

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**Cu titlu de manuscris
C.Z.U.: 351 (043.3)**

TINCU VIOLETA

**ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN ORGANIZAREA
ȘI MODERNIZAREA SERVICIILOR PUBLICE**

Specialitatea: 563.01 – Teoria, metodologia administrației publice

Teză de doctor în științe administrative

Conducător științific:

**Popovici Angela, doctor în științe istorice,
conferențiar universitar**

Autorul:

CHIȘINĂU, 2016

© Tincu Violeta, Chişinău, 2016

CUPRINS

ADNOTARE (în limbile română, rusă, engleză)	4
LISTA ABREVIERILOR	7
INTRODUCERE	8
1. CONCEPTUALIZAREA EVOLUTIVĂ A ORGANIZĂRII ȘI MODERNIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE	16
1.1. Viziuni și concepte autohtone cu privire la problematica rolului administrației publice în domeniul organizării serviciilor publice	16
1.2. Abordări ale autorilor străini referitoare la rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice	23
1.3. Concluzii la capitolul 1	35
2. FUNDAMENTAREA TEORETICĂ A ORGANIZĂRII ȘI GESTIONĂRII SERVICIILOR PUBLICE	37
2.1. Noțiunea de servicii publice și clasificarea lor	37
2.2. Principii de organizare și funcționare a serviciilor publice	48
2.3. Modalități de gestiune a serviciilor publice	55
2.4. Concluzii la capitolul 2	64
3. ATRIBUȚII ALE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE	66
3.1. Misiunea prestatoare a administrației publice: istorie și actualitate	66
3.2. Rolul administrației publice centrale în organizarea și modernizarea serviciilor publice	71
3.3. Practica organizării și gestionării serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale	78
3.4. Concluzii la capitolul 3	91
4. MODERNIZAREA SISTEMULUI SERVICIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA REFORMĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	93
4.1. Probleme și provocări ale organizării și gestionării serviciilor publice locale în condițiile reformării administrației publice	93
4.2. Modernizarea serviciilor publice prin prisma implementării practicilor internaționale de administrare	109
4.3. Realizări ale procesului de eficientizare a serviciilor publice în Republica Moldova în perspectiva integrării europene	116
4.4. Concluzii la capitolul 4	123
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI.....	125
BIBLIOGRAFIE	130
ANEXE	147
Anexa 1. Chestionarul aplicat autorităților administrației publice locale din regiunile Centru, Nord și Sud în perioada 2011-2012	147
Anexa 2. Chestionarul aplicat utilizatorilor de servicii prestate de administrația publică locală (2011-2013).....	150
Anexa 3. Propuneri la proiectele de lege aflate în discuție ce țin de tema tezei.....	154
Anexa 4. Certificat de implementare a rezultatelor obținute.....	162
DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	163
CURRICULUM VITAE	164

ADNOTARE

Tincu Violeta, „Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice”, teză de doctor în științe administrative, specialitatea 563.01 – Teoria, metodologia administrației publice, Chișinău, 2016

Structura lucrării: Introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 212 titluri, 4 anexe, 129 pagini de text de bază, 15 figuri.

Publicații la tema tezei de doctor: rezultatele studiului au fost reflectate în 14 publicații (5 articole în reviste de specialitate, 9 articole științifice publicate în culegerile de materiale ale conferințelor științifico-practice).

Cuvinte-cheie: Republica Moldova, administrație publică, servicii publice, autorități ale administrației publice, organizare, gestionare, modernizare, eficientizare, reforma administrației publice, integrare europeană.

Domeniul cercetării: administrare publică.

Scopul cercetării: studierea și evaluarea în complex a rolului administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice, atât din perspectiva autorităților administrației publice, cât și din perspectiva celor administrați, în condițiile reformării și europenizării administrației publice.

Obiectivele cercetării: studierea fundamentării teoretice a organizării și gestionării serviciilor publice; analiza evolutivă a misiunii prestatoare a administrației publice în vederea identificării principalelor tendințe de dezvoltare; cercetarea rolului administrației publice centrale în organizarea și modernizarea serviciilor publice; identificarea specificului organizării și gestionării serviciilor publice de către administrația publică locală; evidențierea căilor de modernizare a sistemului de servicii publice din Republica Moldova prin prisma reformării administrației publice; studierea principalelor realizări ale procesului de modernizare și eficientizare a serviciilor publice în Republica Moldova în perspectiva integrării europene.

Noutatea științifică a lucrării constă în: identificarea și analiza aspectelor teoretice ale misiunii prestatoare a administrației publice; identificarea rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice în cadrul diferitelor sisteme administrative; abordarea complexă a problemei privind modernizarea serviciilor publice din Republica Moldova în condițiile reformării administrației publice; argumentarea științifică a necesității de eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova în condițiile resurselor tot mai limitate aflate la dispoziția administrației publice; analiza practicilor internaționale de gestiune a serviciilor publice prin prisma aplicabilității acestora în sistemul administrativ al Republicii Moldova; precum și în elaborarea unor scenarii de evoluție a serviciilor publice în perspectiva integrării europene.

Problema științifică soluționată constă în *fundamentarea științifică* a responsabilităților administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Acest fapt *a condus* la clarificarea rolului de prestator al administrației publice în condițiile implicării tot mai intense a sectorului privat în gestiunea de servicii publice, clarificare necesară în *vederea identificării căilor de aplicare* a metodelor moderne de dezvoltare și eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova.

Semnificația teoretică a cercetării consistă în: studierea conceptelor fundamentale ale organizării și gestionării serviciilor publice; analiza sub aspect evolutiv a rolului administrației publice în aceste procese; identificarea tendințelor generale de dezvoltare a serviciilor publice în condițiile reformării și europenizării administrației publice; studierea principalelor modele teoretice de organizare a serviciilor publice și compararea acestora cu modelul de organizare a serviciilor publice în Republica Moldova.

Valoarea aplicativă a lucrării. Recomandările formulate în teză pot fi utilizate de autoritățile administrației publice centrale și locale din Republica Moldova, contribuind la identificarea posibilităților de perfecționare a serviciilor publice existente, la implementarea în autoritățile administrației publice a unei gestiuni eficiente a serviciilor publice, la formarea abilităților practice de înființare și gestiune a unor noi servicii publice, precum și la oferirea unei game de servicii publice cetățenilor susceptibile de a satisface necesitățile acestora și adecvate cerințelor unui sistem de administrare publică modern și european.

Implementarea rezultatelor științifice a fost realizată prin intermediul publicațiilor științifice, prin avizarea unor proiecte de legi la tema tezei, precum și prin includerea unor materiale din teză în programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

АННОТАЦИЯ

Тинку Виолета, „Роль государственного управления в организации и модернизации общественных служб”, диссертация на соискание ученой степени кандидата административных наук, специальность 563.01 – Теория, методология государственного управления, г. Кишинэу, 2016 г.

Структура диссертации: введение, четыре главы, общие выводы и рекомендации, библиография из 212 наименований, 4 приложения, 129 страниц основного текста, 15 фигур.

Публикации по теме диссертации. Полученные результаты были опубликованы в 14 научных работах (5 статей, опубликованных в научных журналах, а также 9 статей, опубликованных в научно-практических материалах конференций).

Ключевые слова: Республика Молдова, государственное управление, общественные службы, органы государственного управления, организация, менеджмент, модернизация, повышение эффективности, реформа госуправления, европейская интеграция.

Область исследования: государственное управление.

Цель исследования: комплексное изучение и оценка роли государственного управления в организации и менеджменте общественных служб в условиях реформы государственного управления и евроинтеграции.

Задачи исследования: изучение теоретических основ организации и менеджмента общественных служб; анализ эволюции миссии государственного управления в данных процессах с целью определения основных тенденций развития; исследование роли центрального государственного управления в организации и модернизации общественных служб; изучение специфики организации и менеджмента местных общественных служб; выявление основных направлений модернизации общественных служб в Республике Молдова в условиях реформы государственного управления; рассмотрение основных достижений в процессе модернизации и повышения эффективности общественных служб Республики Молдова в перспективе европейской интеграции.

Научная новизна работы заключается в выявлении и анализе теоретических аспектов миссии обеспечения общественных служб органами государственного управления; в выявлении их роли в организации и менеджменте общественных служб в рамках различных административных систем; в разработке комплексного подхода к модернизации общественных служб в Республике Молдова в условиях реформы государственного управления; в научном обосновании повышения эффективности служб в Республике Молдова; в анализе международной практики в сфере менеджмента местных общественных служб с точки зрения ее применимости в административной системе Республики Молдова; а также в разработке сценариев развития общественных служб в перспективе евроинтеграции.

Научная проблема, решенная в результате исследования состоит в *научном обосновании* обязанностей государственного управления в сфере организации и модернизации общественных служб. Это *привело к выяснению* роли государственного управления в работе общественных служб в условиях более интенсивного вовлечения частного сектора, *с целью определения* путей внедрения современных методов развития и повышения эффективности общественных служб в Республике Молдова.

Теоретическая значимость исследования состоит в изучении основных понятий организации и менеджмента общественных служб; в анализе развития роли государственного управления в этих процессах; в определении общих тенденций развития общественных служб в условиях реформы и евроинтеграции; в изучении основных теоретических моделей организации общественных служб и в их сравнении с моделью организации общественных служб в Республике Молдова.

Прикладное значение исследования. Рекомендации, содержащиеся в данной работе, могут быть использованы органами государственного управления для определения возможностей улучшения ныне существующих общественных служб; для внедрения эффективной системы менеджмента общественных служб в государственном управлении; для формирования практических навыков создания новых общественных служб и обеспечения их деятельности; а также для создания системы общественных служб, соответствующих требованиям современной европейской системы государственного управления.

Внедрение научных результатов. Основные идеи, выводы и рекомендации, разработанные в данной диссертации, были внедрены посредством различных научных публикаций, комментариев к проектам законов по теме диссертации, а также включения диссертационных материалов в учебные программы профессионального развития государственных служащих.

ANNOTATION

Tincu Violeta, „Public administration's role in public services organization and modernization”, doctoral dissertation in administrative sciences, specialization 563.01 – Public administration theory, methodology, Chişinău City, 2016

Dissertation structure: introduction, four chapters, general conclusions and recommendations, bibliography consisting of 212 titles, 4 appendixes, 129 pages of basic text, 15 graphs.

Publications on the topic of the dissertation: the results of the study have been reflected in 14 publications (5 articles in scientific journals, 9 scientific articles published as conference materials).

Keywords: Republic of Moldova, public administration, public services, public administration authorities, organization, management, modernization, efficiency, public administration reform, European integration

Field of research: public administration.

Scope of research: complex studying and analysis of public administration's role in public services organization and management, both from a public administration authorities' perspective and from a citizen perspective, in conditions of public administration reform and European integration.

Objectives of research: to study the theoretical foundation of public services organization and management; to perform the evolution analysis of public administration's providing mission in order to identify general trends of development; to study central government's role in public services organization and modernization; to identify the specificity of public services organization and management by the local government; to emphasize modernization directions for the public services system in the Republic of Moldova from the perspective of public administration reform; to study the main achievements of modernization and increase of effectiveness of public services in the Republic of Moldova in the prospective of European integration.

Scientific novelty of investigation consists in identifying and analyzing theoretical aspects of public administration's providing mission; in identifying the role of the latter in organizing and managing public services within different administrative systems; in performing a complex approach of public services modernizing in the Republic of Moldova in the context of public administration reform; in the scientific argumentation of the need to increase the efficiency of public services in the Republic of Moldova while having limited public resources available; in analyzing international public services management practices from an applicability standpoint for the Republic of Moldova's administration system; and in developing evolution scenarios for public services from an European integration prospective.

Scientific problem solved is the *scientific foundation* of public administration responsibilities in organizing and modernizing public services. This *has led to a clearer perception* of public administration's providing role in conditions of more and more intense involvement of private subjects in public services management, needed *in order to identify possibilities* for using new methods of public services development and efficiency-increase in the Republic of Moldova.

Theoretical importance of the research is expressed in the studying of fundamental concepts of public services organization and management; in analyzing public administration's role in the above mentioned processes from a progress standpoint; in identifying public services' general development trends in conditions of public administration reform and European integration; and in the studying of major theoretical models of organizing public services and comparing them with the existing model of public services organization in the Republic of Moldova.

Applicative value of the research. Recommendations developed in the dissertation may be used by local and central government authorities from the Republic of Moldova for identification of possibilities of improving existing public services; for the implementation of an effective management of public services in public administration authorities; for developing practical skills of establishing and managing new public services, and for offering a large variety of public services to the citizens, both able to satisfy the needs of the latter and meeting requirements of a public administration system that is both modern and European.

Implementation of results achieved has been carried out through scientific papers' publishing, reviewing of bills on dissertation-related issues, and including information from the dissertation in training programs of civil servants' professional development.

LISTA ABREVIERILOR

ANRE – Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică

CALM – Congresul Autorităților locale din Moldova

CE – Comisia Europeană

EBRD – European Bank of Reconstruction and Development (Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare)

FISM – Fondul de Investiții Sociale din Moldova

GIZ – Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei)

LGSP – Local Government Support Project (Proiectul de Susținere a Autorităților Locale)

PCDLI – Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată

SUA – Statele Unite ale Americii

UE – Uniunea Europeană

USAID – United States Agency for International Development (Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională)

UTA – Unitate Teritorial-Autonomă

WB – World Bank (Banca Mondială)

INTRODUCERE

Lucrarea de față abordează o problemă importantă pentru știința administrației publice – organizarea și modernizarea serviciilor publice, percepută prin prisma rolului administrației publice în aceste procese. Misiunea de prestare a serviciilor publice este una din cele mai importante ale administrației publice, deși nu unica. De modul cum administrația publică își îndeplinește respectiva misiune depinde nu doar gradul de satisfacție a societății, ci și gradul ei de dezvoltare.

Actualitatea temei. Administrația publică există pentru satisfacerea necesităților cetățeanului, lucru ce poate fi realizat doar prin intermediul serviciilor publice. La rândul lor, serviciile publice nu pot fi înființate decât de administrația publică, dat fiind faptul că aceasta este constituită anume pentru satisfacerea intereselor de ordin național ale populației sau pentru satisfacerea necesităților locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Este dificil de imaginat viața în societatea contemporană fără aceste servicii. Un argument în acest sens ar fi că din limba germană noțiunea „servicii publice” ar putea fi tradusă ca „condiție pentru existență”, ceea ce înseamnă că într-un stat dezvoltat cetățenii nu își concep existența fără a avea la dispoziție întreaga gamă de servicii publice.

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

Calitatea serviciilor publice, precum și unele decizii ale administrației publice generează astfel o critică continuă a administrației publice. Deci, necesită a fi îmbunătățit respectivul aspect al activității administrației, ceea ce nu poate fi însă realizat până nu vor fi efectuate cercetări științifice aprofundate în acest domeniu.

Totodată, prestarea serviciilor publice reprezintă o activitate continuă. Ea este legată nemijlocit de numărul necesităților sociale, pe care trebuie să le satisfacă administrația publică. Dat fiind că numărul acestora este unul constant și chiar aflat în continuă creștere, activitatea de satisfacere a acestor necesități trebuie să fie de asemenea una continuă. Altfel spus, actualitatea

acestei teme reiese, în primul rând, din permanența necesității satisfacerii necesităților sociale de către administrația publică prin intermediul serviciilor publice. Iar pentru a asigura o satisfacere cât mai completă a necesităților cetățenilor, precum și pentru a vedea în ce măsură sunt ele satisfăcute la moment, sunt necesare cercetări teoretice și empirice.

Mai mult decât atât, actualitatea temei derivă și din consolidarea continuă a sectorului privat și a celui asociativ. În condițiile în care tot mai multe servicii publice ajung în gestiunea sectorului privat fie în rezultatul concesiunii, fie al parteneriatului public-privat, este evident că rolul administrației publice în ceea ce privește organizarea și modernizarea serviciilor publice se schimbă în sensul restrângerii. În atare condiții este evident că se impune ca necesară o studiere temeinică a acestor fenomene, precum și a modului în care ele urmează să-i afecteze pe cetățeni – utilizatori ai serviciilor publice.

Actualitatea temei respective este argumentată și de schimbările continue ale legislației, care caracterizează procesul de reformă a administrației publice, în general, și de modernizare a serviciilor publice, în special. Astfel, au fost adoptate noi acte normative privind parteneriatul public-privat și concesiunea serviciilor publice, noi acte normative care reglementează separat unele servicii publice, cum ar fi salubritatea sau asigurarea cu apă etc. Evident, lucrările științifice existente la moment nu reflectă cele mai recente modificări ale legislației, fiind astfel necesară și studierea modului în care modificările legislației afectează responsabilitățile administrației publice, în ceea ce privește organizarea și modernizarea serviciilor publice.

În fine, actualitatea temei reiese și din cerințele de integrare europeană a Republicii Moldova. Astfel, o parte importantă a dreptului european reflectă problematica serviciilor publice. Ca urmare, este dificil de imaginat integrarea europeană a Republicii Moldova fără existența unor servicii publice corespunzătoare standardelor europene. Mai mult ca atât, Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană prevede expres în calitate de domeniu de cooperare „*modernizarea serviciilor publice* care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor”.

Scopul și obiectivele cercetării. Inițiind prezenta investigație, autorul și-a propus **scopul** de a studia și a evalua în complex rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice, atât din perspectiva autorităților administrației publice, cât și din perspectiva celor administrați, în condițiile reformării și europenizării administrației publice.

Pentru realizarea scopului propus au fost trasate următoarele **obiective**:

- studierea fundamentării teoretice a organizării și gestionării serviciilor publice;

- analiza evolutivă a misiunii prestatoare a administrației publice în vederea identificării principalelor tendințe de dezvoltare;
- studierea modalităților de gestiune a serviciilor publice în dependență de gradul de implicare a autorităților administrației publice în acest proces;
- cercetarea rolului administrației publice centrale în organizarea și modernizarea serviciilor publice;
- identificarea specificului organizării și gestionării serviciilor publice de către administrația publică locală;
- evidențierea căilor de modernizare a sistemului de servicii publice din Republica Moldova prin prisma reformării administrației publice;
- studierea principalelor realizări în procesul de eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova în perspectiva integrării europene.

Metodologia cercetării. În procesul efectuării cercetărilor autorul a utilizat cu precădere metoda *cercetării documentare*. Astfel, au fost utilizate articole și monografii din țară și de peste hotare, surse din bibliotecile electronice internaționale, cercetările și studiile referitoare la organizarea serviciilor publice în Republica Moldova, acte normative, documente ale autorităților administrației publice centrale și locale etc. De asemenea, în procesul investigațiilor au fost utilizate *metoda analizei* și *metoda sintezei*.

Pentru studierea evoluției misiunii prestatoare a administrației publice, precum și a modului în care a evoluat abordarea responsabilităților administrative în domeniu în diferite perioade de timp, s-a apelat la *metoda istorică*.

În vederea identificării unor posibilități de implementare a practicii internaționale în domeniul organizării și modernizării serviciilor publice în Republica Moldova, autorul a utilizat *metoda comparativă*. Astfel, experiența internațională de activitate a administrației publice în domeniul serviciilor publice – concretizată în cele trei modele teoretice recunoscute de organizare – a fost comparată cu cea națională, în vederea identificării unor modele replicabile de organizare și modernizare.

Studiind atât rolul administrației publice centrale, cât și al celei locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice, deci al ambelor componente ale sistemului administrației publice, în vederea identificării tendințelor generale de dezvoltare, a fost utilizată *metoda sistemică*. Deoarece administrația publică este un sistem deschis, autorul a studiat și influența factorilor amplasați în afara sistemului administrației publice (cetățeni, firme private, organizații neguvernamentale etc.) asupra organizării și gestionării serviciilor publice. Aceeași metodă a fost

utilizată abordând în sistem problema privind modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova în contextul reformei administrației publice de ambele niveluri.

Pentru a studia în concret situația din domeniul serviciilor publice într-o localitate specifică, autorul a utilizat metoda *studiului de caz*, incluzând astfel în teză un studiu care reflectă specificul organizării și gestionării serviciilor publice în UTA Găgăuzia.

În prezenta investigație științifică autorul a apelat și la *metoda statistică* în două etape:

- la etapa culegerii datelor, valorificând diverse documente statistice. La această etapă au fost studiate documente statistice obținute prin înregistrări selective (sondaje);
- la etapa analizei datelor, fiind aplicate diverse procedee cantitative de prelucrare: pentru corelații, calcularea procentajului etc

În fine, lucrarea conține și două *sondaje de opinie*, elaborate în baza a două *chestionare*: unul aplicat autorităților executive ale administrației publice locale (primari), iar al doilea – utilizatorilor de servicii publice. Autorul a analizat astfel cum este perceput rolul de prestator de servicii publice al administrației publice de către reprezentanții administrației publice, pe de o parte, și de către cetățenii de rând, pe de altă parte.

Noutatea științifică a lucrării constă în:

- identificarea și analiza aspectelor teoretice ale misiunii prestatoare a administrației publice;
- identificarea rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice în cadrul diferitelor sisteme administrative;
- abordarea complexă a problemei privind modernizarea serviciilor publice din Republica Moldova în condițiile reformării administrației publice;
- argumentarea științifică a necesității de eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova în condițiile resurselor tot mai limitate aflate la dispoziția administrației publice;
- analiza practicilor internaționale de gestiune a serviciilor publice prin prisma aplicabilității acestora în sistemul administrativ al Republicii Moldova;
- precum și în elaborarea unor scenarii de evoluție a serviciilor publice în perspectiva integrării europene. În acest context, în lucrare a fost analizat Acordul de Asociere prin prisma impactului acestuia asupra serviciilor publice.

De asemenea, teza de doctor conține rezultatele unor cercetări empirice, desfășurate în perioada 2011-2013, care reflectă atât modul în care administrația publică percepe rolul său de prestator de servicii publice, cât și modul în care acesta este perceput de utilizatorii respectivelor

servicii. În rezultat, se identifică diferențele de percepție și se încearcă identificarea motivelor acestora.

Lucrarea conține și un *studiu de caz* care reflectă specificul organizării și gestionării serviciilor publice în UTA Găgăuzia. Argumentul în favoarea acestui studiu de caz reiese, pe de o parte, din faptul că acest teritoriu este mai puțin reflectat în literatura de specialitate și în culegerile de bune practici în ceea ce privește serviciile publice, iar, pe de altă parte, pentru că aici sunt implementate noi forme de gestiune a serviciilor publice (parteneriatul public-public, public-privat, public-asociativ), care de asemenea necesită cercetare și analiză aprofundată.

Formularea problemei științifice soluționate. Problema științifică importantă soluționată în teză constă în *fundamentarea științifică* a responsabilităților administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Acest fapt *a condus* la clarificarea rolului de prestator al administrației publice în condițiile implicării tot mai intense a sectorului privat în gestiunea de servicii publice, clarificare necesară în *vederea identificării căilor de aplicare* a metodelor moderne de dezvoltare și eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova.

Semnificația teoretică a lucrării constă în:

- studierea conceptelor fundamentale ale proceselor de organizare și gestionare a serviciilor publice;
- analiza sub aspect evolutiv a rolului administrației publice în aceste procese;
- identificarea tendințelor generale de dezvoltare a serviciilor publice în condițiile reformării și europenizării administrației publice;
- studierea principalelor modele teoretice de organizare a serviciilor publice și compararea acestora cu modelul de organizare a serviciilor publice în Republica Moldova.

Valoarea aplicativă a lucrării. Recomandările formulate în teză pot fi utilizate de autoritățile administrației publice centrale și locale din Republica Moldova, contribuind la:

- analiza serviciilor publice existente în Republica Moldova și la identificarea posibilităților de perfecționare a acestora;
- implementarea unei gestiuni eficiente a serviciilor publice de către autoritățile administrației publice;
- formarea abilităților practice de înființare și gestiune a unor noi servicii publice;
- oferirea unei game de servicii publice cetățenilor susceptibile de a satisface necesitățile acestora și adecvate cerințelor unui sistem de administrare publică modern și european;

- ameliorarea managementului calității serviciilor publice oferite de administrația publică din Republica Moldova;
- înaintarea de propuneri în vederea perfecționării cadrului legislativ-normativ ce reglementează serviciile publice organizate și gestionate de autoritățile administrației publice.

Totodată, este de menționat și valoarea tezei pentru procesul de instruire. Astfel, informația prezentată în teză a fost utilizată la predarea modulului „Prestarea serviciilor publice”.

Acest modul este inclus în programele de dezvoltare profesională, care sunt implementate la Academia de Administrare Publică și au în calitate de instruiți funcționari publici debutanți, cu funcții de conducere și execuție din administrația publică centrală și locală.

Materia abordată în lucrare a fost predată personalului cu funcții de conducere/ execuție din cadrul autorităților administrației publice și a fost aplicată pentru:

aprofundarea și actualizarea cunoștințelor despre:

- o concepțiile generale privind serviciile publice
- o cadrul normativ ce reglementează prestarea serviciilor publice;

dezvoltarea abilităților de:

- o percepere a necesităților beneficiarilor de servicii publice
- o evaluare a eficienței serviciilor publice acordate;

modelarea aptitudinilor:

- o necesare funcționarului public la prestarea serviciilor publice de calitate în interesul beneficiarului.

Aprobarea rezultatelor cercetării. Principalele teze și rezultate ale investigațiilor științifice și-au găsit expresie în comunicate științifice prezentate și discutate în cadrul a 9 forumuri științifice naționale și internaționale: 3 conferințe științifice internaționale, organizate de Academia de Economie și Drept din Moscova (2010, 2012) și de Institutul Regional de Administrare Publică din Odesa (2015); 6 conferințe științifice cu genericul „Teoria și practica administrării publice”, organizate la Academia de Administrare Publică (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Rezultatele cercetărilor științifice au fost publicate în Revista metodic-științifică trimestrială „Administrarea Publică” (nr. 2/2009, nr. 2/2011, nr. 1/2013, nr. 4/2014), precum și în Revista științifică trimestrială MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), nr. 2/2016.

Rezultatele științifice obținute au fost aplicate și la avizarea unor proiecte de acte normative, care reglementează regimul juridic al organizării și gestionării serviciilor publice în Republica Moldova. Astfel, o parte din propunerile și recomandările prezentate în teză au fost

incluse în două avize la proiecte de legi aflate în discuție, la momentul elaborării tezei, în Parlamentul Republicii Moldova, (Proiectul de lege cu privire la salubritatea localităților, avizat pe 05.06.2013, Proiectul de lege privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, avizat pe 29.11.2013). Rezultatele investigației au fost utilizate și în predarea disciplinei „Gestiunea serviciilor publice” la Academia de Administrare Publică, fiind de asemenea incluse în programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici debutanți și cu funcții de execuție din administrația publică centrală și locală.

Sumarul compartimentelor tezei. Lucrarea constă din introducere, patru capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie și anexe.

Capitolul unu include analiza profundă a materialelor științifice la tema tezei: articole, monografii, publicate în țară și peste hotare. O atenție deosebită a fost acordată publicațiilor din ultimii ani, inclusiv celor electronice. În baza studierii literaturii de specialitate, s-a efectuat o analiză comparativă a situației existente în domeniu, în acest sens fiind analizate publicațiile și studiile cercetătorilor autohtoni și a celor din România, dată fiind asemănarea sistemelor administrative. De asemenea, a fost studiată doctrina franceză, în special abordarea de către aceasta a rolului administrației publice în cazul gestiunii delegate a serviciilor publice. Totodată, au fost analizate diverse studii ale autorilor de limbă engleză în ceea ce privește experiența altor state a parteneriatelor dintre administrația publică și sectorul privat în ceea ce privește serviciile publice. În rezultat a fost formulată problema de cercetare și direcțiile de soluționare a ei.

În **Capitolul doi** autorul studiază fundamentarea teoretică a organizării și gestionării serviciilor publice. Au fost studiate în special diversele abordări ale serviciilor publice, delimitarea acestora de alte tipuri de servicii, precum și principalele criterii de clasificare a serviciilor publice. Un paragraf aparte a fost dedicat principiilor generale de organizare și gestionare a serviciilor publice. În fine, au fost analizate și principalele modalități existente de gestionare a serviciilor publice, prin prisma gradului de implicare a autorităților administrației publice în acest proces.

Capitolul trei este dedicat în concret atribuțiilor autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice. Este realizată o analiză evolutivă a misiunii prestatoare a administrației publice în diferite perioade istorice, sunt identificate principalele tendințe de dezvoltare a serviciilor publice. Se încearcă identificarea rolului administrației publice centrale în organizarea și modernizarea serviciilor publice, atât în baza cadrului normativ existent, cât și a practicilor administrative din diverse state. În fine, în capitol se studiază și modalitățile concrete de organizare și gestionare a serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale. În acest sens, sunt analizate responsabilitățile administrației publice locale de nivel unu și doi, se

analizează atât cadrul normativ existent, cât și practica curentă a autorităților administrației publice. De asemenea, capitolul conține și rezultatele unui sondaj elaborat în baza chestionării a 30 de primari din regiunile Centru, Nord și Sud pentru a identifica atât nivelul de cunoaștere de către autoritățile administrației publice locale a responsabilităților ce le revin în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice, cât și problemele curente cu care se confruntă.

În **Capitolul patru** autorul studiază problematica modernizării sistemului serviciilor publice din Republica Moldova prin prisma reformării administrației publice. În acest sens, este analizată situația existentă în domeniul serviciilor publice din statul nostru, sunt identificate principalele probleme cu care se confruntă autoritățile administrației publice în practica lor curentă de gestiune a serviciilor publice și sunt trecute în evidență cele mai bune practici și soluții descoperite de unele autorități ale administrației publice locale. De asemenea, capitolul conține și un studiu al practicii internaționale a gestiunii serviciilor publice de către administrația publică din alte state, prin prisma aplicabilității acesteia pentru sistemul nostru administrativ. Sunt analizate realizările și perspectivele procesului de modernizare și eficientizare a serviciilor publice în Republica Moldova în contextul integrării europene. În acest sens, se analizează cum se va modifica rolul de prestator al administrației publice în rezultatul reformelor administrative ce reies din imperativele europenizării și se încearcă elaborarea de scenarii de evoluție a serviciilor publice în perspectiva integrării europene.

În **Concluzii generale și recomandări** sunt generalizate constatările și concluziile de bază ale cercetării, sunt formulate recomandările principale privind realizarea cu succes a rolului de prestator al administrației publice și modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova, în final fiind expuse propuneri privind domeniile cercetărilor de perspectivă.

1. CONCEPTUALIZAREA EVOLUTIVĂ A ORGANIZĂRII ȘI MODERNIZĂRII SERVICIILOR PUBLICE

1.1. Viziuni și concepte autohtone cu privire la problematica rolului administrației publice în domeniul organizării serviciilor publice

Problema rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice locale este atât importantă, cât și actuală pentru Republica Moldova. Deși există o temeinică fundamentare teoretică a problematicii serviciilor publice în doctrina clasică și contemporană franceză, precum și la autorii români, doctrina autohtonă nu este nici ea lipsită de lucrări în domeniu.

Majoritatea absolută a autorilor autohtoni consideră că un serviciu public este o activitate de interes general, autorizată sau desfășurată de o autoritate a administrației publice, în scopul satisfacerii necesităților de ordin general al cetățenilor. De asemenea, putem menționa că dacă referitor la noțiunea de serviciu public nu există divergențe esențiale de opinie, în ceea ce privește rolul administrației publice în organizarea acestor servicii, putem observa cele mai diverse opinii – de la poziția extremă că serviciile publice trebuie să fie total naționalizate până la cealaltă extremă, care consideră că serviciile publice nici nu mai trebuie numite „publice”, ci „servicii de interes general”, care în consecință nu e numai decît să fie prestate de sectorul public.

În continuare, vom analiza problema de cercetare, așa cum ea a fost abordată de diverși autori – atât în ceea ce privește divergențele de opinie referitor la noțiunea de servicii publice, cât și a rolului administrației publice în ceea ce privește satisfacerea necesităților generale ale cetățenilor, prin înființarea și gestionarea de servicii publice.

Astfel, în primul rând vom menționa analiza profundă a situației reale în domeniul serviciilor publice în Republica Moldova, efectuată de regretatul profesor universitar Mihail Platon, în lucrarea *„Introducere în știința administrației publice”*. În această lucrare sunt studiate practic toate tipurile de servicii publice locale în Republica Moldova.[91]

În lucrarea *„Administrația publică. Curs de lecții”*, același autor efectuează o amplă analiză a noțiunii de servicii publice, studiază responsabilitățile administrației publice locale în domeniul serviciilor publice, precum și analizează cadrul normativ în domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală [89].

Lucrarea *„Administrația Publică. Curs Universitar”*, de același autor studiază pe lângă problemele generale ale organizării și gestionării și pe cele ale privatizării serviciilor publice, precum și modul în care aceasta ar afecta utilizatorii de servicii publice.[90]

De asemenea, pot fi menționate lucrările „*Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici*” [71] și „*Descentralizarea serviciilor publice*” [70] ale autorului Victor Mocanu, în care se analizează caracterul prestator (de prestație) al activităților administrației publice, caracteristicile de bază a serviciilor publice, modalitățile de gestiune ale serviciilor publice, inclusiv avantajele gestiunii delegate, și beneficiile parteneriatelor în domeniul serviciilor publice locale. Același autor studiază și problematica perfecționării serviciilor publice în Republica Moldova în lucrarea „*Servicii municipale: direcții de schimbare*” [73], precum și problemele cu care se confruntă autoritățile administrației publice locale în gestiunea serviciilor, în studiul intitulat „*Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general*” [69].

În „*Ghidul Alesului Local*” [72], același autor studiază problemele înființării și gestionării serviciilor publice prin parteneriat public-privat, în acest sens identificând și anumite rezerve, cu care suntem total de acord, și anume: sectorul public ar trebui să inițieze un parteneriat public-privat numai dacă serviciul public poate fi furnizat prin administrare privată la un tarif mai mic decât cel existent sau dacă nivelul calității serviciului crește semnificativ în limitele tarifului existent. De asemenea, acest autor studiază și beneficiile acestor parteneriate, inclusiv optimizarea calității serviciilor publice, degrevarea bugetelor de unele cheltuieli, etc.

Totodată, putem observa că unii autori autohtoni operează tot mai des cu noțiunea de „utilități publice”, referindu-se la serviciile de gospodărie comunală. Ne manifestăm rezerve față de această abordare, dat fiind faptul că: 1) Legea 1402 din 2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală legiferează anume această noțiune; 2) mulți autohtoni și străini operează cu noțiunea de servicii de utilitate publică pentru serviciile care sunt oferite de organizațiile neguvernamentale, sau, cum menționează autorul A. Vasile, un serviciu înființat de altcineva decât statul. În atare condiții, preluarea unor noțiuni străine nu poate genera decât confuzii, desemnând drept servicii publice (deci cele oferite de către administrația publică!) anume acele servicii, care sunt oferite de organizațiile neguvernamentale.

Motivul este, evident, traducerea literaturii străine de specialitate, și preluarea noțiunilor străine, unde există cuvântul *utilities*, desemnând serviciile de asigurare cu apă, energie electrică și termică, evacuare a gunoiului, etc. Legislația Republicii Moldova le numește însă servicii comunale. Mai mult decât atât, chiar și cetățenii de rând ai statului nu le numesc altfel decât *servicii comunale*.

În același sens, putem menționa și lucrarea *Modele de succes în guvernământul local din Polonia* [75], în care operează chiar cu noțiunea *modele de realizare a treburilor publice în domeniul educației*, traducere din engleză a expresiei „public affairs in the field of education”.

Considerăm că *organizarea serviciilor publice educaționale* ar fi o noțiune mai adecvată. Anume această noțiune, de „servicii publice”, în întreaga lor diversitate, o vom utiliza în prezenta teză.

Această noțiune este preferată de majoritatea absolută a autorilor autohtoni. În acest sens, putem menționa diverse lucrări. Astfel, problema serviciilor publice locale este reflectată foarte actual în articolul „*Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale*” [25], al autorului Tudor Deliu. De asemenea, problema descentralizării serviciilor publice este studiată de autorii Victor Popa, Igor Munteanu și Victor Mocanu în lucrarea „*De la centralism spre descentralizare*”[92], precum și de Tatiana Castrașan, în articolul „*Serviciile descentralizate și desconcentrate în condițiile descentralizării administrative*” [18]. Aceste lucrări susțin poziția că administrația publică este cea care trebuie să presteze serviciile publice, dar întrebarea cheie în care încearcă să răspundă este – administrația publică de care anume nivel, și anume administrația publică locală. Împărtășim această opinie, deoarece serviciile publice trebuie să fie cel mai aproape de cetățean.

Practica organizării serviciilor publice în municipiul Chișinău este reflectată în monografia „*Serviciile publice*” [86] a autorului Ion Paladi. Acest autor studiază și problematica rolului Guvernului în domeniul serviciilor publice, precum și pe raporturile între autoritățile administrației publice centrale și locale în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice.

O analiză a abordării manageriale a serviciilor publice este efectuată de autorul Aurelia Țepordei în lucrarea „*Metode administrative moderne*” [129]. În lucrarea respectivă este făcută și o trecere în revistă a evoluției istorice a serviciilor publice prin prisma rolului jucat de stat și administrația acestuia în domeniul serviciilor publice, fiind identificate și premisele care au dus la implicarea graduală a sectorului de afaceri în prestarea de servicii publice.

Autorul Trif Nicolae Viorel analizează sub aspect evolutiv legislația Republicii Mooldova în domeniu, axându-se în mod deosebit pe serviciile de asigurare cu apă și de canalizare, în articolul „*Considerații privind cadrul legal al serviciilor publice de gospodărie comunală în Republica Moldova*” [126]. Același autor studiază și situația reală în domeniul serviciilor publice din Republica Moldova și România, în aspect comparativ. În acest sens, pot fi menționate articolele „*Organizarea și funcționarea serviciilor comunitare de utilități publice în România*”[127] și „*Rolul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în modernizarea serviciilor publice*”[128]. Suntem de acord cu opiniile exprimate în aceste publicații, manifestând rezerve doar față de noțiunea de „servicii comunitare de utilități publice”, din motivele exprimate anterior.

Cercetătorii Academiei de Administrare Publică au contribuit de asemenea la studierea problematicii organizării și gestiunii serviciilor publice anume prin prisma rolului jucat de

administrația publică, în lucrarea „*Ghidul alesului local*” [32], cu republicări ulterioare. Concepută ca un îndrumar practic, lucrarea nu studiază doar specificul organizării și gestionării serviciilor publice în Republica Moldova, dar și vine cu recomandări concrete în vederea instituirii și asigurării funcționării optime a serviciilor publice la nivel local. Sunt studiate atât rolul autorității deliberative, cât și a celei executive în organizarea și gestionarea serviciilor publice, tehnicile de gestiune delegată prin prisma aplicabilității acestora pentru sistemul administrativ autohton, precum și cele mai bune practici ale autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în organizarea și gestionarea serviciilor publice.

Problema rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice dispune și de o bază de date empirice ce pot fi folosite în cercetare. În acest sens, pot fi menționate sondajele naționale realizate de Programul de Dezvoltare Locală Integrată, publicate în „*Studiul serviciilor publice locale*” [106].

Există de asemenea studii dedicate separat unor servicii publice, de exemplu „*Studiul privind managementul întreprinderilor municipale pentru alimentare cu apă și canalizare*” [29], realizat de cercetătorul Vladimir Garaba, în care se studiază problemele cu care se confruntă acest serviciu, atât din perspectiva prestatorului, cât și din perspectiva consumatorului, precum și unele practici internaționale managementul durabil al acestui serviciu, iar în final se identifică și perspectivele de dezvoltare a acestui serviciu [29].

Informații practice și date statistice referitoare la serviciile publice locale din Republica Moldova putem descoperi și în „*Ghidul bunelor practici ale autorităților publice locale*” [33, 34], în care au fost compilate cele mai bune soluții descoperite de autoritățile administrației publice locale de nivel unu și doi în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă serviciile publice locale.

Totodată, putem observa și faptul că în doctrina autohtonă se studiază și elemente de management al performanței în domeniul serviciilor publice. Astfel, problemele evaluării și monitorizării serviciilor publice au fost studiate de autorii autohtoni Viorel Chivriga și Polina Panainte, în lucrarea „*Serviciile publice de gospodărie comunală în municipii și centre raionale: Raport de performanță*” [19]. În lucrare se propun câțiva indicatori de bază pentru evaluarea serviciilor publice, inclusiv: accesibilitatea, transparența, calitatea, eficiența, suportabilitatea, standardele de cost și universalitatea.

Nu putem trece cu vederea nici articolele publicate în culegeri sau materiale ale conferințelor științifice care studiază problema care ne interesează. Astfel, în articolul „*Serviciile publice – o prestație în interesul societății*” [14], autorul Bivol Veronica studiază evoluția serviciilor publice în Republica Moldova, începând cu perioada declarării independenței și

finalizând cu ultimele realizări ce țin de lansarea portalului guvernamental unic al serviciilor publice.

Poate fi menționat și articolul autorului Globu Nelea, care studiază rolul administrației publice de peste hotare în ceea ce privește serviciile publice, în articolul *„Practici internaționale de prestare a serviciilor publice”* [38].

De asemenea, unii cercetători abordează problema rolului administrației publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice, pornind de la experiența unor localități aparte. Astfel, autorul Anatol Babaianu studiază locul și rolul autorităților publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice în municipiul Chișinău, în articolul cu același nume [8]. Autorul studiază cadrul general al organizării serviciilor publice, precum și separat rolurile consiliului municipal Chișinău și ale primarului general în gestiunea serviciilor publice din municipiu, din perspectivă legislativ-normativă.

Printre noile tendințe ce pot fi observate în doctrina autohtonă remarcăm manifestarea interesului tot mai pronunțat al cercetătorilor noștri referitor la problemele cooperării intercomunitare în domeniul înființării și menținerii serviciilor publice.

Astfel, în articolul *„Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale”*[16], autor Veaceslav Bulat, se studiază situația actuală în domeniul serviciilor publice, gradul de acoperire a localităților Republicii Moldova cu servicii publice locale, precum și avantajele cooperării intercomunale pentru prestarea serviciilor publice la nivel local.

Există totodată și studii autohtone care se axează pe cooperarea intercomunitară în domeniul unor servicii publice aparte. Astfel, putem menționa lucrarea *„Cooperarea intercomunitară în Republica Moldova: alimentarea cu apă și canalizare”*[13], în care se studiază situația actuală în domeniul cooperării intercomunitare pentru aceste servicii publice, baza legală pentru aceasta, formele posibile de cooperare, fiind elaborat și un set de recomandări în domeniu pentru autoritățile administrației publice locale.

În ceea ce ne privește, suntem de acord cu acei autori care favorizează cooperarea intercomunală față de parteneriatul public-privat. Motivul este următorul: orice creștere, orice dezvoltare, orice existență chiar trebuie să se bazeze mai întâi de toate pe resurse *proprii*, și abia după – pe resurse din exterior. Astfel, atât pentru cetățean, cât și pentru autoritățile administrației publice este mai bine ca serviciile publice să fie înființate și menținute cu resurse din sistemul administrativ (sau ale unei autorități aparte, sau prin cooperarea mai multor autorități), și abia după ce au fost epuizate toate opțiunile interne putem purcede la implicarea unor subiecți din afara sistemului administrației publice.

