizează prin compartimentele specializate organizate în cadrul autorităților administrației publice locale. Adică în cazul gestiunii directe, APL nu deleagă serviciu unui operator, ci prestează de sine stătător serviciul respectiv prin crearea unei structuri/secții, compartiment în cadrul primăriei. Conform legii, fiecare serviciu public de gospodărie comunală 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 (mai exact de către consiliul local), în conformitate cu prevederile regulamentului-tip[6] elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.

De remarcat faptul că există o abordare diferită în ceea ce privește gestiunea directă în legea-cadru cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală (nr. 1402/2002) și legea cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (nr. 303/2013). Astfel, conform legii nr. 1402/2002, gestiunea

---

[5] Spre exemplu, articolul 181 din Codul administrativ stabilește sancțiuni pentru încălcarea regulilor de asigurare, **în modul stabilit de autoritatea administrației publice locale**, a curățeniei în localitățile urbane și rurale. Prin urmare, dacă consiliul local nu a adoptat un regulament privind salubrizarea localității, sau a unui regulament privind gestiunea deșeurilor menajere, care ar cuprinde și o secțiune privind menținerea curățeniei în localitate, nu vor putea fi aplicate aceste sancțiuni, or în cazul aplicării acestea ar putea să fie contestate și anulate de către instanța de judecată.

[6] Din păcate nu există regulamente-tip în cazul tuturor serviciilor de gospodărie comunală. Pentru mai multe detalii a se vedea punctul 3.1. din acest Ghid.

directă se *realizează* ***prin compartimentele specializate*** *organizate în cadrul autorităților administrației publice locale*. Conform legii nr. 303/2013, gestiunea directă se realizează *prin structuri ale autorităților administrației publice locale, înființate prin decizii ale consiliilor locale, după caz, care pot fi:*

a) compartimente de specialitate, fără personalitate juridică, organizate în cadrul aparatului propriu al consiliului local al unității administrativ-teritoriale;

b) entități specializate, cu personalitate juridică, organizate în subordinea consiliului local al unității administrativ-teritoriale, având patrimoniu propriu, gestiune economică proprie și autonomie financiară și funcțională (cu alte cuvinte, întreprinderile municipale).

Mai mult ca atât, la 27.06.2024 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 133/2024 pentru modificarea unor acte normative (perfecționarea guvernanței și reglementării sectorului de alimentare cu apă și de canalizare) prin care litera a) de la art. 12, alin. (2) al legii nr. 303/2013 a fost exclus. Aceste modificări vor intra în vigoare după doi ani de la data intrării în vigoare a prezentei legi (adică la finele anului 2027). Astfel, după intrarea în vigoare, gestiunea directă în cazul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare va fi realizat doar prin intermediul întreprinderilor municipale, dacă autoritățile publice locale vor dori în continuare să asigure prestarea serviciilor prin intermediul gestiunii directe. Alternativ, vor trebui să asigure gestionarea serviciului prin intermediul unui operator organizat sub forma societăților comerciale, fondat de ele însele (individual sau în comun cu alte APL), sau de alte APL sau de către sectorul privat. După această dată, gestionarea directă de către APL prin intermediul structurilor interne, adică prin angajarea direct în cadrul administrației publice locale a personalului respectiv, nu va mai fi permisă.

De asemenea, există o abordare diferită privind întreprinderile municipale în legea nr. 1402/2002 și legea nr. 303/2013. Astfel, conform primei, întreprinderile municipale se atribuie la gestiunea delegată, iar conform celei de a doua, acestea se atribuie gestiunii directe. Astfel, au existat mai multe dificultăți în aplicarea legii de către APL și mai multe notificări din partea oficiilor teritoriale ale cancelariei de stat și chiar cazuri de litigii în instanțele de judecată. Astfel, în cazul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare, întreprinderile municipale fiind atribuite la categoria de gestiune directă, nu trebuie încheiat un contract de delegare a gestiunii (ca și în cazul gestiunii delegate), ci trebuie adoptată o decizie a consiliului local de dare în administrare şi exploatare a serviciului şi a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare aferente. Pe de altă parte, în cazul serviciului public de salubrizare/gestionare a deșeurilor, unde deocamdată nu există o lege dedicată (proiectul legii este încă în proces de elaborare), se aplică prevederile legii nr. 1402/2002, astfel întreprinderile municipale sunt atribuite la gestiunea delegată și se încheie un contract de delegare a gestiunii. Aceste inadvertențe/contradicții vor trebui să fie abordate la o eventuală revizuire a legii nr. 1402/2002. Totuși, atunci când proiectul legii cu privire la salubrizare va fi definitivat și aprobat, întreprinderile municipale vor fi de asemenea atribuite la gestiunea directă, ca și în cazul celor care activează în domeniul alimentării cu apă și al canalizării.

În cazul **gestiunii delegate**, autoritățile administrației publice locale apelează la unul sau la mai mulți operatori cărora le încredințează, în baza unui contract, gestiunea furnizării/prestării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și administrarea și exploatarea sistemelor publice tehnico-edilitare aferente acestui serviciu. Este important de înțeles și de conștientizat particularitățile gestiunii delegate în ce privește rolul APL și al operatorului în organizarea, furnizarea, prestarea, controlul și monitorizarea serviciului public de gospodărie comunală. În primul rând, competența, responsabilitatea și controlul asupra serviciului public de gospodărie comunală aparține APL (de nivelul I), iar delegarea prestării serviciului comunal unui operator (fie public, sau privat, sau unei asociații de utilizatori ai serviciului) nu înseamnă că APL nu mai păstrează careva pârghii și responsabilități, ba din contra, fiecare parte are drepturile, responsabilitățile și obligațiile sale.

Această precizare este necesară, pentru că în practică au fost întâlnite cazuri când APL consideră că atâta timp cât serviciul este prestat de un operator privat sau de către operatorul public al altei localități, ei nu au nici o treabă și este problema relației contractuale între operatorul respectiv și consumator. Sau pe de altă parte au fost întâlnite cazuri când asociația utilizatorilor de apă susține că ei sunt beneficiari ai serviciului, ei sunt și operator, iar APL nu ar trebui să se amestece în organizarea și prestarea serviciului și în activitatea lor. În ambele cazuri abordarea este greșită. Indiferent cum este organizată prestarea serviciului, direct de către APL (gestiune directă), sau de către un operator public sau privat, autoritățile locale din localitatea respectivă vor avea competența și responsabilitatea finală pentru serviciul respectiv. În acest sens, legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală stabilește la art. 19[7] faptul că *în conformitate cu competențele și obligațiile ce le revin potrivit legii, autoritățile administrației publice locale își exercită atribuțiile privind adoptarea politicilor și strategiilor de dezvoltare a serviciilor, a programelor de dezvoltare a sistemelor publice de gospodărie comunală, precum și dreptul de a controla și de a supraveghea executarea contractelor prin care a fost delegată gestiunea serviciilor, inclusiv:*

a) modul de îndeplinire de către operatori a obligațiilor asumate;
b) calitatea serviciilor furnizate/prestate;
c) parametrii serviciilor furnizate/prestate;
d) 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;
e) modul de formare și de stabilire a tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală furnizate/prestate.

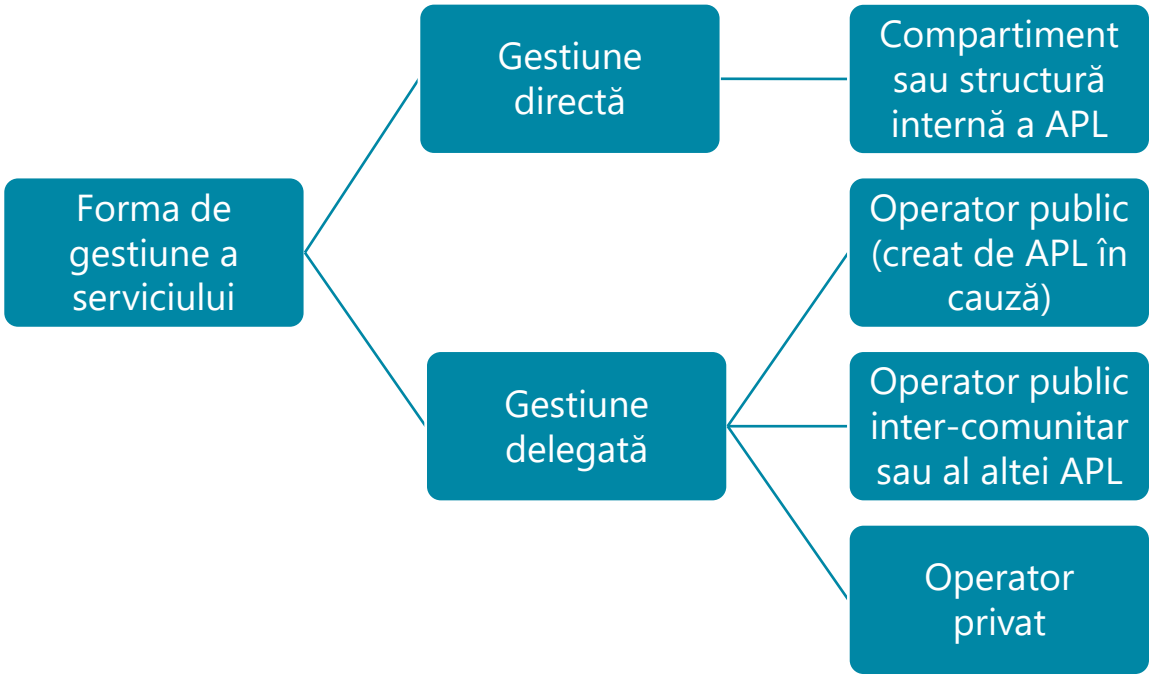
În plus, legea 1402 mai menționează la art. 14 faptul că *autoritățile administrației publice locale au* ***competența exclusivă*** *privind înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale respective.* Adevărat, legea nu stabilește concret la autoritățile locale de care nivel se referă, dar acest lucru poate fi ușor clarificat examinând art. 4 al Legii 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care stipulează expres ca această competență aparține APL de nivelul întâi.

Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare este și mai explicită în acest sens, stipulând la articolul 13 faptul că *delegarea gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare nu anulează prerogativele autorităților administrației publice locale privind adoptarea politicilor și strategiilor de dezvoltare a serviciului public, inclusiv a programelor de dezvoltare a sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare, și nu exclude responsabilitățile și dreptul acestora de supraveghere, monitorizare și control, în conformitate cu atribuțiile ce le revin potrivit legii.*

În concluzie, și în cazul gestiunii delegate a serviciilor comunale, APL are o serie de responsabilități și atribuții pe care le păstrează și pe care trebuie să le exercite pentru a asigura că serviciul este prestat la parametri de calitate și siguranță. Spre exemplu, APL elaborează și adoptă politici și strategii locale în domeniul gospodăriei comunale, asigură monitorizarea și controlul periodic ale activităților de furnizare/prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, în conformitate cu actele normative, și luarea de măsuri în cazul în care operatorul nu asigură performanța pentru care s-a obligat, adoptă taxe și tarife locale pentru serviciile prestate, mediază conflicte între operator și consumatori, etc. În final, dacă măsurile de remediere nu își fac efectul, APL poate chiar recurge la rezilierea contractului de delegare a gestiunii serviciului respectiv.

---

[7] Prevederi similare se regăsesc și la art. 13, alin. (13) din legea nr. 303/2013 cu privire la serviciul public de alimentarea cu apă și de canalizare.



Schema 1. Formele de gestiune a serviciilor de gospodărie comunală.

5. CARE SUNT ACTELE NORMATIVE LOCALE ȘI ACTELE JURIDICE NECESARE PENTRU ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ?

Lista actelor necesare pentru organizarea și funcționare serviciilor publice de gospodărie comunală depinde de forma de gestiune aleasă – directă sau delegată. În cazul **gestiunii directe**, legea (nr. 1402 și nr. 303) prevede necesitatea următoarele documente:

- ✓ Regulament de organizare și funcționare a serviciului respectiv;
- ✓ Caiet de sarcini;
- ✓ Contracte individuale de prestare a serviciului între APL și beneficiarii serviciului, după caz[8].

De notat faptul că legea cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală, care este legea-cadru, de bază pentru acest domeniu, nu este atât de detaliată și nu prevede expres și direct această listă, în schimb legea nr. 303 cu privire la serviciul de alimentare cu apă și de canalizare, care este adoptată mai recent, reglementează mai detaliat formele de gestiune și lista documentelor necesare. Prin urmare această listă este compilată prin trimitere la ambele legi și prin analogia legii.

În cazul **gestiunii delegate**, lista documentelor juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciului diferă, în mod evident, pentru că spre deosebire de gestiunea directă, unde APL prestează ea însăși, prin compartimente interne specializate, serviciul comunal, în cazul gestiunii delegate apar relații contractuale cu o entitate juridică separată – operatorul. Așadar, în cazul gestiunii delegate lista actelor juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciului comunal este următoarea:

[8] Spre exemplu în cazul serviciului de salubrizare sau de colectare a deșeurilor menajere APL-urile pot să organizeze prestarea serviciului fără încheierea unor contracte individuale de prestare a serviciului (serviciul fiind finanțat prin intermediul taxelor locale). În cazul altor servicii comunale, cum ar fi iluminatul public, la fel nu are loc încheierea contractelor de prestare a serviciului cu beneficiarii, pentru că acesta este de obicei finanțat din veniturile generale ale bugetului local.