Referitor la studiile realizate în domeniul de cercetare care ne interesează, putem menționa și lucrările apărute cu suportul partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova, inclusiv studiile publicate cu suportul USAID Moldova, și anume:

- *„Eficientizarea funcționării și administrării serviciului de asigurare cu apă”*[84], în care se efectuează o analiză generală a situației din domeniul respectiv, înaintându-se recomandări în vederea sporirii eficienței acestor servicii publice.
- *„Accesul grupurilor social vulnerabile la serviciile de alimentare cu apă și canalizare”*[102], în care se analizează situația actuală, și se înaintează recomandări pentru administrația publică centrală și administrația publică locală în ceea ce privește îndeplinirea rolului de prestator al acestui serviciu.

Provocările actuale ale serviciilor publice în Republica Moldova, cum ar fi eficientizarea și modernizarea acestora, sunt și ele reflectate în lucrările autorilor autohtoni. Astfel, poate fi menționat articolul cercetătorului Batișcev Ruslan, intitulat. *„Eficiența surselor de acoperire a deficitului bugetului de stat”*[10], în care sunt prezentate formule concrete de calcul a eficienței, care sunt aplicabile și în cazul serviciilor publice. Autorul Maria Mîndrilă studiază de asemenea eficiența serviciilor publice, în articolul *„Marketingul urban - mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice”*[68]. În acest articol se studiază abordarea tehnicilor moderne de marketing pentru a mări numărul utilizatorilor de servicii publice în localitățile urbane, în mod special studiindu-se serviciile de transport public din municipiul Chișinău.

Cercetătorii de la Academia de Administrare Publică și-au adus de asemenea aportul la problematica studierii serviciilor publice prin prisma eficienței. În acest sens, poate fi menționat articolul autorului Tatiana Tofan *„Prestarea serviciului public prin prisma eficienței și eficacității”*[121]. Sub aspect economic problematica serviciilor publice a fost studiată și de autorul Maria Morari, în articolul *„Conceptualizarea marketingului serviciilor publice”* [76].

În perspectiva integrării europene doctrina autohtonă studiază tot mai mult problematica serviciilor publice prin prisma impactului pe care îl poate avea asupra acestora Acordul de Asociere. Astfel, cercetătorul Aurel Sîmboteanu, în articolul *„Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice”* [103], studiază în special o cale de modernizare a serviciilor publice – introducerea serviciilor electronice, efectuând și o analiză a cadrului normativ premergător acestui proces.

În genere, în ultimii ani putem observa o sporire a interesului cercetătorilor autohtoni față de problematica modernizării serviciilor publice. O descriere succintă a proiectelor de modernizare a serviciilor publice în Republica Moldova cu implicarea donatorilor internaționali a fost realizată de autorul Cristina Bejenaru, care efectuează o trecere în revistă a acestor

proiecte, a ariilor de intervenție, precum și a celor mai importante succese înregistrate, în articolul *„Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”* [12]. Astfel, autorul studiază rolul GIZ și a Agențiilor de dezvoltare regională în înființarea unor servicii publice calitative. Totuși, considerăm că principalul responsabil de înființarea unor servicii publice calitative trebuie să fie administrația publică, și mai puțin – partenerii de dezvoltare.

De asemenea, putem menționa și interesul sporit al cercetătorilor autohtoni manifestat față de modernizarea serviciilor publice, în special prin prisma implementării noilor tehnologii informaționale. Astfel, autorul Natalia Porcescu studiază rolul serviciilor publice în modernizarea administrației publice în articolul cu același nume [93]. Impactul noilor tehnologii asupra serviciilor publice este studiat de autorii Nicolae Novac și Anatol Cerbu în articolul *„Modernizarea serviciilor publice prin aplicarea tehnologiilor informaționale”* [81]. Deși suntem de acord cu faptul că implementarea acestor noi tehnologii reprezintă, fără îndoială, o bună cale de modernizare, manifestăm totuși rezerve față de afirmația că „pentru ca procesul de modernizare a serviciilor publice să fie de interes general pentru Republica Moldova, acestea trebuie transformate în servicii electronice (e-servicii)”. Aceasta pentru că există anumite servicii publice (de fapt, marea majoritate a acestora), care prin însuși natura lor nu pot fi digitizate. Unele servicii publice (starea civilă, comunicațiile, etc.) pot fi transformate în e-servicii, dar nicidecum nu toate. Considerăm deci că, în cele mai dese cazuri, doar anumite aspecte ale funcționării serviciilor publice pot fi digitizate (documentarea computerizată sau interacțiunea online cu utilizatorii), dar nu și serviciul în sine.

Rolul administrației publice centrale în procesul de modernizare a serviciilor publice este studiat de autorul Vitalie Verbeniuc, în articolul *„Serviciile electronice oferite de administrația publică centrală în Republica Moldova”* [131].

Doctrina juridică cercetează de asemenea problematica serviciilor publice. Astfel, putem menționa lucrarea *„Drept administrativ”* [83], în care autorul Maria Orlov studiază buna organizare și funcționare a serviciilor publice în calitate de element esențial pentru calitatea vieții în societatea modernă, în mod deosebit axându-se pe raporturile juridice ce apar între administrator și administrat în raporturile de prestare a serviciilor publice. De asemenea, unii autori studiază și regimul juridic ale unor servicii publice aparte. În acest sens, poate fi menționat articolul *„Valența juridică a serviciului de distribuție și a activității de furnizare a energiei electrice pentru necesități casnice”* [15], autor Mariana Bordian.

Ca să concluzionăm, putem menționa că autorii autohtoni susțin în totalitate rolul administrației publice de prestator al serviciilor publice. Totodată, mulți autori se pronunță pozitiv față de privatizarea totală sau cel puțin implicarea masivă a operatorilor privați în

prestarea serviciilor publice. Manifestăm rezerve față de această poziție, dat fiind faptul, că o primă consecință a privatizării este întotdeauna creșterea tarifelor, ceea ce evident este în detrimentul cetățenilor. Dimpotrivă, dat fiind faptul că administrația publică nu are alt scop decât a satisface necesitățile oamenilor, considerăm că anume acest criteriu (satisfacerea necesităților, și nu maximizarea profitului) trebuie să stea la baza oricărei analize a organizării și gestiunii serviciilor publice.

1.2. Abordări ale autorilor străini referitoare la rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice

Noțiunea și definiția de „serviciu public” a apărut, pentru prima dată, în doctrina juridică franceză, în *Tratatul de drept administrativ*, editat sub redacția profesorului Maurice Haurion (1892). Și până în prezent, doctrina franceză este una în care problematica serviciilor publice și-a găsit una din cele mai aprofundate abordări.

În acest sens, putem menționa lucrarea lui Francois Rachline „*Services publics, économie de marché*” [207], în care se studiază atât noțiunile de bază ale serviciilor publice, cât și rolul administrației publice în organizarea și gestionarea lor sub forma gestiunii delegate, în special a concesiunii.

Totuși, dat fiind faptul că sistemul administrativ din Republica Moldova este în primul rând asemănător cu cel existent în România, este evident că anume literatura română de specialitate prezintă un interes aparte în cazul studierii rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice. Astfel, trebuie menționată în primul rând lucrarea „*Serviciile publice*” [3], ale autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, în care sunt studiate atât noțiunile teoretice referitor la serviciile publice, cât și modalitățile de gestiune aplicabile, precum și relevante practici administrative internaționale referitoare la serviciile publice. De asemenea, acești autori identifică și factorii ce trebuie luați în considerație la stabilirea unei liste de servicii publice, inclusiv curente ideologice, situația economică și socială, posibilitățile financiare și tehnice ale locului și ale momentului, etc., factori ce sunt perfect aplicabili și în cazul Republicii Moldova. În fine, acești autori efectuează o analiză complexă a celor trei modele teoretice de organizare a serviciilor publice, în baza cărora am încercat să elaborăm modelul de organizare a serviciilor publice, propriu Republicii Moldova.

Totodată, putem menționa că majoritatea absolută a autorilor din România consideră că serviciile publice reprezintă mijlocul prin care administrația publică își exercită activitatea, satisfacerea necesităților generale sau locale fiind scopul principal al existenței administrației publice. În acest sens se pronunță și autorii Corneliu Manda și Cezar Manda, în lucrarea

„Dreptul colectivităților locale”[66], și autorul Valentin Prisăcaru, în lucrarea „*Tratat de drept administrativ*”, etc.

Sensurile organizatoric și funcțional ale serviciilor publice au fost studiate atât de autorii Ioan Alexandru și Ion Popescu-Slăniceanu, în lucrarea „*Drept administrativ*” [4], cât și de autorul Emanuel Albu, în lucrarea „*Administrația ministerială în România*” [2]. Problema delimitării serviciilor publice de alte tipuri de servicii din punct de vedere juridic a fost studiată aprofundat de autorul Antonie Iorgovan în lucrarea „*Tratat de drept administrativ*” [52].

Clasificarea serviciilor publice a fost studiată de autorii Alina Profiroiu, Armenia Androniceanu, Ioan Alexandru, etc. Principiile clasice ale organizării și funcționării serviciilor publice au fost studiate de aproape toți autorii mai sus-menționați, o poziție aparte în acest sens ocupând-o cercetătoarea Alina Profiroiu [96], care studiază principiile pe care le întitulează „fundamentale și de acțiune ale serviciilor publice”, inspirându-se din experiența franceză.

Specificul organizării serviciilor publice la nivel local este identificat în lucrarea „*Serviciile publice locale*” [87], a autorilor Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie. De asemenea, acești autori elaborează și cea mai complexă, în viziunea noastră, clasificare a serviciilor publice, pe categorii, cu regret aplicabilă doar serviciilor publice locale.

Problematica abordării organizării și funcționării serviciilor publice din punct de vedere managerial este reflectată și în lucrările „*Managementul serviciilor publice locale*”[80], autor Iordan Nicola și „*Pilotajul serviciilor publice*”, autor Alina Profiroiu [96].

De asemenea, putem menționa lucrarea „*Managementul serviciilor publice la nivelul municipiilor - probleme și soluții*” [63], care conține atât o analiză generală a cadrului normativ ce ține de serviciile publice în municipii, cât și studiază unele probleme specifice, de exemplu transparența administrației publice locale în gestiunea serviciilor publice. Considerăm că o astfel de abordare este oportună și pentru Republica Moldova, dat fiind faptul că cetățenii rareori cunosc autoritățile responsabile de gestiunea anumitor servicii, propriile drepturi în calitate de utilizatori, nemaivorbind de modul de stabilire a tarifelor la serviciile publice. Pe de altă parte, în Republica Moldova capătă o răspândire tot mai largă audierile publice referitor la stabilirea tarifelor la unele servicii publice, motiv din care experiența internațională poate fi de un real folos în consolidarea tuturor formelor de transparență.

Totodată, dacă unii autori au studiat sub aspect managerial serviciile publice în ansamblu, alții s-au axat nemijlocit pe unele servicii publice aparte. De exemplu, managementul organizării și funcționării serviciilor publice de asistență socială și-a găsit reflectare în lucrarea „*Managementul serviciilor de asistență psihopedagogică și socială. Ghid practic*”[30], autor Alois Gherguț.

Evoluția rolului prestator al administrației publice în doctrina română a fost studiată de autorii Iordan Nicola, Emanuel Albu, Anton Parlăgi și Cristian Ifțimoaie, etc. Dată fiind complexitatea cerințelor sociale, există și o mare varietate de servicii publice. De aceea, se impune a se face distincție între serviciu public și serviciu de utilitate publică. Distincția între cele două categorii de servicii este studiată de autorii Matei Lucica, Ana Vasile, etc.

Problemele eficienței serviciilor publice au fost studiate de autorul Cicea Claudiu, în articolele *Eficiența serviciilor publice la nivel macrosistemic* [20] și *Eficiența serviciilor publice. O abordare în viziune clasică a sistemului de învățământ*[21], de același autor. De asemenea, Institutul pentru Politici Publice din București a elaborat indicatorii de măsurare a eficienței serviciilor destinate persoanelor adulte cu dizabilități mentale în contextul politicilor de incluziune socială [51], în studiul cu același nume, unele din rezultatele cărui sunt aplicabile tuturor serviciilor publice, nu doar celor sociale, prezentând interes prin prisma aplicabilității acestora pentru Republica Moldova.

Un interes deosebit prezintă și problema parteneriatului public-privat în activitatea de prestare a serviciilor publice, care și-a găsit reflectare în lucrarea „*Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*” [130], a autoarei Ana Vasile.

De asemenea, putem menționa cercetarea realizată de Alina Profîroiu, în care se studiază problematica reconsiderării relației cu utilizatorii de servicii publice, care în trecut erau considerați doar niște administrați, iar în prezent sunt percepuți în calitate de utilizatori-clienți ai serviciilor publice. Deși suntem de acord că administrația publică de astăzi este percepută mai puțin ca autoritate și mai mult ca prestator de servicii publice, rolul său evoluând considerabil, totuși, manifestăm totuși rezerve față de noțiunea de *client*, care se întâlnește în special la autorii străini. Prin client în sensul clasic al cuvântului se înțelege o persoană care *cumpără* sistematic un produs sau un serviciu. Totuși există multe servicii publice care sunt oferite gratuit – asistența socială, spațiile verzi, unele servicii social-culturale, etc. Evident, toate serviciile publice, chiar dacă nu sunt plătite direct de utilizatori, sunt totuși plătite indirect din taxele și impozitele cetățenilor. În acest sens, toți suntem beneficiari ai acestora. Am prefera totuși noțiunea de *utilizator* sau chiar *usager*, așa cum o folosesc unii autori autohtoni. Aceasta pentru că administrația publică are drept scop, *în primul rând*, satisfacerea necesităților oamenilor, și nicidecum încasarea unui profit de la clienți.

Autorul român Dragoș Valentin Dincă [26] efectuează o amplă analiză a serviciilor publice sub aspect managerial și economic, studiind totodată și problematica rolului administrației publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice în diferite forme de organizare administrativă, în special în condițiile descentralizării și desconcentrării (pe care o

numește deconcentrare). Suntem totalmente de acord cu această analiză, dar manifestăm rezerve față de opinia acestui autor precum că deconcentrarea, descentralizarea și privatizarea sunt forme de apropiere a administrației de cetățean. Deși primele două sunt, fără îndoială, în Republica Moldova experiența privatizării a generat creșterea tarifelor, iar în consecință – refuzul total sau parțial al utilizatorilor de unele servicii mai scumpe, ceea ce evident nu este o dovadă a apropierii de cetățean. De asemenea, acest autor studiază aprofundat și experiența statelor europene de gestiune a serviciilor publice, în special experiența Franței, Marii Britanii și Germaniei.

Același autor realizează și o analiză profundă a apariției și evoluției serviciilor publice locale din România din cele mai vechi timpuri și până astăzi, în lucrarea „*Serviciile publice locale în România. Evoluție și reforme*” [26]. Multe din concluziile și recomandările din lucrare sunt pe deplin aplicabile și statului nostru.

Doctrina rusă preferă noțiunea deja tradițională de „servicii locativ-comunale” (dar fără cuvântul „publice”), în care se includ termoficarea, alimentarea cu apă, alimentarea cu apă caldă, canalizarea, alimentarea cu energie electrică și gaze naturale, evacuarea gunoiului. Autorii ruși studiază și problemele cu care se confruntă aceste servicii publice. Astfel, potrivit autorului Oxana Gribova [209], principala problemă (care există și în Republica Moldova, ceea ce din start argumentează necesitatea studierii și doctrinei ruse) este „Uzarea globală a sistemelor de gospodărie comunală”.

Cercetătorii ruși Tamara Uskova și Andrei Balabanov, în lucrarea „*Жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование*” [212] studiază un aspect mai puțin reflectat în literatura de specialitate – rolul serviciilor de gospodărie comunală în asigurarea bunăstării cetățenilor, analizând întreaga gamă de servicii prin prisma satisfacerii necesităților utilizatorilor. Suntem de părere că o astfel de abordare este una mai constructivă pentru domeniul care ne interesează, dat fiind faptul că anume satisfacerea cât mai completă a necesităților cetățenilor este misiunea de bază a administrației publice, și nu permanenta optimizare și reducere a cheltuielilor.

În ceea ce privește doctrina occidentală, putem menționa că mulți autori din statele Uniunii Europene, bazându-se pe prevederile dreptului comunitar, preferă îndeosebi formularea „servicii publice de interes general”, incluzând aici acele servicii care sunt numite „servicii publice” în statul nostru. Considerăm că motivul este că în majoritatea statelor dezvoltate multe din serviciile publice sunt sau privatizate total sau gestionate de agenți privați, iar sectorul public în sine are dimensiuni mai restrânse, motiv din care și s-a optat pentru noțiunea „servicii de interes general” și nu „publice” deși, repetăm, conținutul este același. Totuși, unii autori de limbă

engleză folosesc și noțiunea de „servicii publice”. Astfel, autorul J Le Grand, în articolul *„Equality and Choice in Public Services”* [178], studiază delimitarea serviciilor publice de alte servicii, precum și problemele echității în prestarea acestora.

În lucrarea *„Public Services in EU Law”* [191], autorul Wolf Sauter, pornind de la prevederile dreptului comunitar, înțelege prin „servicii publice”, de o parte, „utilitățile” bazate pe infrastructură cum sunt comunicațiile, asigurarea cu energie, transportul, iar pe de altă parte – serviciile legate de bunăstare (welfare services), care sunt orientate spre individ, cum sunt serviciile de sănătate, educaționale și cele de asistență socială.

Autorul Laura Nistor, în lucrarea *„Public Services and the European Union”* [183] studiază de asemenea cadrul legal și practica comunitară în ceea ce privește unele categorii de servicii publice. Este semnificativ faptul că lucrarea face parte dintr-o serie de cărți intitulată *„Legal Issues of Services of General Interest”*, deci aspecte legale ale *serviciilor publice de interes general*.

O vastă analiză a cadrului normativ-general al serviciilor publice în principalele state ale Uniunii Europene a fost realizată în lucrarea *„The provision of public services in Europe”*[203], autori Hellmut Wollmann și Gerard Marcou. Autorii studiază diferențele între statele membre în ceea ce privește conținuturile noțiunii de „servicii publice”, și chiar propun sintagma „servicii publice economice” pentru cele pe care doctrina autohtonă le numește „industrial-comerciale”. Cele mai mari similitudini cu doctrina noastră în ceea ce privește aproape esența și conținutul esența și conținutul noțiunii de servicii publice se observă în doctrina franceză.

De asemenea, prezintă interes și abordarea germană a divizării serviciilor publice în „servicii comerciale” și „servicii necomerciale”, primele fiind prestate doar în baza unei licențe de ordin general, iar ultimele numai după câștigarea tenderului și obținerea unei licențe de la autoritatea statului abilitată cu responsabilitatea legală de a oferi respectivul serviciu public. Această practică, studiată de cercetătorul Arne Beck, în lucrarea *„Competition for Public Transport Services”* [136], diferă radical de experiența statului nostru.

Referitor la evoluția serviciilor publice, putem menționa că autorul Karel Davids studiază evoluția unor servicii publice sub influența Reformei, Iluminismului, Revoluției Franceze și celei industriale.[152]

Problemele rolului administrației publice centrale în organizarea și gestionarea serviciilor publice și-au găsit reflectare în diverse articole ale autorilor străini, inclusiv în articolul *„Human Rights and Customer Satisfaction with Public Services”* [164], autor Th.Gavrielides, în care modernizarea serviciilor publice este studiată ca fiind o prioritate-cheie a Guvernului.

În operele altor autori, însă, este studiată situația radical opusă, și anume schimbarea responsabilităților fiscale și administrative a autorităților administrației publice locale în cazul deplasării anumitor responsabilități de la nivel central la nivel local, problemă studiată de autorii J.P. Forrester și Ch. J. Spindler în articolul “*Managing municipal services in an era of declining federal assistance*”[160]. Delimitarea responsabilităților ce țin de serviciile publice între administrația publică centrală și cea locală a fost de asemenea studiată și de autorul Mehde V., în articolul „*Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms*” [181].

O problemă importantă o reprezintă misiunea prestatoare a administrației publice din statele aflate în proces de tranziție. În acest sens, poate fi menționat articolul autorilor Chong A. Hentschel J. „*Bundling of Basic Public Services and Household Welfare in Developing Countries*”[148].

În genere, autorii străini studiază în special problematica gestiunii delegate a serviciilor publice. Dat fiind faptul că în multe dintre statele dezvoltate majoritatea serviciilor publice sunt sau concesionate pe o durată lungă agenților privați sau total privatizate, e evident că rolul de prestator al administrației publice în aceste situații se schimbă radical, fapt care, în opinia noastră, prezintă un real interes științific. Literatura de specialitate din aceste state a depășit de mult studierea problematicii înființării sau menținerii serviciilor publice, care este încă actuală în statul nostru, și se axează în schimb pe problemele gestiunii eficiente și performanței acestora. Astfel, în lucrarea *The Use of Performance indicators in local public services* [185], autorii studiază în mod deosebit care indicatori de performanță sunt aplicabili, încercând totodată să dea răspuns la întrebarea: este oare oportun să aplicăm aceleași criterii de performanță ca și firmelor private, sau e cazul de a se găsi o abordare total diferită? Considerăm că, deși administrația publică și cea privată activează în același mediu și folosesc aceleași resurse, totuși scopurile urmărite de ambele sunt total diferite – satisfacerea cât mai completă a necesităților oamenilor versus obținerea și maximizarea profitului. Din acest motiv, considerăm că pentru sectorul public, metodologia trebuie să difere.

Problema este în continuare studiată în lucrarea autorului Anwar Shah „*Public Services Delivery*”[193], care se axează pe măsurarea performanțelor administrației publice în prestarea de servicii publice, în acest sens fiind propusă utilizarea câtorva verificări:

- Testul eficacității – presupune verificarea faptului dacă sunt realizate obiectivele propuse;
- Testul eficienței – presupune verificarea faptului dacă resursele publice sunt gestionate rațional;

- Testul livrării alternative – presupune verificarea faptului dacă există activități de interes public care ar putea fi transmise sectorului privat sau a celui asociativ;
- Testul „valorii banilor” – care, conform autorului sus-numit, presupune verificarea faptului dacă publicul obține sau nu rezultatele cele mai bune în schimbul impozitelor pe care le plătește.

Autorul Michael Pidd studiază de asemenea problemele evaluării performanței serviciilor publice. În lucrarea intitulată „*Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice*” [185], autorul încearcă să răspundă la trei întrebări: 1) De ce evaluăm? 2) Ce evaluăm? 3) Cum evaluăm?

Deosebit de importantă pentru Republica Moldova astăzi este studierea și analiza situației din exterior în domeniul gestiunii delegate a serviciilor publice și a parteneriatului public-privat. În acest sens, poate fi menționată lucrarea autorului Carsten Greve „*Contracting for public services*” [165], în care sunt reflectate toate aspectele inițierii gestiunii delegate, precum și problemele presării serviciilor publice prin intermediul operatorilor privați sau prin intermediul parteneriatelor public-private. Pentru statul nostru prezintă interes și recomandările propuse de autori în vederea responsabilizării subiecților mediului de afaceri implicați în furnizarea de servicii publice.

Totodată, dacă autorii autohtoni studiază problematica bazei legale și a primelor insuccese ale autorităților administrației publice locale în domeniul gestiunii delegate, doctrina străină studiază deja modalitățile de depășire a provocărilor apărute după ani de experiențe în domeniul concesiunii. Astfel se studiază problemele licitațiilor publice în domeniul concesiunii de servicii publice, inclusiv prin prisma obligației de concurență perfectă (la autorii M. Amaral și S. Saussier, în articolul „*Auction procedures and competition in public services*” [133]), sau a obligației de transparență (la autorii Jacobs J. W., Howe C. W, etc.).

De asemenea, în prezenta lucrare am studiat și rezultatele cercetărilor unor autori din țările în care serviciile publice au fost total privatizate, în acest sens rolul administrației publice în procesul de organizare și gestionare a serviciilor publice fiind negat în genere. Consecințele unor astfel de acțiuni în alte state pot fi studiate în lucrările autorilor K. Dowding, P. John J. W. Jacobs, C. W Howe, etc, în care sunt exprimate rezervele față de privatizarea totală a serviciilor publice. Autorul C. Maczkovics studiază și problematica majorării tarifelor în cazul implicării agenților privați, în articolul „*The Railways at the Crossroads of Liberalisation and Public Service*” [179]. Beneficiile și dezavantajele privatizării au fost analizate de autorul J. Davis, în articolul „*Private-sector Participation in the Water and Sanitation Sector*” [153].

Pot fi menționate și articolele „*Privatization of Public Services in Leipzig*”[163], autori J.-C. Garcia-Zamor și S.Noll și „*The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out*”[137], autori Y. Bhatti, A.L. Olsen și L.H.Pedersen, în care sunt studiate procesul și respectiv efectele privatizării în unele state.

Autorul Dexter Whitfield vine cu o analiză recentă a situației din domeniul serviciilor publice din statele occidentale, în special Marea Britanie și SUA. În lucrarea „*In Place of Austerity. Reconstructing the Economy, State and Public Services*” [201] acest autor studiază efectele privatizării excesive, impactul crizei din 2008 și al austerității asupra serviciilor publice, venind cu noi soluții. În special, considerăm că pentru administrația publică a statului nostru poate prezenta interes următoarea afirmație a autorului sus-numit: „Odată ce serviciile capătă un conținut pur financiar și sunt individualizate, principiile solidarității și echității sociale vor fi erodate definitiv”.

Problemele gestiunii delegate și implicării sectorului privat în gestiunea serviciilor publice au fost de asemenea studiate în lucrarea „*The Changing Role of Government. The Reform of Public Services in Developing Countries*” [135], autori Richard Batley și George A. Larbi. Considerăm că pentru Republica Moldova, care de asemenea implementează aceste concepte ale gestiunii delegate, succesele și insuccesele altor state aflate în proces de tranziție prezintă un real interes.

Totodată, dat fiind faptul că e mereu loc pentru mai bine, considerăm că e necesară studierea și a celor mai recente tendințe în evoluția serviciilor publice din statele dezvoltate, cu atât mai mult cu cât că variate premise pentru aceasta există deja și în Republica Moldova.

Astfel, tendința de implicare mai activă a cetățenilor și impactul acesteia asupra nivelului serviciilor furnizate de acestea a fost studiată de autorul William J Pammer, în articolul „*Administrative Norms and the Coproduction of Municipal Services*” [184]. De asemenea, autorii John Clarke & Janet Newman [151] studiază o nouă tendință în sistemul serviciilor publice din Marea Britanie – apariția conceptului de cetățean în calitate de consumator al serviciilor publice. Considerăm că aceasta este o viziune mai progresistă decât în Republica Moldova, unde de cele mai dese ori cetățeanul este perceput în primul rând în calitate de alegător. Ulterior, în lucrarea „*Creating citizen-consumers. Changing Publics & Changing Public Services*”[150], aceeași autori studiază și premisele apariției conceptului de cetățean-consumator, reformele din sectorul public care au dus la apariția unui cetățean mai activ și care se interesează de drepturile sale de consumator, precum și perspectivele evoluției acestui concept.

Activismul cetățenilor și implicarea acestora în activitatea serviciilor publice și-au găsit reflectare în lucrarea „*Together for Better Public Services-Partnering with Citizens and Civil Society*” [198], în care se analizează oportunitățile și perspectivele implicării cetățenilor în activitatea de prestare a serviciilor publice. Astfel, autorii studiului pun accent pe implicarea cetățenilor în toate etapele de management a serviciilor publice – de la planificare până la evaluare. Un astfel de concept poate fi implementat și în Republica Moldova, presupunând evident că cetățenii statului nostru nu vor da dovadă de pasivitate.

Profesorul britanic Mark Evans studiază impactul identității regionale și descentralizării asupra serviciilor publice, în articolul „*Gordon Brown and public management reform - a project in search of a 'big idea'*” [159].

Studierea rolului administrației publice în organizarea și gestiunea serviciilor publice și-a găsit reflectare și în lucrările de management. Astfel, în lucrarea „*Managing public services – implementing changes*” [156] autorii Tony L. Doherty și Terry Horne au studiat multiaspectual managementul serviciilor publice, inclusiv managementul informațional în serviciile publice, managementul schimbării în serviciile publice, managementul calității serviciilor publice, managementul financiar, etc.

Problemele managementului financiar în serviciile publice sunt studiate și de autorul John Wilson în lucrarea *Financial Management for the Public Services* [202]. În ea, autorul se opune definiției clasice din doctrina engleză care consideră că serviciile publice sunt serviciile finanțate din fonduri publice, dat fiind faptul că unele servicii sunt integral achitate de utilizatori, în timp ce altele (de exemplu, iluminatul stradal) sunt finanțate doar din taxele percepute. Împărtășim această opinie.

Soluționarea problemelor managementului financiar prin abordări inovatoare și-a găsit reflectare în lucrarea „*Innovations in Financing Public Services*” [134] a autorilor Stephen J. Bailey și Pekka Valkama.

Managementul strategic al serviciilor publice a fost studiat în lucrarea „*Strategic management for public services*” [174], autor Paul Joyce. Putem observa că în mare măsură doctrina engleză se axează pe aceleași elemente ale managementului strategic al serviciilor publice ca și doctrina autohtonă – stabilirea misiunii, elaborarea hartei factorilor interesați, analiza mediului intern și extern, etc.

Un loc aparte în literatura străină de specialitate îi revine cooperării intercomunitare în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice. Impactul acesteia asupra performanțelor administrației publice locale, precum și eficiența obținută, au fost studiate de autorul Bish R. L., în articolul „*Inter-Municipal Cooperation in British Columbia*” [199], de autorul E.G.

Wadhwani, în articolul *„Achieving Greater Inter-Local Equity in Financing Municipal Services”*, de autorii L. W. Morton și Yu Chen, în articolul *„Small Town Civic Structure and Interlocal Collaboration for Public Services”* [182], de autorii S. Chakrabarti și A. Majumder în articolul *„Public-community participation in household waste management in India”* [145], etc.

Mai aprofundat diversele forme de colaborare au fost studiate în lucrarea *„Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services”* [194], autori Helen Sullivan și Chris Skelcher. Lucrarea studiază atât formele de colaborare în domeniul gestiunii serviciilor publice cunoscute în Republica Moldova (parteneriatul public-privat, public-asociativ), cât și propun concepte noi, de exemplu „colaborarea verticală”, care reprezintă colaborarea în domeniul serviciilor publice între diverse nivele ale sistemului administrativ național, precum și cu structurile comunitare.

Problemele modernizării serviciilor publice prin intermediul implementării noilor tehnologii informaționale și-au găsit reflectare în lucrarea *„Handbook of Research on E-Services in the Public Sector. E-Government Strategies and Advancements”* [132], în care se studiază strategiile de modernizare a unor servicii publice, precum și experiența unor state ale lumii a treia în acest domeniu.

Referitor la aspectele mai puțin studiate ale temei ce ne interesează, merită a fi menționată lucrarea autorului Alan Lawton *„Ethical management for the public services”* [177], în care se studiază etica gestiunii serviciilor publice. O astfel de abordare prezintă interes, în opinia noastră, și pentru știința din Republica Moldova, dat fiind faptul că în unele servicii publice, în special în cele monopolizate de stat, riscul de corupție crește considerabil, ceea ce face necesară și studierea problemelor etice în organizarea și funcționarea serviciilor publice.

Totodată, considerăm de asemenea ca prezentând interes pentru știința administrației din Republica Moldova:

- experiența Mexicului de organizare a serviciului de aprovizionare cu energie electrică, studiată de autorul B.J. Ruiz-Mendoza în articolul *„Mexican renewable electricity law”* [190];
- studierea eficienței activității administrației publice locale prin prisma serviciilor publice prestate, studiată de autorii K. Woodbury și B. Dollery în articolul *„Efficiency Measurement in Australian Local Government”* [204];
- experiența americană și canadiană a restructurării serviciilor publice, studiată de autorii R. Hebdon și P. Jalette, în articolul *„The restructuring of municipal services: a Canada — United States comparison”* [169];

- experiența japoneză de cooperare intercomunitară în domeniul serviciilor publice, studiată de autorul A.Jacobs, în articolul „*Federations of Municipalities: A Practical Alternative to Local Government Consolidations in Japan*” [171] și autorul Rausch A., în „*The Heisei Dai Gappei: a case study for understanding the municipal mergers of the Heisei era*”[186];
- experiența turcă a privatizării totale a unor servicii publice, studiată de autorul J. T. Cinar, în articolul „*Privatisation of urban water and sewerage services in Turkey: some trends*”; [149]
- problemele cu care se confruntă unele servicii publice din Africa și soluțiile inventive descoperite, studiate de autorul G. Ruiters, în articolul „*Contradictions in municipal services in contemporary South Africa*”, [189] etc.

De asemenea, doctrina străină include și lucrări dedicate aparte unor servicii publice, de exemplu „*Water and Sanitation Services - Public Policy and Management*” [142], în care se analizează practicile de gestiune a serviciilor publice de salubritate și asigurare cu apă la nivel global, începând cu statele europene, continuând cu experiența în domeniu a statelor Americii de Nord și Americii Latine, și finalizând cu practica chineză în gestiunea acestor servicii.

În încheiere, vom studia analiza situației în domeniul de cercetare, așa cum este ea percepută în doctrina americană. Aceasta pentru că SUA reprezintă un stat cu un sistem dezvoltat al serviciilor publice și pentru că multe proiecte de reformare a serviciilor publice în Republica Moldova se derulează cu susținerea Guvernului SUA, în special prin intermediul Programului LGSP al USAID.

Astfel, putem menționa că doctrina americană studiază un număr mult mai larg de servicii publice, în care, pe lângă serviciile publice obișnuite, sunt incluse și altele, care în doctrina noastră se întâlnesc mai rar, cum ar fi serviciile anti-incendiar, iluminatul stradal, ecarisajul, serviciile de taxi, comunicațiile prin cablu, etc. Mai mult decât atât, aceste servicii sunt percepute ca fiind responsabilitatea administrației publice *locale*. Astfel, putem observa că chiar și în SUA, unde există un sector privat foarte dezvoltat, literatura de specialitate prevede că există anumite servicii care, indiferent de situație, trebuie gestionate doar de administrația publică. Mai mult decât atât, autorii lucrării chiar percep administrația publică ca având un rol mai pronunțat în ceea ce privește gestiunea serviciilor publice, în comparație cu cel perceput în literatura noastră de specialitate. Această poziție o putem observa în lucrarea „*Effective Communication: A local Government Guide*” [158].

Autorul american Leonard Ruchelman studiază în concret rolul administrației publice de diverse niveluri în organizarea și gestionarea serviciilor publice, în lucrarea „*A workbook in*

redesigning public services” [188]. Astfel, organizarea serviciilor anti-incendiar, de sănătate, educaționale, de salubritate, de asigurare cu apă, de transport, de agrement, precum și a serviciilor sociale îi revin administrației publice locale, în timp ce rolul administrației publice centrale se reduce la organizarea serviciilor penitenciare, de sănătate mentală, de întreținere a drumurilor, de învățământ superior, etc. De asemenea, autorul respectiv studiază și formele de gestiune a serviciilor publice, unele caracteristice și statului nostru, altele – mai puțin. Astfel, pot fi menționate următoarele forme de gestiune: prestate de autorități („government-provided””, ceea ce ar fi echivalentul american al gestiunii directe), contractarea operatorilor privați, cooperarea intercomunitară, co-producerea (modalitate de gestiune în care cetățenii se implică nemijlocit în prestarea de servicii publice, alături de funcționarii publici), și francizele.

Deși nu toate formele de gestiune expuse mai sus sunt prevăzute de legislația statului nostru, considerăm totuși că studierea experienței și doctrinei americane, în special, în ceea ce privește implicarea în gestiune a unor subiecți din afara sistemului, poate fi de un real folos și autorităților publice din statul nostru.

Rolurile administrației publice în ceea ce privește gestiunea directă a serviciilor publice sunt studiate de autorul William Dillinger [155], atrăgându-se atenție la trei aspecte de bază:

- 1) delimitarea clară a responsabilităților între nivelul central-local în ceea ce privește serviciile publice;
- 2) corespunderea resurselor necesare pentru oferirea serviciilor cu nivelul administrativ corespunzător;
- 3) responsabilizarea clară a ambelor nivele, atât prin reglementare adecvată din partea autorităților administrației publice centrale, cât și prin stimularea receptivității autorităților administrației publice locale. Autorul numește acest concept „Echilibru între reglementarea centrală și responsabilitatea locală”.

Suntem de acord cu o astfel de abordare, dat fiind faptul că, deși legislația Republicii Moldova delimitează clar domeniile de competență în ceea ce privește serviciile publice, mecanismele propriu-zise prin care autoritățile administrației publice locale își pot realiza misiunea prestatoare încă nu sunt pe deplin funcționale, astfel apărând necesitatea de a apela la experiența internațională.

De asemenea, autorii americani Nicholas Deakin și Anthony Wright, în lucrarea „*Consuming Public Services*” [154] includ în noțiunea de „servicii publice” serviciile de transport, de sănătate, educaționale și sociale. Lucrarea prezintă o abordare critică a poziției „mai puține servicii publice” în loc de „servicii publice mai bune”, și studiază efectele negative ale privatizării, reducerii, și lipsei de control a autorităților asupra unor servicii publice. În schimb,

autorii propun un concept „reinventat al serviciilor publice”, care este aproape de cetățean, ascultă de cetățean, este accesibil pentru public, iar în final publicul este cel care îi testează calitatea.

Problematica performanței serviciilor publice este studiată de autorii Kieran Walshe, Gill Harvey și Pauline Jas, în lucrarea „*Connecting Knowledge and Performance in Public Services*” [200], care studiază diverși factori ce pot duce la sporirea performanței serviciilor publice – rolul conducerii de vârf, valoarea informațiilor cu care se operează, „vocea” consumatorilor/utilizatorilor, dar și competitivitatea.

Totodată, autorii americani studiază aspectele delegării gestiunii serviciilor publice altor persoane din afara sistemului, de obicei, operatorilor privați. Această noțiune, numită *contracting out*, sau *alternative providing*, este percepută ca o alternativă a privatizării totale a serviciilor publice. Deși am menționat deja că SUA concesionează o largă varietate de servicii publice, am dori să ne exprimăm deplinul acord cu autorii lucrării „*Effective Communication: A local Government Guide*” [158], care studiază și problema naționalizării serviciilor publice în unele situații (sau, cum o numesc ei, a „publicizării” acestora). De asemenea, în lucrare sunt prezentate și câteva modele de succes din statele Arizona și Virginia, în care autoritățile au descoperit că oferirea serviciilor de ele însele putea fi oferită la un cost mai mic decât cele contractate operatorilor privați.

Considerăm că studierea acestor experiențe este oportună, dat fiind faptul că în Republica Moldova în prezent ne aflăm în situația implicării masive a operatorilor privați, sub forma concesionării sau parteneriatului public-privat. În Uniunea Europeană, au avut loc aceleași tendințe, până când criza din 2008 nu a făcut mulți parteneri privați să falimenteze, statul fiind cel care a trebuit să preia controlul serviciilor și să înceapă negocierile cu creditorii. În Republica Moldova, unde economia nu este tocmai stabilă, studierea unor experiențe expuse de autorii străini ar putea fi benefică, pentru că învățarea din greșelile altora este de obicei mai puțin costisitoare decât învățarea din propriile greșeli. Totodată, cunoașterea opțiunilor pentru administrația publică în cazul în care parteneriatul „nu mai merge”, este și ea benefică.

1.3. Concluzii la capitolul 1

1. În capitolul unu al tezei am efectuat o analiză a situației în domeniul tezei în literatura de specialitate. Am identificat conceptele-cheie ale cercetării, precum și abordările acestora în lucrările autorilor autohtoni și străini. Astfel, deși serviciile publice, dată fiind importanța vitală a acestora pentru societate, sunt studiate aprofundat în literatura de specialitate, rolul administrației publice în organizarea și modernizarea acestora este perceput neuniform atât la

autorii autohtoni, cât și la autorii străini. Motivul este evident dezvoltarea istorică diferită a statelor, în care rolul statului și a administrației sale a evoluat în condițiile existenței sau lipsei de resurse, prezenței sau absenței unui sector privat competitiv, etc.

2. De asemenea, putem observa și următoarea situație: dacă în literatura noastră de specialitate sunt reflectate în mod prioritar problemele înființării unor servicii publice (în condițiile insuficienței cronice de resurse, infrastructurii slab dezvoltate, etc.), în literatura de specialitate din statele occidentale aceste probleme au fost cu mult depășite, fiind înlocuite, în schimb, cu studierea altor probleme, în mod deosebit rolul administrației publice în gestiunea eficientă sau utilizarea indicatorilor de performanță în activitatea serviciilor publice.
3. Totodată, dacă autorii autohtoni studiază problematica bazei legale și a primelor insuccese ale autorităților administrației publice locale în domeniul gestiunii delegate, doctrina străină studiază deja modalitățile de depășire a provocărilor apărute după o perioadă îndelungată de aplicare a diverselor modalități de gestiune a serviciilor publice.

Astfel, cele expuse mai sus ne permit să formulăm următoarea problemă de cercetare: *fundamentarea științifică a responsabilităților administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Acest fapt a condus la clarificarea rolului de prestator al administrației publice în condițiile implicării tot mai intense a sectorului privat în gestiunea de servicii publice, clarificare necesară în vederea identificării căilor de aplicare a metodelor moderne de dezvoltare și eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova.*

Pentru soluționarea problemei științifice formulate au fost stabilite următoarele *direcții și căi de cercetare*:

- o Analiza principalelor responsabilități ale administrației publice, atât centrale, cât și locale, în organizarea de servicii publice;
- o Studierea modalităților de gestiune a serviciilor publice, prin prisma posibilităților de implicare în gestiune a sectorului privat;
- o Analiza stării de fapt în domeniul serviciilor publice și identificarea posibilităților de modernizare a acestora, fie prin asimilarea unor bune practici străine, fie printr-un complex proces de reformare a administrației publice.

2. FUNDAMENTAREA TEORETICĂ A ORGANIZĂRII ȘI GESTIONĂRII SERVICIILOR PUBLICE

2.1. Noțiunea de servicii publice și clasificarea lor

Domeniul de activitate al administrației publice este foarte vast. Astfel, ea are drept atribuții asigurarea aplicării legilor și emiterea actelor pentru executarea aplicării legilor, menținerea ordinii publice, luarea de măsuri în vederea executării contractelor administrative, ocrotirea drepturilor persoanelor și satisfacerea cerințelor lor, precum și asigurarea funcționării serviciilor publice [64, p. 283].

Majoritatea cercetătorilor consideră că administrația publică trebuie să exercite două misiuni de bază: executarea legii și prestarea serviciilor publice. De exemplu, potrivit autorului Victor Mocanu, activitățile administrației publice au un caracter: 1) *dispozitiv (de dispoziție)* – reglementări elaborate și emise în baza și în vederea executării legii și 2) *prestator (de prestație)* – servicii publice de interes general sau local.[71, p. 63] Mai mult decât atât, autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează: „Serviciul public este mijlocul prin care administrația publică își exercită activitatea” [66, p. 394].

Această opinie este împărtășită și de literatura engleză de specialitate, potrivit căreia „necesitatea de a înființa servicii publice bazate pe necesitățile cetățenilor este în prezent recunoscută de administrații ca fiind un obiectiv major” [161, p. 665].