- ✓ Regulament de organizare și funcționare a serviciului;
- ✓ Contract de delegare a gestiunii serviciului;
- ✓ Caiet de sarcini (anexă la contractul de delegare a gestiunii);
- ✓ Inventarul bunurilor mobile și imobile, proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale aferente serviciului furnizat/prestat și actul de predare-primire a acestora (anexă la contractul de delegare a gestiunii).[9]

În continuare vor fi examinate unele particularități și vor fi oferite sugestii/sfaturi în privința acestor documente.

3.1. Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului

Atât în cazul gestiunii directe, cât și în cazul gestiunii delegate, legea prevede necesitatea elaborării și adoptării unui regulament local cu privire la organizarea și funcționarea serviciului comunal respectiv. Cum s-a menționat mai sus, legea cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală prevede la art. 17 că *fiecare serviciu public de gospodărie comunală 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*. În privința gestiunii delegate legea 1402 nu prevede expres necesitatea adoptării unui regulament local de organizare și funcționare a serviciului, dar stabilește în art. 14 că ține de competența și responsabilitatea APL adoptarea deciziilor cu privire *la elaborarea și* ***aprobarea normelor locale pentru reglementarea serviciilor publice de gospodărie comunală*** *în baza normelor și a regulamentelor aprobate de Guvern, autoritatea publică centrală de specialitate, organul central de reglementare în domeniul respectiv*. În schimb legea cu privire la serviciul de alimentare cu apă și de canalizare prevede expres la art. 11 că regulamentul este necesar în ambele cazuri: *Activitățile specifice serviciului de alimentare cu apă și de canalizare,* ***indiferent de forma de gestiune aleasă, se realizează pe baza unui regulament de organizare și funcționare a serviciului*** *și a unui caiet de sarcini, elaborate și aprobate de autoritățile administrației publice locale în conformitate cu Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare și cu Caietul de sarcini-cadru al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, elaborate de Agenție*.

În fine, întrebarea pe care și-o pune un primar sau un funcționar din cadrul administrației locale, cu responsabilități pe domeniul respectiv, este cum să elaboreze un regulament pentru organizarea și funcționarea unui serviciu comunal, ce reguli trebuie să respecte, care este natura acestor regulamente. Mai jos sunt prezentate câteva sfaturi utile și explicații în acest sens.

În primul rând, este important de înțeles care este natura juridică a unor regulamente locale de organizare și funcționare a unui serviciu de gospodărie comunală. Regulamentele respective, care sunt adoptate prin decizii ale consiliilor locale, sunt norme juridice subordonate legii, adică acte normative de implementare care trebuie să fie în conformitate cu prevederile legilor naționale și a altor acte normative ierarhic superioare, cum ar fi actele autorităților naționale de reglementare. Apare în acest caz întrebarea, cum procedăm când un domeniu, sau un aspect nu este reglementat de legislația națională? Mai concret, avem o situație diferită de la un tip de serviciu de gospodărie comunală, la altul. Pe de o parte, avem în cazul serviciului de alimentare cu apă și canalizare o lege specială care reglementează în detaliu modul de organizare și funcționare a serviciului, avem desemnată o

[9] Așa cum în cazul gestiunii delegate serviciul este prestat de operator, și nu de către APL, încheierea contractelor individuale de prestări servicii cu beneficiarii este responsabilitatea operatorului, și nu au fost incluse în această listă.

autoritate națională de reglementare a serviciului (ANRE) care a elaborat și adoptat o serie de regulamente-cadru, inclusiv regulament-cadru de organizare și funcționare a serviciului și documente-tip necesare pentru organizarea prestării serviciului, etc. Pe de altă parte avem serviciul de salubrizare/colectare și evacuare, depozitare a deșeurilor menajere și municipale, care nu este reglementat atât de detaliat[10], iar o autoritate națională de reglementare a serviciului nu este stabilită[11], modele de regulamente și de alte acte necesare pentru organizarea și funcționare serviciului nu au fost elaborate și adoptate. Deci, în cazul în care există regulamente model/cadru aprobate la nivel național, autoritățile locale le folosesc, având un anumit grad de flexibilitate în ajustarea unor prevederi la specificul local/cazul concret (atenție, regulamentul local trebuie în mod obligatoriu să fie în corespundere cu prevederile legii, dar are posibilitatea de a ajusta unele prevederi ale regulamentului-cadru dacă legea nu prevede o conduită anume sau o normă imperativă). Pentru domeniile în care nu există regulamente model/cadru de organizare și funcționare a serviciului, cum ar fi domeniul salubrizării/gestionării deșeurilor sau iluminatul public, autoritățile locale trebuie să le elaboreze de sine stătător (desigur că marea majoritate nu vor avea această capacitate și vor conta pe suportul unor proiecte sau vor prelua exemple de la alte autorități locale care deja le-au elaborat și aprobat), cu respectarea prevederilor legislației în vigoare. Este important de menționat faptul că autoritățile locale dispun de o competență generală prevăzută la articolul 4 al Legii cu privire la descentralizarea administrativă nr. 435/2006 (adică în afară de lista concretă de competențe prevăzută de lege, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități). Ce înseamnă acest lucru, din punct de vedere mai practic? Anume faptul că în cazul în care nu este o reglementare mai detaliată la nivel național cu privire la organizarea și funcționarea unui serviciu comunal concret, autoritatea locală are libertatea de acțiune, dar cu respectarea prevederilor generale ale legislației (spre exemplu a legislației de mediu, a drepturilor omului, cu privire la transparența în procesul decizional, a principiilor generale de organizare și funcționare a administrației publice locale, etc.). Ținând cont de aceste particularități, anexat la acest Ghid sunt propuse modele de regulamente de organizare și funcționare a serviciilor de gospodărie comunală pentru domeniul de alimentare cu apă și de canalizare, salubrizare/gestionarea deșeurilor, iluminat public, precum și modele a altor acte juridice necesare.

3.2 Contractul de delegare a gestiunii serviciului și anexele sale

Articolul 20 din legea 1402/2002 privind serviciile publice de gospodărie comunală stabilește faptul că *desfășurarea activităților specifice fiecărui serviciu public de gospodărie comunală, organizat și realizat prin delegare a gestiunii, se face pe bază de contract*. Legea 1402 menționează în articolul 19 că ar fi vorba de un *contract de parteneriat public privat*, ceea ce nu este corect în toate cazurile. În speță, atunci când APL deleagă gestiunea serviciului unui operator cu capital public integral, nu poate fi vorba de un contract de parteneriat public-privat. În acest context, este preferabilă și mai adecvată

[10] Deși avem o lege a deșeurilor (209/2016), aceasta nu prevede particularitățile organizării și funcționării serviciului comunal de salubrizare/gestiune a deșeurilor, ca și în cazul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare. La moment este încă în proces de elaborare și aprobare proiectul legii cu privire la serviciul public de salubrizare -https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-a-proiectului-de-hotarare-cu-privire-la-aprobarea-proiectului-de-lege-privind-serviciul-public-de-salubrizare/12020

[11] Deși unele funcții de reglementare au fost parțial atribuite și sunt îndeplinite de către Agenția Națională de Mediu (de exemplu eliberarea unor acte permisive/autorizații/licențe), unele atribuții de reglementare a domeniului nu sunt acoperite la moment, cum ar fi avizarea tarifelor, control, aprobarea unor regulamente-cadru, etc.

terminologia utilizată în legea 303 privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare – contract de delegare a gestiunii serviciului de gospodărie comunală.

De asemenea, trebuie de menționat faptul că legea prevede faptul că delegarea gestiunii serviciilor publice de gospodărie comunală către operatori, și consecutiv, încheierea unui contract de delegare a gestiunii se va face în condiții de transparență, prin licitație publică organizată conform legii.[12] Ca excepție, în cazul operatorilor serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, înființați de către autoritățile administrației publice locale sau centrale de specialitate, cu capital social public majoritar, delegarea gestiunii serviciilor poate fi atribuită direct acestora.[13] Ce înseamnă aceasta în practică, în limbaj mai simplu? Asta înseamnă că operatorii cărora APL le va delega gestiunea serviciilor de gospodărie comunală trebuie să fie selectați prin concurs, prin competiție, conform procedurilor de achiziții publice prevăzute de lege[14]. Mai concret, în mod formal, conform prevederii legii, cu excepția serviciului de alimentare cu apă și canalizare (unde este prevăzută excepția care permite delegarea directă a serviciului operatorilor cu capital public integral), în cazul altor servicii de gospodărie comunală, APL nu are dreptul să delege fără concurs serviciul respectiv nici operatorului său propriu (întreprindere municipală, SRL, SA, etc.). Fără concurs APL are dreptul să organizeze și să presteze serviciul doar în regim de gestiune directă (prin compartimente specializate în cadrul APL sau prin intermediul întreprinderii municipale – în cazul serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare). Desigur că la moment această cerință nu este implementată pe deplin, majoritatea APL deleagă direct serviciile comunale propriilor operatori fără concurs, iar autoritățile de control închid ochii la aceste încălcări pentru că, pe de o parte nu există un interes sporit din partea mediului privat în a furniza aceste servicii și pe de altă parte înțeleg că autoritățile locale sunt foarte mici, slab dotate, fără resurse și mai bine un serviciu organizat incorect decât lipsa în genere a serviciului. Totuși în timp, APL care nu respectă cerința competitivității în delegarea serviciilor de gospodărie comunală ar putea să fie penalizate.

Legea nr. 1402/2002 privind serviciile de gospodărie comunală, care este legea cadru pentru acest domeniu, nu oferă mai multe detalii privind contractul (de delegare a gestiunii), menționând doar că gestiunea delegată a serviciilor publice de gospodărie comunală se realizează în condițiile legislației în vigoare. În schimb, legea 303 privind serviciul de alimentare cu apă și de canalizare reglementează mult mai detaliat conținutul contractului și alte aspecte importante.

Astfel, conform articolului 13 din legea 303, contractul de delegare a gestiunii este însoțit obligatoriu de următoarele anexe:

> *a) caietul de sarcini privind furnizarea/prestarea serviciului;*
> *b) Regulamentul de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă şi de canalizare;*
> *c) inventarul bunurilor mobile şi imobile, proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale aferente serviciului furnizat/prestat;*
> *d) procesul-verbal de predare-preluare a bunurilor prevăzute la lit. c).*

Legea mai prevede că contractul de delegare a gestiunii, indiferent de tipul acestuia, cuprinde în mod obligatoriu clauze referitoare la:

> *a) denumirea părților contractante;*

---

[12] Articolul 21, alin. (2) din legea 1402/2002.

[13] Idem și art. 13, alin. (12) din legea 303/2013

[14] În mod specific, Hotărârea Guvernului nr. 506/2019 pentru aprobarea Procedurii-cadru privind organizarea, derularea și atribuirea contractelor de delegare a gestiunii serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare urmează să fie aplicată în cazul serviciului public de alimentarea cu apă și de canalizare.

b) obiectul contractului;
c) durata contractului;
d) drepturile şi obligaţiile părţilor contractante;
e) programul de investiţii pentru modernizări, reabilitări, dezvoltări de capacităţi, obiective noi şi pentru lucrări de întreţinere, reparaţii curente, reparaţii planificate, renovări atît fizic, cît şi valoric;
f) sarcinile şi responsabilităţile părţilor cu privire la programele de investiţii, la programele de reabilitări, reparaţii şi renovări, precum şi la condiţiile de finanţare a acestora;
g) indicatorii de performanţă ai serviciului furnizat/prestat consumatorilor;
i) modul de tarifare şi încasare a contravalorii serviciului furnizat/prestat;
j) nivelul redevenţei sau al altor obligaţii, după caz;
k) răspunderea contractuală;
l) forţa majoră;
m) condiţiile de redefinire a clauzelor contractuale;
n) condiţiile de restituire sau repartiţie, după caz, a bunurilor, inclusiv a investiţiilor, realizate la încetarea, indiferent de cauză, a contractului;
o) menţinerea echilibrului contractual;
p) condiţiile de reziliere a contractului;
q) administrarea patrimoniului public şi privat preluat;
r) structura forţei de muncă şi condiţiile privind protecţia socială a acesteia;
s) alte clauze convenite de părţi, după caz.

De menționat faptul că pe site-ul ANRE[15] pot fi găsite modele ale actelor juridice importante pentru organizarea și funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare (regulament local, indicatori de performanță, etc.). Din păcate, în cazul altor servicii de gospodărie comunală (de exemplu salubrizare/gestiunea deșeurilor, iluminat public, etc) nu există modele de contracte și alte acte juridice, similare celor din domeniul alimentării cu apă și canalizării. Prin urmare structura prevăzută de legea 303 pentru contractul de delegare a gestiunii reprezintă un exemplu și prin analogie pot ghida și inspira APL la pregătirea contractelor de delegarea a gestiunii și pentru celelalte servicii comunale.