În același sens se pronunță și autorul Valentin Prisăcaru, care menționează: „Statul, orașul și comuna au luat ființă pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și bunurilor persoanelor fizice care alcătuiesc populația acestora, precum și pentru satisfacerea necesităților de instruire, cultură și sănătate a populației ș.a. Pentru realizarea acestor sarcini, statul, orașul și comuna înființează o serie întreagă de organisme care au obligația de a le îndeplini în practică, în favoarea și pentru întreaga populație a statului și a subdiviziunilor sale administrativ-teritoriale. Organismele create de stat sau comună pentru a realiza aceste sarcini se numesc servicii publice” [9, p. 131].

Literatura de specialitate a evidențiat importanța deosebită a acestei misiuni a administrației. De exemplu, dr. Maria Orlov afirmă: „Buna organizare și funcționare a serviciilor publice constituie un element esențial pentru calitatea vieții în societatea modernă. Prestarea serviciilor de către organele administrației publice se face în baza prevederilor legale, iar folosirea de către beneficiari a serviciilor publice îi pune pe aceștia în raporturi juridice deosebit de variate” [83, p. 28].

Potrivit autorului Ioan Solomon, „Într-un stat democratic, de drept, principala activitate a administrației nu este controlul, decizia, ordinul, ci prestația și serviciile oferite colectivității” [104, p. 307].

Potrivit autorului Ana Vasile, „serviciile publice constituie o parte importantă din viața de zi cu zi a fiecăruia dintre noi, dezvoltarea lor având o influență directă asupra nivelului de trai al populației. În mod cert, serviciile publice sunt organizate pentru a satisface nevoile oamenilor; la originea oricărui serviciu public se găsește o nevoie recunoscută de colectivitate pe care inițiativa privată nu o satisface, nevoie care poate fi legată și de garantarea libertăților fundamentale. Dacă privim în urmă, regăsim în serviciile publice preocupările cotidiene care au marcat anumite necesități, cum ar fi: nevoia de electricitate, de apă curentă, de gaz, de transport etc” [130, 4].

Altfel spus, pentru satisfacerea cerințelor de hrană, locuință, transport, cultură, sănătate etc. ale membrilor unei colectivități umane sunt înființate anumite organisme sociale, care poartă denumirea de servicii publice. Termenul de serviciu public este utilizat atât în sens organizatoric, de organism social, cât și în sens funcțional, de activitate desfășurată de acest organism [4, p. 173]. În prezenta lucrare vom aborda serviciile publice în ambele sensuri.

Serviciul public poate fi astfel definit ca fiind acea organizație de stat sau a colectivității locale, înființată de către autoritățile competente cu scopul de a asigura satisfacerea regulată și continuă a unor cerințe cu caracter general ale membrilor societății în regim de drept administrativ sau civil în procesul de executare a legii” [31, p. 117].

Potrivit unei alte definiții, serviciul public poate fi definit ca organizarea unui sistem funcțional care are drept scop deservirea unei colectivități, fie ea națională, fie locală, satisfacerea nevoilor acesteia reprezentând scopul fundamental al administrației statale și al administrației publice locale [66, p. 394].

Astfel, serviciile publice sunt organizate de autoritățile publice, fie centrale (Guvern, ministere), fie locale (consilii locale, primari) și pot fi oferite și de organisme private atunci când prin prestarea lor se realizează un interes general [129, p. 44].

Noțiunea de servicii publice a cunoscut, pe parcursul timpului, o evoluție contradictorie. Serviciile publice sunt definite din mai multe puncte de vedere în literatura de specialitate [129, p. 44].

O primă definiție pune în evidență faptul că serviciile publice sunt o *activitate*. În acest caz, serviciile publice sunt definite în felul următor: „Activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii interesului general, adică orice activitate, creată pentru satisfacerea unor interese colective, care se realizează după o procedură specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice”.

O altă categorie de definiții, accentuează caracterul formal al serviciului public, respectiv faptul de a fi creat de stat sau unitățile administrativ-teritoriale. Astfel, „prin serviciul public înțelegem o creațiune a statului, pusă la dispoziția publicului în scopul de a satisface, în mod regulat și continuu, nevoi cu caracter general, cărora inițiativa privată nu ar putea să dea decât satisfacție incompletă și intermitentă”.

În același sens se pronunță și autorul român Emanuel Albu, care menționează: „Astfel, pe de o parte, prin serviciu public se înțelege o structură organizatorică, un organism social și, pe de altă parte, prin serviciu public se înțelege activitatea cu caracter de prestație pe care o realizează respectivul organism”[2, p. 30].

În alte cazuri, se pune în evidență conținutul material al serviciului public: „Un serviciu public este totalitatea mijloacelor (personale și materiale), prin care o persoană administrativă își îndeplinește scopul său, ori o parte determinantă din acest scop”.

Noțiunea și definiția de „serviciu public” a apărut, pentru prima dată, în doctrina juridică franceză, în Tratatul de drept administrativ, editat sub redacția profesorului Maurice Haurion (1892). În opinia lui Leon Duguit, „serviciul public desemnează relația dintre „guvernanți” și cei „guvernați”, în care, primii au obligația de a presta servicii celor din urmă” [85, p. 10]. Deci, serviciul public constă în obligația, de natură juridică, a celor care se află la guvernare de a asigura desfășurarea constantă a unor activități anumite și semnifică un tip de organizare, o structură de administrare, un ansamblu de agenți și de mijloace materiale alocate în vederea împlinirii unui interes specific sau a unor scopuri specifice.

Autorii francezi (doctrina clasică franceză) considera inițial că un serviciu public reprezintă o activitate de interes public, desfășurată doar de o persoană publică. În perioada interbelică, însă, odată cu avântul economic și democratizarea societății, a devenit evident că statul nu mai putea controla întreaga situație.

Din acest motiv, unele servicii publice au fost delegate persoanelor private. Aceasta a generat apariția unei alte definiții a serviciilor publice: “Orice gen de activitate de interes public, desfășurată de persoane publice sau private, în scopul satisfacerii unor interese generale sau specifice, care sunt oferite în mod constant”.

Astfel, serviciile publice sunt organizate de *autoritățile publice*, fie *centrale* (Guvern, ministere), fie *locale* (consilii locale, primari) și pot fi oferite și de *organisme private* atunci când prin prestarea lor se realizează un interes general [85, p. 10].

În același sens, autorul Antonie Iorgovan menționează, că nu orice activitate întreprinsă pentru satisfacerea unor necesități ale populației reprezintă o activitate de prestare a serviciului public, ci numai acele activități ce sunt necesare pentru satisfacerea unor nevoi social apreciate

de puterea publică ca fiind de interes public. Atâta timp cât nu există o minimă de reglementare legală, strict tehnic juridic, nu suntem în prezența unui interes public și autoritățile publice constituționale n-au nici o obligație juridică. Astfel, pentru ca o activitate de interes public să fie considerată ca serviciu public este necesară o reglementare legislativă. Pentru realizarea intereselor generale statul reglementează prin lege crearea serviciilor respective, prestate de administrația publică centrală de autoritățile administrației publice locale în cazul satisfacerii unor atribuții obligatorii (serviciul stare civilă, de ex) [52, p. 84].

Ne aflăm, astfel, în prezența unui serviciu public dacă:

- o activitate de interes general sau public este desfășurată de o autoritate a administrației publice sau o persoană juridică publică organizată de acesta;
- o persoană juridică privată este autorizată de administrația publică să presteze anumite activități de interes general [129, p. 45].

Altfel spus, „serviciile publice sunt definite ca activități utile, destinate satisfacerii unei nevoi sociale” [129, p. 44].

Potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, „lista nevoilor a căror satisfacere trebuie asigurată prin intervenția administrației publice sau direct prin această administrație este fixată în funcție de curențele ideologice, situația economică și socială, posibilitățile financiare și tehnice ale locului și ale momentului” [3, p. 40].

Făcând o analiză a *principalelor caracteristici ale serviciilor publice*, prof. Alina Profiroiu menționează: „Prestațiile de servicii publice sunt extrem de diverse. Un minister, o primărie gestionează un număr foarte important de prestații, foarte diferite una de alta. Prestațiile serviciilor publice sunt adesea prestații de servicii, foarte rar sunt prestații materiale. Chiar și atunci când serviciile publice construiesc șosele, spitale, muzee, ele le construiesc ca suport pentru serviciile pe care le oferă [96, p. 16].

Potrivit unei alte opinii, în calitate de *caracteristici de bază a serviciilor publice pot fi menționate:*

- satisfacerea nevoilor publice răspunde interesului general (interesul general – deosebit de cel colectiv – reprezintă interesele tuturor cetățenilor unui stat sau locuitorilor unei comunități; interesul colectiv reprezintă interesele unui grup ce aparține unei instituții, agent economic etc.);
- înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative (consiliile locale);
- autoritatea organizării și funcționării de către o autoritate executivă a administrației publice locale (primarul);

- supunerea unui regim juridic reglementat de principiile dreptului public [129, p. 47].

În fine, autorul Victor Mocanu este de părere că *drept criterii de delimitare a serviciilor publice* ne pot servi:

- *Serviciile publice sunt create de autorități ale administrației publice centrale și autorități publice locale în scopul satisfacerii intereselor generale și specifice membrilor comunității pe care le reprezintă;*
- *Serviciile publice sunt create prin lege sau pe baza legii, de o autoritate a administrației publice investită cu competența respectivă;*
- *Serviciile publice sunt dotate cu funcții publice, cu atribuții, competențe, responsabilități pentru satisfacerea unor anumite interese publice;*
- *Specializarea serviciului public - fiecare serviciu este creat pentru satisfacerea unui anumit sau ale unor anumite interese de ordin general, determinat de sfera de competență a serviciului (instruire, protecție socială);*
- *Serviciul public desfășoară o activitate regulată și continuă în toată perioada cât există, după un program adus la cunoștința membrilor comunității (aprovizionarea cu apă potabilă, salubritate, etc.);*
- *Serviciul public este oferit în mod egal pentru comunitate. Toți membrii comunității au acces egal la serviciul public de care ei au nevoie (servicii de stare civilă, serviciul de aprovizionare cu apă potabilă, servicii de salubritate etc.);*
- *Actele juridice pentru prestarea serviciilor publice, de regulă, sunt acte administrative;*
- *Serviciul public satisface anume acele necesități specifice ale colectivității care la etapa dată constituie interesul general al comunității date (construcția unui pod peste un râu, construcția unei piețe locale, porțiuni de drum, gazificarea localității etc.);*
- *Baza materială necesară activității serviciului public este asigurată din patrimoniul public sau privat și din bugetul de stat sau din bugetul local. Deși unele servicii publice realizează venituri proprii, statul sau comuna sunt obligate ca, atunci când este cazul, să le subvenționeze activitatea pentru că, prin serviciile publice, statul sau comuna urmăresc, în primul rând, satisfacerea intereselor generale ale membrilor societății;*
- *Serviciul public este prestat contra plată sau gratuit, în dependență de tipul de serviciu și modul de prestare al lui. Autoritatea administrației publice decide modul de prestare al serviciului, taxele pentru utilizatorii serviciilor, volumul de subvenții de la bugetul de stat sau local [70, p. 10].*

Doctrina străină, pentru a identifica care serviciu este public și care nu, pune accent pe modul de finanțare. În acest sens, „prin servicii publice se înțeleg serviciile finanțate în principal

prin fonduri publice. Aceste servicii nu sunt procurate direct de consumatori din propriile lor resurse, ci finanțate în principal prin impozitare (la nivel central sau local), sau prin asigurări sociale”[178, p. 695].

Uniunea Europeană și dreptul comunitar preferă formularea „servicii publice de interes general”, aici incluzându-se transportul, serviciile poștale, asigurarea cu energie și comunicațiile [140, p. 81].

De asemenea, chiar și noțiunea de servicii publice este folosită diferit în legislația și doctrina statelor membre ale Uniunii Europene, lucru care generează neclarități, dar și reflectă diferențele conceptuale dintre state [203, p. 1].

Astfel, “utilități publice” este noțiunea folosită de obicei în Marea Britanie și SUA. Această noțiune se bazează pe dimensiunea industrială a serviciului, iar serviciul în sine este oferit de întreprinderi în condiții de piață. Această noțiune a fost ulterior legiferată și de alte state europene, de exemplu de Italia, care prin Legea 491 din 1995 introduce noțiunea *servizi di pubblica utilita*, mai preferată decât noțiunea clasică de *servizi pubblici* [203, p. 2].

În Franța, se păstrează noțiunea de *services publics industriels et commerciaux*, echivalentă cu noțiunea acceptată și de cercetătorii vorbitori de limbă română – „servicii publice industrial-comerciale”. În Franța, un serviciu public întotdeauna se referă la competența legală a unei autorități publice de a satisface necesități de bază ale cetățenilor. Aceasta înseamnă că o autoritate a administrației publice centrale sau locale este obligată să înființeze, organizeze, reglementeze și să supravegheze serviciul respectiv [203, p. 2].

În Germania, expresia *Daseinsvorsorge* (care poate fi tradusă ca „condiție pentru existență”) a apărut în 1930, are în esență asemănări cu noțiunea franceză de servicii publice, dar nu include noțiunea de servicii sociale, care în Franța sunt incluse în categoria „serviciilor publice administrative” [203, p. 2].

Totuși, indiferent de conceptualizare, autorii Marcou și Wollman optează pentru noțiunea de „servicii publice economice”, în care includ asigurarea cu apă, canalizarea, asigurarea cu energie, transportul public și evacuarea deșeurilor [203, p. 2].

Data fiind complexitatea cerințelor sociale, există și o mare varietate de servicii publice. De aceea, se impune a se face distincție între serviciu public și serviciu de utilitate publică. Distincția între cele două categorii de servicii [67, p. 327], constă în faptul că primul este înființat de o organizație de stat sau a colectivității locale, iar cel de-al doilea de o altă organizație, nestatală (societate comercială, asociație, fundație etc.).

În ceea ce privește clasificarea serviciilor publice, realitatea contemporană ne relevă astăzi o diversitate și o complexitate a organizării și funcționării serviciilor publice, datorate

specificității domeniilor în care se înființează aceste tipuri de organisme sociale, precum și multitudinii cerințelor colectivității. În acest context, serviciile publice pot fi clasificate după următoarele criterii [96, p. 15]:

- *aria de manifestare a interesului ce urmează să fie satisfăcut* (cerința socială formulată la scara întregului teritoriu național, respectiv cea formulată la nivel local, specifică comunei sau orașului);
- *obiectul serviciilor publice organizate*, aceasta desemnând sfera de activitate în care se manifestă serviciul public, în funcție de natura prestației avem: *serviciile publice administrative* și *servicii publice industrial-comerciale*;
- *regulile juridice aplicabile*, acestea desemnând fie un regim administrativ (când serviciile publice sunt organizate și funcționează ca autorități administrative, precum și ca organisme aflate sub autoritatea acestora), fie un regim mixt, de drept privat și de drept administrativ (serviciile publice concesionate în baza unui contract administrativ);
- *agenți prestatori*: organe administrative (ministere, direcții, oficii, servicii desconcentrate, autorități ale administrației publice locale), instituții publice (școli, universități, spitale, Radio-Televiziune), regii (organisme distincte coordonate de autorități publice), companii naționale, instituții publice cu statut social, asociații și fundații (înființate de particulari, desfășoară o activitate de interes public, cu scop nelucrativ).

Astfel, principalul criteriu de cercetare, în conformitate cu obiectivele de cercetare ale acestei lucrări, ar fi *în funcție de aria de realizare*[6, p. 56] */interesul satisfăcut*.

Acest criteriu permite evidențierea:

- serviciilor naționale sau de importanță națională, care sunt organizate la scara întregului teritoriu național;
- serviciilor locale (municipale, orășenești, comunale, sătești).

De asemenea, pentru prezenta lucrare prezintă un interes deosebit clasificarea serviciilor publice *în funcție de agenții prestatori*. Numind acest criteriu „după forma de organizare”, autorul Valentin Prisăcaru evidențiază următorii agenți prestatori:

- Organe ale administrației publice;
- Instituții publice;
- Regii de interes public.

Serviciile publice care funcționează sub forma *organelor administrației publice* constituie o categorie distinctă de servicii publice ce se deosebește de celelalte forme de servicii publice prin faptul că, prin aceste servicii publice statul își exercită suveranitatea sa față de toți membrii

societății. Astfel, servicii ca eliberarea actelor de stare civilă, licențelor, nu pot fi asigurate decât de organe administrative.

Instituțiile publice se deosebesc de organele administrației publice prin aceea că, în timp ce, de regulă, organele administrației publice pot folosi, în scopul realizării sarcinilor lor, dreptul de comandă, de autoritate ce le revine din exercitarea suveranității statului, instituțiile publice nu pot folosi decât în condițiile legii acest drept. Instituțiile publice se mai deosebesc de organele administrației publice prin faptul că, activitatea instituțiilor publice, de regulă, se desfășoară la cerere, iar activitatea organelor administrației publice se desfășoară atât la cerere, cât și din oficiu. În sfârșit, instituțiile publice se deosebesc de organele administrației publice și prin aceea că, de regulă, activitatea organului administrației publice se finalizează prin adoptarea sau emiterea de acte administrative; activitatea instituțiilor publice este mai mult practică și numai în condițiile legii ele pot emite acte administrative - diplome de absolvire a unei forme de învățământ, certificate medicale etc [95, p. 129].

Regiile de interes public, la rândul lor, au unele trăsături distincte ce le deosebesc de celelalte două categorii:

- În timp ce activitatea organelor administrației publice se caracterizează prin adoptarea sau emiterea de acte administrative, a instituțiilor publice, prin aceea că este mai mult o activitate intelectuală, activitatea regiilor autonome de interes public este preponderent economică.
- Mijloacele financiare necesare desfășurării activității organelor administrației publice, în mare măsură, și a instituțiilor publice sunt asigurate prin bugetul administrației centrale de stat și prin bugetele locale, regiile autonome de interes public își asigură mijloacele financiare, în cea mai mare parte, din veniturile încasate pentru produsele fabricate, lucrările executate ori serviciile prestate.
- Spre deosebire de organele administrației publice și de instituțiile publice, care își desfășoară activitatea, de regulă, gratuit, regiile autonome de interes public își desfășoară activitatea, de regulă, contra cost.

În acest sens, un exemplu sugestiv este oferit de autorul român Emanuel Albu, care menționează: „Serviciul public este prestat fie de o autoritate a administrației publice în mod direct (ex. serviciul de eliberare a actelor de identitate, care se prestează de autorități publice în exclusivitate) sau prin intermediul unei persoane juridice organizată de aceasta (ex. furnizarea unor servicii – transport, asigurare cu apă - prin intermediul unor întreprinderi comunale sau municipale), ori prin intermediul unor persoane juridice autorizate de autoritățile administrative

publice (ex. serviciul public de sănătate prestat și de unități medicale particulare, serviciul public și de învățământ prestat de unități particulare etc) [2, p. 32].

La rândul său, autorul Victor Mocanu efectuează o analiză detaliată a serviciilor publice, în funcție de *obiectul de activitate*. În acest sens, pot fi evidențiate următoarele servicii:

1. *Activități legate de învățământ* sunt realizate de autoritățile de specialitate, direcțiile teritoriale de învățământ, inspectoratele școlare, precum și de instituțiile de învățământ universitar, preuniversitar și preșcolar.
2. *Servicii de asistență socială și igienă* care sunt prestate de instituții respective.
3. *Activități în domeniul artelor și culturii* sunt realizate de Ministerul Culturii, teatre, muzee, biblioteci.
4. *Activități economice*, care asigură securitatea economică a țării sunt serviciile prestate de Calea Ferată a Moldovei, Poșta Moldovei, etc [71, p. 71].

Același autor efectuează și o altă clasificare a serviciilor publice, din punct de vedere al raporturilor cu serviciul:

- ◆ *Servicii monopolizate de stat sau de o unitate administrativ-teritorială* (serviciul poștal, telecomunicații, transport de cale ferată).
- ◆ *Servicii pe care administrația publică le exercită în paralel cu persoanele particulare autorizate* (de exemplu, paralel cu instituțiile de învățământ, medicale de stat activează și instituții de învățământ, medico-sanitare private).
- ◆ *Serviciile publice exercitate de persoane private autorizate sub supravegherea unei autorități a administrației publice* [71, p. 72]. (transportul cu maxi-taxi în municipiul Chișinău).

Autorul Ioan Alexandru evidențiază și o altă modalitate de clasificare a serviciilor, referindu-se la *serviciile publice interne și cele extrateritoriale* [5, p 116]. Majoritatea serviciilor sunt prestate în limitele teritoriului geografic al statului, dar sunt unele care se prelungesc în exterior (în ambasadale Republicii Moldova). Serviciile extrateritoriale sunt servicii specifice, care, de regulă, reprezintă competența exclusivă a autorităților publice centrale, sunt prestate de organisme administrative specializate și sunt reglementate conform unui regim juridic special, ce ține de reglementările internaționale.

În fine, unul din cele mai importante criterii de clasificare a serviciilor publice este cel în funcție de natura lor juridică. În acest sens, toți autorii evidențiază *serviciile publice administrative și serviciile publice industriale și comerciale*. Potrivit autoarei Alina Profiroiu, cea mai importantă deosebire este cea dintre serviciile publice administrative (sub formă de instituții și stabilimente publice, structuri administrative proprii autorităților publice) care sunt

supuse regulilor de drept public, atât în ceea ce privește organizarea lor, cât și referitor la raporturile acestora cu utilizatorii, și serviciile publice industriale și comerciale (sub forma regiilor și societăților comerciale) ce sunt supuse dreptului public în planul organizării lor, dar și regulilor de drept privat în ceea ce privește raporturile cu utilizatorii. Din punct de vedere al modului de finanțare, serviciile publice industriale și comerciale își acoperă cheltuielile din taxele plătite de beneficiari, în timp ce sursele de finanțare ale serviciilor administrative provin de la bugetul central, respectiv de la bugetele locale [96, p. 15].

Alte criterii suplimentare de delimitare ar putea fi:

- Dacă activitatea este comparabilă cu aceea a întreprinderii private suntem în prezența serviciului public comercial (activitatea de transport), în caz contrar suntem în prezența unui serviciu public administrativ.
- Dacă regulile de organizare și funcționare sunt derogatorii de la dreptul civil, atunci este vorba de un serviciu public administrativ, în caz contrar fiind vorba de un serviciu public comercial [129, p. 52].

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

- domeniul de salubritate, distribuția apei, canalizare;
- domeniul energiei, distribuția electricității, distribuția gazului;
- domeniul comunicațiilor, transporturi publice interne și interurbane.

Sunt, în principiu, *servicii publice administrative*:

- serviciile cu caracter exclusiv administrativ pe care autoritățile publice nu le pot încredința altor persoane (protecția civilă, autoritatea tutelară, starea civilă, licențierea transportului);
- servicii în materie de igienă;
- servicii în domeniul educației: școli, licee, grădinițe, creșe;
- servicii culturale și sportive;
- servicii de asistență și ajutor social [96, p. 16].

În plus, unii autori mai menționează și serviciile socio-culturale (sub forma serviciilor de educație) școli, licee, grădinițe, creșe, protecție socială, în materie de igienă, serviciile de întreținere a drumurilor, starea civilă, urbanism etc [64, p. 103].

La rândul lor, autorii Anton Parlăgi și Cristian Ifimoaie efectuează o clasificare a serviciilor publice locale, pornind de la prevederile legislației române. Parțial, această clasificare poate fi aplicată și sistemului nostru de organizare și funcționare a serviciilor publice, după cum urmează [87, p. 5-6]:

1. *Servicii publice cu caracter statal*

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

2. *Servicii publice edilitare*

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

3. *Servicii publice comerciale*

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

4. *Servicii publice pentru activități culturale*

Finalizând cu această clasificare, menționăm că suntem total de acord cu tipologia serviciilor publice mai sus indicată, dar am dori să ne oprim în special asupra *serviciilor publice comerciale*, și anume asupra *amenajării și funcționării cimitirelor*, dat fiind faptul, că în Republica Moldova, rolul administrației publice locale în acest serviciu public specific este perceput diferit. De exemplu, în Regulamentul cu privire la cimitire, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1072 din 22.10.1998, se specifică „În Republica Moldova cimitirele se află în subordinea administrației publice locale”, iar în art. 14 al Legii Republicii Moldova nr. 125 din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie se menționează: „Părțile componente locale ale cultelor religioase pot avea și întreține, de sine stătător sau în comun, cimitire pentru credincioșii lor”. Observăm astfel un conflict de competențe, conform căruia unul și același serviciu este responsabilitatea și a administrației publice locale, și a cultelor religioase.

În literatura de specialitate se întâlnește și denumirea „servicii publice sociale” [129, p. 54]. Această denumire a fost utilizată inițial pentru a distinge serviciile publice care aveau ca obiect social unic domeniul educației: creșe, grădinițe, tabere școlare etc. Deși este evident că

obiectul unor asemenea servicii are caracter social, totuși trebuie luate în considerare și celelalte două criterii și anume, modul de finanțare și modul de funcționare.

Din punctul de vedere al administrației publice locale trebuie precizat că există servicii cu caracter exclusiv administrativ, pe care autoritățile publice nu le pot încredința altor persoane (starea civilă, autorizarea construcțiilor sau licențierea transportului), precum și servicii care pot fi delegate altor persoane (salubritatea, iluminatul stradal etc.)

În sfârșit, serviciile publice se mai pot clasifica și după importanța socială: în *servicii publice vitale* (alimentare cu apă canalizare, distribuție de energie electrică, salubritate) sau *servicii publice facultative* (amenajarea de parcuri, centre de informare etc.) [129, p. 54]

Concluzionând, putem menționa că serviciile publice sunt rezultatul așteptat al activității administrației publice. Aceasta pentru că administrația publică e percepută astăzi ca un prestator, și nu ca o putere birocratică, iar cetățeanul e perceput ca un utilizator, și nu ca un administrat. Din acest motiv, misiunea prestatoare a administrației publice devine primordială. Astfel, un serviciu public nu poate fi înființat și gestionat decât de o autoritate a administrației publice. Totodată, dată fiind diversitatea serviciilor publice, literatura de specialitate și cadrul normativ au elaborat diverse criterii de clasificare a acestora.

2.2. Principii de organizare și funcționare a serviciilor publice

Cuvântul principiu provine de la latinescul „principium” și înseamnă început, obârșie, element fundamental [79, p.126]. Autoritățile administrației publice pot înființa servicii publice în condițiile legii, în orice domeniu de activitate, cu condiția de a respecta unele principii derivate din însuși sistemul democratic al autoguvernării locale [129, p. 37].

1. Principiul eficacității și eficienței. Acest principiu a evoluat mult în decursul istoriei. Astfel, inițial s-a considerat că organizațiile care prestează servicii publice realizează activități non-profit. În acest context, organizațiile publice erau apreciate ca fiind eficiente în măsura în care asigurau servirea publicului, spre deosebire de organizațiile private, care își probau eficiența prin mărimea profitului [80, p. 96].

În prezent, acest principiu este impus de faptul că toate cheltuielile necesare se suportă din bugetul local, adică din taxele și impozitele cetățenilor. Ca atare, administrația are obligația de a găsi cel mai bun raport între costuri și cantitatea/calitatea serviciilor prestate cetățenilor. Acest principiu trebuie avut în vedere ori de câte ori se stabilesc capitolele de cheltuieli bugetare necesare funcționării serviciilor publice.

Considerăm importantă studierea acestui principiu și reieșind din rezultatele cercetărilor de peste hotare. În acest sens, doctrina americană abordează problematica eficienței serviciilor

publice din punct de vedere a două abordări, ambele cu fundamentare economică. Astfel, potrivit primeia, se raționează că unele servicii din zonele urbane, care sunt în esență necompetitive datorită monopolului, oferă puține stimulente în vederea sporirii eficienței [175, p. 423]. Potrivit celei de a doua abordări, costul furnizării serviciilor publice urmează inevitabil să crească, în timp ce productivitatea rămâne mai mult sau mai puțin constantă [175, p. 423]. Ambele abordări, elaborate la sfârșitul anilor 70 ai secolului trecut, le considerăm pe deplin aplicabile statului nostru la etapa actuală.

Totodată, s-a identificat că „în majoritatea țărilor tarifele achitate de utilizatori sunt joase în comparație cu costurile de furnizare. Această situație impune injectarea de bani publici în sistem, încurajând menținerea situației existente în serviciile publice, și, în ultimă instanță ineficiența” [167, p. 263]

Potrivit unor autori autohtoni, însă, eficiența presupune satisfacerea cât mai completă a nevoilor cetățeanului, astfel că, practic, cheltuielile prevăzute în bugetul local sunt aproape întotdeauna depășite. Este însă preferabil să fie satisfăcut interesul public, chiar dacă administrația va face datorii, întrucât scopul de a fi al administrației este tocmai asigurarea tuturor condițiilor pentru desfășurarea normală a vieții publice.

2. *Principiul echității* prestărilor de servicii se impune în virtutea faptului că toți cetățenii se bucură de aceleași drepturi și, ca atare, trebuie să beneficieze în aceeași măsură de serviciile publice. E de neconceput o administrație publică prin care unele categorii de cetățeni să primească mai multă apă, sau mai multă căldură, sau gaze, în detrimentul altora. Desigur că în practică apar asemenea discrepanțe, dar acestea provin din rețelele tehnice sau organizatorice, nu din principiile administrației [87, p. 18].

Potrivit doctrinei străine, în cazul serviciilor publice, „nimeni nu trebuie să fie dezavantajat de locul unde trăiește și toată lumea trebuie să aibă acces la asemenea servicii ca asigurarea cu apă, salubritatea, asigurarea cu energie” [143, p. 241].

Principiul echității trebuie să acționeze și în ceea ce îi privește pe furnizori și beneficiari în sensul că tuturor li se aplică aceleași reguli. În sfârșit, pentru aplicarea deplină a principiului echității administrația trebuie să recurgă sistematic la concurență și să asigure transparența pentru furnizorii acestor servicii publice.

Potrivit autorului Iordan Nicola, acest principiu trebuie să fie perceput din două puncte de vedere:

a) în primul rând, atunci când majoritatea acestor servicii sunt prestate de către organizațiile publice, de regulă, în mod gratuit, fără plată;

b) în al doilea rând, atunci când serviciile publice se prestează mod oneros, beneficiarii lor plătesc aceleași tarife, fără nici un fel de discriminare [80, p. 98].

Din prima categorie fac parte serviciile publice din învățământul de stat, cultură, asistență socială etc., oferite în mod nemijlocit utilizatorilor, precum și o gamă de prestații de ordin general. Aceste servicii sunt furnizate consumatorilor în mod gratuit, finanțarea lor fiind asigurată de la bugetul de stat sau de la bugetele locale și având o destinație colectivă, iar ca obiectiv principal, satisfacerea nevoilor generale ale membrilor societății.

Referitor la cel de-al doilea aspect specific serviciilor publice, relevăm că, pentru serviciile publice prestate în mod oneros, consumatorii plătesc aceleași tarife (ex. gospodăria comunală, eliberarea pașapoartelor, buletinelor de identitate etc.), indiferent de situația materială, calitatea serviciilor etc., spre deosebire de serviciile comerciale, prestate în cadrul concurențial, situație în care clienții pot să aleagă între servicii de calitate diferită (ex. serviciile de alimentație publică, transporturi, etc.), în funcție de posibilitățile lor financiare.

Putem observa că acest principiu este nu doar recunoscut în literatura autohtonă și străină de specialitate, dar și legiferat în unele state. De exemplu, potrivit Codului Serviciilor Publice, în vigoare în statul american Pennsylvania “Tarifele percepute de municipalitate trebuie să fie corecte, rezonabile și nediscriminatorii” [138, p. 883].

3. *Principiul descentralizării serviciilor publice.* Autorii străini consideră că descentralizarea sporește eficiența serviciilor publice, pe motiv că administrația publică locală e capabilă să asigure servicii publice mai bune – datorită proximității și unor avantaje informaționale [187, p. 388].

În Republica Moldova, principiul descentralizării, prevăzut atât de Constituție, cât și de Legea privind administrația publică locală, se manifestă, practic, prin deplasarea serviciilor publice de la „centru” către comunitățile locale.

Acest lucru este numit „descentralizare tehnică” în literatura de specialitate. Descentralizarea tehnică se realizează prin acordarea unei anumite autonomii unui serviciu public, conferindu-i acestuia personalitate juridică. În general, descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice, înzestrate cu personalitate juridică, bazate pe proprietatea privată, fie a statului, fie a persoanelor fizice sau a unor persoane juridice. În măsura în care aceste standarde nu sunt realizate de serviciile exterioare ale administrației publice centrale, nu ne aflăm în prezența descentralizării acestor servicii, ci a desconcentrării acestora [24, p. 51].

Totuși, deși Constituția prevede principiul descentralizării serviciilor publice [23, art. 109], Legea privind descentralizarea administrativă nu identifică esența și conținutul acestora,

făcând în acest sens o singură referire: „Guvernul, ministerele și alte autorități administrative centrale stabilesc standarde de cost și de calitate pentru prestarea serviciilor publice”[60, art. 10 al. (2)].

Plecând de la scopul organizării serviciilor publice și anume satisfacerea unor interese generale ale comunității, rezultă că descentralizarea va trebui să țină cont, în primul rând, de acest scop și, în ultimul rând, de organizarea administrativ-teritorială. Ideea contrară este falimentară pentru că sacrifică interesele cetățenilor de dragul autonomiei locale.

În strânsă legătură cu acest principiu este și principiul *subsidiarității*, statuat în art. 4 al Cartei Europene privind exercițiul autonom al puterii locale [17, art. 4], care subliniază necesitatea atribuirii oricărei obligații publice celui mai scăzut nivel de autoritate posibil, situat cel mai apropiat de cetățean, care are capacitatea să si-o asume în mod efectiv și eficient.

Aplicarea principiului descentralizării trebuie să țină cont de elementele particulare ale fiecărei administrații locale, cum sunt: dimensiunile acesteia, resursele umane, capacitatea limitată de finanțare, riscurile legate de mediu etc. Deci, descentralizarea serviciilor publice trebuie să țină cont atât de gradul de specializare al acestora, cât și de necesitatea continuităților. Astfel, oricât ar dori să descentralizeze un serviciu public administrația locală nu va putea realiza, practic, acest deziderat în lipsa specialiștilor necesari serviciului respectiv (este de neconceput ca o comună să-și înființeze spital fără medici, școală fără profesori etc) [129, p. 58].

4. *Principiul continuității*. Prevede că există unele servicii publice care prin natura interesului public asigurat nu pot fi întrerupte fără a pune în pericol însăși viața publică (asigurarea cu apă, căldură, energie electrică). Aceste servicii vitale pentru orice comunitate umană impun prestarea lor în regim de continuitate, adică în permanență.

În acest sens se pronunță și autorul Iordan Nicola, care menționează: „Întrucât serviciul public prin definiție are menirea de a răspunde unei nevoi de interes general, iar satisfacerea interesului general nu poate fi discontinuă, întreruperea putând cauza grave tulburări în viața statală sau a colectivităților locale, el se fundamentează pe principiul continuității. Așadar, serviciile publice de interes național sau local, nu se înființează pentru a răspunde unor nevoi trecătoare ale cetățenilor, ci dimpotrivă, în scopul de a răspunde unor nevoi cu caracter permanent. Înființând un serviciu public, autoritățile publice recunosc existența unei anumite nevoi sociale și acceptă să asigure pe viitor satisfacerea ei, pe considerentul că aceasta prezintă un caracter imperios necesar în plan național sau local, după caz. În consecință, este de neconceput ca serviciul public să funcționeze cu întrerupere, trebuind să funcționeze în mod continuu” [80, p. 94].

Regula continuității serviciului public determină responsabilitatea administrației față de modul în care este respectată. De aceea, administrația are obligația de a prevedea mijloace de intervenție, de a face stocuri de materii prime și energie, de a pregăti forme alternative de satisfacere a nevoilor comunității în cazuri excepționale.

5. *Principiul adaptării serviciului public la nevoia socială.* Plecând de la premisa că nevoia socială crește în permanență cantitativ și calitativ, ajungem la concluzia că orice serviciu public trebuie să se adapteze acestor cerințe. Adaptarea serviciului public la nevoile beneficiarilor se stabilește prin însuși „Statutul de organizare și funcționare al prestatorului de servicii”: regie, societate comercială, instituție publică fără personalitate juridică etc. Specific pentru înființarea oricărui serviciu public este faptul că statutul său este fixat de o autoritate a administrației publice, că dezvoltarea sau restrângerea serviciului public se hotărăște de către administrație, ca și transferul sau chiar încetarea lui. Ca atare, putem spune că serviciile publice create de administrație rămân sub autoritatea acesteia, indiferent de modul de organizare și funcționare.

O problemă deosebită se pune în legătură cu acele persoane juridice care nu se află sub autoritatea administrației locale, dar care au în obiectul lor de activitate prestări de servicii. În acest caz, indiferent de forma în care se prestează serviciul public (concesiune, gestiune directă, etc.), esențiale sunt condițiile contractuale. În acest caz, administrația este cea care trebuie să prevadă prin contract condiții obligatorii pentru prestator, precum și posibilitatea adaptabilității serviciului la nevoia socială. În cazul acestor contracte administrative ne găsim în situația specială a regulilor de drept public, întrucât administrația răspunde la comanda socială, indiferent cui a delegat gestiunea serviciului public. Clauzele obligatorii în sarcina prestatorului de servicii nu încalcă, așadar, principiul libertății de voință a părților contractante, ci exprimă, în termenii dreptului public, atributul administrației ca reprezentantă a cetățenilor, calitatea de autoritate publică.

În strânsă legătură cu acest principiu este și necesitatea modernizării serviciilor publice. Astfel, potrivit autoarei Alina Profiroiu, „Necesitatea modernizării serviciilor publice provine din faptul, că, la ora actuală, acestea sunt supuse din ce în ce mai mult concurenței, iar unele din rezultatele lor sunt criticabile”[96, p. 23].

6. *Principiul cuantificării serviciului public.* Necesitatea cuantificării serviciului public este determinată sub dublu aspect:

- a) în primul rând, cuantificarea permite aprecierea corectă a modului în care serviciul public satisface necesitățile beneficiarilor. Evident este însă faptul că utilizatorii serviciilor trebuie să fie suficient de motivați ca să ofere feedback asupra performanțelor înregistrate în

furnizarea serviciilor [147, p. 257]. Prin cuantificare se face evaluarea rapidă a activității serviciului. Astfel, există necesitatea de a verifica performanțele serviciilor publice cu scopul de a nu admite pierderea controlului asupra-i de către organizațiile prestatoare [162, p. 355]. Referitor la evaluarea unor servicii publice, considerăm originală experiența Marii Britanii, în care, în opoziție cu tradiționalele forme de inspecție a serviciilor publice, se încearcă să se evalueze capacitatea organizației prestatoare ca un tot întreg – practică întâlnită în Anglia, Scoția și Țara Galilor [180, p. 34].

- b) în al doilea rând, prin cuantificare se asigură principiul echității sociale și transparența față de cetățeni și organizațiile neguvernamentale, care pot astfel controla modul în care se desfășoară activitatea serviciile publice [88, p. 19].

O viziune nouă asupra problemei principiilor de organizare și funcționare o expune autoarea Alina Profiroi, inspirându-se din Carta franceză a serviciilor publice. Potrivit acestei autoare, principiile respective pot fi grupate în două categorii [96, p. 20]:

A. Principiile fundamentale ale serviciilor publice, care includ:

- *Principiul egalității*, care instituie obligativitatea de a nu se face nici o diferență între utilizatori în ceea ce privește accesul la serviciile publice, cât și în ceea ce privește serviciul oferit în sine. Însă, această egalitate a drepturilor nu trebuie să însemne uniformitatea prestației. Principiul de egalitate a accesului și tratamentului nu interzice diferențierea modului de furnizare a serviciului public cu scopul de a lupta contra inegalităților economice și sociale. Prestațiile pot fi diferențiate în timp și spațiu și trebuie să fie în funcție de diversitatea situațiilor utilizatorilor.
- *Principiul neutralității*, care presupune funcționarea serviciului public cu scopul satisfacerii nevoilor sociale, și nu cu cel al satisfacerii unor interese particulare sau în detrimentul altora.
- *Principiul continuității*, care prevede impunerea permanenței serviciilor esențiale pentru viața socială.

B. Principiile de acțiune a serviciilor publice, care includ:

- *Principiul transparenței și responsabilității*, care prevede că toți utilizatorii dispun de dreptul de informare asupra acțiunii serviciilor publice și acestea au obligația de a informa utilizatorii într-o manieră sistematică. Transparența trebuie concepută ca o condiție a dialogului și concertării, dar și ca un instrument de control al acțiunii serviciilor publice de către utilizatori. Potrivit cercetătorilor români, „Este foarte dificil dacă nu imposibil pentru beneficiarii serviciilor publice gestionate să evalueze performanța acestor servicii și, eventual, să se implice în vederea unei mai bune administrări a acestora, atâta vreme cât nu au acces la informații minimale despre furnizarea lor [63, p. 15]. În ceea ce privește

responsabilitatea administrației, potrivit opiniilor expuse în literatura de specialitate, „Succesul prestării serviciilor depinde de faptul dacă instituțiile care furnizează servicii publice sunt responsabile în fața cetățenilor” [143, p. 263].

- *Principiul simplificării și accesibilității*, care prevede existența unor proceduri și texte clare și ușor de înțeles. Efortul de simplificare și transparență administrativă reprezintă un levier esențial al relației serviciilor publice cu utilizatorii. Serviciile publice trebuie, de asemenea, să fie accesibile în ceea ce privește implantarea lor geografică, în special în zonele rurale și în cartierele cu probleme. În sfârșit, fiecare serviciu public ar trebui, în mod progresiv, să încerce să-și facă cunoscute, în mod clar, obiectivele sale și să-și creeze indicatori care măsoară calitatea și satisfacerea nevoilor utilizatorilor.
- *Principiul participării și adaptării*, potrivit căruia cei ce lucrează în cadrul serviciului public, precum și utilizatorii trebuie să găsească căi pentru a coopera mai activ pentru îmbunătățirea acestuia.
- *Principiul încrederii și fiabilității*. Utilizatorul are dreptul la apărare juridică și la fiabilitate în relațiile sale cu administrația și serviciile publice. Aceasta înseamnă că statul trebuie stabilească clar modalitățile și condițiile de funcționare a serviciilor publice, regulile trebuie să fie stabile; în caz de schimbări, noile reguli trebuie să fie aplicate urmând modalități ce permit utilizatorului să li se adapteze în cele mai bune condiții [96, p. 20].

În fine, considerăm necesar de a atrage atenție și standardelor europene în domeniul principiilor de organizare și funcționare a serviciilor publice, care sunt prevăzute în „Principiile Directoare ale serviciilor publice locale în Europa”, și care includ patru categorii a principiilor de organizare [94]:

- *„Serviciile publice locale și interesul public”*. Această recomandare prevede că serviciile publice locale reprezintă unele din cele mai concrete moduri de expresie a autonomiei colectivităților locale și unul din mijloacele puternice ale autorităților publice pentru a satisface interesul general.
- *„Mai multă libertate utilizatorilor”*. Această recomandare poate fi interpretată în sensul, că autoritățile publice trebuie să organizeze astfel serviciile publice, încât să permită utilizatorilor de a alege între variantele de servicii publice, sau între varietatea serviciilor publice, sau chiar între furnizorii serviciilor publice.
- *„Mai mult respect pentru utilizatori”*. Presupune stabilirea unor reguli clare, utilizarea limbajului inteligibil pentru utilizatori. Relațiile între cetățeni și angajații serviciilor trebuie constituite astfel, încât să minimizeze inconveniențele și costurile suportate de utilizatori. Personalul trebuie instruit în sensul cunoașterii drepturilor utilizatorilor.