6. TRANSPARENȚA ÎN PROCESUL DECIZIONAL ȘI PARTICIPAREA PUBLICĂ ÎN PROCESUL DE ELABORARE ȘI ADOPTARE A REGULAMENTELOR LOCALE ȘI A DECIZIILOR LOCALE RELEVANTE PENTRU ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR COMUNALE

Conform articolului 6, alineat 2 din Legea 1402/2002, *antrenarea și consultarea populației în procesul de adoptare a deciziilor privind dezvoltarea infrastructurii edilitare* și *accesul liber la informațiile privind serviciile publice de gospodărie comunală* reprezintă principii de bază la organizarea și administrarea serviciilor comunale. Mai mult ca atât, articolul 7 din aceeași lege prevede *dreptul tuturor persoanelor de a fi consultate, direct sau prin intermediul organizaţiilor neguvernamentale, la elaborarea şi adoptarea deciziilor, strategiilor şi reglementărilor privind activităţile din sectorul serviciilor publice de gospodărie comunală*. În fine, articolul 15 al legii nr. 1402/2002, care enumeră obligațiile APL față de consumatori, prevede și obligația autorităților locale de a asigura *consultarea cu consumatorii la stabilirea politicilor și strategiilor locale în domeniul gospodăriei comunale, la adoptarea normelor locale şi negocierea contractelor de parteneriat public-privat* (se are în vedere contractul de delegare a gestiunii – nota autorului*)*, precum și *informarea periodică a consumatorilor asupra politicii promovate*

[15] https://www.anre.md/acte-administrative-cu-caracter-normativ-3-243

în domeniul utilităților publice de gospodărie comunală, precum și asupra necesității de stabilire a unor taxe.

Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006, care este legea de bază pentru activitatea APL, prevede la articolul 8 că *în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii*, iar *proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă şi deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale*.

În fine, vorbind despre transparență și informarea cetățenilor/consumatorilor, cu siguranță vom face trimitere și la legea 239/2008 privind transparența în procesul decizional care stabilește *normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale şi* ***locale****, altor autorități publice și reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate în vederea participării la procesul decizional*.

Există multiple ghiduri și alte publicații specializate care analizează și descriu în detaliu cerințele și procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional, prevăzute de legislație. Proiectul „Mă Implic" are de asemenea o componentă separată care are ca obiectiv asigurarea participării și implicării cetățenilor în procesele de planificare, organizare, îmbunătățire, prestare și monitorizare a serviciilor publice. Prin urmare, acest ghid nu va examina în detaliu aspectele de participare și de asigurare a transparenței în procesele decizionale ce țin de organizarea și prestarea serviciilor publice de gospodărire comunală, dar va oferi totuși câteva elemente de bază și o privire de ansamblu.

Regulamentele locale privind organizarea și funcționarea serviciilor comunale reprezintă acte normativ locale adoptate prin decizii ale consiliilor locale, prin urmare prevederile legii privind transparența în procesul decizional urmează să fie respectate și aplicate corespunzător. Același lucru este valabil și în cazul altor decizii ale autorității locale referitoare la organizarea și funcționarea/prestarea serviciilor comunale – cum ar fi decizia prin care se alege modul de gestionare a serviciului – directă sau delegată, decizia de dare în administrare a serviciului sub formă de gestiune directă, decizia consiliului local de dare a serviciului în gestiune unui operator public sau privat (gestiune delegată), etc.

Legea nr. 239/2008 prevede etapele și instrumentele de bază pentru asigurarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, care sunt:

> *a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
> *b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
> *c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
> *d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
> *e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate.*[16]

De menționat faptul că cerințele și procedurile expuse mai sus reprezintă standarde minime de transparență și de consultare a cetățenilor, a asociațiilor acestora și a altor actori interesați, însă există bune practici și instrumente pentru implicarea mai activă a acestora în chiar elaborarea proiectelor de decizii și de documente de politici locale, inclusiv a proiectelor regulamentelor de organizare și funcționare a serviciilor comunale. Fără a oferi o listă exhaustivă și fără a intra în detalii, crearea unor grupuri de lucru reprezentative, organizarea unor ateliere de lucru, focus grupuri, interviuri și sondaje

[16] Pentru detalii cu privire la cerințele legii referitoare la fiecare etapă în parte vedeți cerințele legii la https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro#

sunt doar câteva din instrumentele care ar putea fi utilizate pentru implicarea mai largă a locuitorilor comunității în procesul de elaborare a acestor proiecte de acte/decizii.

7. ORGANIZAREA ȘI PRESTAREA SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ ÎN FORMATE COLABORATIVE

7.1 Importanța și principiile cooperării/asocierii intercomunitare

Experiența comparativă a altor state, dar și situația din țară au demonstrat cu prisosință faptul că în cazul majorității serviciilor publice de gospodărie comunală hotarele administrative ale actualelor UAT sunt prea mici pentru organizarea și prestarea unor servicii publice comunale eficiente, moderne, la costuri care să se încadreze în capacitatea de plată a utilizatorilor acestor servicii. Spre exemplu, serviciul de salubrizare/gestionare a deșeurilor solide. Este cu siguranță imposibil ca o localitate, chiar și de mărime medie (ceea ce ar însemna cam 3500 locuitori)[17] să poată de sine stătător să înființeze și să întrețină/opereze un depozit modern de deșeuri, care să corespundă tuturor rigorilor de mediu și altor standarde existente. La fel este imposibil sau foarte dificil de optimizat utilizarea unor echipamente care ar fi procurate și utilizate individual de astfel de APL. De exemplu un buldozer care să compacteze deșeurile sau camioanele pentru corectarea și transportarea deșeurilor ar staționa o bună parte din timp, pentru că nu vor avea volumul necesar de lucru pentru a fi utilizate în mod optim. În schimb atunci când mai multe UAT se asociază pentru organizarea în comun a unui serviciu de gestionare a deșeurilor și pentru utilizarea în comun a infrastructurii aferente, există loc pentru utilizarea mai rațională a resurselor. Spre exemplu la proiectarea rutelor, itinerarelor, orarelor de colectare există spațiu de optimizare, echipamentele procurate pentru depozite de deșeuri deja fiind mai mari sunt utilizate mai rațional. De asemenea, în cazul creării în comun a unui operator se optimizează cheltuielile administrative (pentru personalul de conducere (nu mai este câte un director de ex. în fiecare operator din fiecare localitate), pentru oficii, materiale, etc.). Din aceste considerente și a fost adoptată în Strategia națională de gestionare a deșeurilor abordarea de regionalizare a depozitelor de deșeuri și a stațiilor de transfer. Aceeași situație este și în cazul altor servicii publice de gospodărie comunală, cum ar fi serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, întreținerea infrastructurii rutiere, iluminat public. Organizarea și prestarea în comun a acestor servicii de către mai multe APL are potențialul de a crea economii de scară și de a contribui la o prestare mai eficientă a acestor servicii. Spre exemplu în cazul stațiilor de epurare a apelor uzate, ținând cont de costurile ridicate de operare, necesitatea unui personal calificat, dar și particularitățile tehnice (necesitatea unui flux continuu de ape uzate pentru a menține funcționarea echipamentelor, a componentelor biologice, etc) este oportună asocierea APL și în acest domeniu[18]. Nu în ultimul rând, absorbția unor fonduri externe, în special din partea Uniunii Europene va fi posibilă doar în baza unor proiecte de asociere a APL (cooperare intercomunitară sau amalgamare voluntară), fiind impuse unele limite stricte privind numărul minim de beneficiari/utilizatori.