- „*Servicii publice moderne și gestionate eficient*”. Autoritățile publice trebuie să încurajeze participarea utilizatorilor sau a reprezentanților lor la gestionarea serviciilor publice, precum și activitățile de voluntariat în domeniu. Potrivit experienței unor state aflate în proces de dezvoltare (de ex., în India, unde participarea a fost implementată prin intermediul comitetelor de utilizatori), participarea cetățenească urmează a fi promovată pentru a îmbunătăți calitatea, receptivitatea, și disponibilitatea serviciilor publice [173, p. 207]. Totodată, potrivit acestui principiu, serviciile publice trebuie evaluate periodic.

Concluzionând, activitatea de organizare și funcționare a serviciilor publice nu poate fi una dezorganizată sau haotică. Astfel, la înființarea unui nou serviciu public, autoritățile publice locale trebuie să țină cont de lege, de procedură, dar și de anumite principii care au fost adoptate de specialiștii în domeniu, sau care sunt prevăzute de standardele internaționale. În special, sunt demne de menționat principiile continuității, adaptabilității, descentralizării, eficienței și echității. De asemenea, realizarea cu succes a rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice nu depinde doar de măsura în care aceasta ține cont de aceste principii, dar și de modul în care administrația publică îmbină aceste principii și depășește discrepanțele dintre acestea în activitatea sa.

2.3. Modalități de gestiune a serviciilor publice

Denumirea serviciilor publice este reglementată de legislația fiecărei țări. Astfel în unele state din Europa Centrală și de Est serviciile publice prezintă denumiri diferite, de exemplu: agenții, institute, administrații, secții, oficii, etc. Deși au denumiri diferite structurile prestatoare de servicii publice au ca caracteristică comună satisfacerea nevoilor publice” [31, p. 130]. Totuși, pe lângă problema creării și organizării acestor organisme sociale, în decursul timpului a apărut și problema gestionării serviciilor publice.

Potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, un serviciu public poate fi gestionat sub trei forme:

1. *Gestiunea directă* – reprezentată în acele situații în care colectivitatea locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea înseși serviciul public sau îl transferă unei instituții aflate în subordinea sa.
2. *Gestiunea delegată* – reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă a unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat. În acest sens, un serviciu public poate fi concesionat, etc.

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

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

A. Gestionarea de către stat. Sistemul cel mai vechi este acela al „regiei de stat”, care preia o serie de servicii publice esențiale, în cadrul ministerelor. Procedul are un caracter centralizator și are limitele inerente acestui tip de organizare administrativă. Pentru a se evita blocarea unui asemenea sistem pus în funcțiune, mai ales într-un stat intervenționist, se recurge la desconcentrare în cadrul circumscripțiilor administrative, prin crearea unor servicii desconcentrate la nivel teritorial.

B. Gestionarea de către colectivitățile locale. Colectivitățile locale doresc să li se încredințeze gestiunea a numeroase servicii publice în baza unei descentralizări teritoriale, ce constă în transferul unor competențe de la nivelul central către colectivitățile locale:

- în multe cazuri, această gestiune este obligatorie (cazul *serviciilor cu caracter administrativ* care nu pot fi delegate unor persoane private: comunele trebuie să asigure serviciile de stare civilă, etc.);
- în alte situații, însă, asumarea gestiunii este lăsată la aprecierea autorităților locale, competența lor este determinată prin lege.

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

Gestiunea directă prezintă următoarele caracteristici:

- Autoritatea locală ia în responsabilitatea sa organizarea și funcționarea unui serviciu public;
- Funcționarea și organizarea serviciului este determinată de deciziile organului deliberativ și a celui executiv al colectivității.
- Bugetul colectivității care conține și veniturile obținute din prestarea serviciilor oferă mijloace pentru realizarea serviciilor;
- Personalul serviciului este recrutat dintre funcționarii colectivității;
- Bunurile serviciului aparțin domeniului public și privat al colectivității [31, p. 131].

Vor fi gestionate în mod direct de către administrația publică acele servicii publice care nu pot fi încredințate particularilor, dat fiind interesul deosebit pe care acestea îl apără și promovează [123, p. 112].

În cadrul gestiunii directe, autoritățile administrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, gestionarea, administrarea, exploatarea și funcționarea serviciului [77, p. 27]. Fiecare serviciu public constituit și exploatat în regim de gestiune directă își desfășoară activitatea în baza unui regulament de organizare și funcționare, elaborat și aprobat de autoritatea administrației publice locale, în conformitate cu prevederile regulamentului-tip elaborat și aprobat de autoritatea publică centrală de specialitate.

2. Gestiunea delegată. Administrația poate încredința gestiunea unui serviciu public unei persoane particulare, fizice sau juridice. Acest procedeu mai poate fi numit „concesionare”. Potrivit doctrinei franceze, „concesiunea reprezintă acel sistem în care puterea publică (locală sau națională) concede unei întreprinderi (private sau publice) responsabilitatea de a produce și de distribui servicii colective locale” [207, p. 14].

În ceea ce privește teoria și practica din Republica Moldova, în cazul gestiunii indirecte (delegate) sau concesionării, autoritatea locală, care a creat serviciul public, decide să încredințeze gestiunea acestuia unei persoane publice sau private distinctă din punct de vedere juridic. Potrivit Legii Republicii Moldova cu privire la concesiuni din 13 aprilie 1995, concesiunea este un contract prin care statul cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a presta servicii publice, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială [54, art. 1]. De concesionare sunt pasibile atât serviciile publice în întregime, cât și obiectivele aparte ale acestora [43, pct. 9].

Potrivit autorului Victor Mocanu, în cazul modalității concesionate de gestiune autoritatea administrației publice care concesionează serviciul public poate obține unele avantaje, deoarece:

- definește ea însăși conținutul serviciului public;
- nu asigură nimic din execuția materială a serviciului, controlând totuși modul în care se desfășoară activitatea;
- nu finanțează investițiile necesare funcționării serviciului, ele sunt suportate de concesionar;
- concesionarul plătește o redevență [71, p. 99].

Deci, nu doar serviciile publice de gospodărie comunală pot fi transmise în concesiune. Acest lucru e adevărat și în cazul serviciilor de transport al pasagerilor, de exemplu. De

asemenea, autoritățile publice locale pot concesiona patrimoniul public agenților privați pentru ca aceștia din urmă să presteze unele servicii publice. De exemplu, prin concesionarea caselor de deservire socială autoritățile publice locale pot obține mai multe beneficii: 1) Se micșorează alocațiile financiare pentru întreținere, care niciodată nu sunt suficiente; aceste cheltuieli sunt suportate de concesionar; 2) concesionarul se obligă să presteze populației un serviciu public; 3) concesionarul achită taxe în bugetul local; 4) acest serviciu stimulează crearea de noi locuri de muncă [35, p. 203].

Mult mai importantă pare problema concesionării din punctul de vedere al utilizatorilor serviciilor publice. În această ordine de idei, autorul Tudor Deliu afirmă: „Astăzi pe cetățean nu-l prea interesează cine prestează serviciul, principalul e ca el să existe. De aceea administrația locală trebuie să asigure furnizarea serviciilor publice lăsându-le altora producerea acestora” [25, p. 16].

Astfel, în cazul *gestiunii concesionate (indirecte)*, statul recurge frecvent la această modalitate pentru a transfera prin contract gestiunea unor servicii publice sau pentru a obține realizarea unei activități publice de către un particular, cu care încheia un contract de concesionare. Cu această ocazie au apărut unele cazuri de abateri, favorizate de lipsa de transparență și insuficiența controlului de legalitate. Din aceste considerente legiuitorul a instituit „o obligație de concurență perfectă”, obligând delegarea gestiunii serviciilor publice (concesionarea) numai prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Putem observa că la nivel internațional, tenderul competitiv prin intermediul licitației e o practică obișnuită, în vederea stimulării concurenței [133, p. 167].

A. Obligația de concurență. Delegările de servicii publice se fac pe baza unei publicități efectuate de către autoritatea care delegă, ceea ce permite prezentarea mai multor oferte concurente. Delegările trebuie să aibă o durată limitată, astfel încât să nu se instituie o formă de monopol asupra activităților de servicii publice. În mod frecvent, trebuie să se recurgă la punerea în concurență a ofertanților și nu trebuie să se favorizeze prelungirea tacită a delegărilor, chiar dacă, din motive de interes general sau din motive ce au în vedere buna executare a serviciilor publice, prelungirea ar fi binevenită.

B. Obligația de transparență. Anunțul de licitație trebuie să se facă într-o publicație specializată în anunțuri și într-o publicație de specialitate din sectorul respectiv. Anunțul trebuie să apară cu o perioadă determinată de timp înainte de data licitației. Prestațiile solicitate trebuie să fie adresate candidaților, în aceleași condiții, inclusiv cu condițiile de tarificare a serviciilor efectuate. În același timp, legea prevede obligația de a pune la dispoziția publicului documentele privitoare la exploatarea acestor servicii.

C. Conținutul convențiilor de delegare. În convenții trebuie să figureze condițiile de efectuare și de remunerare a serviciilor. Acestea trebuie să prevadă durata valabilității lor, care depinde de durata de amortizare a investițiilor făcute. De asemenea, convențiile trebuie să includă clauze care să excludă efectuarea de către cei care primesc delegarea, a altor activități în afara celor delegate. Nivelul veniturilor și al redevențelor trebuie și el menționat în contract [208, p. 98].

În literatura de specialitate se întâlnește și noțiunea de „moduri de gestiune locală”. Având în vedere diversificarea activităților colectivităților locale, prevederile legale și practica administrativă se poate vorbi de trei moduri principale de gestiune locală: gestiunea directă, gestiunea delegată și parteneriatul [88, p. 89].

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

1. *delegarea unilaterală;*
2. *delegarea contractuală.*

1. Delegarea unilaterală are următoarele caracteristici:

- serviciul public este prestat de un organism public, persoană juridică, autonom financiar, cu un propriu buget și proprii organe de conducere (consiliul de administrație și director), numite de consiliul local, care pot întocmi acte juridice și încheia contracte;
- organismul public gestionează doar serviciul care i-a fost încredințat de colectivitate;
- controlul gestiunii serviciului este realizat de colectivitate.

2. Delegarea contractuală are următoarele caracteristici:

- gestiunea serviciului public este încredințată de autoritatea locală - pe baza de contract - unei persoane distincte.
- contractul administrativ între autoritatea și persoana delegată este însoțit de un caiet de sarcini în care sunt definite drepturile și obligațiile părților cu scopul de a asigura o funcționare a serviciului potrivit principiilor generale ale serviciilor publice [31, p. 131].

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

gestiune directă; în cazul distribuției apei potabile, în jur de 20% dintre micile comune și 20% dintre marile comune au avantajul unei gestiuni directe; restul de 80% au optat pentru delegarea acestui serviciu [101, p. 17].

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

Principalul act normativ ce reglementează problematica acestuia este Legea nr.179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Respectiva lege definește parteneriatul public-privat ca fiind un „Contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile” [56, art. 1]. Totodată, legea stipulează și că „Obiect al parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, *serviciu public*, cu excepția celor interzise expres de lege” [56, art. 17, al. (2)]

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

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

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

Deci, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze obiectul parteneriatului public-privat, fără acordul partenerului public”. Întrebarea logică care apare în acest sens este: ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect *cu* acordul partenerului public?” [107, p. 21] Din prevederile legii, așa se creează impresia. Iar acesta poate duce la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, ceea ce de obicei este în detrimentul interesului general.

De asemenea, parteneriatul public-privat nu se poate încheia fără un studiu de fezabilitate, și fără organizarea unui concurs de selectare a operatorului privat. Aceste prevederi sunt clare și nu ridică semne de întrebare. De asemenea, cu câștigătorul concursului se va încheia un contract de parteneriat public privat, cerințele față de conținutul căruia de asemenea sunt strict reglementate prin lege.

Avem rezerve numai referitor la un aspect al acestei probleme. Astfel, potrivit legii: „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, *inclusiv recuperarea venitului ratat*. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează *de la bugetul partenerului public*.” Aceasta înseamnă că în cazul unor decizii ale administrației considerate neadecvate de către partenerul privat, acesta poate obține compensarea cheltuielilor din bani publici.

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

Totuși, prestarea serviciilor publice prin intermediul structurilor private rămâne oricum o alternativă viabilă. Odată cu dezvoltarea societății sporește necesitatea în noi și diverse servicii publice cu caracter flexibil ce pot fi prestate în mod operativ. În aceste condiții statul și instituțiile sale nefiind în stare să satisfacă cerințele crescânde au văzut nevoite să încredințeze unele servicii publice către persoane private. Astfel, a apărut ideea prestării unui serviciu de interes general prin intermediul unei firme private. De exemplu, autoritățile publice locale pot concesiona patrimoniul public agenților privați pentru prestarea unor servicii publice. În acest sens, „există, bineînțeles, ideea, că sectorul privat este mai eficient decât cel public datorită disciplinei și competitivității” [157, p. 288]. În această ordine de idei, pare oportun să studiem și problema privatizării în general a serviciilor publice.

Practica a demonstrat că privatizarea este binevenită în așa domenii ca telecomunicațiile, distribuția de energie, transportul, dar mai dificilă în cazul învățământului, al sănătății. Chiar dacă unele servicii sunt administrate de societăți private activitatea acestora comportă unele particularități printre care este de subliniat menținerea controlului autorității publice asupra prestării serviciului public creat [31, p. 132].

Totuși, ne exprimăm anumite rezerve față de privatizarea totală a unor servicii publice, dacă nu chiar a tuturor, considerând că concesiunea este alternativa cea mai viabilă în cazul imposibilității unei gestiuni directe. Astfel, în literatura de specialitate, inclusiv din țările unde practica privatizării este una obișnuită, se indică următoarele motive de acceptare cu rezerve a privatizării: autoritățile publice manifestă firesc nedorința de a delega controlul asupra unui serviciu public, din motivul că ele nu vor fi nicicând capabile să transfere și responsabilitatea deplină pentru ele sectorului privat. Dacă un aranjament referitor la privatizare eșuează în satisfacerea așteptărilor publicului, cetățenii vor înainta mai curând proteste autorităților publice decât contractorului privat [171, p. 91].

Un alt motiv de preocupare constă în conceptele de deschidere și transparență în practica serviciilor publice. Astfel, autoritățile publice se supun unor nenumărate prevederi legale referitoare la transparență, care se referă atât la transparența ședințelor, cât și a documentelor. Pe de altă parte, atunci când o firmă privată își asumă dreptul de operare sau de proprietate, practicile de activitate nu vor fi întotdeauna comunicate publicului larg [171, p. 92].

Totodată, există temeri că privatizarea unor servicii în prezent monopolizate de stat în unele țări, cum ar fi asigurarea cu energie, serviciile poștale sau comunicațiile ar putea fi în detrimentul utilizatorului, dat fiind faptul că operatorii privați s-ar concentra pe sectoarele profitabile ale pieței și mai devreme sau mai târziu ar majora tarifele la servicii [179, p. 26].

Astfel, deși privatizarea generează plusuri de eficiență, încurajează investițiile, totuși aceste beneficii se realizează deseori prin strategii nepopulare dar ușor de prognozat, cum ar fi creșterea tarifelor [153, p. 145].

Un rol important în prestarea serviciilor îl pot îndeplini și *organizațiile non-guvernamentale*. Astfel acestea prin parteneriatul cu administrația publică pot să-și aducă un aport important la prestarea serviciilor publice sociale (ajutorul social și îngrijirea oamenilor în etate, ajutoare umanitare, programe pentru tineret etc) [31, p. 132].

În ceea ce privește rezultatele cercetărilor efectuate de savanții de peste hotare, considerăm demnă de menționat poziția doctrinei engleze, care se arată foarte deschisă față de posibilitatea implicării sectorului asociativ în problematica serviciilor publice. De exemplu, cercetătorii englezi consideră: “Cele mai bune servicii publice sunt cele care sunt orientate spre utilizator, motiv din care implicarea sectorului terțiar e vitală. Astfel, cunoaștem că, la nivel național există programe de satisfacere a unor necesități care sunt implementate de organizațiile caritabile, întreprinderile sociale sau grupurile de voluntari și care funcționează impecabil”[146, p.1].

Doctrina franceză, studiind problematica gestiunii serviciilor publice, evidențiază patru modalități: 1) directă (inclusiv prin regie), 2) prin intermediul unei instituții publice, 3) prin intermediul unei întreprinderi private, 4) printr-o asociație fără scop lucrativ (bănesc), recunoscând astfel posibilitatea implicării organizațiilor neguvernamentale în domeniul serviciilor publice [205, p. 12].

În ceea ce ne privește, considerăm că sectorul asociativ reprezintă o forță reală, în stare de a reduce considerabil povara administrației publice. Totuși, sectorul asociativ nu poate fi considerat el însuși drept prestator al serviciilor publice, și aceasta din câteva motive: 1) Administrația nu poate nici înființa și nici desființa un serviciu prestat de asociațiile neguvernamentale, 2) Nu poate nici controla calitatea prestării acestor servicii; 3) Nu poate fixa tarifele prestării serviciilor de către nici o organizație neguvernamentală. Cu toate acestea, sectorul asociativ poate complementa foarte bine activitatea de prestare a serviciilor publice. În acest sens, putem aduce nenumărate argumente.

Prin stabilirea unor parteneriate între administrațiile publice locale și organizațiile neguvernamentale, cele din urmă pot juca un rol foarte important în oferirea unor servicii, cum ar fi ajutorul social al oamenilor de vârstă a treia, îngrijirea bătrânilor solitari, ajutoare umanitare, desfășurarea unor programe cu caracter educațional pentru diferite categorii de vârste, programe pentru tineret, prin organizarea diferitor cluburi de interese, organizarea diferitor activități care ar fi în folosul întregii colectivități (acțiuni de salubritate, amenajare, înverzire etc) [70, p. 34].

Un bun exemplu în acest sens îl constituie serviciile publice de asistență socială. Astfel, literatura de specialitate studiază chiar modelul bazat pe colaborarea sectorului guvernamental cu sectorul terțiar. Acest model statuează colaborarea dintre cele două sectoare; în care organizațiile neguvernamentale oferă serviciile, în timp ce guvernul oferă o mare parte din finanțare [30, p. 283].

În concluzie, alegerea formei de gestiune a oricărui serviciu public e o decizie exclusivă a administrației publice. Legislația permite alegerea între modalitățile directe sau indirecte de gestiune. Criteriul principal la luarea deciziei de gestiune trebuie să fie interesul cetățeanului. Practica a demonstrat că ambele modalități pot fi atât eficiente, cât și ineficiente în dependență de situație.

2.4. Concluzii la capitolul 2

1. Scopul existenței administrației publice se reduce la satisfacerea necesităților celor administrați. Pentru atingrea acestuia, administrația publică desfășoară o largă varietate de activități cu caracter de prestare, oferind cetățenilor servicii publice. Există o serie de caracteristici, care ne permit să evidențiem dacă ne aflăm sau nu în prezența unui serviciu public. Între acestea, pot fi menționate următoarele: crearea, în baza legii, de autorități publice pentru satisfacerea unor interese generale, specializarea acestora, caracterul permanent și continuu, etc. Mult timp se considera că prestarea serviciilor publice poate fi efectuată exclusiv de autorități publice. Totuși, odată cu dezvoltarea societății, s-a descoperit că multe servicii publice pot fi prestate la fel de eficient, de persoane private.
2. Atât cadrul normativ în vigoare, cât și literatura de specialitate prevăd și argumentează că serviciile publice nicidecum nu pot fi înființate sau gestionate la întâmplare. Există deja reguli de bază care trebuie să stea la baza oricărei activități de prestare - principiile de organizare și funcționare a serviciilor publice, principii ce sunt aplicabile indiferent de faptul dacă administrația publică își îndeplinește nemijlocit rolul de prestator, sau deleagă anumite responsabilități în domeniu sectorului privat.
3. Totodată, diversitatea necesităților sociale existente a determinat necesitatea instituirii unei game foarte largi de servicii publice, organizate sau autorizate de administrația publică. Acest lucru implică neapărat necesitatea sistematizării acestora, în baza unor diverse criterii de clasificare. Pentru prezenta lucrare prezintă în special interes clasificarea serviciilor în funcție de nivelul interesului realizat, în naționale și locale, precum și în funcție de statutul prestatorului, astfel existând servicii publice gestionate direct de administrația publică (servicii monopolizate), sau transmise în gestiune operatorilor privați (servicii delegate).
4. Atunci când e vorba despre înființarea sau asigurarea funcționării unui serviciu public, trebuie să pornim, în primul rând, de la necesitățile cetățenilor, pe care, în ultimă instanță, îi interesează mai puțin cine oferă serviciul, principalul fiind ca acesta să existe. Altfel spus, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de specialitate acest lucru este numit gestiune delegată sau concesiune a serviciilor publice. În statul nostru există deja un cadru normativ în domeniu, inclusiv o listă a serviciilor publice pasibile de concesiune. Totuși, există și unele servicii publice, a căror importanță pentru stat este prea mare, și care astfel nu pot fi delegate unor persoane private. Pentru aceste servicii este

preferabilă alegerea formei de gestiune directe. În ultimă instanță, administrația publică este cea care decide asupra formei optime de gestiune a serviciilor publice.

Pentru a încheia, vom concretiza informația privind rezultatele științifice principale în capitolul doi, care sunt următoarele:

1. Analiza teoretico-metodologică a rolului administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice: abordarea sistemică a misiunii prestatoare a administrației publice atât centrale, cât și locale, precum și studierea modului în care acest rol evoluează în cazul influenței unor subiecți plasați în afara sistemului administrației publice;

2. Evaluarea rolului administrației publice în organizarea serviciilor publice în Republica Moldova la etapa contemporană, în condițiile implicării tot mai masive a sectorului privat în gestiunea de servicii publice.

3. ATRIBUȚII ALE AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE

3.1. Misiunea prestatoare a administrației publice: istorie și actualitate

Problema caracterului prestator al activităților administrative a evoluat mult pe parcursul timpului. Unele servicii publice, cum ar fi cele de asistență socială, precum și majoritatea serviciilor edilitare, există din timpuri străvechi. Potrivit autorului Karel Davids, ulterior evoluția unor servicii publice a fost afectată de asemenea „transformări majore” ca Reforma, Iluminismul, Revoluția Franceză și cea industrială [152, p. 386].

Ulterior, la sfârșitul sec. al XX-lea - începutul sec. al XXI-lea administrația publică își schimbă centrul de greutate al preocupărilor sale - cel puțin din punct de vedere cantitativ - excedând (fără a abandona) atribuțiile sale de autoritate, de putere publică și preluând din ce în ce mai mult atribuții de prestări servicii, încercând, astfel, să răspundă intereselor și nevoilor specifice ale colectivităților pe care le administrează [129, p. 43].

În acest sens, rolul administrației publice în domeniul serviciilor publice a evoluat diferit sub două aspecte: delimitarea competențelor în domeniu între administrația publică centrală și cea locală și delimitarea competențelor în domeniu între sectorul public și cel privat.

În primul caz, înființarea serviciilor publice a constituit, o lungă perioadă de timp, un atribut exclusiv al autorităților statale. Această situație, cunoscută sub denumirea de “legicentrism” permitea statului să monopolizeze orice activitate cu caracter public [87, p. 14].

Ulterior, evoluția vieții în statele democratice, dezvoltarea economică pe care au înregistrat-o, a făcut necesară înființarea unui număr tot mai mare de servicii publice, care să satisfacă o gamă tot mai diversă de interese publice. Aceste legități obiective, precum și extinderea democrației sociale au generat spargerea monopolului de stat, acesta transferând competența înființării unor servicii publice către autoritățile locale [80, p. 91].

Astfel, în epoca actuală statul păstrează monopolul asupra unor servicii considerate de interes național, pe care le înființează și le coordonează centralizat [87, p. 14]. În același sens se pronunță și autorul Iordan Nicola, care menționează: „În perioada actuală, statul mai păstrează monopolul numai în privința unor servicii publice de importanță deosebită și de interes național. Concomitent însă, statul a dat în competența autorităților administrației publice locale crearea serviciilor și instituțiilor publice de interes local, în mod diferit în funcție de gradul de autonomie acordat colectivităților locale” [80, p. 91]

În perioada interbelică [2, p. 30] serviciul public era definit ca fiind acea activitate a autorităților publice pentru satisfacerea unei nevoi de interes general, care este atât de importantă încât trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu.

În aceeași perioadă, o altă definiție identifica „serviciul public ca fiind un organism administrativ, creat de stat sau unitate administrativ-teritorială, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general”.

Putem observa astfel că în aceste definiții rolul principal îi revine statului și autorităților locale. În ceea ce privește însă implicarea agenților privați în misiunea prestatoare a administrației publice, procesul a fost unul de o durată mai îndelungată.

După cum am menționat deja, înființarea serviciilor publice a constituit, o lungă perioadă de timp, un atribut exclusiv al autorităților statale, atât în statele cu democrații dezvoltate, precum și în cele cu regimuri totalitare, însă din rațiuni diferite.

Statul capitalist viza satisfacerea nevoilor cu caracter general ale cetățenilor săi și dorea să o facă la un nivel cât mai ridicat, prin intermediul organismelor publice și private, în timp ce statul totalitar nu dorea să transmită această competență către agenți privați [80, p. 90]. Mai mult decât atât, pentru statul socialist apariția de servicii publice sub gestiunea unor întreprinderi private constituia o amenințare [87, p. 14].

Astfel, până în 1939, persoanele private nu puteau desfășura activități specifice serviciilor publice. Această interdicție a constituit o frână în calea dezvoltării, întrucât societatea avea nevoie din ce în ce mai mult de servicii publice diverse, operative, flexibile.

Cu timpul însă a devenit evident că statul și instituțiile sale nu puteau face față cerințelor sociale, astfel încât s-au văzut nevoite să încredințeze unele servicii publice către persoane private. Au apărut astfel situații în care era nevoie ca anumite servicii să fie încredințate particularilor pentru o mai bună funcționare a serviciilor respective [123, p. 112]. Această necesitate poate rezulta din insuficiența resurselor materiale sau umane de care dispune administrația publică pentru asigurarea funcționării corespunzătoare a serviciilor publice [123, p. 112].

Astfel a apărut ideea prestării unui serviciu de interes general prin intermediul unei firme private. Inițial însă nu era clar în ce condiții serviciul gestionat de o persoană privată putea fi considerat serviciu public. Autorii francezi Magnier și Laubadere au identificat ulterior trei condiții pentru ca un serviciu, chiar delegat unei persoane private, să rămână public:

- prima condiție era „interesul general” în sensul că serviciile publice au ca prim obiectiv interesul celor administrați, și nu obținerea de profit;

- a doua condiție arată faptul că persoana privată, care servește interesul general, se bucură de autoritate în raport cu terți, autoritate care-i permite fie monopolul asupra unei activități, fie emiterea unor acte cu caracter unilateral sau chiar instituirea unor taxe;
- a treia condiție se referea la controlul administrației asupra activității de prestare de servicii publice, condiție ce derivă din faptul că o persoană privată poate presta un serviciu public numai printr-o delegare dată de o persoană publică. Delegarea este necesară pentru a trasa limitele în interiorul cărora poate acționa cel împuternicit [96, p. 13].

Mutațiile din sfera economico-socială au determinat și schimbări de optică în doctrina administrativă, ajungându-se astfel la o soluție viabilă: „Administrația publică poate impune persoanelor private care desfășoară activități de interes general să îndeplinească și obligații de natura serviciului public”[87, p. 14].

La sfârșitul anilor '80 apare o abordare nouă, care recunoaște faptul că unele servicii publice desfășurate de persoane private nu trebuie să se bucure neapărat de prerogativele puterii publice. Astfel, gestiunea unor servicii publice (sănătate, cultură, învățământ etc.) a fost preluată din mâinile statului și a fost încredințată unor persoane private, care nu se bucură însă de prerogativele puterii publice [96, p. 11].

Astfel, în prezent, serviciile publice sunt organizate sau de către sectorul public (fiind separate după nivel în naționale și locale), sau sunt transmise în gestiune sectorului privat, sub monitorizarea și controlul autorităților publice.

Referitor la misiunea prestatoare actuală a administrației publice, considerăm sugestivă următoarea afirmație a autorului român Emanuel Albu: „Sarcinile de prestație ale sistemului administrației publice derivă în prezent din funcția statului de a asigura membrilor societății moderne cele mai diverse servicii pentru satisfacerea nevoilor tot mai diversificate ale acestora”.

Unele dintre sarcinile de prestație ale sistemului administrației publice sunt de interes național. Alte sarcini sunt de interes local și vizează satisfacerea unor nevoi materiale și spirituale ale membrilor colectivităților locale, precum asistența socială, medicală, școlarizarea copiilor etc” [2, p. 29]

O problemă separată o reprezintă misiunea prestatoare a administrației publice din statele aflate în proces de tranziție. Astfel, o „întrebare crucială este ca serviciile publice de bază să fie oferite în mod individual sau printr-o abordare integrată. Astăzi, în majoritatea cazurilor, serviciile publice sunt finanțate prin largi programe sectoriale, oferind servicii beneficiarilor pe bază de individualitate, de ex., prin intermediul unor proiecte separate de asigurare cu apă, energie electrică, sau comunicații. De obicei, aceste programe sectoriale nu sunt inter-coordonate

decât foarte puțin” [148, p. 329]. Considerăm acest exemplu foarte sugestiv și pentru statul nostru, deoarece serviciile publice nu își coordonează practic deloc acțiunile. Nu ne referim aici la coordonarea unor acțiuni majore, ci cele mai elementare acțiuni – de exemplu, la expedierea concomitentă a tuturor facturilor la serviciile comunale, pentru a scuti utilizatorii de necesitatea de a face mai multe drumuri la poștă sau bănci pentru a achita bonurile de plată.

Evident, nu e suficient să analizăm doar cum au evoluat responsabilitățile administrației publice ce țin de organizarea și gestiunea serviciilor publice la diferite perioade istorice, e nevoie să identificăm și anumite tendințe în acest sens. Astfel, actualmente, administrația publică trebuie să țină cont de următoarele reguli și tendințe în domeniul serviciilor publice:

- a) consacrarea legală a principiului autonomiei locale, potrivit căruia fiecare colectivitate locală își organizează serviciile publice necesare și oportune;
- b) finanțarea serviciilor publice prin modalități diferite, surse bugetare, extrabugetare și/sau mixte (bugetare și venituri proprii);
- c) concesiunea unor servicii publice agenților privați (persoane fizice și/sau juridice),
- d) constituirea de parteneriate sociale în domeniul serviciilor publice;
- e) implicarea tot mai largă a utilizatorilor în activitatea serviciilor publice, inclusiv prin intermediul controlului obștesc, etc. Mai mult decât atât, implicarea activă a cetățenilor contribuie la asigurarea unui nivel mai înalt a serviciilor furnizate de acestea [184, p. 921].

Doctrina străină studiază de asemenea unele tendințe din sistemul administrativ demne de luat în considerație în domeniul serviciilor publice. De exemplu, profesorul britanic Mark Evans, indică următoarele tendințe: apariția unor identități regionale mai puternice datorată proceselor de descentralizare și transfer de competență, sporirea așteptărilor față de serviciile publice datorită implementării principiilor managementului calității (de ex., indicatori de performanță, petiții cetățenești, etc.), apariția unor noi tipuri de necesități cauzate de adâncirea diferențelor între săraci și bogați, precum și schimbarea unor factori sociali și demografici (de ex, speranța de viață mai lungă, familii mai puțin numeroase, etc) [159, p. 36]. Evident, aceste tendințe sunt, în mare măsură aplicabile și statului nostru, fiind deci necesar să fie luate în considerație.

Mai mult decât atât, autorul sus-numit studiază tendințele de evoluție în domeniul serviciilor publice, pornind de la conceptul Noului Management Public, atrăgând o atenție deosebită următorilor factori care influențează asupra serviciilor publice:

- Privatizarea activelor statului și a unor servicii publice;
- Apariția unor noi piețe de desfacere pentru serviciile publice (de ex, a serviciilor de îngrijire a persoanelor în etate);

- Bugetarea bazată pe performanță;
- Implementarea tenderelor competitive, în rezultatul cărora serviciile publice pot fi furnizate de sectorul privat sau asociativ (grupuri de voluntari);
- Ghișeuri unice – stabilirea unui sistem unic de furnizare pentru a elimina redundanțele;
- Standarde de calitate – în baza aplicării principiilor de management al calității, înaintării petițiilor de către cetățeni și evaluării performanțelor;
- Descentralizare – deplasarea responsabilității în domeniul serviciilor publice de la guvernul central spre administrația publică locală;
- Guvernare deschisă – liberul acces la informația despre serviciile publice, guvernarea electronică și implicarea cetățenilor în activitatea serviciilor publice prin forumuri și alte mijloace de discuție [159, p. 37].

Autorii britanici John Clarke & Janet Newman studiază o nouă tendință în sistemul serviciilor publice – apariția conceptului de cetățean în calitate de consumator al serviciilor publice, potrivit căreia simplul „concept de „cetățean” în serviciile publice este problematic, dat fiind faptul că această noțiune devine importantă mai ales în procesul electoral, în timp ce dreptul de vot îi permite cetățeanului să influențeze relativ puțin serviciile publice”[150, p. 739] – lucru care nu se întâmplă în cazul perceperii acestuia ca un consumator.

În concluzie, rolul administrației publice în domeniul serviciilor publice a evoluat diferit sub două aspecte: delimitarea competențelor în domeniu între administrația publică centrală și cea locală și delimitarea competențelor în domeniu între sectorul public și cel privat. În rezultatul evoluției istorice, la etapa contemporană poate fi urmărită în genere următoarea situație: în majoritatea țărilor autoritățile administrației publice centrale au dat în competența autorităților administrației publice locale crearea serviciilor și instituțiilor publice de interes local, în funcție de gradul de autonomie acordat colectivităților locale. Totodată, datorită conștientizării faptului că majoritatea serviciilor publice (cu excepția celor monopolizate de stat), pot fi gestionate și de persoane private, au apărut noi modalități de gestiune a serviciilor publice, inclusiv gestiunea delegată. Mai mult decât atât, analizând evoluția misiunii prestatoare a administrației publice, trebuie să ținem cont de și anumite tendințe contemporane, inclusiv – descentralizarea administrativă, sporirea activismului utilizatorilor, apariția alternativelor de prestare, etc.

3.2. Rolul administrației publice centrale în organizarea și modernizarea serviciilor publice

Se știe că administrația publică reprezintă sistemul în care se desfășoară activitatea de organizare a executării și de execuție concretă a legii. Această activitate se realizează de către autoritățile administrative centrale sau locale.

Autoritățile administrative au menirea de a transpune în practică prevederile legii, executând-o sau organizând executarea acesteia. În acest scop, ele dispun de resurse (financiare, materiale, umane) și de competențe atribuite corespunzător sarcinilor ce revin fiecăreia. Varietatea și complexitatea acestor sarcini, precum și nevoia sporită de eficientizare a activităților administrative au impus structurarea sistemului administrației publice pe mai multe paliere cărora li s-au atribuit nivele de competență și, implicit, de decizie adecvate.

În prezent, administrația publică din Republica Moldova este structurată pe două nivele:

- *administrația publică centrală*, destinată să satisfacă necesitățile generale ale locuitorilor statului;
- *administrația publică locală*, destinată să satisfacă necesitățile generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale.

Datorită mobilității în timp și spațiu a cerințelor și nevoilor societății, colectivităților și cetățenilor, evoluția autorităților administrative este continuă, atât în organizare, cât și în activitate, sub formă de prestator a serviciilor publice. Pe măsura modificării cerințelor și nevoilor, dorințelor și aspirațiilor, apar noi servicii, altele dispar, iar altele își modifică parametrii de funcționare.

Totuși, serviciile publice necesită mereu intervenția statului atât în organizarea, cât și în funcționarea lor [140, p. 85]. Acest lucru se referă atât la instituțiile care reprezintă statul la nivel central, cât și la nivel local.

Vom studia în continuare rolul administrației publice centrale, atât generale, cât și de specialitate în organizarea serviciilor publice.

Astfel, cadrul legislativ existent al Republicii Moldova atribuie un rol important organelor administrației publice centrale, inclusiv Guvernului, ca organ central al administrației publice, în asigurarea continuității și bunei funcționări a serviciilor publice. Conform art. 96 din Constituția Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice [23, art. 96]. Astfel, Guvernul asigură realizarea politicii generale a statului în domeniul serviciilor publice, în concordanță cu programul de guvernare și cu obiectivele strategiei dezvoltării social-economice a țării.

Așadar, Guvernul prin realizarea politicii generale a statului în domeniul serviciilor publice, atât de ordin central cât și local, are sarcina de a crea un cadru normativ care ar reglementa activitățile din domeniul dat. Intervenția Guvernului în domeniul prestării serviciilor publice are un caracter de reglementare prin adoptarea unor norme și regulamente pentru a ține la control situația din această sferă și de a interveni în caz de necesitate la nivel central sau la nivel local, după caz. Activitatea Guvernului în acest domeniu este realizată în conformitate cu Programul său de activitate, aprobat de Parlament și cu programele și strategiile naționale. Astfel, „modernizarea serviciilor publice a fost identificată ca fiind o prioritate-cheie a Guvernului”[164, p. 193] din mai multe țări.

Acest lucru este valabil și pentru statul nostru. Astfel, conform Programului de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2015-2018, obiectivul principal al Guvernului este „creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor”. Una din căile de realizare a acestui obiectiv este „prestarea serviciilor publice accesibile și cost-eficiente” [99]. În program se includ și alte obiective și măsuri și țin de modernizarea serviciilor publice, inclusiv:

- Sporirea calității serviciilor prestate cetățenilor;
- Reducerea vulnerabilității la corupție a prestatorilor de servicii publice prin extinderea numărului de servicii prestate pe platforme electronice;
- Extinderea e-serviciilor și aplicarea universală a conceptului de ghișeu unic, etc.

Spre comparație, Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova, intitulat „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, prevedea ca obiectiv separat modernizarea serviciilor publice, după cum urmează:

- Efectuarea unei analize ample a serviciilor publice prestate de autoritățile administrative centrale, identificarea serviciilor publice cu impact maxim asupra păturilor vulnerabile și a agenților economici;
- Elaborarea și implementarea unui program de reformare complexă a serviciilor publice;
- Introducerea standardelor minime de calitate pentru serviciile publice și a sistemului de indicatori de monitorizare/evaluare a calității lor, precum și a instrumentelor de depunere a reclamațiilor cu privire la serviciile publice prestate sub standard;
- Dezvoltarea metodologiei pentru stabilirea transparentă și echitabilă a tarifelor pentru serviciile publice, precum și introducerea reguletoarelor (instituțiilor specializate) independente de calculare a tarifelor respective;
- Crearea Registrului de stat al serviciilor publice în conformitate cu experiența existentă a statelor cu o democrație avansată [98].

Guvernul, prin intermediul autorităților administrative centrale (ministere, agenții, servicii birouri) sprijină autoritățile administrației publice în ceea ce privește înființarea, dezvoltarea și îmbunătățirea serviciilor publice, precum și dezvoltarea infrastructurii din acest domeniu. Guvernul examinează periodic informațiile privind starea serviciilor publice prezentate de organele administrației publice centrale de specialitate.

În temeiul informațiilor prezentate de autoritățile administrative centrale și autoritățile administrației publice locale Guvernul elaborează și adoptă strategii, programe naționale de creștere a calității serviciilor furnizate.

Mai mult decât atât, potrivit profesorului Ion Paladi, „Municipalitățile sunt libere să acționeze în limitele stabilite de lege, în măsura în care legea prevede standarde pentru desfășurarea unor anumite activități, iar Guvernul poate controla modul în care aceste standarde sunt respectate”[85, p. 67].

De exemplu, potrivit Legii serviciilor publice de gospodărie comunală, Guvernul asigură realizarea politicii generale a statului în domeniul gospodăriei comunale, în concordanță cu programul de guvernare și cu obiectivele strategiei dezvoltării social-economice a țării, prin:

- a) inițierea și prezentarea spre adoptare a unor proiecte de legi privind reglementarea activității din domeniul respectiv;
- b) adoptarea unor regulamente și norme în domeniul gospodăriei comunale, acolo unde se impune reglementarea la nivel central;
- c) sprijinirea autorităților administrației publice locale în ceea ce privește înființarea, dezvoltarea și îmbunătățirea serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și dezvoltarea infrastructurii din acest domeniu.

De asemenea, Guvernul Republicii Moldova examinează periodic starea serviciilor publice de gospodărie comunală și, în baza unor strategii specifice, stabilește măsuri pentru dezvoltarea durabilă și creșterea calității serviciilor furnizate/prestate corespunzător cerințelor utilizatorilor și nevoilor localităților [53, art. 13 al (1)]. Guvernul își exercită aceste atribuții în temeiul următoarelor principii:

- a) armonizarea strategiilor și politicilor în domeniul gospodăriei comunale cu strategiile privind dezvoltarea social-economică, urbanismul și amenajarea teritoriului, protecția și conservarea mediului;
- b) descentralizarea serviciilor publice de gospodărie comunală și consolidarea autonomiei locale în ceea ce privește înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării acestor servicii;

c) elaborarea strategiilor și politicilor locale în domeniul gospodăriei comunale în baza subsidiarității;

d) implementarea în sfera serviciilor publice de gospodărie comunală a mecanismelor specifice economiei de piață prin crearea unui mediu concurențial, atragerea capitalului privat, promovarea concesiunii, a altor forme de parteneriat public-privat și a privatizării;

e) întărirea capacității decizionale și manageriale a autorităților administrației publice locale în exercitarea atribuțiilor acestora privind înființarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală;

f) promovarea parteneriatului și asocierii intercomunale pentru înființarea și exploatarea unor sisteme tehnico-edilitare zonale;

g) promovarea parteneriatului public-privat, asocierii autorităților administrației publice locale și a operatorilor cu capital privat - local sau străin - pentru finanțarea și creditarea în comun a unor servicii publice de gospodărie comunală, pentru furnizarea/prestarea serviciilor respective;

h) descentralizarea serviciilor publice de gospodărie comunală, restrângerea și reglementarea ariilor unde prevalează condițiile de monopol natural;

i) stabilirea cadrului legal în aprobarea tarifelor pentru serviciile publice furnizate/prestate în condiții de monopol natural și urmărirea evoluției acestora.

Guvernul va sprijini autoritățile administrației publice locale pentru înființarea și organizarea serviciilor publice de gospodărie comunală, la solicitarea acestora, în scopul administrării eficiente a serviciilor respective furnizate/prestate. Sprijinul va fi acordat, prin intermediul autorităților administrației publice centrale competente, sub forma asistenței tehnice sau financiare [53, art. 13 al (4)].

Totodată, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la parteneriatul public-privat, de competența Guvernului ține aprobarea listei serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat [56, art. 11].