[17] Cu atât mai puțin localitățile cu până la mai puțin de 1500 locuitori, în care se încadrează aproape jumătate din UAT-urile țării.

[18] În special în cazul UAT amplasate în proximitate geografică unele de altele, atunci când particularitățile topografice sunt prielnice. Cu siguranță nu va fi oportună utilizarea în comun a unei stații de epurare dacă distanțele sunt prea mari, sau dacă particularitățile topologice vor impune pomparea la costuri ridicate a apei uzate.

Cât privește cadrul legal[19], acesta permite autorităților locale să se asocieze/să coopereze cu alte autorități publice locale (de orice nivel) în vederea apărării drepturilor și intereselor lor comune, dar și în vederea implementării unor proiecte de interes comun și a organizării și prestării unor servicii publice. Chiar dacă ar putea fi încă perfecționate unele reglementări privind cooperarea intercomunitară, totuși APL nu pot invoca ca și motiv pentru lipsa cooperării/asocierii cadrul normativ – acesta este destul de permisiv și chiar încurajează asocierea/cooperarea intercomunitară.

Prin urmare, în condițiile cadrului normativ permisiv, ține de mandatul APL de a identifica, negocia și realiza parteneriate cu alte APL din vecinătate. Analiza unor inițiative de cooperare intercomunitară din țară arată o experiență diferită privind sustenabilitatea asocierii/cooperării. Pentru istorii de succes și pentru rezultate bune, la inițierea și realizarea inițiativelor de cooperare/asociere intercomunitară, autoritățile publice locale trebuie să se bazeze pe o serie de principii călăuzitoare, și anume:

Legalitate: Inițiativele intercomunitare trebuie să respecte cadrul normativ, inclusiv regulamentele autorităților naționale (ex. ANRE) și actele normative locale (regulamente și decizii locale).

Responsabilitate: Proiectele de cooperare intercomunitară necesită resurse și dedicare. APL trebuie să evalueze atent beneficiile și riscurile, intrând în aceste cooperări cu intenția de a le susține pe termen lung, nu doar pentru a atrage fonduri temporare. Abordările neserioase afectează încrederea cetățenilor și viitoarele oportunități de finanțare.

Bună-credință: Partenerii trebuie să acționeze fără interese ascunse și cu un angajament autentic față de obiectivele comune ale cooperării.

Echitate: Cooperarea trebuie să aducă beneficii echitabile tuturor partenerilor, proportional cu contribuțiile lor, dar și cu solidaritate, cei mai bine situați sprijinindu-i pe cei mai puțin favorizați.

Solidaritate: UAT-urile mai mari susțin pe cele mai mici în proiecte comune, deoarece efectele problemelor locale (ex. poluare) sunt resimțite regional. Această colaborare ajută la menținerea populației în zonele mai mici și încetinește migrarea internă.

Transparență și participare: Cetățenii și beneficiarii trebuie să fie informați și implicați în deciziile relevante.

Eficacitate și eficiență: Proiectele intercomunitare trebuie să fie bine planificate pentru a atinge obiectivele la costuri rezonabile, urmărind maximizarea valorii investițiilor și evitarea risipei.

Durabilitate: Cooperarea trebuie să asigure funcționarea pe termen lung a serviciilor, inclusiv după finalizarea finanțării externe. Angajamentele luate în numele comunității de către APL rămân valabile, indiferent de schimbările administrației.

5.2 Clasificarea cooperării intercomunitare în dependență de forma de organizare

După modul lor de organizare/formalizare, inițiativele de cooperare/asociere intercomunitară ar putea fi clasificate în trei categorii:

a) **neformale** – de multe ori APL cooperează cu vecinii lor fără semnarea unor acorduri sau fără crearea unor persoane juridice în comun. Spre exemplu organizarea unui festival în comun sau a unei campanii

[19] Art. 5 din Legea nr. 435/2006 cu privire la descentralizarea administrativă, art. 14, alin. (2) lit. l[3]) și j), art. 28, alin. (1), lit. (a[2]), art. 43, alin. (1), lit. t) din Legea nr. 436/2006 cu privire la administrația publică locală, art. 6, alin. (2), lit. f), art. 13, alin. (3), lit. f) și g), art. 14, alin. (4), lit. (c), art. 15[1], art. 19, alin. (1[1]) din Legea nr. 1402/2002 cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală, Legea nr. 17/2023 cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară, etc.

de mediu (curățarea unui pârâu sau lac comun, o rută turistică comună, ajutor reciproc în situații de urgență/excepționale);

b) **contractuale** – spre exemplu un acord de cooperare/asociere, contract de prestări servicii, contract de delegare a gestiunii, etc.

c) **instituționale** – crearea în comun a unor persoane juridice (de ex ADI, operator comun (societate comercială)).

Decizia privind o formă sau alta pentru desfășurarea unor inițiative de cooperarea/asociere depinde de complexitatea domeniului abordat/vizat, de resursele disponibile, de mărimea ariei de acoperire, etc. Mai multe detalii sunt prezentate în următorul punct, unde sunt analizate opțiunile de instituționalizare/formalizare pentru componentele de putere publică și pentru activitățile materiale/tehnice.

5.3 Forme de organizare/formalizare a cooperării/asocierii APL în vederea organizării prestării în comun a serviciilor publice

Competențele și serviciile prestate/furnizate de către autoritățile publice locale pot fi clasificate în mia multe categorii, și anume:

a) Administrative - eliberare certificate, emiterea diferitor autorizații, audit și control managerial intern, contribuirea la asigurarea ordinii publice, etc;
b) Comunale/(dezvoltare, întreținere) infrastructură – alimentare cu apă și canalizare, salubrizare, gestiunea deșeurilor, iluminat public, întreținerea drumurilor locale, etc ;
c) Sociale/educație, cultură, etc – autoritate tutelară locală, creare și finanțare servicii sociale, creare și întreținere instituții preșcolare, activități culturale, etc.

Orice competență/serviciu prestat/furnizat de autoritățile administrației publice locale cuprinde două componente distincte:

- Aspecte/acțiuni **de putere publică** (decizionale, nu pot fi delegate decât unei alte autorități publice, entități de drept public);
- Operațiuni, acțiuni **materiale, tehnice**, prestarea propriu-zisă a serviciilor (pot fi delegate entităților de drept privat).

În cazul serviciilor a administrative, aspectul legat de puterea publică este mai pronunțat (de ex. decizia de a elibera un act permisiv anume), iar aspectele materiale sunt mai puțin pronunțate (de ex. introducerea actului într-un anumit registru, semnarea, imprimarea, eliberarea, etc).