Evident, rolul Guvernului în domeniul serviciilor publice diferă de la țară la țară, dar rămâne întotdeauna de o importanță majoră. De exemplu, în Marea Britanie, conform unui sondaj din 2009, „71% din respondenți consideră că politica Guvernului britanic în domeniul serviciilor publice va avea o pondere importantă în votul lor la alegerile viitoare” [166, p. 53]. Guvernul din Regatul Unit e preocupat, pe de o parte, de sporirea performanțelor serviciilor publice, iar pe de alta – de luarea de măsuri în vederea asigurării de faptul că publicul larg conștientizează îmbunătățirile din sistemul serviciilor publice și e convins de eficiența regimului existent [170, p. 504].

În ceea ce privește rolul administrației centrale de specialitate în domeniul serviciilor publice, la moment, în Republica Moldova, conform art. 107 al Constituției, *organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele* [23, art. 107, al. (1)]. Organizarea acestora, ca și înființarea, funcționarea și raporturile lor cu Guvernul, se supun unor reguli constituționale distincte. Astfel, componenta administrației publice centrale o reprezintă ministerele fiind instituții de specialitate ale acesteia, care sunt înființate, organizate și conduse potrivit legii și care se subordonează Guvernului.

În ultimă instanță, lor le revine sarcina de a realiza politica statului în domeniile care se referă la serviciile publice – transport, asistență socială, ocrotire a sănătății, drumuri, etc. Astfel, practic orice autoritate din sistemul administrației publice este responsabilă de prestarea serviciilor publice.

Nu întotdeauna însă aceste autorități au ca prioritate interesul cetățenilor utilizatori. Ne referim aici la furia societății provocată recent de majorarea tarifelor la unele servicii publice, decizie care a fost luată de ANRE. Menționăm de asemenea, că și tarifele la apă urmează a fi aprobate, în ultimă instanță, tot de ANRE, deși asigurarea cu apă în Republica Moldova este un serviciu public *descentralizat*. Fiind organ non-electiv, (spre deosebire de un consiliu local), ANRE nu riscă a fi penalizată peste patru ani. Motiv din care va avea mai mult curaj la adoptarea unor decizii nepopulare referitoare la serviciile publice. Mai mult decât atât, nici unul din organele existente, care sunt de obicei consultate în cazul reformării serviciilor publice (de supraveghere sanitaro-epidemiologică, de protecție a mediului înconjurător, de administrare și de supraveghere a resurselor etc.) nu urmăresc în mod expres respectarea intereselor utilizatorilor de servicii publice.

Soluția pe care o propunem este ca o autoritate publică să fie abilitată expres cu respectarea drepturilor utilizatorilor de servicii publice. Nu e nevoie să inventăm una nouă – în Republica Moldova funcționează Agenția pentru Protecția Consumatorilor. Propunem astfel lărgirea atribuțiilor Agenției pentru Protecția Consumatorilor, astfel încât ea să poată efectua toate controalele și auditurile care se fac de obicei de experți necunoscuți de popor în cazul majorării tarifelor. De asemenea, propunem și legiferarea obligativității consultării acesteia în cazul oricăror inițiative de reformare a serviciilor publice.

O problemă deosebit de importantă este cea a *relației administrației publice centrale cu administrația publică locală în domeniul serviciilor publice*. Astfel, una dintre problemele-cheie ale tranziției democratice, în toată lumea, este relația central/local în ceea ce privește responsabilitățile și competențele în furnizarea serviciilor publice [38, p. 89]. În acest sens, e nevoie să clarificăm noțiunile de servicii publice *descentralizate și desconcentrate*.

Potrivit opiniilor expuse în literatura de specialitate, ansamblul serviciilor într-o țară este amenajat după un sistem de centralizare sau descentralizare, de autonomie sau subordonare [31, p. 125]. Potrivit autorului Emanuel Albu, „Descentralizarea administrativă înseamnă construcția pe plan local a unei administrații autonome față de administrația centrală, în timp ce desconcentrarea administrativă reprezintă deplasarea în teritoriu a administrației publice centrale” [2, p. 23]

Descentralizarea serviciilor publice presupune că șeful serviciului public va avea puterea de decizie, autonomie financiară, iar serviciul public, la rândul său, va fi recunoscut ca persoană juridică [31, p. 125]. Astfel, cea mai directă definiție a descentralizării unui serviciu public rezidă în dreptul pe care-l au autoritățile administrației publice de a organiza aceste servicii pe plan local. Șeful serviciului public este ales/numit de autoritatea deliberativă a administrației publice [31, p. 125].

În Republica Moldova în conformitate cu Legea privind descentralizarea administrativă, descentralizarea administrativă reprezintă un proces continuu, progresiv, care evoluează odată cu extinderea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice aflate în responsabilitatea acestora [60, art. 9 al. (1)].

Scopul descentralizării constă în faptul ca serviciile publice să răspundă cât mai bine necesităților locuitorilor, indiferent la ce nivel funcționează.

Principiile descentralizării, prevăzute de legislația în vigoare se manifestă practic prin deplasarea serviciilor publice de la „centru” către comunitățile locale. Teoretic, toate serviciile publice, cu excepția apărării naționale, ar putea fi furnizate de administrația publică locală, cu condiția să aibă resurse suficiente. Aceasta ar fi o situație ideală deoarece, din păcate, autoritățile locale, în general, duc lipsă de resurse financiare pentru realizarea serviciilor publice [31, p. 125]. Pe de altă parte, deplasarea anumitor responsabilități de la nivel central la nivel local generează, în unele țări, mai multe responsabilități fiscale și administrative pentru cel din urmă [160, p. 63].

Totodată, o preocupare importantă a guvernelor centrale este ca serviciile publice locale să fie oferite tuturor în condiții de echitate. Astfel, administrația publică locală, ca furnizor de servicii publice, ar putea să nu ofere aceste servicii în mod echitabil, pentru toată colectivitatea locală, din lipsă de resurse financiare sau din înclinații politice. De aceea, administrația centrală trebuie să vegheze asupra modului cum sunt furnizate serviciile publice către populație și să împartă resursele financiare în mod echitabil [31, p. 127].

Uneori noțiunea „descentralizării” este confundată cu aceea a „desconcentrării”. După cum am menționat nu toate serviciile publice pot fi descentralizate - unele care reprezintă

interesele generale ale statului și sunt satisfăcute de guvern prin reprezentanții săi în teritoriu. În scopul apropierii acestor servicii de populație administrația publică centrală plasează aceste servicii în raioane, orașe sau sate, adică statul efectuează o *desconcentrare a acestor servicii*, păstrându-și conducerea asupra lor [31, p. 138].

Principiul desconcentrării serviciilor publice ale administrației publice centrale de specialitate este consfințit, printre altele, în Constituțiile unor alte state (de exemplu, România). Desconcentrarea serviciilor publice reprezintă, în primul rând, deplasarea în unitățile administrativ-teritoriale a activității și structurilor centrale, serviciile publice desconcentrate rămânând subordonate structurilor centrale ale administrației ministeriale [2, p. 215].

În al doilea rând desconcentrarea înseamnă transferul către structurile din teritoriu a dreptului de a lua decizii care, până atunci, fuseseră rezervate structurilor centrale, structurile desconcentrate ale administrației ministeriale căpătând personalitate juridică și dreptul de a sta în justiție în nume propriu, iar nu în numele ministerului căruia îi sunt subordonate.

Deci, dacă descentralizarea serviciilor publice de interes local are drept efect creșterea autonomiei locale și, pe cale de consecință, diminuarea conținutului administrației ministeriale, desconcentrarea serviciilor publice are drept rezultat creșterea rolului și importanței administrației ministeriale prin deplasarea structurilor sale exterioare unităților administrativ-teritoriale, cu consecința transferului deciziei de la nivel central la nivel local [2, p. 215].

Articolul 7 al Legii 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă prevede că „*Autoritățile de specialitate ale administrației publice centrale oferă populației servicii publice de care sunt responsabile, prin intermediul structurilor lor teritoriale, pe care le administrează în mod direct. În definirea responsabilităților structurilor lor teritoriale, autoritățile administrației publice centrale asigură evitarea oricărui imixtiuni în responsabilitățile care țin de realizarea competențelor autorităților publice locale*” [60, art. 7].

În concluzie, rolul administrației publice centrale în domeniul serviciilor publice constă, în primul rând, în crearea și perfecționarea cadrului normativ în domeniu, inclusiv favorabil descentralizării acestora, și mai puțin în implicarea nemijlocită în satisfacerea necesităților specifice ale populației din unitățile administrativ-teritoriale. Administrația publică centrală este chemată de asemenea să adopte anumite standarde de calitate și să elaboreze politica generală în domeniul funcționării diverselor servicii publice. Tot administrația publică centrală este cea care își asumă rolul de a elimina serviciile publice ineficiente și depășite de timp.

3.3. Practica organizării și gestionării serviciilor publice de către autoritățile administrației publice locale

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 administrativ-teritoriale, care nu pot fi satisfăcute decât de către administrația publică locală. Afirmăm acest lucru dat fiind faptul că anume ea este cea mai aproape de cetățeni, și astfel, cunoaște cel mai bine necesitățile acestora.

Acest punct de vedere e împărtășit 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 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” [181, p. 164].

Poziția doctrinei este completată în statul nostru și cu anumite prevederi normative. Organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale. În acest sens, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală prevede: „Serviciile publice 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” [59, art. 73]

Totuși, considerăm că formularea „se organizează în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea” (deci, în Legea nr.435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, art. 4), nu este cea mai potrivită, dat fiind faptul că serviciile publice ar trebui înființate în unitățile administrativ-teritoriale pornind de la necesitatea locală, pe care nu o pot cunoaște cel mai bine decât autoritățile locale, și nu în conformitate cu o listă aprobată de autoritățile centrale ale statului – lucru care generalizează necesitățile sociale din teritoriu, ignorând specificul local.

În acest sens, considerăm mai reușită formularea propusă în art. 80 al Legii privind administrația publică locală nr.123 din 18.03.2003 (actualmente abrogată), care prevedea: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în

principalele domenii de activitate, *potrivit specificului și necesităților locale*, în limita mijloacelor financiare de care dispune”.

Totodată, considerăm necesar de a menționa afirmația autorilor Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie: „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv a consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică a primarului” [87, p. 20]. Primarul este astfel cel care determină de care servicii publice are nevoie populația și care propune consiliului local să fie create serviciile publice respective. Desigur, că lista acestor servicii primarul o propune în rezultatul chestionării populației, hotărârilor adunărilor generale, întâlnirilor cu populația, conlucrărilor cu consilierii din consiliul local, cu organizațiile neguvernamentale etc [71, p. 82]. De asemenea, „e nevoie de priorizat înființarea de servicii publice pentru a reflecta mai bine cererea locală” [176, p. 34].

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

În acest sens, *consiliul local* are următoarele competențe:

- Decide darea în administrare, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;
- Decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale și de agrement de interes local;
- Decide înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comună, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare;
- Decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public;
- Aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;
- Aprobă, în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine;
- Contribuie la organizarea de activități culturale, artistice, sportive și de agrement de interes local; înființează și organizează târguri, piețe, parcuri și locuri de distracție și agrement, baze sportive și asigură buna funcționare a acestora;
- Contribuie, în condițiile legii, la asigurarea ordinii publice, adoptă decizii privind activitatea pompierilor și formațiunilor de protecție civilă de interes local, propune măsuri de îmbunătățire a activității acestora;

- Contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decide punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local [59, art. 14].

Primarul, la rândul său, este responsabil de următoarele [37, p. 192]:

- Propune consiliului local schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, ia măsuri pentru buna funcționare a serviciilor respective de gospodărie comunală;
- Conduce, coordonează și controlează activitatea serviciilor publice locale, asigură funcționarea serviciului stare civilă, a autorității tutelare, contribuie la realizarea măsurilor de asistență socială și ajutor social;
- Eliberează autorizațiile și licențele prevăzute de lege;
- Asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat [59, art. 29]

Activitatea autorităților publice locale în organizarea serviciilor publice pentru colectivitate trebuie să devină cu adevărat o activitate comună a consiliului local și a primarului, deoarece în urma colaborării autorității deliberative și autorității executive are de câștigat populația din sat, comună, oraș, municipiu [71, p. 84].

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

- Stare civilă și autoritate tutelară
- Asistență socială
- Amenajarea teritoriului și salubritatea
- Învățământul
- Instituțiile medicale
- Amenajarea cimitirelor
- Asigurarea cu apă potabilă
- Servicii antiincendiar
- Întreținerea drumurilor de importanță locală [70, p. 24].

Am menționat deja că *înființarea* acestor servicii reprezintă responsabilitatea comună a consiliului și primarului. Referitor la *desființarea* serviciilor publice este necesară respectarea principiului „actului contrar”, potrivit căruia desființarea este de competența aceleiași autorități

care a aprobat înființarea [87, p. 15]. Dacă serviciul public a fost creat prin hotărâre a consiliului local, atunci același consiliu local poate dispune prin hotărâre contrară desființarea; dacă serviciul public este de interes național atunci aceeași autoritate publică centrală poate dispune desființarea serviciului respectiv.

Acest drept de a desființa un serviciu public nu este nelimitat: autoritățile administrației publice locale nu pot desființa un serviciu public dacă acesta este stipulat prin lege. Pe de altă parte, în doctrina occidentală s-a admis, de pildă, dreptul administrației locale de a desființa un serviciu comercial atunci când servicii similare s-au înființat pe plan local și asigurau nevoile colectivității respective [87, p. 15].

Fără îndoială, administrația publică trebuie să fie principalul organizator sau prestator de servicii publice locale. Totuși, aceasta nu înseamnă că administrația publică locală poate face acest lucru la dorință, fără să țină cont de anumite prescripții, stipulate în lege sau în doctrină. Astfel, literatura de specialitate a înaintat anumite obligații ale autorităților administrației publice locale în domeniul organizării și funcționării serviciilor publice:

Potrivit principiilor și regulilor de funcționare a serviciilor publice enumerate, *administrația are următoarele obligații*:

- de a elabora strategia organizării și dezvoltării serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială în care funcționează;
- de a asigura mijloacele tehnice, umane și financiare necesare bunei funcționări a serviciilor publice;
- de a controla modul în care serviciile publice își îndeplinesc obligațiile, fie direct în cazul subordonării directe, fie indirect în cazul în care serviciul public a fost delegat altei persoane juridice, prin intermediul contractului economic;
- de a elabora normele, regulamentele și ordinele pentru toate serviciile publice, indiferent de subordonarea acestora, și de a le aplica unitar;
- de a fixa politica taxelor și tarifelor pentru serviciile publice de sub autoritate locală în așa fel încât să asigure atât eficiența activității, cât și satisfacerea interesului public.

Potrivit autoarei Ana Vasile, responsabilitatea unei autorități publice naționale sau locale, în legătură cu un serviciu public, este aceea de a defini misiunile serviciului public, de a stabili în ce condiții trebuie prestat și de a controla. În acest scop se intervine în două modalități: unele măsuri au caracter de poliție în sens larg (menținerea ordinii publice), iar altele vizează protecția mediului înconjurător, igiena sau securitatea. A doua categorie de intervenții privește organizarea serviciilor publice [130, p. 5]. Acest lucru presupune sau prestarea lor nemijlocită de autoritățile administrative, sau delegarea prestării sectorului privat.

În ambele cazuri, *prestatorul de servicii are obligația*:

- de a respecta atât legislația în vigoare, cât și normele sau regulamentele stabilite de administrație;
- de a respecta principiile și regulile de funcționare a serviciilor publice;
- de a gestiona în regim de eficiență capacitățile de producție, transport etc., pe care le are în patrimoniu;
- de a răspunde prompt la reclamațiile beneficiarilor și de a remedia cât mai rapid defecțiunile apărute;
- de a face informarea corectă și sistematică a autorității administrației publice locale;
- de a respecta întocmai clauzele contractuale în cazul prestatorilor de servicii care nu sunt sub autoritatea consiliului local [87, p. 20].

Pentru a generaliza, considerăm necesar de a menționa că, în ceea ce privește dreptul colectivităților locale de a înființa servicii publice, există câteva condiții:

- în primul rând, obligația de a înființa servicii publice de interes local numai în limitele legii, altfel spus, o competență restrânsă în principiu numai la acele servicii publice care nu sunt statale;
- în al doilea rând, înființarea de servicii publice trebuie să urmeze procedura prevăzută de lege cu cele trei restricții: fixarea obiectului de activitate, organizarea și funcționarea pe baza unui regulament emis de administrație, controlul modului în care își realizează prerogativele.

Considerăm necesar de a atrage atenția asupra încă a unui moment important. Dată fiind importanța serviciilor publice, e absolut imperativ ca administrația publică să depună eforturi permanente în vederea creșterii calității serviciilor prestate. Mai mult decât atât, în rezultatul schimbărilor ce se produc în administrația publică locală se schimbă radical și conținutul, caracterul serviciilor publice prestate de ea [36, p. 5].

În prezent, în Republica Moldova există o practică relativ solidă de prestare a serviciilor publice. De fapt, nu există în prezent un serviciu public care să nu existe și în Republica Moldova. Totuși, aceste servicii variază de la o unitate administrativ-teritorială la alta.

În general, satul (comuna), orașul (municipiu) este responsabil de oferirea următoarelor tipuri de servicii:

- Servicii de rețea: transporturi urbane sau extraurbane; colectarea și prelucrarea deșeurilor; distribuirea apei și gazului; termoficare.
- Servicii prestate orașului și persoanelor: iluminarea publică; piețe angro; curățenia străzilor și menținerea spațiilor verzi; menținerea canalelor; servicii culturale, de agrement, sportive;

servicii sanitare și de securitate socială; serviciile sistemului de învățământ preșcolar, gimnazial și liceal [91, p. 351].

În prezent serviciile publice prioritare sunt prestate de autoritățile administrației publice locale în cadrul următoarelor direcții:

1) Proiectare și implementare.

Orice lucrare s-ar efectua trebuie să fie proiectată infrastructura, să fie asigurat controlul implementării adecvate a proiectelor. În cazul localităților mici este binevenită încheierea contractelor cu orașe care dispun de o bază materială pentru realizarea unui fel de lucrări publice (construcția drumurilor, clădirilor).

2) Transport.

Străzi și drumuri publice.

Organele administrației publice locale au un șir de obligații în ceea ce privește construcția și întreținerea străzilor și drumurilor publice:

- planificarea viitoarelor străzi și drumuri (clasificarea străzilor conform destinației acestora, identificarea stațiilor și proiectarea standardelor pentru străzile locale, străzile colectoare și pentru artere);
- proiectarea și construcția de noi străzi (stabilirea durabilității asfaltului, rezistenței la derapaj, scurgerii apei; amplasarea semafoarelor, marcajelor stradale; determinarea capacității și securității traficului, localizarea utilităților, în final, finanțarea construcției);
- menținerea în stare de funcționare a străzilor și drumurilor existente (reparație, curățirea drumurilor și trotuarelor) [91, p. 353].

Tranzitul de masă.

În Republica Moldova o mare parte din populație nu are posibilitate să se folosească de transportul personal. Ca urmare acest serviciu trebuie asigurat de autoritățile publice atât centrale (transportul aerian, feroviar), cât și locale (maxi-taxi, troleibuze, autobuze). Organele administrației publice locale trebuie să planifice numărul unităților de transport în parcurile de autobuze și troleibuze, rutele lor de circulație, tarifele pentru deplasare în așa fel încât să fie disponibile pentru majoritatea locuitorilor unității administrativ-teritoriale. În prezent, pe larg se practică licențierea de către autoritățile administrației publice locale a activităților de tranzit în masă a populației desfășurate de persoanele fizice care dispun de mijloacele de transport conforme standardelor. Pentru a vedea cât de satisfăcută este populația Republicii Moldova de acest serviciu, putem analiza Barometrul de Opinie Publică, care studiază în dinamică situația din aprilie 2003 până în aprilie 2015, perioadă în care gradul de mulțumire a utilizatorilor acestui serviciu a sporit de la 37% la 57% [9], dar care, în viziunea noastră, oricum este insuficient,

deoarece responsabilitatea de bază a administrației publice locale este satisfacerea cât mai completă a necesităților cetățenilor.

3) Domeniul mediului înconjurător și serviciile utilitare.

Asigurarea cu apă și canalizare.

În prezent, țara noastră se confruntă cu problema insuficienței resurselor de apă, calității nesatisfăcătoare a apei potabile, epuizării resurselor subterane de apă. Administrația publică locală este responsabilă de furnizarea apei potabile conforme standardelor, precum și asigurarea controlului permanent a calității ei, având următoarele sarcini:

- organizarea și reglementarea activității serviciului de furnizare a apei;
- planificarea și construcția rețelei de aprovizionare cu apă potabilă și de canalizare care să asigure cu acest serviciu majoritatea populației;
- construcția și întreținerea instalațiilor de purificare a apei cu capacități de extindere;
- elaborarea și implementarea programelor de reducere a pierderilor din apeduct, de stabilire tarifelor acceptabile pentru apă atât pentru persoanele juridice, cât și fizice;
- asigurarea contorizării consumului de apă.

Sisteme de încălzire a apei, furnizarea de apă caldă, colectarea și prelucrarea apei menajere.

În acest domeniu autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme, principalele sunt:

- costul înalt al resurselor energetice și, ca urmare, tarifele înalte pentru termoficare și furnizarea apei calde nu permit populației achitarea acestor servicii ce duce la acumularea datoriilor și deconectarea de la rețea a blocurilor de locuit;
- învechirea țevelor ce deservește rețea de termoficare și de canalizare, ceea ce duce la spargerea lor, scăderea temperaturii agentului termic, scurgerea apei menajere ce prezintă pericol pentru apele subterane;
- învechirea, ieșire din funcțiune a instalațiilor de prelucrare a apei menajere, ceea ce duce la poluarea bazinelor de apă.

Pentru ameliorarea situației în acest domeniu autoritățile administrației publice locale trebuie să-și identifice posibilitățile de procurare la un preț mai scăzut a resurselor energetice, de economisire a consumului lor, precum și surse financiare suplimentare atât bugetare, cât și extrabugetare pentru reconstrucția rețelelor de termoficare, de aprovizionare cu apă potabilă, cu apă caldă în scopul reducerii pierderilor din rețea. De asemenea, nu trebuie neglijată nici problema construcției, reconstrucției și întreținerii instalațiilor de prelucrare a apei menajere în scopul păstrării mediului înconjurător favorabil vieții și sănătății oamenilor.

Sistemul de colectare a gunoiului solid.

Este un domeniu foarte important pentru asigurarea securității ecologice a comunităților locale. Sarcinile autorităților publice locale se reduc la următoarele [91, p. 358]:

- încurajarea activității de reciclare;
- lichidarea gunoiștilor neautorizate și stabilirea amenzilor pentru încălcarea actelor normative în acest domeniu;
- stabilirea sectoarelor de teren pentru amplasarea gunoiștilor;
- organizarea serviciului de colectare a gunoiului solid;
- procurarea echipamentului pentru prelucrarea gunoiului solid;
- stabilirea tarifelor convenabile pentru serviciul furnizat care să permită procurarea și întreținerea echipamentului de prelucrare, precum și achitarea cheltuielilor de operare;
- controlul respectării normativelor de depozitare a gunoiului.

În ceea ce privește modul de realizare în practică a respectivelor recomandări, putem menționa că, potrivit Barometrului de Opinie Publică, de curățenia și îngrijirea localității sunt satisfăcuți 35% din cetățenii Republicii Moldova, comparativ cu numai 27% în anul 2003 [9].

Parcuri și sectoare împădurite.

Această funcție presupune planificări pe termen scurt și pe termen lung, angajamentele financiare, constituirea de facilități bine proiectate, întreținerea permanentă, precum și suport administrativ. Administratorul trebuie să se preocupe de finanțarea sistemului de parcuri, să determine ordinea priorităților legate de finanțarea gospodăriei silvice.

Iluminarea străzilor.

Este un serviciu public care asigură calitatea și securitatea vieții publice. O bună iluminare reduce criminalitatea și sporește securitatea circulației. Administratorul trebuie să se informeze cu privire la tehnologiile noi de iluminare în scopul reducerii costului iluminării, încât să fie acceptabil pentru comunitate.

Agrementul și distracția.

Este o sferă de activitate din domeniul culturii și sportului. Autoritățile administrației publice locale asigură:

- construcția, activitatea, deservirea bazinelor de înot, bibliotecilor publice, parcurilor, spațiilor deschise și centrelor de agrement, galeriilor de artă, muzeelor și teatrelor, conservarea și îmbunătățirea altor locuri distractive [91, p. 361];
- contribuția la fonduri și acordarea de ajutor organelor, ce se ocupă cu promovarea artelor, construcția și deservirea altor locuri de agrement.

Evident, nu fiecare autoritate a administrației publice locale este în stare să presteze toate serviciile menționate mai sus. Dimpotrivă, aceste servicii există în special la nivel de oraș sau municipiu. În ceea ce privește administrația publică locală din alte unități administrativ-teritoriale de nivelul unu, autorul Tudor Deliu menționează: „Actualmente administrația publică locală din sate (comune) pot de sinistător efectua doar niște servicii de stare civilă (înregistrarea nașterii, căsătoriei, decesului). În rest, când e vorba de menținerea drumurilor publice, iluminarea străzilor, aprovizionarea cu apă, canalizare etc., aproape că sunt cu mâinile legate din lipsa de finanțe și, cu atât mai mult, că în teritoriu nu există instituții publice, regii autonome de interes public, care să se ocupe nemijlocit de prestarea acestor servicii” [25, p. 15]

Mai mult decât atât, potrivit unui studiu realizat în anul 2004, au fost înregistrate următoarele probleme de bază:

a) infrastructura locală se găsește într-o stare tehnică gravă, cu un avansat grad de uzură fizică și morală. De aceea, autoritățile locale se confruntă foarte frecvent cu adevărate situații de criză în ceea ce privește asigurarea populației cu servicii de primă necesitate: apă potabilă, canalizarea apelor uzate, încălzire și apă caldă menajeră, colectarea și depozitarea deșeurilor menajere;

b) gradul de acces al populației la serviciile publice de primă necesitate este necorespunzător din cauza lipsei sistemelor centralizate de alimentare cu apă potabilă, starea canalizării apelor uzate, colectarea și depozitarea deșeurilor menajere într-o serie întreagă de localități, în special în mediul rural;

c) volumul investițiilor în infrastructura locală este mult inferior celui din infrastructura majoră, cu consecințe negative asupra cantității și calității serviciilor destinate populației și, implicit, asupra nivelului de trai și al sănătății acesteia [73, p. 4].

În această ordine de idei, venim cu rezultatele propriilor noastre cercetări, obținute în urma efectuării în 2011 a unui sondaj, avându-i în calitate de respondenți pe primarii din Republica Moldova. În calitate de respondenți au figurat primarii delegați la cursuri de perfecționare la Academia de Administrare Publică, reprezentanți ai regiunilor Centru, Nord și Sud.

Chestionarul 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. Astfel, acestea sunt următoarele:

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

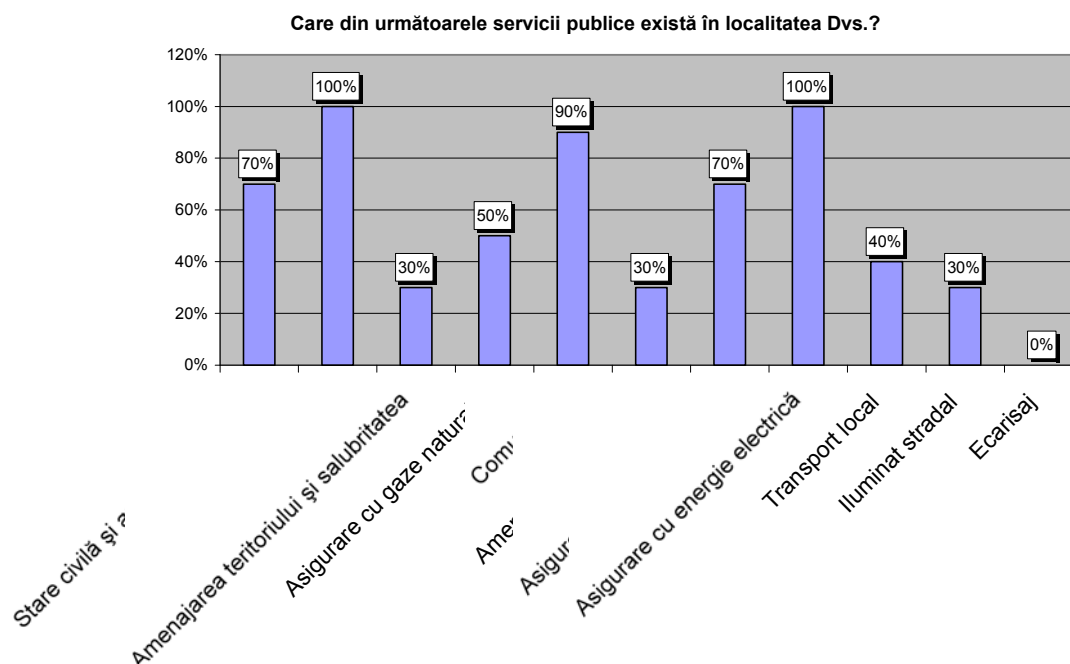


Fig. 3.1. Disponibilitatea serviciilor publice în localitățile reprezentate de primarii chestionați

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

La întrebarea „Care din serviciile de mai sus sunt concesionate pentru prestare agenților privați?”, răspunsul cel mai des întâlnit a fost „nici unul”, cu excepția a două primării, în care sunt concesionate serviciile de transport local.

O întrebare separată din chestionar a abordat problematica finanțării serviciilor publice, fiind în acest sens înregistrate următoarele răspunsuri:

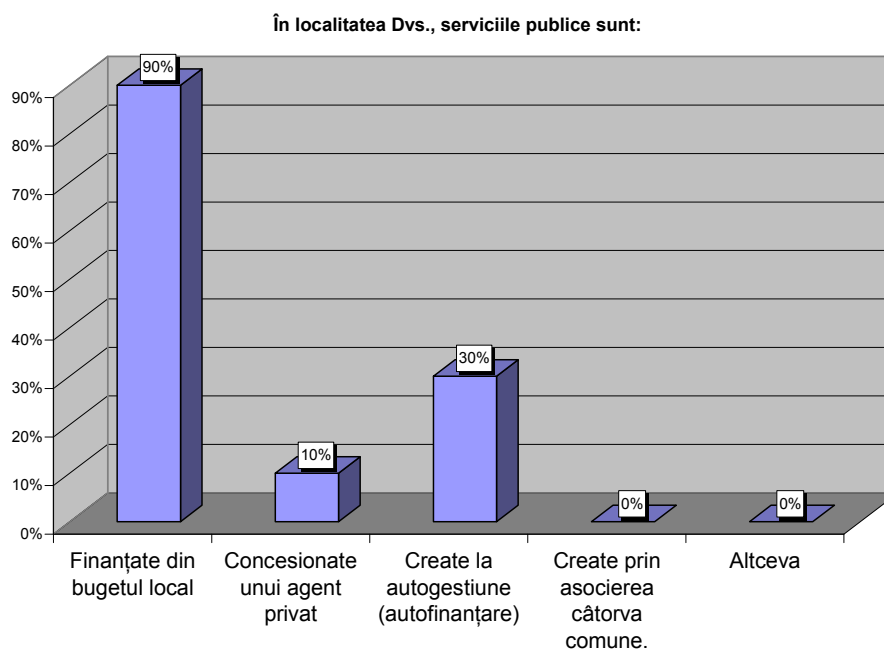


Fig. 3.2. Modalitățile de gestiune a serviciilor publice în localitățile reprezentate de primarii chestionați

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

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

Chestionarul a inclus de asemenea și o întrebare referitor la viziunea primarilor asupra faptului 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 existentă sunt suficiente pentru îndeplinirea responsabilităților în domeniul serviciilor publice ?

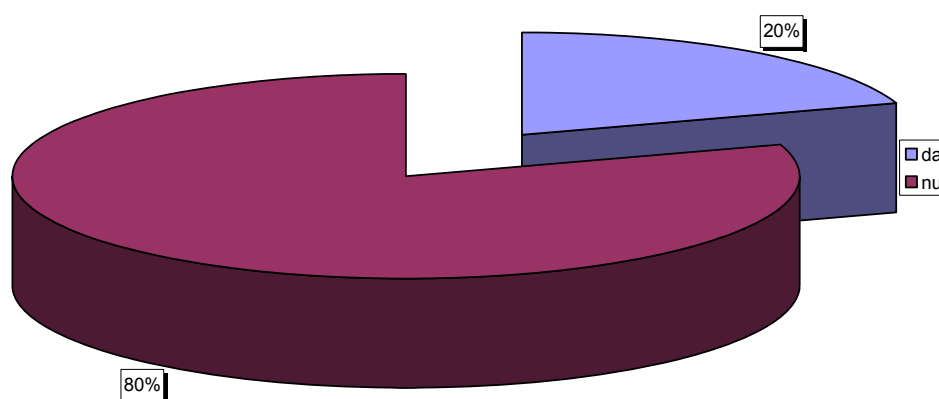


Fig. 3.3. Aprecierea de către primari a atribuțiilor prevăzute în lege în domeniul serviciilor publice

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Fiind rugați să argumenteze motivele alegerii răspunsului „Nu”, primarii au furnizat următoarele informații – legea nu asigură acoperirea financiară a acestor atribuții (ca variantă – primăria nu are resursele financiare necesare), nu există conlucrare între autoritățile locale de ambele niveluri, există prevederi legale contradictorii în domeniul serviciilor publice, etc.

La întrebarea „*Considerați că organizațiile neguvernamentale pot fi implicate în prestarea serviciilor publice?*” răspunsul primarilor a fost unanim pozitiv, fiind indicate următoarele motive – aceste organizații există tot pentru satisfacerea unor necesități ale comunității, au acces la fonduri suplimentare, etc.

Chestionarul a abordat și problema calității serviciilor prestate, în acest sens, fiind inclusă întrebarea de tip închis „*Cetățenii din localitatea Dvs. înaintează deseori plângeri referitor la calitatea serviciilor prestate?*”, la care au fost furnizate următoarele răspunsuri:

Cetățenii din localitatea Dvs. înaintează deseori plângeri referitor la calitatea serviciilor prestate?

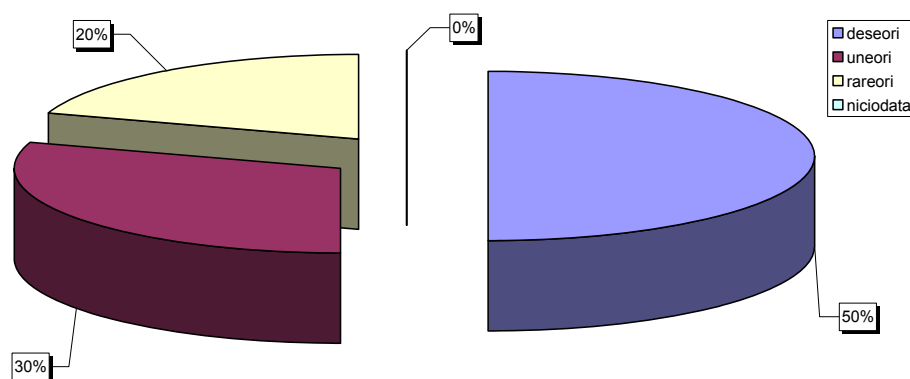


Fig. 3.4. Frecvența reclamațiilor depuse în localitățile reprezentate de primarii chestionați

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

În încheiere, ultima întrebare din chestionar a abordat problema unor recomandări în vederea îmbunătățirii situației existente. În acest sens, la întrebarea de tip deschis „Ce considerați că este necesar a fi făcut în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice locale din Republica Moldova?”, au fost furnizate variante răspunsuri, inclusiv:

- consolidarea autonomiei locale;
- perfecționarea cadrului normativ;
- perfecționarea profesională a funcționarilor angajați în cadrul serviciilor publice;
- eliberarea din funcție a angajaților vinovați de calitatea proastă a serviciilor și angajarea specialiștilor tineri, etc.
- motivarea funcționarilor angajați în cadrul serviciilor publice;
- modificarea prevederilor legale ce reglementează tenderul ca condiție a concesiunii unor servicii publice;
- consolidarea autonomiei financiare;
- identificarea și prioritizarea corectă a necesităților comunității, etc.

Sondajul efectuat ne permite să tragem următoarele **concluzii**:

1. La momentul efectuării sondajului, situația varia de la localitate la localitate în ceea ce privește disponibilitatea serviciilor publice, totuși, nici o localitate din cele analizate nu dispunea de întreaga gamă de servicii publice considerate necesare unei societăți moderne.
2. Gestiunea directă era cea mai frecventă formă de gestiune a serviciilor publice în localitățile chestionate în anul 2011, totuși primarii s-au arătat foarte deschiși și opțiunilor ce țin de gestiunea delegată.

3. Autoritățile executive ale administrației publice locale își cunosc în măsură suficientă misiunea de prestator, mulți dintre primari venind chiar cu propuneri concrete referitor la faptul cum aceasta ar putea fi realizată cu mai mult succes.
4. Totuși, 80% din primarii chestionați consideră că legea nu îi învestește cu suficiente atribuții în ceea ce privește serviciile publice.
5. Utilizatorii de servicii publice devin tot mai activi și exigenți în ceea ce privește rolul de prestator al administrației publice. Astfel, jumătate din primarii chestionați au declarat că a fost depusă cel puțin o reclamație referitor la calitatea serviciilor publice în localitatea pe care o administrează.

Dat fiind faptul că sondajul nostru a identificat o serie de probleme, care ar fi, deci, soluția? Atât doctrina, cât și practica internațională au identificat deja soluții posibile. Astfel, la înființarea unui serviciu public, consiliul local ar putea:

1. Să-l finanțeze din bugetul propriu (local)
2. Să-l concesioneze unui agent privat
3. Să-l creeze la autogestiune
4. Să-l creeze prin asocierea a 2-3 comune.

Referitor la această problemă, autorul Victor Mocanu menționează: „Administrația locală poate fi prea mică pentru a asigura, în mod eficient, întreaga gamă de servicii pe care, prin lege, este obligată să le pună la dispoziție cetățenilor săi (în special atunci, când serviciul respectiv poate fi furnizat mai operativ și cu un cost mai coborât la o scară teritorială mai mare). Nu este obligatoriu ca fiecare unitate administrativ-teritorială locală să poată asigura, independent, întreaga gamă de servicii publice. Ce trebuie să fie promovat, mai ales pentru comunitățile mai mici (dar nu exclusiv pentru ele), este conceptul de cooperare intercomunală, în vederea furnizării în comun de servicii publice. Este necesar să se dezvolte o înțelegere asupra faptului că o astfel de cooperare produce, de obicei, importante beneficii economice, sociale și financiare, reprezentând în multe cazuri singura alternativă și unica justificabilă. Deci, în cazul organizării unor servicii intercomunale, comunitățile locale obțin un câștig dublu: se organizează un serviciu public nou și se micșorează alocările bugetare pentru organizarea acestui serviciu, pe care o comunitate locală nu-și poate permite s-o facă în lipsa mijloacelor financiare și materiale” [71, p. 101]. Aceeași idee poate fi întâlnită și în lucrările cercetătorilor străini. Astfel, cooperarea intermunicipală a redus costurile de întreținere în localități vecine, a încurajat echivalența fiscală și a îmbunătățit performanțele administrației publice locale [139, p. 34]. Mai mult decât atât, din moment ce jurisdicțiile locale, deseori delimitate arbitrar, corespund rareori zonelor optimale

pentru furnizarea unor servicii publice, cooperarea generează deseori o eficiență mai mare în furnizarea acestora [199, p. 94].

Potrivit opiniilor expuse în literatura străină de specialitate, „autoritățile administrației publice locale sunt responsabile pentru o diversitate de servicii publice variind de la servicii antiincendiare și de sănătate până la întreținere de drumuri, amenajare de parcuri și asigurare cu apă. În condițiile resurselor aflate în declin și necesităților mereu în creștere, există două mecanisme care dispun de potențialul de a oferi servicii publice de calitate – colaborarea interlocală (interlocal collaboration) și „structura civică” – angajamentul cetățenesc în rezolvarea problemelor publice” [182, p.46].

Parteneriatul este astfel privit ca o alternativă viabilă în organizarea unor servicii publice pentru țările aflate în curs de dezvoltare. De exemplu, în India, participarea public-comunitară este cea mai frecvent sugerată metodă în abordarea unor probleme, din motivul declinului gradual atât cantitativ cât și calitativ a serviciilor publice ale autorităților administrației publice [145, p. 127].

În concluzie, administrația publică locală joacă rolul principal în organizarea și funcționarea serviciilor publice, dată fiind apropierea ei de cetățeni. În acest sens, legea abilitează atât autoritatea deliberativă, cât și autoritatea executivă locală cu importante atribuții de înființare și organizare a funcționării serviciilor publice. De asemenea, doctrina include nenumărate recomandări în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice locale. Totuși, realizarea cu succes a rolului de prestator al administrației publice locale este blocată de resursele disponibile insuficiente. Nu există astfel suficiente resurse pentru iluminarea străzilor, aprovizionarea cu apă, canalizare etc. Pe de altă parte, nici nu e obligatoriu ca absolut toate serviciile publice să existe în fiecare unitate administrativ-teritorială. Astfel, o soluție ar fi cooperarea intercomunală, care permite ca serviciile publice să fie furnizate mai operativ și cu un cost mai redus la o scară teritorială mai mare.

3.4. Concluzii la capitolul 3

1. Problema gradului de implicare a administrației publice de diferit nivel în organizarea și gestionarea serviciilor publice a fost abordată diferit pe parcursul timpului. Același lucru s-a întâmplat și în cazul ponderii activităților prestatoare în cadrul celorlalte activități administrative. Totuși, odată cu evoluția societății, în majoritatea statelor, serviciile publice au „coborât” de la nivelul central la cel local, iar ulterior au „ieșit” și în afara sistemului administrației publice, în legătură cu implicarea tot mai largă a sectorului privat în activitatea de prestare a serviciilor publice. Totuși, administrația publică a menținut mereu dreptul

exclusiv de înființare a serviciilor publice, delegând altor subiecți doar prerogativa de gestiune.

2. Mai mult decât atât, administrația publică continue să joace rolul principal în organizarea și gestionarea serviciilor publice, indiferent de forma aleasă de gestiune. Astfel, administrația publică centrală este chemată să adopte anumite standarde de calitate și să elaboreze politica generală în domeniul funcționării diverselor servicii publice. Guvernului, în conformitate cu programul de guvernare, îi revine sarcina de a crea cadrul normativ general de reglementare a serviciilor publice și în caz de necesitate, de intervenție atât la nivel central, cât și cel local în situațiile disfuncționalităților lor. Totodată, nu e nevoie ca toate serviciile să fie organizate nemijlocit de autoritățile centrale. Cel mai des, atribuțiile de organizare a serviciilor publice pot sunt transmise autorităților administrației publice locale. Acest proces este cunoscut sub denumirea de descentralizare. Alteori, dacă acest lucru nu este posibil, în teritoriu pot fi plasate extensiuni teritoriale ale autorităților publice centrale, numite servicii publice desconcentrate.
3. Totuși, administrația publică locală este cea care joacă rolul cel mai important în organizarea și gestionarea serviciilor publice, dat fiind faptul că anume ea cunoaște cel mai îndeaproape necesitățile cetățenilor. Legislația abilitază autoritățile administrației publice cu numeroase atribuții și competențe în acest domeniu. De asemenea, literatura de specialitate vine și ea cu unele recomandări în acest sens, atât în ceea ce privește minimumul de servicii publice care trebuie să existe în oricare unitate administrativ-teritorială de nivelul unu, cât și în ceea ce privește modalitățile concrete de organizare a acestora. Totuși, datele empirice demonstrează că autoritățile administrației publice locale mai întâmpină încă dificultăți serioase în ceea ce privește îndeplinirea de către ele a rolului lor de prestator. Astfel, în prezent în Republica Moldova există o gamă largă de servicii publice, cu regret, însă, doar la nivel de oraș și municipiu. La nivel de sat (comună), gama serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale în foarte multe localități, se reduce, practic, la serviciul de stare civilă.

Pentru a încheia, vom concretiza informația privind rezultatele științifice principale în capitolul trei, și anume: abordarea inovativă a exercitării rolului administrației publice de ambele niveluri în organizarea și modernizarea serviciilor publice prin prisma analizei bunelor practici de administrare a serviciilor, în perspectiva integrării europene și europenizării administrației publice.

4. MODERNIZAREA SISTEMULUI SERVICIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA REFORMĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

4.1. Probleme și provocări ale organizării și gestionării serviciilor publice locale în condițiile reformării administrației publice

Administrația publică a Republicii Moldova nu reprezintă încă un etalon de organizare și gestionare a serviciilor publice, cu anumite excepții. Totuși, evolutiv putem observa tendințe pozitive, cu o dezvoltare fără precedent în ultimii ani. În mod deosebit, ne vom axa pe perioada 2006-prezent, dat fiind faptul că anume atunci a fost adoptată legislația actuală ce reglementează activitatea serviciilor publice locale, Regulamentul cu privire la concesionarea acestora, etc. Vom face o trecere în revistă a situației practice existente în domeniul serviciilor publice începând cu acea perioadă și până în prezent.

În conformitate cu un studiu al administrării serviciilor publice locale, realizat în anul 2006, se putea observa o diminuare continuă a acestora, 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 [69]. Principalele probleme cu care se confruntau autoritățile administrației publice locale la capitolul servicii publice sunt:

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 [69].

După cum am menționat anterior, legislația în vigoare include o largă varietate de servicii publice, responsabilitatea înființării și funcționării cărora revine autorităților administrației publice locale. Pe de altă parte, însă, acestea din urmă sunt mai întotdeauna lipsite și de sursele financiare și materiale necesare pentru îndeplinirea acestor responsabilități.

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 prin intermediul întreprinderilor municipale care activau în condiții de pierderi economice. Gestiunea delegată a serviciilor publice locale în Republica Moldova era în stare incipientă. Drept exemplu de gestiune delegată poate servi concesionarea serviciilor publice de alimentare cu apă potabilă și canalizare din orașul Cimișlia [69]. Totodată, autoritățile administrației publice locale nu erau familiarizate și nu utilizau formele alternative de prestare a serviciilor publice de interes local în condițiile descentralizării și autonomiei locale (parteneriat public-privat, servicii intercomunale), etc.

Potrivit recomandărilor autorului studiului, autoritățile administrației publice locale trebuiau să elaboreze și să aprobe indicatori de calitate al serviciilor publice locale de interes general. La evaluarea asigurării cu servicii publice locale urma să se ia în considerație numărul de beneficiari; numărul furnizorilor de servicii (publici și privați) și numărul de personal implicat în acordarea serviciilor; coeficientul de satisfacere a nevoilor, numărul de reclamații, plângeri; rapoarte de evaluare ale ONG-urilor; analizele, studiile și alte date statistice.

Ulterior, situația nu a înregistrat îmbunătățiri relevante. Astfel, conform unui sondaj de opinie, realizat în anul 2008 de Programul Integrat pentru Dezvoltare Locală pe un eșantion reprezentativ de 1204 persoane, peste 1/3 din respondenți erau mulțumiți de modul în care primăria administra serviciile publice locale [106, p. 6]. Referitor la existența alternativelor de prestare, mai bine de 40% din cei chestionați afirmau că populația din comunitate nu are posibilitatea de a alege din varietatea de servicii și de furnizori [106, p. 6].

Totuși, în ultimii ani, în opinia respondenților, s-au făcut simțite schimbări pozitive în domeniul următoarelor servicii publice: distribuirea gazelor naturale, furnizarea centralizată a apei, asigurarea cu transport public local, instituțiile educaționale. Totodată, s-au înrăutățit considerabil serviciile de asigurare cu încălzire centralizată, mai ales în centrele raionale, băile publice, protecția socială a populației, drumurile și străzile [106, p. 5].

Sondajul era reprezentativ pentru regiunea Centru a Republicii Moldova și aborda cu precădere următoarele servicii publice: salubritatea, distribuirea gazelor naturale, asigurare cu apă și canalizare, parțial referindu-se și la serviciile de informare (biblioteci), de agrement și educaționale.

Referitor la serviciul de salubritate, studiul a scos în evidență faptul că nivelul de cuprindere cu servicii de salubritate a gospodăriilor casnice și a agenților economici era destul de redus. Astfel, în fiecare a doua localitate cu acces la servicii, 50% din gospodăriile casnice nu beneficiau de servicii. Doar în 36% din localități toți agenții economici beneficiau de servicii de salubritate [106, p. 6].

Referitor la serviciul de distribuire a gazelor naturale, s-a constatat că ponderea gospodăriilor casnice și a agenților economici conectate la rețeaua de gaze naturale era redusă. Astfel, în 56% din localități mai puțin de jumătate din gospodării erau conectate la rețea, iar în 4% din localități - nici o gospodărie. Doar în 135 din comunități toți agenții economici erau conectați la rețea [106, p. 8].

Referitor la serviciul de asigurare cu apă și canalizare, studiul demonstrează că ponderea gospodăriilor, a agenților economici și a instituțiilor publice conectate la rețelele de apă era relativ redusă. Astfel, în fiecare a doua localitate mai puțin de 50% din gospodăriile casnice beneficiau de servicii de apă. Doar în fiecare a cincea comunitate erau conectați la rețeaua de apă toți agenții economici. Toate instituțiile publice din comunitate erau conectate la rețeaua de apă numai în 32% din localități [106, p. 9].

În fine, peste 2/3 din comunitățile incluse în cercetare beneficiau de grădiniță de copii, școală, casă de cultură, bibliotecă, centru al medicilor de familie, stadion, drumuri, poduri, cimitir, terenuri, rețele de distribuție cu apă și rețele de distribuție cu gaz. Fiecare a doua comunitate dispunea de parcuri și rețele de iluminare stradală [106, p. 11].

Nici în perioada 2012-2013 situația în domeniul serviciilor publice locale nu s-a îmbunătățit radical. Astfel, potrivit studiului realizat de cercetătorul Veaceslav Bulat, în 66% din sate serviciile de gestionare a spațiilor verzi de interes local lipsesc în genere [16, p. 154]. În doar 45% din sate există un serviciu semi-funcțional de colectare a deșeurilor menajere. În 25% din sate lipsesc servicii de aprovizionare cu apă potabilă. În 75% din localități nu există servicii de canalizare. În 60% din localități lipsesc serviciile de întreținere și amenajare a drumurilor și iluminat public [16, p. 154]. Serviciile educaționale, precum și serviciile de asistență socială sau cele culturale și sportive sunt mai bine dezvoltate, dar, în multe localități, și pe aceste servicii există deficiențe. Per ansamblu, în circa 30% din sate se prestează 3-4 servicii publice pe 2-3 domenii de competență proprie. Celelalte servicii prevăzute de legislație fie nu se prestează, fie sunt prestate cu mari deficiențe [16, p. 154].

În perioada 2013-2014 a fost înregistrată totuși și 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 că serviciile publice să fie furnizate în comun de mai multe unități teritorial-administrative, sporind accesul și calitatea serviciilor prestate. 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 dus la îmbunătățirea considerabilă a serviciilor publice și au permis accesul mai multor oameni la servicii publice calitative [12, p. 62].

După ce am studiat în capitolul precedent perceperea rolului administrației publice în domeniul organizării și funcționării serviciilor publice, așa cum el este perceput de înseși autoritățile executive ale administrației publice locale (primari), pare logic să analizăm acest rol și din perspective celor administrați – utilizatori ai serviciilor publice.

Pentru a verifica cum este perceput rolul administrației publice locale referitor la organizarea și gestionarea serviciilor, din punct de vedere a cetățenilor-utilizatori, în perioada octombrie 2010-octombrie 2013 am realizat un sondaj între utilizatorii serviciilor publice. Sondajul a fost axat în principal pe regiunea Centru, incluzând doar parțial respondenți din regiunile Nord și Sud.

Rezultatele acestui sondaj sunt cât se poate de sugestive și demonstrează cu prisosință că viziunea cetățeanului referitor la problematica serviciilor publice se deosebește de modul cum percep problema cercetătorii în domeniu sau autoritățile administrației publice.

În acest sens, a fost elaborat un chestionar din 10 întrebări, conținând atât întrebări deschise, cât și întrebări închise. Răspunsurile au fost sistematizate după cum urmează:

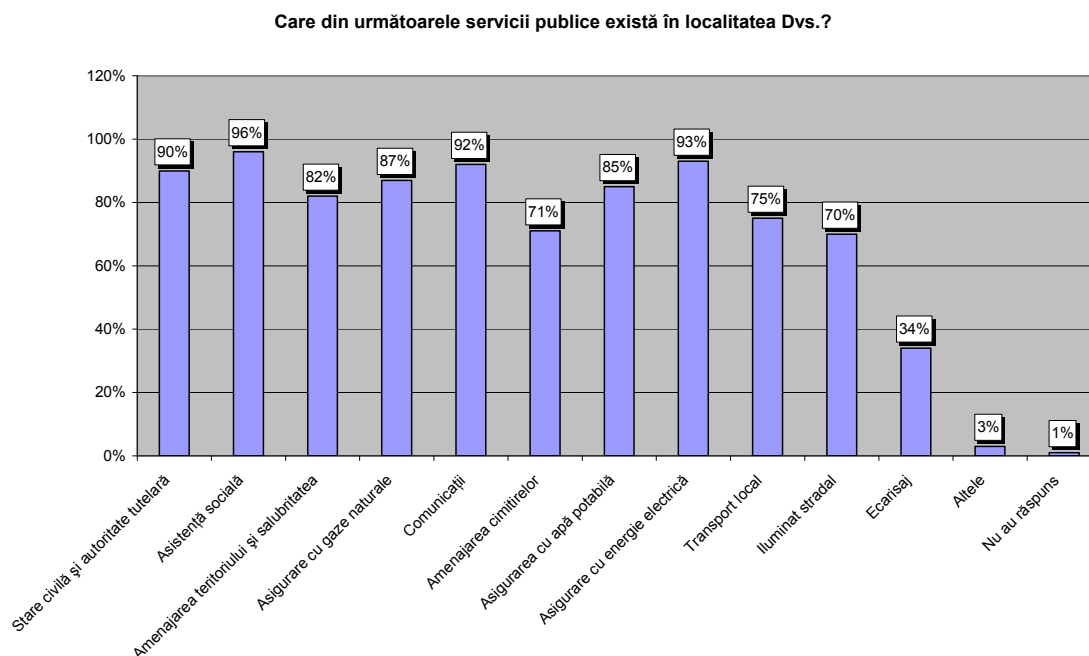


Fig. 4.5. Disponibilitatea serviciilor publice în localitățile reprezentate de utilizatorii chestionați

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

La întrebarea 2 din chestionar, intitulată *În ce măsură sunteți de acord cu următoarele afirmații*, răspunsurile sunt următoarele:

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

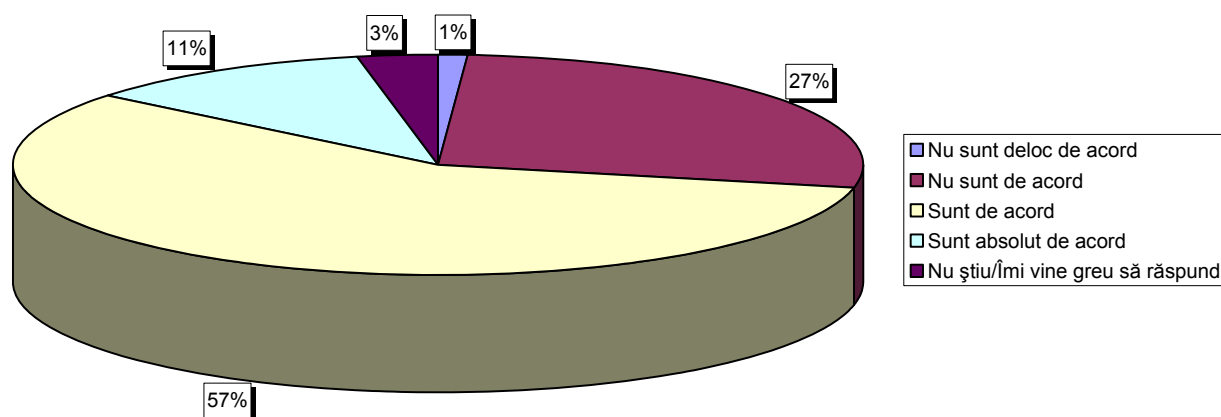


Fig. 4.6. Aprecierea de către utilizatori a eforturilor depuse de administrația publică pentru a asigura servicii publice de calitate cetățenilor

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

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

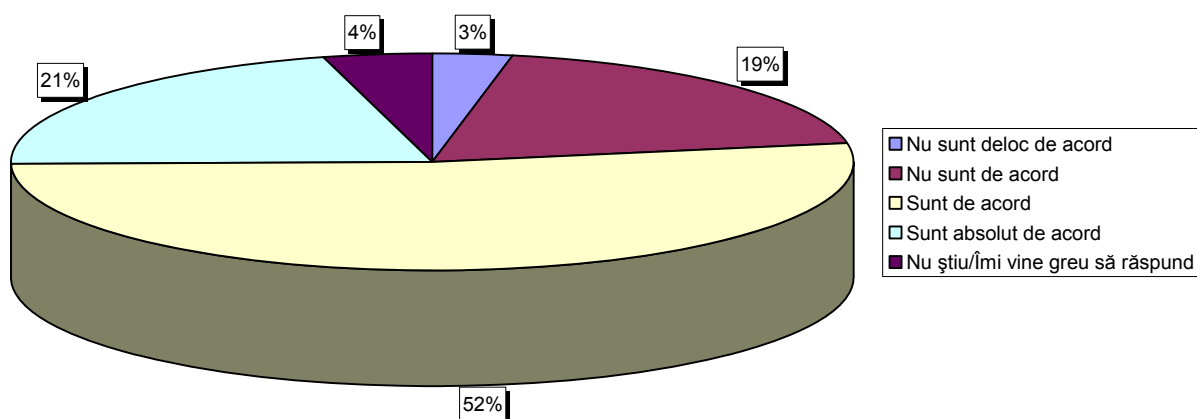


Fig. 4.7. Aprecierea de către utilizatori a alternativelor populației în alegerea unui sau altui prestator de servicii publice

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

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

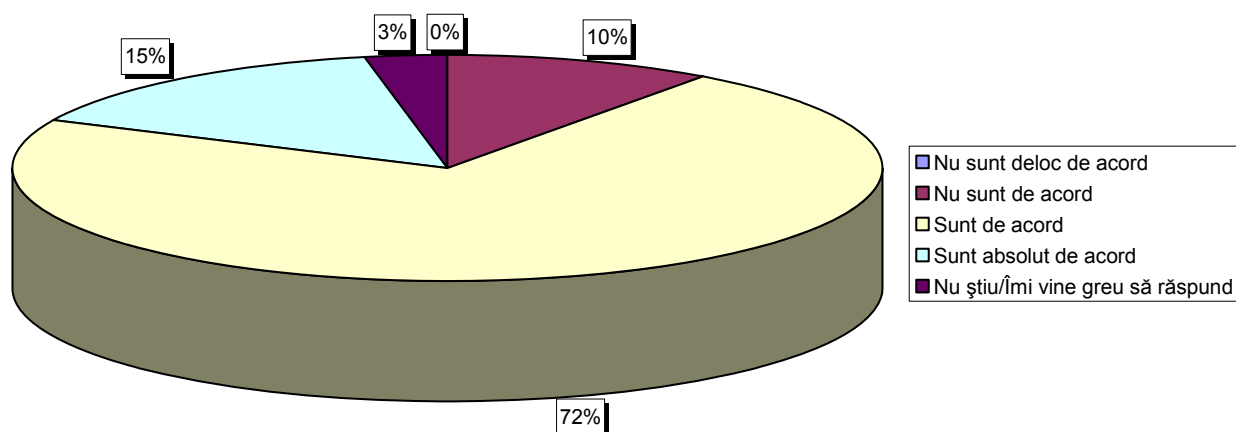


Fig. 4.8. Gradul de satisfacere a necesităților cetățenilor

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Întrebarea 3 din chestionar a adresat problema calității serviciilor publice, în următoarea formulare: *Cum apreciați la moment calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova?*

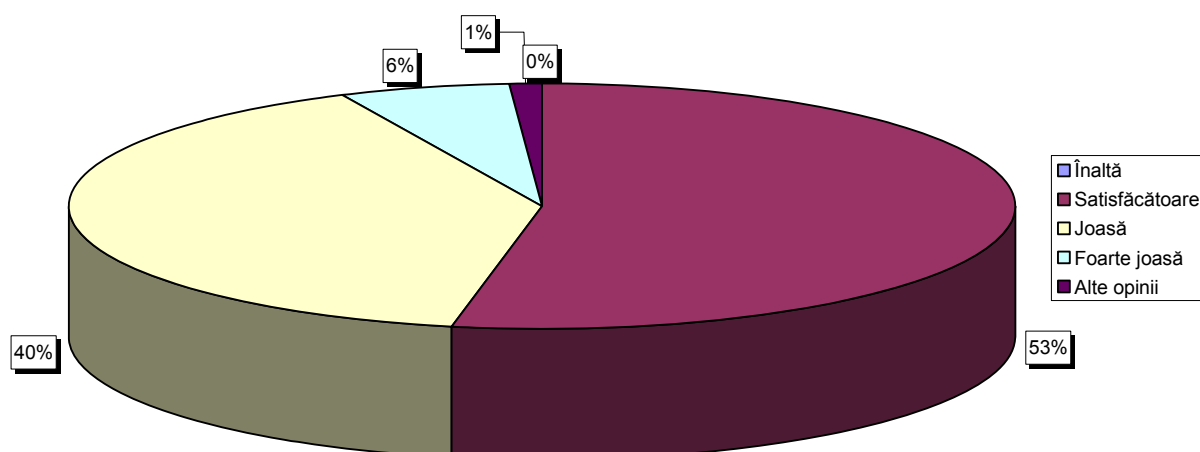


Fig. 4.9. Calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Problema privatizării serviciilor publice, dat fiind că aceasta este una deosebit de importantă și actuală anume astăzi, a fost abordată în întrebarea patru a chestionarului. Spre surprinderea noastră, majoritatea respondenților au manifestat atitudine pozitivă față de privatizare.

Considerați că privatizarea anumitor servicii publice poate mări calitatea acestora și gradul de satisfacție a populației?

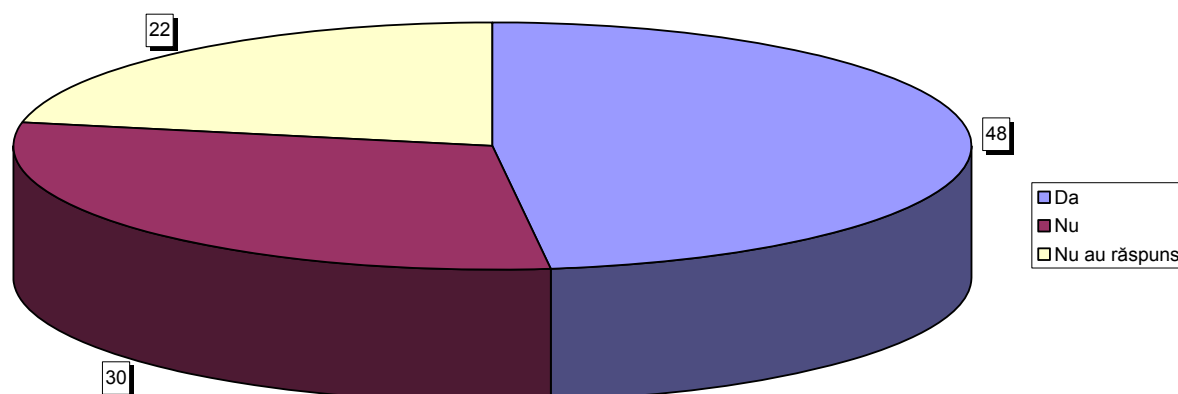


Fig. 4.10. Opiniile respondenților referitor la privatizarea serviciilor publice

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Argumentul principal adus de respondenți în folosul privatizării este că aceasta ar contribui la sporirea calității. Printre serviciile ce ar putea fi privatizate pe primele locuri s-au plasat asigurarea cu apă și salubritatea, pe locul doi – transportul public, doar 2 din 100 respondenți indicând că ar fi binevenită privatizarea serviciilor de comunicații.

Întrebarea 5 a abordat problema finanțării serviciilor publice. Respondenții nu s-au limitat doar la răspunsurile incluse în chestionar, dar au identificat și surse suplimentare de finanțare – atragere de proiecte, contractare de împrumuturi, apelarea la populație, etc.

Astfel, au fost furnizate următoarele răspunsuri la întrebarea:

În condițiile lipsei de mijloace financiare, ce ar trebui să facă consiliul local la înființarea unor servicii publice?

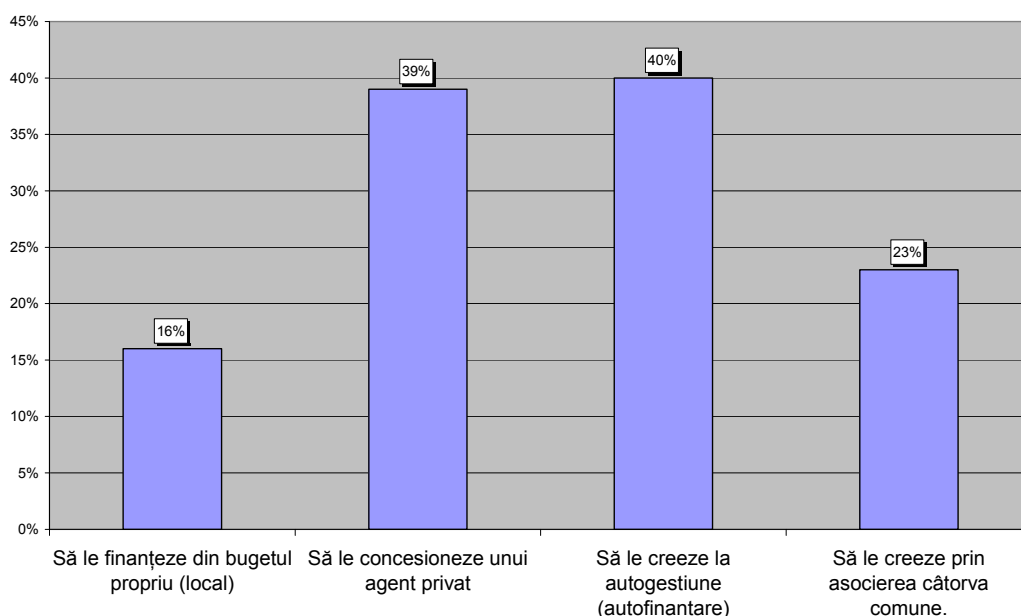


Fig. 4.11. Opțiunile consiliului local în cazul insuficienței de resurse

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Întrebarea 6 a abordat problema *problemelor de bază cu care se confruntă serviciile publice astăzi*. Printre probleme au fost menționate:

- calitatea proastă,
- tarifele mari,
- personalul incompetent,
- legislația imperfectă,
- *necunoașterea de către utilizatori a propriilor drepturi* (răspunsul cel mai des întâlnit),
- resursele financiare insuficiente,
- infrastructura slab dezvoltată.

Următoarea întrebare din chestionar a fost:

„Dvs. personal, în calitate de utilizator, ați adresat vreodată o plângere (scrisă sau verbală) autorităților în legătură cu calitatea nesatisfăcătoare a unor servicii publice? Dacă da, vă rugăm să indicați care servicii anume.”

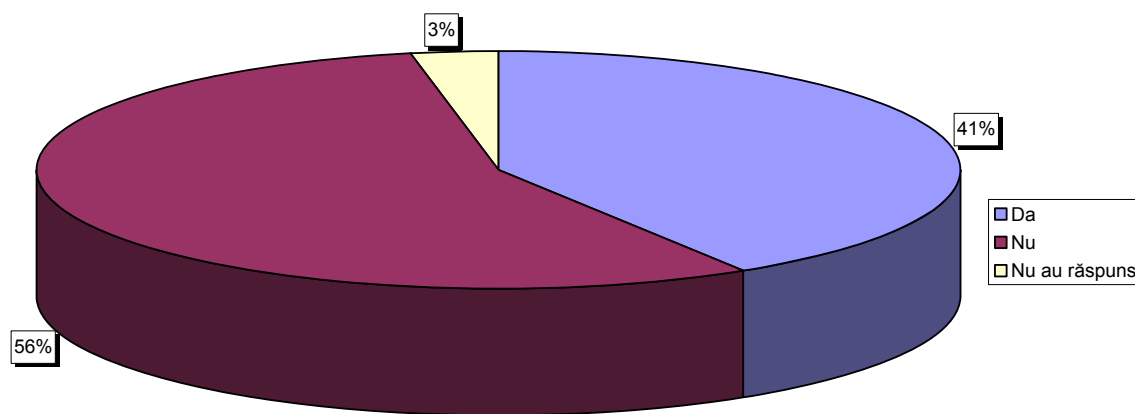


Fig. 4.12. Frecvența depunerii reclamațiilor de către respondenții-utilizatori referitor la calitatea serviciilor publice

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Pe locul unu după numărul de plângeri adresate s-a plasat asigurarea cu energie electrică, urmează salubritatea, apoi alimentarea cu apă, apoi asigurarea cu gaze naturale.

Întrebarea 8 a abordat deosebit de actuala problemă a creșterii tarifelor pentru prestarea serviciilor publice. Răspunsurile au fost următoarele:

Considerați că modificarea tarifelor la serviciile comunale (în sensul majorării) este justificată?

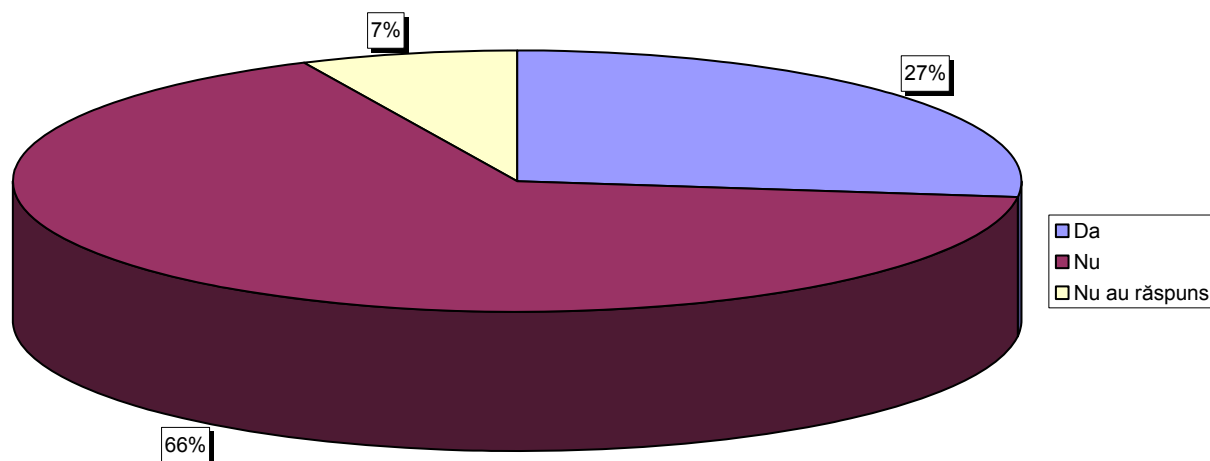


Fig. 4.13. Opiniile respondenților referitor la majorarea tarifelor la serviciile comunale

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Respondenții care au răspuns pozitiv la această întrebare au menționat că creșterea tarifelor este justificată dată fiind creșterea prețurilor la resursele necesare pentru prestarea serviciilor publice.

Respondenții care și-au exprimat dezacordul cu majorarea au invocat ca motiv principal faptul că salariile și pensiile nu cresc odată cu tarifele, următorul motiv invocat fiind că prestatorii de servicii majorează tarifele pentru a-și acoperi pierderile existente.

Întrebarea 9 a avut următoarea formulare - *Considerați că organizațiile neguvernamentale (ONG) pot fi implicate în gestiunea serviciilor publice?*

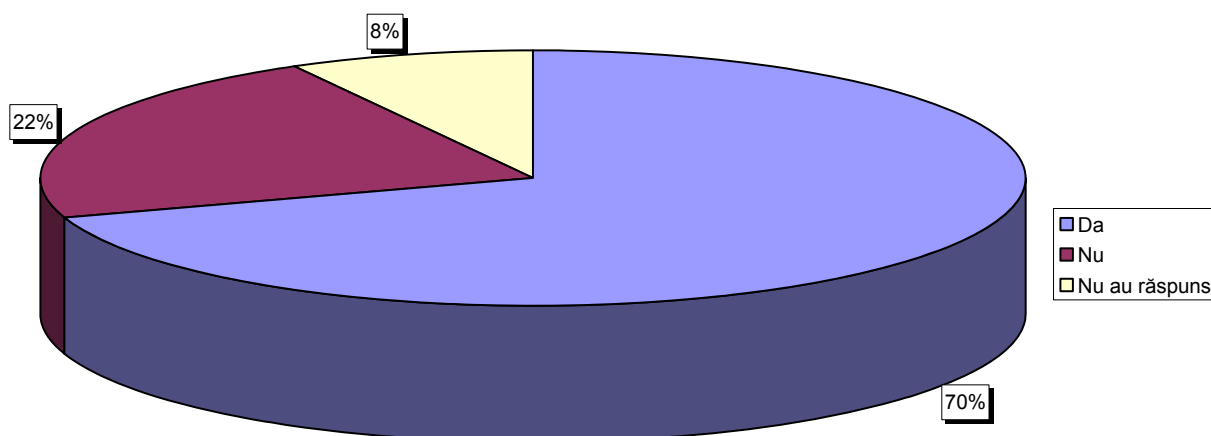


Fig. 4.14. Posibilitatea implicării organizațiilor neguvernamentale în gestiunea serviciilor publice

Sursa: Elaborat de autor în baza sondajului efectuat

Deși majoritatea absolută a respondenților a răspuns pozitiv la această întrebare, trebuie să menționăm totuși următoarele – unii respondenți au idei destul de vagi despre ce ar trebui să facă ONG-urile, percependu-le în primul rând ca surse de finanțare, lucru evident neveridic. Doar câțiva respondenți le percep ca pe un instrument de monitorizare și asigurare a transparenței în activitatea serviciilor publice.

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. Pe de altă parte, și cetățenii devin din ce în ce mai activi, dat fiind faptul că aproape jumătate din cei chestionați au adresat cel puțin o plângere autorităților referitoare la calitatea serviciilor publice.
2. În atare condiții, tot mai mulți respondenți se arată deschiși spre ideea privatizării unor servicii publice. Pe de altă parte, majoritatea absolută a respondenților sunt contra 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.

Dat fiind faptul că în prezentul paragraf am studiat inițial situația existentă în domeniul serviciilor publice din Republica Moldova, axându-ne în special pe dificultățile întâmpinate de administrația publică locală în acest domeniu, în continuare am studiat modul cum este percepută misiunea prestatoare a administrației din perspectiva a administratului, încercând să depistăm modalitățile cele mai fiabile de îmbunătățire a situației, în încheiere este logic să

studiem realizările practice concrete, înregistrate de unele autorități ale administrației publice locale.

Exemple de bune practici a autorităților publice locale în domeniul serviciilor publice

În prezent, localitățile din Republica Moldova au acces limitat la capitalul necesar pentru înlocuirea și refacerea infrastructurii municipale. Investițiile sunt necesare nu numai pentru îmbunătățirea serviciilor curente, dar și pentru a le pune de acord cu standardele mai înalte și mai sever aplicate în ce privește poluarea mediului înconjurător. De asemenea autoritățile publice locale nu au experiență în evaluarea financiară și economică a proiectelor de investiții sau în planificarea lor financiară, în realizarea calendarului și a bugetului. Un alt aspect al problemei - autoritățile publice locale nu au suficientă experiență și capacitate de a stabili prioritățile în elaborarea proiectelor pentru sprijin în condițiile instrumentelor financiare naționale (FISM), internaționale (UE, WB, EBRD, USAID, etc.), sprijin prin eventuale finanțări în regim de credit comercial sau obligațiuni municipale [74, p. 9]. O modalitate viabilă de depășire a acestor dificultăți devine parteneriatul cu alți agenți comunitari, avantajele căruia la nivel teoretic au fost expuse anterior în prezenta lucrare. Totodată, vom examina în continuare și unele exemple practice concrete din statul nostru, care pot fi considerate practici de succes în domeniu.

Servicii de alimentare cu apă

În diferite localități din republică, autoritățile publice au găsit diverse căi de soluționare a acestei probleme. Astfel, pentru aprovizionarea cu apă potabilă a școlii și a grădiniței de copii din or. Biruința, r. Sângerei, autoritățile publice locale au contat pe propriile forțe, dar și pe sprijinul organizației neguvernamentale a părinților și pedagogilor „Speranța”. Aici au fost colectate surse, au fost mobilizate eforturile localnicilor pentru aprovizionarea atât a școlii, cât și a sectorului privat cu apă potabilă. În felul acesta au procedat și autoritățile publice din s. Duruitoarea Nouă, r. Râșcani, s. Onești, r. Hâncești, s. Vatici, r. Orhei, s. Cristești, r. Nisporeni, s. Zberoaia, r. Nisporeni, s. Miclești, r. Criuleni.

O altă cale de soluționare a problemei aprovizionării cu apă potabilă a fost identificată în com. Răzeni, r. Ialoveni, unde, pentru acoperirea celor mai mari cheltuieli au fost atrase investiții ale donatorilor străini, locuitorii comunității contribuind cu muncă neremunerată. La fel au procedat și în s. Botnărești, r. Anenii Noi, Vărvăreuca, r. Florești, s. Sipoteni, r. Călărași.

Soluționând problema aprovizionării cu apă potabilă, autoritățile publice locale au acordat atenția cuvenită și asigurării durabilității activităților realizate. În acest scop, în majoritatea localităților, au fost create asociații ale consumatorilor de apă care și-au asumat responsabilitatea pentru întreținerea sistemelor de aprovizionare cu apă [33, p. 56].

Ulterior, volumul acestor practici de succes a sporit și mai mult. Astfel, de către autoritățile administrației publice locale au fost rezolvate diverse probleme, și anume: reconstrucția sistemelor de aprovizionare cu apă potabilă în orașul Anenii Noi, satele Teleșău (r. Orhei) și Cobilea (r. Șoldănești), construcția apeductului în satele Marchet (c. Pogănești) și Secărenii-Noi din raionul Hâncești, renovarea sistemului de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare în comuna Larga (r. Briceni), aprovizionarea cu apă potabilă a locuitorilor și instituțiilor publice sau a unui sector din localitate în satele Iujnoe (r. Cahul), Sadaclia (r. Basarabeasca), Molești (r. Ialoveni), Popeasca (r. Ștefan Vodă), Javgur (r. Cimișlia), extinderea traseului de aprovizionare cu apă potabilă sau reconstrucția apeductului în comuna Răzeni (r. Ialoveni), satul Vărvăreuca (r. Florești) și comuna Vinogradovca (r. Taraclia). Practicile din comunele Răzeni și Vinogradovca abordează și crearea unor echipe specializate pentru asigurarea cu apă potabilă și alte servicii necesare comunității [34, p. 55].

Aprovizionarea cu gaze naturale

Una din cele mai acute probleme ce persista în localitățile statului nostru, era lipsa combustibilului accesibil, ieftin și nepoluant, pentru încălzire pe timp de iarnă.

De aceea în majoritatea comunităților din republică se întreprind măsuri privind construirea traseelor, instalarea țevelor și conectarea localităților la conductele de gaze naturale. În unele localități, cum ar fi satele Molești, Țipala din r. Ialoveni, s. Iujnoe, r. Cahul, or. Ciadâr-Lunga la finanțarea lucrărilor de construcție și montaj s-a mizat pe contribuția masivă a populației din localitate. În majoritatea cazurilor descrise cum ar fi cele din s. Hrușeva, r. Criuleni, s. Geamăna, r. Anenii Noi, or. Ungheni ș.a. gazificarea s-a făcut și cu ajutorul Fondului de Investiții Sociale, Guvernului Republicii Moldova, Programului USAID-Reforma Autorităților Publice Locale. În multe localități o atenție deosebită a fost acordată gestionării de mai departe a rețelelor de gaze naturale. În s. Păulești, r. Călărași, s. Sireț, r. Strășeni, au fost create asociații de beneficiari care și-au asumat responsabilitatea de asigurare a durabilității activităților din proiect [34, p. 68].

În căutarea unor soluții optime în unele localități au fost înregistrare și anumite inovații tehnice și manageriale. Astfel, în Sângerei – între primărie și firma „Gruppo-Dondi” a fost semnat un contract privind concesiunea serviciului de distribuire a gazelor naturale [34, p. 68]. O componentă importantă a practicilor descrise este cea de mediu. Majoritatea aplicanților au menționat impactul pozitiv al implementării proiectelor de gazificare a localităților asupra mediului. Locuitorii s. Răduleni Vechi, r. Florești, s. Geamăna, r. Anenii Noi, s. Lunga, r. Florești erau alarmați de proporțiile defrișării ilicite a fâșiilor de protecție și fondului forestier.

Către anul 2008, autoritățile administrației publice locale au fost implicate masiv în activități de construire sau extindere a rețelelor de gaze, cu conectarea instituțiilor instructiv-educative, instalarea sistemelor autonome de încălzire, conservarea lor termică (școli, licee, grădinițe, bloc alimentar) în comunele Larga (r. Briceni) și Zorile (r. Orhei), satele Bugeac (r. Comrat), Chetrosu (r. Drochia) și Codrul Nou (r. Telenești) sau gazificării localităților în orașul Vatra (mun. Chișinău), comuna Albota de Jos (r. Taraclia), satul Cetireni (r. Ungheni) [34, p. 91].

Întreținerea drumurilor

Starea deplorabilă a drumurilor din localitățile rurale ale Republicii Moldova a devenit proverbială. În diferite locuri au fost însă identificate diverse modalități de soluționare, cum ar fi:

- reparația drumurilor locale cu forțe proprii (com. Hârtopul Mare, r. Criuleni, s. Iurceni, r. Nisporeni);
- atragerea investițiilor extrabugetare (s. Nemțeni, r. Hâncești);
- asigurarea durabilității prin crearea unor organizații cu autogestiune ale utilizatorilor de drumuri (s. Nemțeni, r. Hâncești, com. Geamăna, r. Anenii Noi) [33, p. 84].

Servicii de asistență socială

Autoritățile administrației publice locale, în parteneriat cu alți agenți sociali, au descoperit noi modalități de organizare a serviciilor sociale. În orașul Ungheni, într-o perioadă relativ scurtă, au fost create două asemenea instituții – Centrul de Reabilitare și Integrare Socială a Bătrânilor și Centrul de Integrare Socială a Tinerilor. O abordare similară aplică primăriile s. Zorile, r. Orhei, or. Nisporeni, s. Măgurele, r. Ungheni și s. Peresecina, r. Orhei. Crearea acestor instituții este rezultatul implementării proiectelor elaborate în comun de către organizațiile nonguvernamentale și autoritățile publice locale, cu susținerea financiară și logistică a diferitor organizații finanțatoare [33, p. 90].

Servicii de agrement și amenajare de parcuri

La Selemet, r. Cimișlia, spre exemplu, autoritățile publice locale au abordat problema dată după toate principiile dezvoltării comunitare (desfășurarea audierilor publice, colectarea resurselor, implicarea locuitorilor în amenajarea parcului, diseminarea rezultatelor în mijloacele de informare). În or. Cantemir, pe locul unde a fost formată gunoiștea neautorizată, în prezent este creat un parc, unde cresc peste 2 mii copaci [33, p. 46].

Iluminat stradal

Lipsa iluminatului stradal în satul Selemet (r. Cimișlia) afecta activitatea instituțiilor publice, a agenților economici și securitatea locuitorilor. În satul Larga (r. Briceni) cazurile de delincvențe înregistrate în locurile publice a îngrijorat toată comunitatea. Astfel, autoritățile

administrației publice locale din aceste două localități și-au propus rezolvarea problemelor prin renovarea sistemelor de iluminat stradal. Soluțiile aplicate au fost diferite – munca de voluntariat a specialiștilor din comunitate cu resurse minime din bugetul local în satul Selemet și implicarea întreprinderilor specializate pentru efectuarea lucrărilor, cu achitarea cheltuielilor din bugetul local în satul Larga [34, p. 92].

Totodată, au fost înregistrate bune practici mai puțin răspândite ale autorităților administrației publice locale. De ex., dezvoltarea serviciilor zooveterinare în s. Selemet și dezvoltarea serviciului de amenajare a cimitirelor în s. Pohoarna.

În fine, pe lângă studierea situației la general, considerăm oportun să includem în teză și un studiu de caz care să reflecte specificul unei localități aparte. În acest sens, am studiat experiența autorităților administrației publice locale din UTA Găgăuzia.

Am ales acest teritoriu pentru că, pe de o parte, este mai puțin reflectat în literatura de specialitate și culegerile de bune practici în ceea ce privește serviciile publice, iar, pe de altă parte, pentru că am avut ocazia să efectuăm o vizită de studiu în acest teritoriu, cu scopul de a studia practica autorităților locale găgăuze în ceea ce privește organizarea și gestiunea serviciilor publice.

Potrivit legislației, Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova [62, art. 1, al. (1)].

Analiza legislației găgăuze în vigoare ne permite să depistăm că absolut toate autoritățile administrației publice de orice nivel din UTA Găgăuzia joacă un rol important în ceea ce privește organizarea și gestiunea serviciilor publice pentru cetățeni, după cum urmează:

- Adunarea Populară a Găgăuziei – adoptă legi în domeniul gospodăriei comunal-locative, serviciilor educaționale, culturale, de sănătate, etc [211, p. 7];
- Comitetul executiv al Găgăuziei – asigură condițiile social-economice, creează baza tehnico-materială și fonduri speciale pentru înființarea și menținerea serviciilor publice [211, p. 26];
- Autoritățile administrației publice locale din raioane (dolay) aprobă planurile de activitate a serviciilor publice amplasate pe teritoriul dolay-ului, exercită controlul asupra executării acestora, [211, p. 39], precum și dispun de importante atribuții în ceea ce privește serviciile de asigurare cu energie electrică, termică, asigurare cu apă, salubritate, spații verzi, etc [211, p. 38].
- Autoritățile administrației publice locale din sate (comune) și orașe dispun de atribuții în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice care în mare măsură coincid

cu cele ale autorităților din Republica Moldova. Totodată, potrivit art. 58 a Legii locale privind autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia, „Serviciile publice locale se înființează de consiliul local la propunerea primarului pentru a asigura administrarea domeniilor locale și dezvoltarea social-culturală a teritoriului, ținându-se cont de specificul necesităților locale și în limitele resurselor financiare disponibile.” [210, art. 58 al. (1)]

Potrivit aceleiași legi locale, principiul descentralizării serviciilor publice reprezintă un principiu al administrației publice locale. Totodată, menționăm că un principiu specific al administrației publice locale din Găgăuzia este „autonomia economică și financiară a teritoriului, autofinanțarea și autoasigurarea” [210, art. 3] Astfel, autoritățile locale din UTA Găgăuzia au găsit cele mai diverse surse de finanțare pentru a înființa și menține servicii publice, inclusiv surse externe.