În cazul serviciilor comunale, cele două componente sunt prezente și de o importanță comparabilă. Aspectele de putere publică spre exemplu țin de aprobarea strategiilor de dezvoltare și de investiții, aprobarea tarifelor, dreptul de a delega serviciul unui operator, aplicarea sancțiunilor, controlul asupra modului de executare a obligațiilor de către operator, rezoluțiunea contractului dacă operatorul nu respectă condițiile contractuale în mod sistematic, etc. Aspectele materiale sunt legate de prestarea propriu-zisă a serviciului (operarea infrastructurii, a echipamentelor, a vehiculelor, înlăturarea avariilor, colectarea tarifelor, angajarea personalului necesar, etc). De remarcat faptul că în cazul gestiunii directe, așa cum a fost menționat mai sus, APL se ocupă de ambele componente – și cele de putere publică, și cele de natură materială/tehnică. În cazul gestiunii delegate, APL păstrează atribuțiile de putere publică, iar operațiunile materiale le deleagă operatorului. De ce este importantă delimitarea acestor elemente constitutive ale unei competențe/serviciu din responsabilitatea unui APL? Pentru că în cadrul unei inițiative de cooperare/asociere intercomunitară este necesară câte o formă juridică sau un act juridic pentru fiecare din cele două aspecte/componente ale unui serviciu public descrise în

punctul anterior: o soluție juridică sau instituțională pentru realizarea în comun de către APL a atribuțiilor de autoritate publică și una pentru prestarea propriu-zisă a serviciului.

Astfel, în cadrul proiectelor de cooperare/asociere intercomunitară, APL sau următoarele opțiuni pentru **componenta de putere publică** (strategii comune, coordonarea tarifelor, controlul asupra operatorului, etc):

- Acord de cooperare/asociere (fără crearea unei persoane juridice);
- Asociație de dezvoltare intercomunitară.

Aspect/criteriu	Acord de asociere/cooperare	Asociație de dezvoltare intercomunitară
Complexitate	Medie	Ridicată
Durabilitate	Medie/ridicată* * În dependență de atitudinea și implicarea partenerilor	Medie/ridicată* * În dependență de atitudinea și implicarea partenerilor
Costuri de operare	Mici (contribuția partenerilor)	Mari (oficii, salarii, etc)
Eficiență	Medie/ridicată* În dependență de atitudinea și implicarea partenerilor	Medie/ridicată* În dependență de atitudinea și implicarea partenerilor
Scară	Convenabilă pentru clustere mici și mari.	Preferabilă pentru zone mari, finanțări majore (de ex. UE)

În concluzie, pentru inițiativele de cooperare/asociere intercomunitară din Faza 2 a proiectului „Mă Implic", pentru partea de putere publică a organizării serviciilor de gospodărie comunală este recomandabilă semnarea unui acord de asociere între APL-urile partenere (proiectul/modelul acordului este pus la dispoziție de către echipă „Mă Implic").

Pentru partea ce ține de prestarea propriu-zisă a serviciului (activitățile materiale/tehnice), în cadrul inițiativelor de cooperare intercomunitară în organizarea și prestarea serviciilor comunale există următoarele opțiuni de organizare:

a) Operator comun creat de toate APL (capital public integral);

b) Operatorul existent al unui APL din cluster (capital public integral);

c) Contractarea unui operator prin concurs (public sau privat).

În tabelul de mai jos sunt redate în mod sumar principalele avantaje și dezavantaje ale fiecărui mod de organizare a prestării serviciului public în grupurile de APL:

Operator comun creat de toate APL (capital public integral);	Operatorul existent al unui APL din cluster (capital public integral);	Contractarea unui operator prin concurs (public sau privat).
•Avantaje •Participarea tuturor APL la formarea capitalului social, la acoperirea pierderilor (eventuale) •Responsabilitate egală, responsabilizare pentru eficiența economică a operatorului •Participarea tuturor APL la guvernanța operatorului •Transparență, control din partea tuturor APL •Dezavantaje •Posibil proces decizional mai complex/dificil •Pornire de la zero, fondarea unui operator nou	•Avantaje •Capacități existente, experiența deja acumulată. •Proces decizional mai simplu/rapid •Dezavantaje •Poziție asimetrică a APL, responsabilitate sporită a APL fondator •Posibile nemulțumiri a unor APL privind angajarea personalului doar din UAT/APL fondator, etc. •Forma juridică a unor operatori existenți nu este expres prevăzută de legislație	•Avantaje •Posibile capacități existente, experiența deja acumulată. •Proces decizional mai simplu/rapid •Capital privat, investiții •Dezavantaje •Piață slab dezvoltată •Aria mică – neatractivitate pentru operatori mari străini •Nu e o panacee/garanție a eficienței/calității •Necesită aprobarea unor tarife la nivel de piață (OPEX+CAPEX+profit rezonabil))

În fine decizia privind modul de organizare a prestării serviciului în fiecare cluster va fi luată în dependență de situația concretă - de exemplu existența sau nu a unui operator puternic care deja prestează acest serviciu (cum ar fi cel din centrul raional sau dintr-un UAT mai mare), preferințele partenerilor, etc. Proiectul Mă Implic va oferi consultanță și medierea necesară pentru analiza opțiunilor și luarea unei decizii privind forma de organizare a prestării serviciului.

În afară de decizia cu privire la modul de organizare a prestării serviciului în format intercomunitar în cadrul grupului de APL, descris mai sus, în cazul în care se decide în favoarea unui operator nou comun sau dacă se decide în favoarea unui operator fondat doar de către un UAT, este necesară și luarea unei decizii cu privire la forma juridică concretă a operatorului. Tabelul de mai jos prezintă unele avantaje și posibile dezavantaje ale formelor juridice de organizare a operatorilor de servicii.

Direcția unei APL (gestiunea directă)	Întreprindere municipală	SRL	SA
•Avantaje •Formă bine-cunoscută pentru APL •Simplitatea în administrare •Dezavantaje •Incertitudine juridică (nu este expres prevăzută de lege ca operator pentru alte APL) •Nu are personalitate juridică separată •Mai adecvată pentru sistemul de finanțare prin taxe locale •Management dependent de structura APL, lipsa independenței.	•Avantaje •Formă bine-cunoscută pentru APL •Simplitatea în administrare •Patrimoniu distinct, fondatorul și ÎM răspundere separată •Dezavantaje •Reputație proastă (imixtiune în activitate) •Nu poate fi fondată de mai multe APL •Posibil să dispară în timp (exemplul ÎS, regiile autonomie Romania).	•Avantaje •Lipsa capitalului social minim •Mai simplă în administrare (comparativ cu SA) •Dezavantaje •Lipsa capitalului social minim •Capacități mai limitate de atragere a capitalului •Anumite prejudecăți în rândul primarilor, etc •Maxim 50 de asociați (limitarea extinderii/ regionalizării ulterioare)	•Avantaje •Capital social minim 600 mii lei •Posibilități sporite de atragere a capitalului •Imagine mai bună/încredere •Număr nelimitat de asociați •Prevăzută și de PAD •Dezavantaje •Capital social minim 600 mii lei •Mai complexă în administrare •Înregistrarea acțiunilor, formalități suplimentar

Proiectul „Mă Implic", în dependență de situația și preferințele/deciziile comune din fiecare grup de APL cu privire la modalitatea de organizare a prestării serviciilor, va oferi de asemenea suport în selectarea formei juridice a operatorului și, după caz, suport în fondarea și dezvoltarea operatorului respectiv.