În acest sens, legea locală prevede că consiliul local este cel care decide stabilirea relațiilor de cooperare și înfrățire cu localități de peste hotare în domenii ce țin de serviciile publice [210, art. 23 al. (2) pct. r)]. Totodată, consiliul local poate înființa servicii publice de interes local sau concesiona servicii publice [210, art. 23 al. (2) pct. d)]

După ce am făcut o trecere în revistă a prevederilor normative, considerăm oportun de a studia cum anume acestea se realizează în practică.

Cu această ocazie, am dori să aducem sincere mulțumiri Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), care în perioada 13-14 noiembrie 2014 a organizat vizita de studiu în UTA Găgăuzia „Specificul dezvoltării locale a UTA Găgăuzia: proiecte de dezvoltare locală comunitară”. Scopul general al vizitei l-a constituit familiarizarea participanților cu cele mai moderne și de succes practici de gestiune a serviciilor publice locale, înființate sau restabilite în rezultatul implementării proiectelor de dezvoltare locală comunitară în UTA Găgăuzia.

În perioada dată am avut posibilitatea de a ne familiariza nemijlocit cu unele realizări ale autorităților administrației publice locale din Găgăuzia, în concret în raionul Comrat. În acest sens, pot fi considerate exemple de succes practicile moderne aplicate de autoritățile publice locale din localitățile Congaz și Comrat, unde am avut posibilitatea de a participa la un schimb de experiență.

În acest sens, pot fi menționate în special:

1) *Practica gestiunii directe a unor servicii publice* – aplicată de autoritățile administrației publice locale pentru:

- Serviciul public de salubritate în Congaz;

- Serviciul public de alimentare cu apă în mun. Comrat;
- Amenajarea spațiilor verzi și organizarea serviciilor publice de agrement în mun. Comrat

2) *Parteneriatul public-privat* în domeniul serviciilor educaționale neformale, în acest sens poate fi menționată renovarea școlii muzicale din Comrat (reparată prin parteneriat public-privat) sau a clubului de șah din Congaz, renovat prin intermediul sponsorizării din partea sectorului privat.

3) *Parteneriatul public-asociativ și public-public (cooperarea intercomunitară)* din localitatea Congaz, care au avut ca rezultat înființarea unor noi servicii sociale comunitare, și anume a Centrului pentru copii cu dizabilități *Лучик Солнца* și a Centrului Social *Concordia*.

4) *Înființarea unor servicii publice cu suportul organizațiilor donatoare internaționale.* În acest sens, poate fi menționată organizarea serviciilor publice de asistență socială în mun. Comrat, și anume renovarea azilului de bătrâni *Recep Tayyip Erdoğan Huzurevi*, proiect implementat de primăria Comrat în baza finanțării oferite de Agenția Turcă pentru Cooperare și Coordonare TIKa)

Astfel, autoritățile administrației publice locale din UTA Găgăuzia au descoperit soluții noi și creative pentru a soluționa problemele legate de organizarea și gestiunea serviciilor publice, utilizând practici moderne de administrare a acestora, începând cu gestiunea directă și finisând cu gestiunea delegată a serviciilor publice, inclusiv parteneriatul public-privat. De asemenea, autoritățile administrației publice locale din localitățile studiate fac uz de cele mai moderne opțiuni în ceea ce privește înființarea și menținerea serviciilor publice - parteneriatul public-asociativ, cooperarea intercomunitară, cooperarea cu organisme donatoare internaționale, etc., astfel profitând de oportunitățile de valorificare a resurselor locale și străine în vederea oferirii unor servicii publice locale de calitate cetățenilor, și demonstrând o dată în plus rolul decisiv al autorităților administrației publice locale în gestiunea eficientă a serviciilor publice.

În concluzie, cercetările teoretice și datele empirice demonstrează că administrația publică locală, deși a trecut prin numeroase inițiative de reformare, nu a ajuns totuși la un nivel de prestare a serviciilor publice care ar satisface totalmente cetățenii-utilizatori. Mai mult decât atât, conform sondajului efectuat de noi, majoritatea respondenților sunt de părere că administrația publică nu depune suficiente eforturi în acest sens. Totuși, practica demonstrează că există totuși autorități ale administrației publice locale, care au descoperit soluții de alternativă acceptabile. Aceasta ne permite să ajungem la concluzia că, în ultimă instanță, profesionalismul

și creativitatea autorităților administrației publice locale sunt cele care pot compensa lipsa de resurse.

4.2. Modernizarea serviciilor publice prin prisma implementării practicilor internaționale de administrare

Necesitățile sociale se schimbă permanent. La începutul anilor 90 ai secolului trecut în statul nostru nu exista încă necesitatea unor servicii publice cum ar fi cele de comunicații mobile sau de acces la Internet. Totuși, exista deja o practică a prestării acestor servicii în societățile dezvoltate. Deci, nu este nevoie ca autoritățile administrației publice să „re-inventeze roata”, atunci când este vorba de unele servicii publice. Ele, autoritățile administrației publice, au în prezent la dispoziție o experiență colosală a altor state, în ceea ce privește serviciile publice. Evident, acesta nu poate fi importată în totalitate în statul nostru, totuși, respectivele practici internaționale le pot fi de un real folos autorităților, atunci când se confruntă cu probleme noi sau dificile.

Potrivit autorului Ioan Alexandru, una dintre problemele-cheie ale tranziției democratice, în toată lumea, este relația central/local în ceea ce privește responsabilitățile și competențele în furnizarea serviciilor publice. Chestiunea e relevantă chiar și în țările democratice, cum ar fi cele din Europa Centrală, Europa de Vest, Marea Britanie, SUA și Japonia [3, p. 67].

În acest sens, literatura de specialitate evidențiază trei modele internaționale de organizare a serviciilor publice [38, p. 89]:

A. Modelul autonomiei relative, care prezintă următoare caracteristici:

- independență a serviciilor publice locale în interiorul statului;
- libertate de acțiune într-un cadru bine definit;
- acest cadru este definit prin legislație;
- control limitat;
- veniturile autorităților locale provin în cea mai mare parte din taxe locale;
- supraveghere limitată a autorităților locale de către instituțiile centrale din teritoriu;
- mare adaptabilitate în luarea deciziilor pentru satisfacerea optimă nevoilor cetățenilor.

Acest model funcționează mai ales în cazul Suediei și Norvegiei, țări care experimentează „guvernarea locală liberă”.

B. Modelul de agenție, care prezintă următoare caracteristici:

- autoritățile locale și activitatea lor sunt reglementate detaliat în legislație;

- avem reglementări stricte și un control pe măsură în ceea ce privește activitatea autorităților locale;
- taxele ce se strâng pe plan local sunt nesemnificative;
- finanțare, în mare măsură, de la nivel central;
- există o supraveghere amănunțită a autorităților locale de către instituțiile centrale deplasate în teritoriu;
- adaptabilitate mai mică în luarea deciziilor și satisfacerea unor necesități ale cetățenilor;
- costuri mai mari, dar și eficiență mai mare și echitate în furnizarea servicii publice.

Un exemplu al acestui model îl constituie Marea Britanie. Există o serie de factori economici și politici care, la un anumit moment, au determinat orientarea Marii Britanii spre modelul agenție. Această orientare a început în timpul guvernării Thatcher. Acest lucru a fost posibil deoarece Marea Britanie nu are o Constituție scrisă, care ar specifica și defini împărțirea competențelor central/local. Prin Legea guvernării locale (1988), care cere autorităților locale să contracteze și să ofere companiilor private furnizarea serviciilor – cum ar fi colectarea gunoierului, curățenia clădirilor, aprovizionarea școlilor, întreținerea drumurilor, managementul facilităților sportive și distractive - spre concesiune. În acest sens, este semnificativă următoarea remarcă: modelul agenție se bazează pe dezvoltarea unui sector privat competitiv, ca bază pentru furnizarea de servicii publice de calitate. Fără acest sector privat competitiv modelul agenție nu ar fi posibil.

C. Modelul de interacțiune, care prezintă următoare caracteristici:

- nu există o delimitare clară între autoritatea centrală și cea locală, ci de la caz la caz, adică situația este diferită de la serviciu la serviciu;
- procesul de luare a deciziilor nu este dominat nici de autoritățile centrale, nici de cele locale (există o interacțiune, un sistem „check and balances” – „frâne și contragreutăți”);
- există competențe politice și administrative și la nivel central, și la nivel local;
- veniturile autorităților locale provin din taxe și impozite locale, dar și din transferuri de la nivel central;
- adunarea taxelor și impozitelor, dar și transferul sunt responsabilități împărțite între nivelul central și cel local;
- se înregistrează o oarecare lipsă de adaptabilitate și flexibilitate în rezolvarea corespunzătoare a problemelor colectivității locale, datorită timpului necesar ajungerii la o

înțelegere comună din cauză că ori nivelul central, ori cel local va trebui să accepte un compromis.

Un asemenea model este caracteristic Statelor Unite ale Americii.

În formă grafică, aceste modele ar putea fi reprezentate în felul următor:

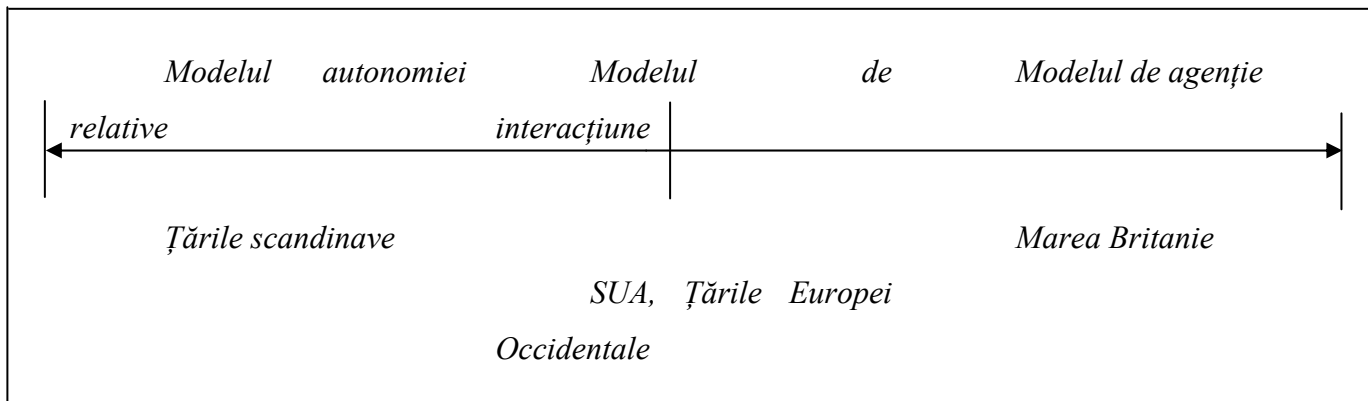


Fig. 4.15. Modele internaționale de prestare a serviciilor publice după Ioan Alexandru

Sursa: [3, p. 69]

În continuare vom analiza sistemul de organizare și funcționare a serviciilor publice locale în diferite țări, în vederea identificării aplicabilității acestora pentru Republica Moldova.

În **Belgia**, anumite servicii publice au personalitate, au buget distinct, dar organele lor sunt supuse puterii ierarhice a ministrului conducător al departamentului de care țin aceste servicii. Aparțin acestei categorii: Regia Telegrafului și Telefoanelor, Regia Serviciilor Frigorifice de Stat, Regia Liniilor Aeriene etc. Alte servicii sunt constituite în stabilimente publice, cu individualitate financiară, personalitate juridică și o mare autonomie de gestiune [3, p. 63].

În **Franța**, deschiderea europeană a mărit considerabil oferta în serviciul public, atât geografic cât și cantitativ determinând o mai mare libertate în gestionarea serviciilor publice.[130, p. 115] De exemplu, descentralizarea a permis suprimarea caietului de sarcini tip și aplicarea principiului controlului de legalitate ulterior. În această țară, ca modalități de gestionare a serviciilor publice întâlnim: concesiunea, regia, delegarea și „Affermage-ul”, care este definit ca un mod de gestionare prin care o persoană publică încredințează prin contract unei persoane gestionarea serviciului public pe riscul și profitul său, grație lucrărilor care-i sunt date, în schimbul unui vărsământ în contrapartidă prelevat din veniturile obținute din exploatarea serviciului public.

Totodată, trebuie să menționăm că în Franța alegerea unui mod de gestiune diferă, mai ales în funcție de mărimea colectivității și, în consecință, de mărimea serviciului delegat sau de tipul acestuia. Astfel, pentru colectarea deșeurilor, mai mult de jumătate dintre marile orașe au

ales gestiunea directă și mai mult de 40% gestiunea indirectă, în timp ce pentru reciclarea deșeurilor 81% dintre comune au optat pentru delegarea acestui serviciu și 19% pentru gestiune directă; în cazul distribuției apei potabile, în jur de 20% dintre micile comune și 20% dintre marile comune au avantajul unei gestiuni directe; restul de 80% au optat pentru delegarea acestui serviciu.[101, 17]

În **Italia**, gestionarea serviciilor publice cunoaște o triplă evoluție: transferul responsabilităților de la stat către întreprinderile publice autonome (căi ferate, electricitate, petrol), privatizare (întreprinderile private prestează servicii sub controlul unei autorități care reglementează, începându-se cu electricitatea și gazul) și recunoașterea drepturilor utilizatorilor prin Carta serviciilor publice, care stabilește șase principii: egalitate de acces, imparțialitate, continuitate, drept de alegere, participare, eficacitate [3, p. 110].

Cât privește domeniile care fac parte din sfera noțiunii de servicii publice, trebuie arătat că aspectul acestora este foarte extins întrucât la activitățile catalogate în general în Europa drept servicii publice (transportul în comun, telecomunicațiile, poșta) se adaugă altele, specifice (transportul pe căile de navigație, serviciul de televiziune prin cablu) [80, p. 210].

Germania se caracterizează printr-o tradiție a gestionării publice locale a serviciilor publice. Modelul german are două variante: 1) gestionarea prin administrarea directă a serviciului public, atunci când consiliul local prestează serviciul public cu fondurile înscrise în buget și cu personalul său; 2) gestionarea indirectă este cea realizată prin stabilimente publice, care sunt societăți cu capital public dar organizate prin forme private dispunând de o mare autonomie. Acest model corespunde celui de întreprindere municipală sau „Stadtwerke” [130, p. 108].

În ceea ce privește problematica privatizării unor servicii publice, considerăm sugestive următoarele informații statistice: către anul 2005, deficitele bugetare ale unor mari orașe germane au depășit 9 mld euro. În atare condiții, s-a trecut la privatizarea și concesionarea masivă a multor servicii. Alte orașe, însă, au procedat altfel. De ex., administrația orașului Leipzig, a respins calea privatizării și a devenit un pionier al organizării unor mari întreprinderi (companii) municipale. Această abordare a generat esențiale beneficii sociale, a asigurat majoritatea veniturilor necesare precum și o eficiență mai mare în furnizarea serviciilor publice, în plus reducându-se cu peste 50% personalul administrativ [163, p. 85].

În **Anglia**, istoria serviciilor publice engleze poate fi împărțită în patru perioade: 1) serviciile regaliene au apărut și s-au dezvoltat foarte devreme (din sec. al XIV-lea); 2) serviciile sociale s-au dezvoltat din sec. al XIX-lea, însă mai mult după cel de-al doilea război mondial, prin aplicarea unui sistem de securitate socială generalizat; 3) serviciile economice s-au dezvoltat

sub forma întreprinderilor publice după cel de-al doilea război mondial; 4) începând cu 1979 s-a trecut la privatizarea serviciilor publice și la delegarea acestora (formula generică fiind „contracting out”).

În prezent, gestionarea serviciilor publice aparține: 1) administrației centrale prin intermediul „executive agencies”; 2) administrației locale care are o lungă tradiție a serviciilor publice, moștenită de la judecătorii de pace: educație, sănătate, servicii locative; 3) întreprinderilor publice, cum este cazul BBC-ului; 4) întreprinderilor rezultate în urma aplicării legilor de privatizare după 1979; unele din aceste întreprinderi sunt încadrate juridic (apă, gaz, electricitate, telefon) iar altele nu au o asemenea încadrare (transportul cu autocarul urban și interurban) [3, p.105].

Reforma serviciilor publice a fost lansată de Margaret Thatcher începând cu 1979 și a urmărit:

- obligația finanțării unor antreprize (sau *contracting out*) în cazul activităților de competență administrativă centrală sau a colectivităților locale: servicii de curățenie, întreținerea drumurilor, gestionarea închisorilor, cantine, etc.;
- privatizarea totală sau parțială a întreprinderilor și serviciilor publice;
- introducerea medicinei private în serviciul național al sănătății;
- reducerea monopolului Poștei;
- privatizarea utilităților: telefon, gaz, apă, electricitate [38, p. 91].

Conceptul de „contracting out” a fost implementat și în alte state europene, de exemplu, în **Danemarca**, unde, deși deciziile strategice importante sunt luate la nivel național, furnizarea serviciilor publice este mult descentralizată. Municipality-urile poartă responsabilitate pentru serviciile educaționale, de informare, drumuri, multe servicii sociale, etc [137, p. 123]. Începând cu anul 2002 și până în 2006, au fost supuse procedurii de „contracting out” 11,6% din serviciile municipale. Doctrina daneză înțelege prin „contracting out” ca fiind prestarea unui serviciu public printr-un furnizor privat, acest concept fiind diferit de cel de „privatizare”, care presupune faptul că actorul privat obține un control total asupra serviciului în cauză, iar activele publice sunt vândute [137, p. 121].

În **Spania** s-a putut observa o evoluție spre anumite forme juridice în administrarea serviciilor publice, constând într-o „tendință de privatizare” vizibilă de la începutul anilor '80. Exemplul cel mai elocvent în aceste sens îl reprezintă domeniul telecomunicațiilor, care a intrat, în baza unei legi speciale din 1983, într-un „program de demonopolizare”, menit să înlăture monopolul companiei „Telefonira”. [80, p. 210] Această țară se mai caracterizează prin descentralizarea teritorială a serviciilor publice (către regiuni, departamente, provincii,

municipalități), multitudinea reglementărilor, a formelor de gestionare și lipsa de transparență pentru marea majoritate a populației [130, p. 113].

În **Portugalia**, există patru modalități de organizare a serviciilor publice: prin municipalități, servicii semi-autonome, întreprinderi (companii) municipale și companii mixte [167, p. 263], ceea ce în mare măsură este similar situației din statul nostru.

În **Suedia**, serviciile publice sunt asigurate la trei niveluri: central, regional și comunal. Învățământul superior și comunicațiile se asigură la nivel central. Serviciul de sănătate al populației se asigură la nivel regional, responsabilă pentru prestarea acestui serviciu public fiind Prefectura („lansstyrelse”). Comunele, care sunt într-un număr destul de mic (288), sunt responsabile pentru serviciile sociale, învățământ preuniversitar, etc [130, p. 112].

În **S.U.A.**, ca și în Anglia, autoritățile independente sau agenții industriali dirijează numeroase servicii care sunt astfel detașate de serviciile comunale, de autoritățile guvernamentale și de administrația ordinară. Se observă de 20-25 de ani încoace extinderea spre autonomia serviciilor, în special în materie economică. În ceea ce privește rolul administrației publice locale în domeniul serviciilor publice, se poate observa o trecere a responsabilităților în domeniul dat de la autoritățile de orașel (township) spre unele nivele mai superioare (de comitat sau municipalitate), dat fiind faptul că, deși au fost înființate în sec. XVIII pentru o societate rurală în care transportul era dificil, costurile administrative de întreținere sunt înalte, iar aceleași servicii pot fi furnizate și de alte autorități ale administrației publice locale [168, p. 48]. Considerăm acest exemplu sugestiv și pentru statul nostru, unde se observă anumite redundanțe în domeniul delimitării responsabilităților ce țin de serviciile publice.

În comparație cu SUA, **Canada** are la nivel local mai multe servicii privatizate, precum și un număr mai mare de planuri de privatizare a serviciilor publice [169, p. 144].

În cazul **Mexicului**, considerăm relevantă pentru statul nostru experiența de organizare a serviciului de asigurare cu energie electrică, care este asigurat prin șase modalități: autofurnizare, cogenerare, producere independentă, producere la scară mică, export și import, în ultimele două situații neconsiderându-se că e vorba de serviciu public [190, p. 674].

În **Australia**, în administrația publică locală au fost implementate o serie de reforme orientate spre sporirea eficienței. Un element important al programului de reformă a fost elaborarea unui număr parțial de indicatori ai activității de prestare a serviciilor. S-a încercat de asemenea încorporarea unor indicatori calitativi în măsurile de eficientizare, fiind chiar identificate consilii „de bune practici” [204, p. 615].

În **Japonia**, se promovează intens conceptul de Federații de Municipalități ale Zonelor Întinse (Wide Area Federations of Municipalities) ca o alternativă în domeniul înființării

serviciilor publice care să contribuie la consolidarea administrației publice locale în Japonia. Aceste Federații reprezintă comunități adiacente care se aliniază pentru a forma o structură administrativă extralocală cu scopul gestionării unor multiple servicii publice pentru rezidenții din zonă [171, p. 248]. Mai mult decât atât, Guvernul susține consistent fuziunea voluntară a unor localități în vederea menținerii și îmbunătățirii unor servicii publice ale municipalităților. Activitățile de cooperare se referă la câteva domenii, și anume - 1) dezvoltarea infrastructurii sociale (drumuri, servicii de transport), 2) dezvoltarea condițiilor de trai (cu referință la servicii de asigurare cu apă, salubritate și antiincendiar), 3) servicii de sănătate și asistență socială, 4) servicii educaționale mai dezvoltate, etc [186, p. 139].

În condițiile în care în Republica Moldova se vorbește deseori despre necesitatea privatizării unor servicii publice, considerăm necesar de a atrage atenție experienței recente a **Turciei** în acest sens. Astfel, participarea sectorului privat în prestarea unor servicii publice a devenit o alternativă pentru Turcia în acele situații în care furnizarea acestora depășea capacitatea financiară a guvernului central și a municipalităților. În fiecare caz, s-a trecut la privatizare doar atunci când se înregistrau întârzieri serioase în procesul de furnizare. Privatizarea a atins în special serviciul de asigurare cu apă și canalizare. În proces s-au implicat mai multe instituții financiare finanțatoare, procesul bucurându-se și de susținerea politică a câtorva guverne succesive [149, p. 350].

Privatizarea serviciilor sus-numite a înregistrat rezultate diferite. Astfel, nediferențierea clară a rolurilor și responsabilităților, precum și așteptările contradictorii au generat dispute și neînțelegeri între factorii de decizie locali și operatorii privați [149, p. 362].

În fine, o practică deosebit de interesantă în domeniul serviciilor publice ne pare cea din **Africa de Sud**, unde conducerea instituțiilor publice prestatoare de servicii se confruntă cu ceea ce e numit de cercetători „cultura” (practica) utilizatorilor de „ne-achitare” (a culture of non-payment among users) [189, p. 487]. În rezultat, a fost pe larg implementată practica plății în avans (prepayment) în domeniul asigurării cu energie electrică, telefonie, și, recent, asigurare cu apă [189, p. 487].

În opinia noastră, această practică poate prezenta interes și pentru Republica Moldova, dat fiind faptul că și în statul nostru sunt utilizatori care se eschivează de la plata serviciilor comunale. Totuși, manifestăm rezerve față de ultimele modificări ale legislației în statul nostru, care prevăd aplicarea de penalități pentru întârzierea achitării serviciilor publice, și considerăm, în schimb, că practica achitării în avans, deși evident tot nepopulară, ar fi mai acceptată de utilizatori în comparație cu sporirea permanentă a datoriei utilizatorilor prin penalități. De

menționat că ea deja se aplică în domeniul unor servicii publice, cum ar fi comunicațiile, deci ar putea fi extinsă și în domeniul altor servicii.

În concluzie, autoritățile administrației publice ale statului nostru nu trebuie să pornească de pe „loc gol”, atunci când este vorba de organizarea sau funcționarea serviciilor publice locale. Or, există o bogată experiență internațională în domeniu. Deși există nenumărate deosebiri de cultură, cadru instituțional sau sistem juridic, totuși există nenumărate practici internaționale, care pot fi implementate cu succes și în statul nostru.

4.3. Realizări ale procesului de eficientizare a serviciilor publice în Republica Moldova în perspectiva integrării europene

Potrivit opiniilor expuse în literatura de specialitate, autoritățile administrației publice locale pot înființa servicii publice în condițiile legii, în orice domeniu de activitate, cu condiția de a respecta unele principii derivate din însuși sistemul democratic al autoguvernării locale [129, p. 37]. Unul din cele mai importante, chiar primul pe listă, este principiul *eficienței*.

Acest principiu a evoluat mult în decursul istoriei. Astfel, inițial s-a considerat că organizațiile care prestează servicii publice realizează activități non-profit. În acest context, organizațiile publice erau apreciate ca fiind eficiente în măsura în care asigurau servirea publicului, spre deosebire de organizațiile private, care își probau eficiența prin mărirea profitului [80, p. 96].

Dacă în paragrafele anterioare am studiat necesitatea modernizării serviciilor publice, atunci în prezentul paragraf vom studia necesitatea eficientizării lor.

Potrivit cercetătorului Ruslan Batișcev, există 3 metode de evaluare a eficienței:

1. Efect/Efort sau Efort / Efect – evaluare absolută;
2. $\text{Efect/Efort} > \text{Norma}$ sau $\text{Efort/Efect} < \text{Norma}$ – evaluare absolută-relativă;
3. $\text{Efect1/ Efort1} > \text{Efect2/ Efort2}$ – evaluare relativă [10].

Evident, eficiența funcționării serviciilor publice este indisolubil legată de problematica eficienței funcționării administrației publice în general, or, serviciile publice constituie rezultatul așteptat al activității administrației publice, ea fiind chemată să satisfacă necesitățile cetățenilor, iar serviciile publice sunt modalitatea concretă de a o face.

În prezent, principiul eficienței în activitatea serviciilor publice este impus de faptul că toate cheltuielile necesare se suportă din bugetul local, adică din taxele și impozitele cetățenilor. Ca atare, administrația are obligația de a găsi cel mai bun raport între costuri și cantitatea/calitatea serviciilor prestate cetățenilor. Acest principiu trebuie avut în vedere ori de câte ori se stabilesc capitoarele de cheltuieli bugetare necesare funcționării serviciilor publice.

Pe de altă parte, eficiența presupune satisfacerea cât mai completă a nevoilor cetățeanului, astfel că, practic, cheltuielile prevăzute în bugetul local sunt aproape întotdeauna depășite. Este însă preferabil să fie satisfăcut interesul public, chiar dacă administrația va face datorii, întrucât scopul de a fi al administrației este tocmai asigurarea tuturor condițiilor pentru desfășurarea normală a vieții publice [129, p. 87]. Există de altfel un principiu fundamental în paradigma folosită și de Națiunile Unite pentru evaluarea indicelui de dezvoltare umană care se numește *Oamenii înaintea de toate* și care spune că dezvoltarea înseamnă mai mult decât creșterea economică, înseamnă crearea unui mediu în care oamenii să își poată dezvolta întregul potențial și să ducă o viață în acord cu nevoile și interesele lor [51, p. 12].

Legea, însă, stipulează cu totul altceva. Astfel, art. 73 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală, intitulat „Organizarea serviciilor publice locale”, stipulează: „Serviciile publice locale 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*” [59, art. 73].

Totuși, ambele părți cad de acord asupra faptului că principiul eficienței presupune că administrația are obligația de a găsi cel mai bun raport între costuri și cantitatea / calitatea serviciilor prestate întru satisfacerea cât mai completă a nevoilor cetățenilor [31, p. 123].

În legislația noastră începe să se atragă o atenție sporită principiului eficienței în domeniul serviciilor publice. Astfel, potrivit Legii Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, „Serviciile publice de gospodărie comunală se organizează și se administrează cu respectarea următoarelor principii”, între care este indicată ca principiu aparte administrarea eficientă [53, art. 2].

În ceea ce privește depistarea gradului de eficiență a activității serviciilor publice, considerăm utile cele câteva criterii propuse de autorul rus Gheorgii Atamanciuk, și anume compararea:

- obiectivelor *atinse* cu obiectivele *prevăzute* în actele normative și care reflectă necesitățile reale ale societății;
- scopurilor *urmărite* cu rezultatele *atinse*;
- *cheltuielilor publice* necesare întreținerii aparatului cu *realizările* acestuia [208, p. 498].

Deși necesitatea eficientizării serviciilor publice este percepută la nivel teoretic de toți autorii în domeniu, există totuși un șir de probleme în domeniul identificării în concret a modalităților de evaluare a eficienței serviciilor publice în Republica Moldova.

O primă astfel de problemă ar fi *identificarea metodologiei adecvate*. O soluție posibilă în acest ar fi experiența României, unde a fost efectuat un studiu a serviciilor publice, drept că doar a

celor sociale. Totuși, metodologia utilizată, constând dintr-un set de chestionare standardizate, poate fi aplicată, considerăm, și pentru alte servicii publice. Astfel, chestionarele ar putea cuprinde o serie de itemi specifici, inclusiv:

- tipurile de servicii existente;
- resursele umane existente, împărțit pe categorii în funcție de specializare, cu evidențierea raportului dintre personalul prevăzut în organigrama serviciilor și personal efectiv angajat;
- profilul beneficiarilor și dinamica numărului de beneficiari;
- resursele financiare disponibile [51, p. 5].

O a doua problemă ar fi și *selectarea indicatorilor de eficiență și cuantificarea* – atribuirea unor valori față de care să se poată aprecia progresul/regresul în anumite domenii, nevoile etc. Acest proces de atribuire a unor valori indicatorilor selectați este cunoscut și sub denumirea de benchmarking [51, p. 12].

Selectarea acestor indicatori ar deveni, astfel, o altă problemă în studierea eficienței serviciilor publice. O soluție posibilă ar fi din nou studierea experienței internaționale, în concret a României, unde au fost propuși următorii indicatori de măsurare a eficienței serviciilor sociale:

1. Indicatori generali vizând beneficiarii;
2. Indicatori vizând infrastructura serviciilor;
3. Indicatori privind resursele umane;
4. Indicatori privind resurse și management financiar (inclusiv ponderea surselor de venit alocate, volumul alocărilor financiare din: finanțări externe, activități economice, numărul de proiecte cu finanțare externă) [51, p. 15].

Considerăm că acești indicatori ar putea fi utilizați și pentru alte categorii de servicii publice decât cele sociale, inclusiv pentru serviciile publice de gospodărie comunală.

Totuși, anume selecția și aplicarea anumitor indicatori ar putea genera și o primă provocare în studiul eficienței serviciilor publice. Astfel, dacă studierea eficienței în viziune sistemică presupune analiza eforturilor (intrările în sistem), a efectelor (ieșirile din sistem), precum și a eventualelor corelații între aceste două categorii [20, p. 5], atunci evaluarea eficienței unor servicii devine relativ dificilă. O primă provocare ar fi astfel *evaluarea eficienței unor servicii din domeniul social cultural* (educație, agrement, etc.) Astfel, dacă intrările (resursele) în sistem sunt relativ ușor de exprimat, ieșirile (beneficiile) sunt destul de greu de măsurat; acest lucru se datorează faptului ca acestea se înregistrează pe o perioadă relativ îndelungată de timp și de foarte multe ori nu îmbracă forma monetară. Altfel spus, măsurarea eficienței unor servicii publice poate fi dificilă din motivul că unele dintre acestea nu prezintă o activitate economică, ci una social-culturală și în consecință efectele sunt greu de cuantificat [21, p. 96]. Celebră în acest

sens este afirmația lui Albert Einstein, și anume: „Nu tot ceea ce poate fi măsurat este important, după cum nu tot ceea ce este important poate fi măsurat.”

Mai mult decât atât, în Republica Moldova o problemă foarte mare este și calitatea serviciilor publice. O ultimă provocare ar fi în acest sens *aprobarea unor standarde de calitate cuantificabile pentru fiecare tip de serviciu în parte, altfel riscul de a prima criteriul economicității în dauna calității serviciului este foarte mare* [51, p. 16].

Salutabilă în acest sens inițiativa luării de măsuri astfel încât „serviciile publice să poată fi furnizate într-un mod neîngrădit (acces îmbunătățit), *eficient (costuri cât mai reduse)*, eficace (conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, inclusiv a grupurilor vulnerabile), *asigurând un nivel minim de calitate a prestației*.” (sublinierea ne aparține) [82]. Salutabilă este și inițiativa Guvernului Republicii Moldova referitor la „Introducerea standardelor minime de calitate pentru serviciile publice și a sistemului de indicatori de monitorizare/evaluare a calității lor, precum și a instrumentelor de depunere a reclamațiilor cu privire la serviciile publice prestate sub standard” [98].

Astfel, principiul eficienței este impus de faptul că toate cheltuielile necesare se suportă din bugetul local, adică din taxele și impozitele cetățenilor. Deși necesitatea eficientizării serviciilor publice este percepută la nivel teoretic de toți autorii în domeniu, există totuși un șir de probleme în domeniul identificării în concret a modalităților de evaluare a eficienței serviciilor publice în Republica Moldova. Probleme în acest sens ar putea genera identificarea metodologiei adecvate de măsurare a eficienței serviciilor publice, selectarea indicatorilor de eficiență și cuantificarea – atribuirea unor valori față de care să se poată aprecia progresul/regresul în anumite domenii. Printre principalele provocări cu care se pot confrunta cei ce evaluează eficiența serviciilor publice ar fi evaluarea eficienței unor servicii care nu prezintă o activitate economică, ci una social-culturală și în consecință efectele sunt greu de cuantificat. Totodată, există riscul de a prima criteriul economicității în dauna calității serviciului. În vederea evitării acestui risc, o altă provocare o reprezintă elaborarea și implementarea unor standarde de calitate a serviciilor publice.

Mai mult decât atât, de calitatea serviciilor publice depinde nemijlocit gradul de satisfacere a necesităților sociale, satisfacerea cărora este misiunea supremă a administrației publice. Din acest motiv, problema serviciilor publice a depășit de mult frontiera statelor suverane, devenind astăzi o problemă internațională. Mai mult decât atât, începând cu Tratatul de Roma (1997) și până în prezent, problema serviciilor publice a fost mereu în vizorul Comunității Europene. Absolut toate instituțiile comunitare au fost mai mult sau mai puțin implicate în fundamentarea teoretico-juridică europeană a serviciilor publice. În fine, pentru ca Republica

Moldova să devină un membru cu drepturi depline a familiei europene, e nevoie ca statul nostru să își organizeze sistemul de prestare a serviciilor publice în conformitate cu cerințele europene [120, p. 55].

Un prim pas în vederea atingerii acestui deziderat este ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Astfel, art. 21 al Acordului de Asociere prevede: „Cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept. Se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul *prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova*” [1, art. 21]. Mai mult decât atât, art. 22 al Acordului prevede: „Cooperarea va cuprinde următoarele domenii: (b) **modernizarea serviciilor publice** care include introducerea și implementarea Guvernării electronice, **cu scopul sporirii eficienței prestării serviciilor** cetățenilor și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor”. Mai mult decât atât, cu statut de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană [103, p. 9].

Acordul de Asociere va influența fără îndoială situația în domeniul serviciilor publice din Republica Moldova. Totodată în vederea asigurării unei înțelegeri univoce în domeniul conceptelor-cheie, considerăm binevenit de a analiza cum anume sunt reflectate unele noțiuni cheie legate de serviciile publice în dreptul comunitar.

Astfel, se pare că Uniunea Europeană a încercat o anumită perioadă de timp să evite noțiunea de „*serviciu public*” în prevederile dreptului comunitar, preferând în schimb o altă noțiune. Astfel, pe 11 septembrie 1996, Comisia Europeană a adoptat comunicatul privind „*serviciile de interes general în Europa*” - „activități de serviciu comercial, care îndeplinesc misiuni de interes general și sunt supuse, din această cauză unor obligații specifice serviciului public. Așa este cazul serviciilor de transport în comun, de furnizare a energiei electrice, de comunicații” [80, p. 212]. Prin *Tratatul de la Amsterdam* se introduce o noțiune nouă, aceea de „*serviciu de interes economic general*”, care cuprinde în sfera sa doar o parte din serviciile publice [122, art. 7d]. *Parlamentul European* s-a arătat a fi mult mai preocupat și mai favorabil în activitatea sa în privința serviciilor publice decât celelalte organe comunitare. Încă la 12 septembrie 1993, el a adoptat o rezoluție privind rolul sectorului public în desăvârșirea pieței comune europene, în care arată că sectorul public are „responsabilitatea de a asigura servicii

publice de înaltă calitate (energie, apă, transport) pentru a răspunde nevoilor populației și interesului economic general" [80, p. 216].

Observăm că această tendință s-a păstrat și în Acordul de Asociere. Deși acordul prevede în calitate de obiectiv „*modernizarea serviciilor publice*”, el nu definește ce anume include în această categorie, cel puțin nu în textul de bază (anexele la Acord conțin totuși expres referințe la „servicii publice”). În schimb, Acordul propune două noi noțiuni – “*servicii*”, care includ orice serviciu în orice sector cu excepția serviciilor prestate în scopul exercitării unei autorități guvernamentale și “*servicii și alte activități desfășurate în scopul exercitării unei autorități guvernamentale*”, care reprezintă servicii sau activități, care nu sunt desfășurate nici în bază comercială nici în condiții de concurență cu unul sau mai mulți operatori economici. (art. 203) Totuși, Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii, care în prezent, în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice” – în mod expres în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere, etc. Evident, integrarea europeană va genera anumite schimbări în situația existentă a acestora. Totuși, e foarte greu de presupus cum se vor schimba aceste servicii pe viitor, dar considerăm că, cel puțin din textul Acordului rezultă anumite schimbări atât a misiunii prestatoare a administrației publice, cât și a interesului utilizatorului final.

În rezultat, putem observa următoarele scenarii de evoluție a serviciilor publice în perspectiva euro-integrării:

1. ***Unele servicii publice nu vor suferi schimbări esențiale în rezultatul eurointegrării.*** Astfel, Anexa XXVII a Acordului prevede că UE nu își asumă „Nicio obligație privind tratamentul național și tratamentul pe baza clauzei națiunii celei mai favorizate în ceea ce privește *serviciile de sănătate, sociale și de învățământ, finanțate din fonduri publice*” [7] De asemenea, UE nu își asumă „Nicio obligație privind tratamentul național și tratamentul pe baza clauzei națiunii celei mai favorizate în ceea ce privește furnizarea de servicii referitoare la *colectarea, tratarea și distribuția apei pentru utilizatorii casnici, industriali, comerciali și alții, inclusiv furnizarea de apă potabilă și gospodărirea apelor*” [7].
2. ***Unele servicii publice vor fi demonopolizate.*** În acest sens, menționăm că Acordul de Asociere pune un accent deosebit pe serviciile publice de comunicații, prevăzând în mod expres la art. 232: „Fiecare Parte asigură că autoritățile de reglementare pentru serviciile de comunicații electronice trebuie să fie *distincte*, din punct de vedere legal, și *independente*, din punct de vedere funcțional, de orice furnizor de servicii de comunicații electronice. În cazul în care o Parte deține proprietatea sau controlul

asupra unui furnizor, care oferă rețele sau servicii de comunicații electronice, această Parte asigură *separarea* structurală efectivă a funcției de reglementare de activitățile asociate cu proprietatea sau controlul” [7]

3. ***Firmele din UE vor putea presta servicii publice în Republica Moldova, prin gestiune delegată.*** Art. 268 al Acordului abordează „accesul reciproc la piețele de achiziții publice pe baza *principiului de tratament național* la nivel național, regional și local pentru contractele publice și concesiunile din sectorul public, precum și din *sectorul de servicii publice.*” Acesta prevede armonizarea /apropierea graduală/ treptată a legislației privind achizițiile publice din Republica Moldova cu Acquis-ul comunitar, în special cu Directiva 2004/17/CE de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Capitolul se aplică oricărei autorități contractante și oricărei entități contractante care îndeplinește cerințele definițiilor din Acquis-ul comunitar privind achizițiile publice. Capitolul mai vizează organismele de drept public și întreprinderile din domeniul serviciilor publice cum sunt întreprinderile de stat care prestează activități relevante și întreprinderile private care funcționează pe baza unor drepturi speciale și exclusive în domeniul serviciilor publice. Art.274 al Acordului prevede la punctul (b) că „*Republica Moldova va acorda acces la procedurile de atribuire a contractelor companiilor din UE, indiferent dacă acestea sunt prezente sau nu în Republica Moldova, în conformitate cu normele naționale în domeniul achizițiilor publice, în condițiile unui tratament nu mai puțin favorabil decât cel acordat companiilor autohtone.*”

Mai mult decât atât, din textul de bază al Acordului și din documentele anexe putem observa că UE a negociat deosebit de intens acele servicii publice care sunt percepute în literatura de specialitate ca fiind profitabile – energie, transport, comunicații, etc., neasumându-și în schimb obligații deosebite în domeniul serviciilor publice fără conținut economic (asistență socială, servicii de sănătate, etc.), dar anume la care societatea noastră și are cele mai înalte așteptări legate de eurointegrare.

În concluzie, pentru ca Republica Moldova să devină un membru cu drepturi depline a familiei europene, e nevoie ca statul nostru să își organizeze sistemul de prestare a serviciilor publice în conformitate cu cerințele europene. În atare condiții, eficiența și calitatea prestării devin deosebit de importante. Un prim pas în vederea atingerii acestor deziderate este semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, care acordă o atenție

deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul sporirii eficienței și prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova.