8. RECOMANDĂRI PENTRU ASIGURAREA UNUI CADRU JURIDIC ADECVAT PENTRU ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

A. Pentru autoritățile publice centrale

1. Revizuirea și îmbunătățirea legislației referitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice de gospodărie comunală. În special, realizarea unei analize a legii 1402/2002 cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală și ajustarea ei la rigorile actuale (spre exemplu problema terminologică referitoare la contractul de parteneriat-public privat în loc de contract de delegare a gestiunii și lipsa unor detalii cu privire la conținutul contractului de delegare a gestiunii). De asemenea, luarea în considerare a elaborării unor legi speciale și pentru alte tipuri de servicii de gospodărie comunală, după exemplu legii 303/2013 elaborată pentru domeniul alimentării cu apă și canalizare.
2. Crearea unei agenții, instituții centrale responsabile pentru reglementarea serviciilor publice de gospodărie comunală (a e vedea exemplul Autorității Naționale pentru Reglementare pentru Servicii Comunitare de Utilitate Publică din Romania). ANRE la moment îndeplinește aceste funcții pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare și pentru serviciul comunal de livrare a energiei termice, însă alte servicii comunale importate nu sunt acoperite (de exemplu serviciul de salubrizare/gestiune a deșeurilor). În plus, ANRE nu acoperă operatorii de servicii de alimentare cu apă și canalizare care operează la nivel de rural în ce privește unele aspecte (cum ar fi avizarea tarifelor) pentru ca are multe alte funcții și nu are capacitatea de a acoperi un număr atât de mare de operatori.
3. Asigurarea suportului informațional și metodologic autorităților publice locale și altor actori interesați, inclusiv oferirea unor recomandări specifice și modele concrete de acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciilor de gospodărie comunală (recomandare legată de precedenta, crearea unei agenții specialitate ar facilita acest lucru).
4. Includerea informațiilor relevante în curriculumul institutului de administrație publică pentru cursurile de perfecționare și a altor programe destinate funcționarilor locali și a altor reprezentanți ai APL.

B. Pentru autoritățile publice locale

1. În primul rând determinați forma cea mai potrivită pentru organizarea serviciului public de gospodărie comunală, respectiv – gestiune directă de către o secție a primăriei sau prin intermediul întreprinderii municipale (în cazul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare), gestiune delegată prin intermediul unui operator public creat de către APL de una singură sau împreuna cu alte APL sau delegarea serviciului unui operator privat. Dacă e posibil și aveți resursele necesare, realizați un mic studiu în această privință – comparați alternativele, care sunt avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni. De remarcat că unele servicii prin natura lor sunt mai des organizate în forma gestiunii directe (spre exemplu iluminatul public), pe când altele mai mult prin gestiune delegată (pentru că datorită complexității lor este mai oportun ca un operator specializat să se ocupe de prestarea lor).
2. Țineți cont de strategiile și alte documente de politici adoptate la nivel național și regional: s-ar putea ca acestea să aibă un impact major asupra deciziei dvs. referitoare la forma gestiune a serviciului și asupra investițiilor în infrastructură planificate. A se vedea exemplul serviciului de gestiune a deșeurilor, care conform strategiilor naționale urmează să fie treptat regionalizat (crearea celor 8 zone de management al deșeurilor, operatori regionali, depozite regionale de

depozitare a deșeurilor, infrastructură regională). Desigur acestea s-ar putea să fie implementate peste mai mulți ani, dar este util de avut în vedere direcția în care ne îndreptăm.

3. Acolo unde există, faceți uz de regulamentele-cadru, de modele de contracte și de alte documente juridice elaborate și adoptate la nivel național. Cum a fost menționat mai sus, spre exemplu în domeniul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare ANRE a elaborat și adoptat aceste regulamente-cadru și modele de acte juridice necesare pentru organizarea și funcționarea serviciului.
4. Profitați de experiența altor APL, învățați de la colegii dvs. Periodic, diferite primării vor fi beneficiare ale unor proiecte care le vor ajuta să elaboreze și să adopte regulamente locale mai noi, mai bune, sau să le îmbunătățească pe cele existente. Nu ezitați să identificați care din localități dispun de această experiență și au adoptat acte mai noi și să luați aceste modele pentru a le folosi în procesul de elaborare a propriilor regulamente și acte juridice necesare. În plus orașele, localitățile mai mari au mai multe resurse, juriști, etc, în unele cazuri ați putea urmări/verifica dacă ați putea lua anumite modele de la ei (desigur cu ajustarea la realitățile localității dvs.). Aceste regulamente sunt documente publice, iar mai recent sunt publicate în registrul de stat al actelor locale, prin urmare ar trebui să fie relativ ușor identificare și obținerea acestora.
5. Profitați de serviciile asociațiilor specializate și CALM. În unele domenii de servicii comunale activează asociații specializate ale operatorilor, cum ar fi AMAC în domeniul serviciului de alimentare cu apă și de canalizare. Deși respectiva asociație cuprinde doar operatorii mari și nu-i include pe cei de la sate, pe site-ul lor găsiți informații relevante. La fel în cadrul CALM a fost creat serviciul SOMAS (Serviciului CALM de Suport al Operatorilor Mici de Apă și Sanitație).
6. Apelați la serviciile unui specialist (jurist, expert). Marea majoritate a APL, în special din mediul rural nu dispun de un jurist în statele de personal, atât din cauza lipsei resurselor financiare, cât si datorită avizării din partea autorităților centrale și care limitează aceste inițiative. Însă autoritățile locale au dreptul să contacteze aceste servicii prin intermediul contractelor de prestări servicii. Nu tot timpul există și vor fi proiecte care să ofere asistența necesară, și atunci soluția ar putea fi în contractarea expertizei necesare din contul resurselor bugetului local.
7. Asigurați participarea cetățenească în procesul de elaborare a proiectelor de regulamente locale și transparența în procesul decizional la adoptarea acestora. Mai multe detalii cu privire la cerințele legale vedeți în secțiunea 4 a acestui Ghid.
8. Asigurați reviziunea periodică a regulamentelor locale adoptate și a altor acte juridice relevante (contract de delegare a gestiunii, contactele de prestări servicii cu beneficiarii, etc). Ca urmare a modificării legislației naționale, dar și a schimbării condițiilor din localitate, după o perioadă regulamentele adoptate nor vor mai ține pasul cu timpul și vor trebuie ajustate.