4.4. Concluzii la capitolul 4

1. Atât cercetările teoretice cât și datele empirice demonstrează cu certitudine că autoritățile administrației publice locale înregistrează până în prezent dificultăți serioase în realizarea misiunii lor prestatoare. Aceste dificultăți sunt atât de ordin tehnic și financiar, cât și referitoare la resursele umane. Totodată, analizând rezultatele sondajului pe care l-am efectuat, putem conchide că majoritatea utilizatorilor consideră că administrația publică nu depune suficiente eforturi pentru a-i asigura cu servicii de calitate. Mai mult decât atât, și cetățenii devin din ce în ce mai activi, dat fiind faptul că aproape jumătate din cei participanți la sondajul nostru au adresat cel puțin o plângere autorităților referitoare la calitatea serviciilor publice. În atare condiții, tot mai mulți respondenți se arată deschiși spre ideea privatizării unor servicii publice. Pe de altă parte, majoritatea absolută a respondenților sunt contra majorării tarifelor, deși, atât practica națională, cât și cea internațională demonstrează că majorarea tarifelor este o consecință aproape imediată a privatizării. 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.
2. Cercetările teoretice care pun problematica serviciilor publice în sarcina autorităților publice, în special celor locale, sunt în prezent completate cu un șir de exemple practice de succes ale autorităților administrației publice locale în domeniu. Astfel, autorități ale administrației publice locale din întregul stat Republica Moldova au dat dovadă de responsabilitate și capacitate de mobilizare a unor numeroși agenți comunitari, rezultatele fiind concretizate în înființarea și asigurarea unei gestionări adecvate a unor servicii de calitate. Aceasta ne permite să concluzionăm că și rolul administrației publice locale în domeniul organizării serviciilor publice a evoluat mult, dat fiind faptul, că, în prezent, ea devine mai degrabă un factor mobilizator al comunității și nu un monopolist al gestionării serviciilor publice. Mai mult decât atât, majoritatea bunelor practici analizate în prezenta lucrare sunt pe deplin replicabile, și pot fi preluate de alte autorități locale, fiind extinse, în ultimă instanță, pe teritoriul întregii țări.
3. Totodată, problema îndeplinirii cu succes a rolului de prestator al administrației publice a depășit de mult frontiera statului nostru, devenind o problemă de importanță europeană și chiar internațională. Astfel, pentru a scuti administrația publică de eventuale greșeli în

înființarea și gestiunea serviciilor publice, precum și pentru a veni cu propuneri complete în vederea modernizării serviciilor publice, am studiat diverse practici internaționale, prin prisma aplicabilității acestora pentru sistemul nostru administrativ.

4. Modernizarea serviciilor publice devine o problemă de importanță deosebită în perspectiva integrării europene. Toate tratatele de constituire ale Uniunii Europene, precum și Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, includ și prevederi referitoare la serviciile publice. Din însuși textul acestuia, reiese că Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii, care în prezent, în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice” – în mod expres în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere, etc. Evident, integrarea europeană va genera anumite schimbări în situația existentă a acestora. În rezultat, putem elabora diverse scenarii de evoluție a serviciilor publice – de la menținerea situației existente în unele din acestea la demonopolizarea altora sau la delegarea lor de gestiune unor entități din Uniunea Europeană. Considerăm, astfel, că cel puțin din textul Acordului rezultă anumite schimbări atât a misiunii prestatoare a administrației publice, cât și a interesului utilizatorului final.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În rezultatul cercetării rolului administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice, pot fi formulate următoarele *concluzii*:

1. Deși serviciile publice, dată fiind importanța vitală a acestora pentru societate, sunt studiate aprofundat în literatura de specialitate, rolul administrației publice în organizarea și modernizarea acestora este perceput neuniform atât de autorii autohtoni, cât și de cei străini. Acest lucru se poate explica prin dezvoltarea istorică diferită a statelor, în care rolul statului și al administrației sale a evoluat în condițiile existenței sau lipsei de resurse, prezenței sau absenței unui sector privat competitiv etc. Astfel, dacă în literatura noastră de specialitate sunt reflectate în mod prioritar problemele privind înființarea unor servicii publice (în condițiile insuficienței cronice de resurse, infrastructurii slab dezvoltate etc.), în literatura de specialitate din statele occidentale aceste probleme au fost demult depășite, fiind înlocuite, în schimb, cu studierea altor probleme, cum ar fi rolul administrației publice în gestionarea eficientă a serviciilor publice sau în implementarea unor indicatori de performanță în activitatea serviciilor publice.
2. Atunci când este vorba despre înființarea sau asigurarea funcționării unui serviciu public, trebuie să pornim, în primul rând, de la necesitățile cetățenilor, pe care, în ultimă instanță, îi interesează mai puțin cine oferă serviciul, principalul fiind ca acesta să existe. Altfel spus, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de specialitate acest lucru este numit gestiune delegată sau concesionare a serviciilor publice. În Republica Moldova există deja un cadru normativ în domeniu, inclusiv o listă a serviciilor publice pasibile de concesionare. Totuși, există și unele servicii publice, a căror importanță pentru stat este prea mare și care astfel nu pot fi delegate unor persoane private. Pentru aceste servicii este preferabilă alegerea formei de gestiune directă. În ultimă instanță, administrația publică este cea care decide asupra formei optime de gestiune a serviciilor publice.
3. Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice a evoluat pe parcursul timpului. Același lucru s-a întâmplat și în cazul ponderii activităților prestatoare în cadrul celorlalte activități administrative. Totuși, odată cu evoluția societății, în majoritatea statelor serviciile publice au „coborât” de la nivelul central la cel local, iar ulterior au „ieșit” și în afara sistemului administrației publice,

în legătură cu implicarea tot mai pe larg a sectorului privat în activitatea de prestare a serviciilor publice. În această situație, rolul administrației publice se schimbă în sensul restrângerii. Totuși, administrația publică a menținut mereu dreptul exclusiv de înființare a serviciilor publice, delegând altor subiecți doar prerogativa de gestiune.

4. Rolul administrației publice centrale în domeniul serviciilor publice constă, în primul rând, în elaborarea și perfecționarea cadrului normativ în domeniu, inclusiv favorabil descentralizării acestora, și mai puțin în implicarea nemijlocită în satisfacerea necesităților specifice ale populației din unitățile administrativ-teritoriale. Administrația publică centrală este chemată de asemenea să adopte anumite standarde de calitate și să elaboreze politica generală în domeniul funcționării diverselor servicii publice. Tot administrația publică centrală este cea care își asumă rolul de a elimina serviciile publice ineficiente și depășite de timp, modernizând continuu serviciile existente.
5. Administrația publică locală este cea care joacă rolul cel mai important în organizarea și gestionarea serviciilor publice, dat fiind faptul că anume ea cunoaște cel mai îndeaproape necesitățile cetățenilor. Legislația abilitază autoritățile administrației publice cu numeroase atribuții și competențe în acest domeniu. Literatura de specialitate înaintază de asemenea unele recomandări în acest sens, atât în ceea ce privește minimul de servicii publice care trebuie să existe în oricare unitate administrativ-teritorială de nivelul unu, cât și în ceea ce privește modalitățile concrete de organizare a acestora. Totuși, datele empirice demonstrează că, îndeplinind rolul de prestator de servicii publice, autoritățile administrației publice locale mai întâmpină încă dificultăți serioase. Astfel, în prezent în Republica Moldova există o gamă largă de servicii publice, cu regret, însă, doar la nivel de oraș și municipiu. La nivel de sat (comună), gama serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale în foarte multe localități se reduce, practic, la serviciul de stare civilă.
6. Rolul de prestator al administrației publice se schimbă în rezultatul inițiativelor de modernizare a administrației publice. Modificările cadrului normativ, asimilarea practicilor pozitive naționale și străine de administrare a serviciilor, mobilizarea cetățenilor – toate generează schimbări în modul în care administrația publică își realizează misiunea. Astfel, analizând rezultatele sondajului efectuat, se poate conchide că majoritatea cetățenilor percep administrația publică mai puțin ca autoritate și mai mult ca prestator de servicii publice, considerând totodată că acest rol nu este îndeplinit la nivelul cerut. Astfel, majoritatea utilizatorilor consideră că

administrația publică nu depune suficiente eforturi pentru a-i asigura cu servicii de calitate. Cetățenii devin și ei din ce în ce mai activi, constatare confirmată prin faptul că aproape jumătate din cei care au participat la sondaj au adresat cel puțin o plângere autorităților referitoare la calitatea serviciilor publice. Mai mult decât atât, majoritatea respondenților s-au arătat disponibili să se implice și ei în activitatea de prestare a serviciilor publice (prin activități de voluntariat, de ex.), ceea ce demonstrează că ei nu mai percep administrația publică ca pe un prestator monopolist, dar deja ca pe un potențial partener. Atât cercetările teoretice, care pun problematica serviciilor publice în sarcina autorităților publice, cât și practica, demonstrează că există exemple de succes ale autorităților administrației publice locale în acest domeniu. Astfel, autorități ale administrației publice locale din întregul stat Republica Moldova au dat dovadă de responsabilitate și capacitate de mobilizare a numeroși agenți comunitari, rezultatele fiind concretizate în înființarea și asigurarea unei gestionări adecvate a serviciilor de calitate. Aceasta ne permite să concluzionăm că și rolul administrației publice locale în domeniul organizării serviciilor publice a evoluat mult, dat fiind faptul că, în prezent, ea devine mai degrabă un factor mobilizator al comunității și nu un monopolist al gestionării serviciilor publice.

7. Rolul de prestator al administrației publice se schimbă și sub influența unor factori externi. De exemplu, Acordul de Asociere obligă Republica Moldova să demonopolizeze anumite servicii publice, să ofere acces firmelor din UE la opțiunile sale de gestiune delegată, să-și modernizeze continuu serviciile publice. Altfel spus, problema îndeplinirii cu succes a rolului de prestator de către administrația publică a depășit demult frontiera statului Republica Moldova, devenind o problemă de importanță europeană și chiar internațională. Însă, pentru a scuti administrația publică de eventuale greșeli în procesul de înființare și gestionare a serviciilor publice, autorul a studiat diverse practici internaționale, prin prisma aplicabilității acestora în sistemul administrativ autohton. Și dreptul european atrage o atenție sporită serviciilor publice. Toate tratatele de constituire a Uniunii Europene, precum și Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, includ și prevederi referitoare la serviciile publice. Din textul acestuia din urmă reiese că Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii, care în prezent în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice”, ceea ce va rezulta în anumite schimbări atât ale misiunii prestatoare a administrației publice, cât și ale interesului utilizatorului final.

Problema științifică importantă soluționată constă în *fundamentarea științifică* a responsabilităților administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. Acest fapt *a condus* la clarificarea rolului de prestator al administrației publice în condițiile implicării tot mai intense a sectorului privat în gestiunea de servicii publice, clarificare necesară în *vederea identificării căilor de aplicare* a metodelor moderne de dezvoltare și eficientizare a serviciilor publice din Republica Moldova.

În vederea exercitării cu succes a rolului de prestator de servicii publice de către administrația publică, sunt înaintate următoarele **recomandări**, raportate l:

Cadrul legislativ-normativ:

- Excluderea sintagmei „...fără acordul partenerului public” din art.34 alin.(3) al Legii cu privire la parteneriatul public-privat nr.179 din 10.07.2008, astfel încât formularea finală să fie după cum urmează: „Până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu are dreptul să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat”. Prevederile acestui articol în formularea lor actuală pot duce la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, lucru interzis de legislație.
- Excluderea sintagmei „inclusiv recuperarea venitului ratat” din art.6 alin.(3) al Legii cu privire la parteneriatul public-privat, nr.179 din 10.07.2008, care în prezent are următoarea formulare: „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, inclusiv recuperarea venitului ratat”. Autorul consideră oportună această excludere, dat fiind faptul că formulele de calcul al profitului ratat sunt relativ greu de înțeles și aplicat și ajung deseori la sume astronomice. În atare condiții, banii publici nu vor fi folosiți pentru necesitățile cetățenilor, ci pentru compensarea pierderilor sectorului profit.

Cadrul administrativ-metodologic:

- Elaborarea recomandărilor metodice privind organizarea, gestionarea eficientă și modernizarea continuă a serviciilor publice locale, deoarece nu toate autoritățile publice posedă cunoștințe temeinice în acest domeniu, iar dacă și își cunosc obligațiile legale, nu întotdeauna pot găsi resursele necesare pentru a-și realiza misiunea prestatoare.
- Includerea tematicii „Gestiunea serviciilor publice” în toate cursurile de dezvoltare profesională, dat fiind faptul că aceste cunoștințe sunt necesare tuturor funcționarilor publici și aleșilor locali.

- Elaborarea și aprobarea unor indicatori de calitate a serviciilor publice locale de interes general, cu luarea în considerare a numărului de beneficiari, a numărului de personal implicat în acordarea serviciilor, a numărului de reclamații, plângeri etc.
- Constituirea și menținerea unui sistem eficient de feedback cu utilizatorii, prin care aceștia să-și poată exprima mulțumirea sau nemulțumirea față de calitatea serviciilor prestate. Actuala practică a „Condicii de sugestii și reclamații” este insuficientă, dat fiind faptul că prestatorii serviciilor deseori ignoră aceste informații survenite de la utilizatori.

Cadrul instituțional:

- Lărgirea atribuțiilor Agenției pentru Protecția Consumatorilor și legiferarea obligativității consultării acesteia în cazul oricăror inițiative de reformare a serviciilor publice. Drept motivare autorul indică faptul că niciunul din organele existente, care sunt de obicei consultate în cazul reformării serviciilor publice (de supraveghere sanitaro-epidemiologică, de protecție a mediului înconjurător, de administrare și de supraveghere a resurselor etc.), nu urmărește în mod expres respectarea intereselor utilizatorilor de servicii publice.

În scopul consolidării ulterioare a capacităților administrației publice de organizare și modernizare a serviciilor publice, sunt propuse următoarele domenii pentru cercetări de perspectivă:

- Parteneriatul public-privat în organizarea și gestionarea serviciilor publice.
- Modelul de organizare a serviciilor publice în Republica Moldova.
- Modernizarea activității serviciilor publice în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

În limba română:

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr.112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr.185-199.
2. Albu E. Administrația ministerială în România București: ALL BECK, 2004. 364 p.
3. Alexandru I. Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000. 206 p.
4. Alexandru I. Popescu-Slăniceanu I. Drept administrativ. București: Economica, 2003. 487 p.
5. Alexandru I. Structuri. mecanisme și instituții administrative. Volumul I, București: Sylvi, 1996. 226 p.
6. Androniceanu A. Management public. București: Economica, 1999. 240 p.
7. Anexe la Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, <http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=451&id=7189> (vizitat pe 08.02.2014).
8. Babaianu A. Locul și rolul autorităților publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice în municipiul Chișinău. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.112-115.
9. Barometrul Opiniei Publice, aprilie 2015, <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=733> (vizitat pe 19.04.2015).
10. Batișcev R. Eficiența surselor de acoperire a deficitului bugetului de stat. http://www.google.md/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnaa.md%2Ffiles%2Ftheses%2F2006%2F5067%2Fruslan_batiscev_abstract.pdf&ei=o__cTZvrOdCZOvz2kY4P&usg=AFQjCNFj24POl6qch_kmUDTPokIaCYtBDg (vizitat pe 22.05.2011).
11. Bedrule-Grigoruța M. Managementul serviciilor publice. Iași: Tehnopress, 2009. 218 p.

12. 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.
13. Beschieru I. Ciobanu N. Cooperarea intercomunitară în Republica Moldova: alimentarea cu apă și canalizare. Chișinău: Polisan-Service, 2014. 76 p.
14. Bivol V. Serviciile publice – o prestație în interesul societății. În: Perpetua Misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p.312-318.
15. Bordian M. Valența juridică a serviciului de distribuție și a activității de furnizare a energiei electrice pentru necesități casnice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p.306-309.
16. 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.
17. Carta Europeană „Exercițiul Autonom al Puterii Locale”. semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.1997. publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1999. V. 1.
18. Castrașan T. Serviciile descentralizate și desconcentrate în condițiile descentralizării administrative. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p.61-63.
19. Chivriga V. Panainte. P. Serviciile publice de gospodărie comună în municipii și centre raionale: Raport de performanță. Chișinău: ADEPT, 2013. 88 p.
20. Cicea C. Eficienta serviciilor publice la nivel macrosistemic. În: Administrație și management public, revistă metodico-științifică, 2006, nr.7.
21. Cicea C. Eficienta serviciilor publice. O abordare în viziune clasică a sistemului de învățământ. În: Administrație și management public, revistă metodico-științifică, 2006, nr.7.
22. Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.06.2002, nr.82-86/661.

23. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr.1.
24. Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998. 98 p.
25. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2003, nr.1, p.14-20.
26. Dincă D. Servicii publice și dezvoltare locală. București: Lumina Lex, 2008. 192 p.
27. Dincă D. Serviciile publice locale din România. Evoluție și reforme București: C.H.Beck, 2013. 122 p.
28. Douay D., Jacob M. Comunitățile locale în sistemul administrativ francez. București: Editura Fundației Jean Jaures, 1994. 122 p.
29. Garaba V. Studiu privind managementul întreprinderilor municipale pentru alimentare cu apă și canalizare, <http://www.serviciilocale.md/doc.php?l=ro&idc=48&id=281&t=/Publicatii-i-resurse/Apa-si-sanitatie/Studiu-privind-managementul-intreprinderilor-municipale-pentru-alimentare-cu-apa-si-canalizare> (vizitat pe 20.03.2015).
30. Gherguț A. Managementul serviciilor de asistență psihopedagogică și socială. Ghid practic, București: Polirom, 2003. 208 p.
31. Ghidul alesului local. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007. 200 p.
32. Ghidul alesului local. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011. 312 p.
33. Ghidul bunelor practici ale autorităților publice locale. Chișinău: Bons Offices, 2006. 158 p.
34. Ghidul bunelor practici ale autorităților publice locale. Chișinău: Editura Programului Bunelor Practici al Autorităților Publice Locale, 2008. 262 p.
35. Ghidul primarului. Chișinău: Arc, 2001. 252 p.
36. Ghiță V. Calitatea serviciilor publice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998. 90 p.
37. Globu N. Locul și rolul administrației publice locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2007, nr.1-2, p.191-195.
38. Globu N. Practici internaționale de prestare a serviciilor publice. În: Consolidarea administrației publice în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007, p.89-91.

39. Hotărârea Guvernului Republicii cu privire la restructurarea gospodăriei de alimentare cu apă și canalizare nr.530 din 06.06.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.06.2000, nr.065.
40. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de alimentare cu apă și de canalizare a localităților din Republica Moldova până în anul 2015 nr.1406 din 30.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr.1-4.
41. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat nr.245 din 19.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.04.2012, nr.82-84/281.
42. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la inițierea proiectului de parteneriat public-privat în scopul alimentării cu apă a unor localități din regiunile de dezvoltare Nord și Centru ale Republicii Moldova nr.400 din 08.06.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.06.2011, nr.96-98/460.
43. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la inițierea proiectului de parteneriat public-privat pentru concesionarea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” nr.438 din 19.06.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.06.2012, nr.126-129/466.
44. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat pentru prestarea unor servicii de sănătate nr.1116 din 06.12.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.12.2010, nr.241-246/1231.
45. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale, nr.735 din 16.06.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.06.2003, nr.123.
46. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Programului Național de renovare și descentralizare a sistemelor de alimentare cu căldură a localităților din Republica Moldova nr.1059 din 29.08.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.09.2003, nr.191.
47. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de prestare și achitare a serviciilor locative, comunale și necomunale pentru fondul locativ, contorizarea apartamentelor și condițiile deconectării acestora de la/reconectării la sistemele de încălzire și alimentare cu apă nr.191 din 19.02.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 28.02.2002, nr.29-31.

48. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Regulamentului cu privire la tarifele pentru serviciile publice de telecomunicații și informatică nr.323 din 18.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 04.04.2002, nr.046.
49. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la concesionarea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1006 din 13.09.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.04.2013, nr.83-90.
50. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat nr.476 din 04.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr.143-148/530.
51. Indicatori de măsurare a eficienței serviciilor destinate persoanelor adulte cu dizabilități mentale în contextul politicilor de incluziune socială. București: Editura Institutului pentru Politici Publice, 2010. 56 p.
52. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. București: Nemira, 1996. 688 p.
53. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr.1402-XV din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr.14-17/49.
54. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr.534-XIII din 13.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.1995, nr.67/752.
55. Legea Republicii Moldova cu privire la dezvoltarea regională în Republica Moldova nr.438-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.02.2007, nr.21-24/68.
56. Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat nr.179-XVI din 10.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.09.2008, nr.165-166/605.
57. Legea Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, nr.166 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.2012, nr. 245-247.
58. Legea Republicii Moldova privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.08.2007, nr.127-130/548.
59. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr.436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr.32-35/116.
60. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr.435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr.29-31/91.
61. Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr.303 din 13.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2014, nr.60-65.

62. Legea Republicii Moldova privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr.344 din 23.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.01.1995, nr.3-4.
63. Managementul serviciilor publice la nivelul municipiilor - probleme și soluții. București: Editura Institutului pentru Politici Publice, 2009. 100 p.
64. Manda C. Drept administrativ. București: Victor, 2000. 320 p.
65. Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. București: Lumina Lex, 2002. 400 p.
66. Manda C. Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002. 418 p.
67. Matei L. Management public. București: Economica, 2001. 432 p.
68. Mîndrilă M., Marketingul urban - mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 59-62.
69. Mocanu V. Costul și administrarea serviciilor publice locale de interes general, http://www.viitorul.org/public/359/ro/Studiu%20Mocanu-%2020pagini_cor.pdf, (vizitat pe 11.12.2009).
70. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice. Chișinău: Tish, 1999. 64 p.
71. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001. 216 p.
72. Mocanu V. Ghidul alesului local. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012. 104 p.
73. Mocanu V. Servicii Municipale: direcții de schimbare. Chișinău: Tish, 2004. 24 p.
74. Mocanu V. Servicii publice locale: problematici, recomandări. Chișinău: Tish, 2003. 24 p.
75. Modele de succes în guvernământul local din Polonia, Chișinău: IDIS Viitorul, 2007. 152 p.
76. Morari M. Conceptualizarea marketingului serviciilor publice. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2009, p. 177-180.
77. Muntean M. Organizarea și funcționarea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare. În: Economie și administrație locală, revistă metodico-științifică, 2008, nr.nr.8 (162).
78. Munteanu V.A., Management public local. Iași: TipoMoldova, 2003. 366 p.
79. Negru B. Teoria generală a statului și dreptului. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1999. 314 p.

80. Nicola I. Managementul serviciilor publice locale. București: AllBeck, 2003. 264 p.
81. Novac N., Cerbu A. Modernizarea serviciilor publice prin aplicarea tehnologiilor informaționale. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 424-426
82. Obiectivul specific 1 al Strategiei Naționale de Descentralizare, <http://www.descentralizare.gov.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy83NjEyNzBfbWRfcHJvaWVjdHVsX3N0cmF0LnBkZg%3D%3D> (vizitat pe 24.05.2011).
83. Orlov M. Drept administrativ. Partea I. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1999. 110 p.
84. Osadci A. Furdui V. Eficientizarea funcționării și administrării serviciului de asigurare cu apă. Chișinău: ARC, 2014. 48 p.
85. Paladi I. Managementul administrației publice. Chișinău: Ed. Tipografia centrală, 2000. 376 p.
86. Paladi I. Serviciile publice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998. 158 p.
87. Parlagi A. Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001. 398 p.
88. Parlagi A. Managementul administrației publice locale – Serviciile publice. București: Economica, 1999. 288 p.
89. Platon M. Administrația Publică: Curs de lecții. Chișinău: Universul, 2008. 736 p.
90. Platon M. Administrația Publică: Curs universitar. Chișinău: Universul, 2007. 926 p.
91. Platon M. Introducere în știința administrației publice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1999. 380 p.
92. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998. 220 p.
93. Porcescu N. Rolul serviciilor publice în modernizarea administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 470-473
94. Principiile Directoare ale serviciilor publice locale în Europa. prevăzute în Recomandarea R(97) 7, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 1 aprilie 1997.
95. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român. București: Lumina Lex, 1993. 542 p.
96. Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001. 136 p.
97. Profiroiu A. Știința Administrativă. București: Economica, 2007. 288 p.

98. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”, <http://www.gov.md/download.php?file=cHVibGljL3B1YmtpY2F0aW9ucy8zNzI5NDQ1X21kX3Byb2dfZ3V2X3Zhc19yLnBkZg%3D%3D> (vizitat pe 18.10.2011).
99. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2015-2018, http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvern_2015-2018_1.pdf (vizitat pe 01.05.2015).
100. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2009-2013, <http://gov.gov.md/www.gov.md/file/raport%20de%20activitate/md/Program%20de%20guvernare%20Filat-rom%20.pdf> (vizitat pe 23.10.2009).
101. Richard A. Gestiunea serviciilor publice locale: o analiză comparată. În: Revista Română de administrație publică locală, revistă metodico-științifică, 2007, nr.4.
102. Sarivan A. Tatarov S. Accesul grupurilor social vulnerabile la serviciile de alimentare cu apă și canalizare. Chișinău: Polisan-Service, 2014. 60 p.
103. Sîmboteanu A. Unele reflecții asupra prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană privind domeniul administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p.7-12.
104. Solomon I. Managementul public și serviciile publice. În: Perpetua Misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății. Materialele Conferinței naționale cu participare internațională. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2014, p.301-311.
105. Starea serviciilor comunal-locative în mun. Chișinău, <http://www.habitatmoldova.org/monitor/4aeaa1647cf13/ro/article%20ivascenco%20ho using%20ro.pdf> (vizitat pe 30.10.2009)
106. Studiul serviciilor publice locale. Chișinău: Editura Programului de Dezvoltare Locală Integrată, 2008, 248 p.
107. 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.
108. Tincu V. Eficientizarea funcționării serviciilor publice prin prisma reformării sistemului administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice.

- Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p.47-50.
109. Tincu V. Eficiența funcționării serviciilor publice în Republica Moldova – probleme și provocări. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2011, p.50-53.
 110. Tincu V. Locul și rolul administrației publice locale în asigurarea bunei funcționări a serviciilor pentru tineret. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2009, nr.4, p. 133-136.
 111. Tincu V. Misiunea prestatoare a administrației publice: istorie și actualitate. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2009, p.38-41.
 112. Tincu V. Modalități de gestiune a serviciilor publice. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2014, nr.4, p. 20-27.
 113. Tincu V. Modernizarea și eficientizarea activității serviciilor publice. În: Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2008, p. 87-88.
 114. Tincu V. Organizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova – probleme și provocări. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2009, nr.2, p. 141-145.
 115. Tincu V. Posibilități de implicare a sectoarelor privat și asociativ în activitatea de prestare a serviciilor publice. În: Administrarea publică, revistă metodico-științifică, 2013, nr.1, p. 28-32.
 116. Tincu V. Practici internaționale de înființare și gestionare a serviciilor publice. În: Правовые и социально-экономические направления реформирования современного общества. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Tiraspol: Московская Академия Экономики и Права, 2012, p. 401-406.
 117. Tincu V. Principiile de organizare și funcționare a serviciilor publice. În: Administrația publică și buna guvernare. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Editura Institutului de Științe Administrative din Moldova, 2008, p. 197-202.
 118. Tincu V. Rolul administrației publice centrale în asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței

- internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2010, p.129-131.
119. Tincu V. Serviciile publice – aspecte conceptuale și de conținut. În: Materialele conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, p. 184-188.
120. Tincu V. Serviciile publice și integrarea europeană, În: Consolidarea administrației publice în contextul edificării statului de drept în Republica Moldova. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007, p. 55-57.
121. Tofan T. Prestarea serviciului public prin prisma eficienței și eficacității. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 364-365.
122. Tratatul din 2 octombrie 1997 de la Amsterdam de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană, a tratatelor de instituire a Comunităților Europene și a altor acte conexe.
123. Trăilescu A. Drept administrativ. București: ALL Beck, 2005. 400 p.
124. Trif N. V. Aspecte privitoare la cadrul legal și instituțional al serviciilor comunitare de utilități publice în România. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p. 25-27.
125. Trif N. V. Aspecte privitoare la sistemul de prețuri și tarife al serviciilor comunitare de utilități publice în România. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012 p. 29-31.
126. Trif N. V. Considerații privind cadrul legal al serviciilor publice de gospodărie comunală în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 74-77.
127. Trif N. V. Organizarea și funcționarea serviciilor comunitare de utilități publice în România. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 77-79.

128. Trif N. V. Rolul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară în modernizarea serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 79-81.
129. Țepordei A. Metode administrative moderne. Managementul serviciilor publice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002. 216 p.
130. Vasile A. Prestarea serviciilor publice prin agenți privați. București: AllBeck, 2003, 232 p.
131. Verbeniuc V. Serviciile electronice oferite de administrația publică centrală în Republica Moldova. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2009, p.250-253.

În limba engleză:

132. Al Ajeeli A. Th. Handbook of Research on E-Services in the Public Sector. E-Government Strategies and Advancements. New York: IGI Global, 2010. 524 p.
133. Amaral M. Saussier, S. Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London. In: Utilities Policy, Jun2009, Vol. 17, Issue 2.
134. Bailey S. ș.a. Innovations in Financing Public Services. Palgrave Macmillan, 2010. 292 p.
135. Batley R. Larbi G. A. The Changing Role of Government. The Reform of Public Services in Developing Countries. New York: Palgrave Macmillan, 2004. 260 p.
136. Beck A. Competition for Public Transport Services: Institutional Framework and Empirical Evidence of Bus Services in Germany. New York: Physica-Verlag Heidelberg, 2012. 236 p.
137. Bhatti Y. Olsen A.L. Pedersen L.H. The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out In: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, January 2009, Vol. 22, No. 1.
138. Bibikos G.A. "Municipal corporations" and public utility service in Pennsylvania. Widener Law Journal, 2004, Vol. 13.
139. Bish R. L. Inter-Municipal Cooperation in British Columbia In: Public Manager; Winter2006, Vol. 35 Issue 4.

140. Bovis Ch. H. Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection? In: *European Law Journal*, Vol. 11, No. 1, January 2005.
141. Bovis Ch. Public Procurement, Public-Private Partnerships and Public Services in the EU/ *EPPPL* 2/2010.
142. Castro J. E. Heller L. *Water and Sanitation Services*. London: Earthscan, 2009. 364 p.
143. Cavill S. Sohail M. Accountability in the provision of urban services/ *Municipal Engineer*; Dec2003, Vol. 156, Issue 4.
144. Cavill S. Sohail M. Improving Public Urban Services through Increased Accountability In: *Journal of professional issues in engineering education and practice* © ASCE / October 2005.
145. Chakrabarti S. Majumder A. Public-community participation in household waste management in India: An operational approach In: *Habitat International*; Jan2009, Vol. 33 Issue 1.
146. Chapman T., Brown J.. Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom/ *Policy Studies* Vol. 29, No. 1, March 2008.
147. Chelan Li L. State and market in public service provision: opportunities and traps for institutional change/ *The Pacific Review*, Vol. 21 No. 3 July 2008.
148. Chong A., Hentschel J. Bundling of Basic Public Services and Household Welfare in Developing Countries/ *Oxford Development Studies*, Vol. 35, No. 3, September 2007.
149. Cinar T. Privatisation of urban water and sewerage services in Turkey: some trends/ *Development in Practice*, Volume 19, Number 3, May 2009.
150. Clarke J. & Newman J. *Creating citizen-consumers. Changing Publics & Changing Public Services*. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, 2010. 192 p.
151. Clarke J. & Newman J. What's in a name? New Labour's citizen-consumers and the remaking of public services In: *Cultural Studies*, July/September 2007, Vol. 21, Nos. 4_5.
152. Davids Karel. Public Services in Early Modern European Towns: An Agenda for Further Research/ *Journal of Urban History*; May 2010, Vol. 36, Issue 3.
153. Davis J. Private-sector participation in the water and sanitation sector/ *Annual Review Environment Resources*, 2005

154. Deakin N. Wright A. Consuming Public Services. New York: Routledge, 1990
228 p.
155. Dillinger W. Better Urban Services. Finding the Right Incentives. Washington:
World Bank, 1995. 84 p.
156. Doherty T. Horne T. Managing public services – implementing changes. New
York: Routledge, 2002. 560 p.
157. Dowding K. John P. The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test
with Survey Data on Local Services In: Political Studies: 2008 Vol 56, p.288–311.
158. Effective Communication: A local Government Guide. Washington: ICMA, 1983.
260 p.
159. Evans M. Gordon Brown and public management reform - a project in search of a
‘big idea’? In: Policy Studies, February 2009, Vol. 30, No. 1.
160. Forrester J.P., Spindler Ch. J. Managing municipal services in an era of declining
federal assistance In: Policy Study Review Vol. 10, No. 1.
161. Gannon-Leary P., Baines S. & Wilson R. Collaboration and partnership: A review
and reflections on a national project to join up local services in England/ Journal of
Interprofessional Care, December 2006; 20(6): p.665 – 674.
162. García-Sánchez I. M. Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The
Case of Municipal Water Services In: Review of Policy Research, 2006, Volume 23,
Number 2.
163. Garcia-Zamor J.-C., Noll S. Privatization of Public Services in Leipzig: A
Balancing Act between Efficiency and Legitimacy In: Public Organization Review;
Mar2009, Vol. 9, Issue 1.
164. Gavrielides Th. Human Rights and Customer Satisfaction with Public Services/
The International Journal of Human Rights, April 2008, Vol. 12, No. 2, p.189–204.
165. Greve C. Contracting for public services. New York: Routledge, 2008. 184 p.
166. Griffiths S. The public services under Gordon Brown - similar reforms, less
money In: Policy Studies, February 2009, Vol. 30, No. 1, p.53-67
167. Guimarães, B., Simões P. Does performance evaluation help public managers? A
Balanced Scorecard approach in urban waste services In: Journal of Environmental
Management; Dec2010, Vol. 91, Issue 12
168. Hamilton D. K . Township Government. A Tale of One State In: National Civic
Review DOI: 10.1002, Fall 2008, ncr.223

169. Hebdon R. Jalette P. The restructuring of municipal services: a Canada — United States comparison In: *Environment & Planning C: Government & Policy*; Feb2008, Vol. 26, Issue 1
170. Imogen T. Pursued by Excellence: Rewards and the Performance Culture in Higher Education In: *Social Work Education*, August 2007, Vol. 26, no. 5.
171. Jacobs A. J. Federations of Municipalities: A Practical Alternative to Local Government Consolidations in Japan? In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, April 2004, Vol. 17, no. 2.
172. Jacobs J. W., Howe C. W., Key Issues and Experience in US Water Services Privatization In: *Water Resources Development*, Carfax, March 2005, Vol. 21, No. 1, p. 89–98
173. Jones N., Lyytikainen M., Mukherjee M. Decentralization and participatory service delivery In: *Journal of Children & Poverty*, 2007, Vol. 13. no 2.
174. Joyce P. Strategic management for public services. Buckingham: Open University Press, 1999. 224 p.
175. Kemper T. D. Why Are the Streets So Dirty? Social Psychological and Stratification Factors in the Decline of Municipal Services./*Social forces*, V.58-2, University of North Carolina Press, 1979.
176. Lall S. V. Lundberg M. What are public services worth, and to whom? Non-parametric estimation of capitalization in Pune In: *Journal of Housing Economics*; Mar2008, Vol. 17 Issue 1.
177. Lawton A. Ethical management for the public services. Buckingham: Open University Press, 1998. 184 p.
178. Le Grand J. Equality and Choice in Public Services In: *Social research*, Summer 2006, Vol 73, no 2.
179. Maczkovics C. The Railways at the Crossroads of Liberalisation and Public Service In: *EPPPL* 2009, no.1.
180. Martin S. Downe J. Validity, Utilization and Evidence-Based Policy: The Development and Impact of Performance Improvement Regimes in Local Public Services In: *Evaluation*; Jan2010, Vol. 16 Issue 1.
181. Mehde V. Steering, Supporting, Enabling: The Role of Law in Local Government Reforms In: *Blakwell: Law & Policy*, April 2006, Vol. 28, no. 2,
182. Morton L. W. Chen Yu. Small Town Civic Structure and Interlocal Collaboration for Public Services In: *City & Community*, Mar2008, Vol. 7 Issue 1.

183. Nistor L. Public Services and the European Union. Healthcare, Health Insurance and Education Services. The Hague: Asser Press, 2011. 446 p.
184. Pammer William J. Administrative Norms and the Coproduction of Municipal Services/Social Science Quarterly, December 1992. Volume 73, Number 4.
185. Pidd M. Measuring the Performance of Public Services. Principles and Practice. Cambridge: University Printing House, 2012. 316 p.
186. Rausch A. The Heisei Dai Gappei: a case study for understanding the municipal mergers of the Heisei era. Routledge, 2006.
187. Rodríguez-Pose A., Krøijer A. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe In: Growth and Change, September 2009, Vol. 40 no. 3.
188. Ruchelman L. A workbook in redesigning public services. New York: SUNY Press, 1989. 86 p.
189. Ruiters G. Contradictions in municipal services in contemporary South Africa: Disciplinary commodification and self-disconnections./ Critical Social Policy; Nov2007, Vol. 27 Issue 4.
190. Ruiz-Mendoza, B.J. Mexican renewable electricity law/Renewable Energy: An International Journal; Mar2010, Vol. 35 Issue 3
191. Sauter W. Public Services in EU Law. Cambridge: University Printing House, 2015. 256 p.
192. Service contracting: A local Government Guide. Washington:ICMA, 1992. 254 p.
193. Shah A. Public Services Delivery. Washington: World Bank Publications, 2005. 220 p.
194. Sullivan H., Skelcher Ch. Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services, New York: Palgrave Macmillan, 2002. 272 p.
195. The use of performance indicators in local public services, Report by Steering Committee on Local and Regional Authorities: Council of Europe Publishing. 186 p.
196. Tincu V. Local public services in the Republic of Moldova from the citizens' perspective. În: Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. Одеса: Одеський регіональний інститут державного управління, 2014, p.163-164.
197. Tincu V. New trends in public services management: opportunities or impediments for the public administration in the Republic of Moldova. În: Правовое и финансовое обеспечение экономики переходного периода. Materialele Conferinței

- internationale științifico-practice. Tiraspol: Московская Академия Экономики и Права, 2010, p.346-348.
198. Together for Better Public Services-Partnering with Citizens and Civil Society. OECD Publishing, 2011. 120 p.
 199. Wadhvani E.G. Achieving Greater Inter-Local Equity in Financing Municipal Services: What We Can Learn from School Finance Litigation/Texas Forum on Civil Liberties & Civil Rights, 2002.
 200. Walshe K. ș.a. Connecting Knowledge and Performance in Public Services. New York: Cambridge University Press, 2010. 296 p.
 201. Whitfield D. In Place of Austerity. Reconstructing the Economy, State and Public Services. Nottingham: Spokesman, 2012. 260 p.
 202. Wilson J. Financial Management for the Public Services. Buckingham: Open University Press, 1998. 280 p.
 203. Wollmann H. Marcou G. The provision of public services in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010. 266 p.
 204. Woodbury K. Dollery B. Efficiency Measurement in Australian Local Government: The Case of New South Wales Municipal Water Services In: Review of Policy Research, 2004, Volume 21, no. 5.

În limba franceză:

205. Guyon Ch. Moderniser les services publics: mission possible. Paris : Les Editions d'Organisation, 1998. 304 p.
206. Laufer R. Management public. Paris: Dalloz, 1980. 336 p.
207. Rachline F. Services publics, économie de marché. Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996. 116 p.

În limba rusă:

208. Атаманчук Г. Теория государственного управления. Москва: Омега-Л, 2004. 584 p.
209. Грибова О. Как не переплачивать за коммунальные услуги. Москва: Рипол Классик, 2013. 160 p.
210. Местный закон об органах местной публичной власти Гагаузии <http://ceadir-lunga.md/index.php?docs=1&mid=501#read> (vizitat pe 16.02.2015).

211. Система органов публичного управления в АТО Гагаузия. Справочник. Chişinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007. 200 p.
212. Ускова Т, Балабанов А. Жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование. Вологда: Исэрт-Ран, 2013. 138 p.

ANEXE

Anexa 1. Chestionarul aplicat autorităților administrației publice locale din regiunile Centru, Nord și Sud în perioada 2011-2012

**Stimată Doamnă!
Stimate Domn!**

Pentru a cunoaște părerea Dvs. referitor la problema rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice, Vă rugăm să participați la un sondaj de opinie.

Vă rugăm să completați chestionarul dat, marcând codul numeric al variantei de răspuns selectate de Dvs. sau expunându-vă opinia personală în cazurile specificate.

Chestionarul este anonim.

Rezultatele studiului nostru vor fi prelucrate statistic și vor constitui un aport considerabil la elaborarea unor recomandări practice în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice în Republica Moldova.

***Mizăm pe răspunsurile Dvs. sincere.
Chestionarul este anonim.***

Chișinău, 2011

1. Care din următoarele servicii publice există în localitatea Dvs.?

- | | |
|--|-----------------------------------|
| 1. Stare civilă și autoritate tutelară | 7. Asigurarea cu apă potabilă |
| 2. Asistență socială | 8. Asigurare cu energie electrică |
| 3. Amenajarea teritoriului și salubritatea | 9. Transport local |
| 4. Asigurare cu gaze naturale | 10. Iluminat stradal |
| 5. Comunicații | 11. Ecarisaj |
| 6. Amenajarea cimitirelor | Altele _____ |

2. Care din serviciile de mai sus sunt concesionate pentru prestare agenților privați?

3. În localitatea Dvs., serviciile publice sunt:

1. Finanțate din bugetul local
2. Concesionate unui agent privat
3. Create la autogestiune (autofinanțare)
4. Create prin asocierea câtorva comune.
5. Altceva _____

4. În perioada mandatului Dvs., a fost desființat vre-un serviciu public?

- Da, care anume _____, motivul _____
- Nu

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

- Da
- Nu, pentru că _____

6. Considerați că organizațiile neguvernamentale (ONG) pot fi implicate în prestarea serviciilor publice?

- Da, pentru că _____
- Nu, pentru că _____

7. Cetățenii din localitatea Dvs. înaintează deseori plângeri referitor la calitatea serviciilor prestate?

- | | |
|-----------|-------------|
| • Deseori | • Rareori |
| • Uneori | • Niciodată |

8. *Ce considerați că este necesar a fi făcut în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice locale din Republica Moldova?*

1. _____
2. _____
3. _____

În încheiere Vă rugăm să ne comunicați unele date despre Dvs.:

Localitatea _____

Data completării _____

VĂ MULȚUMIM PENTRU COOPERARE!

**Anexa 2. Chestionarul aplicat utilizatorilor de servicii prestate de administrația publică
locală (2011-2013)**

**Stimată Doamnă!
Stimate Domn!**

Pentru a cunoaște părerea Dvs. referitor la problema rolului administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice, Vă rugăm să participați la un sondaj de opinie.

Vă rugăm să completați chestionarul dat, marcând codul numeric al variantei de răspuns selectate de Dvs. sau expunându-vă opinia personală în cazurile specificate.

Chestionarul este anonim.

Rezultatele studiului nostru vor fi prelucrate statistic și vor constitui un aport considerabil la elaborarea unor recomandări practice în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice în Republica Moldova.

*Mizăm pe răspunsurile Dvs. sincere.
Chestionarul este anonim.*

Chișinău, 2011

1. Care din următoarele servicii publice există în localitatea Dvs.?

- | | |
|--|-----------------------------------|
| 1. Stare civilă și autoritate tutelară | 7. Asigurarea cu apă potabilă |
| 2. Asistență socială | 8. Asigurare cu energie electrică |
| 3. Amenajarea teritoriului și salubritatea | 9. Transport local |
| 4. Asigurare cu gaze naturale | 10. Iluminat stradal |
| 5. Comunicații | 11. Ecarisaj |
| 6. Amenajarea cimitirelor | Altele _____ |

2. În ce măsură sunteți de acord cu următoarele afirmații:

1. Administrația publică nu depune suficiente eforturi pentru a asigura servicii publice de calitate cetățenilor	2. Populația nu are alternative în alegerea unui sau altui prestator de servicii publice	3. Serviciile publice care există nu satisfac pe deplin necesitățile cetățenilor
• Nu sunt deloc de acord • Nu sunt de acord • Sunt de acord • Sunt absolut de acord • Nu știu/Îmi vine greu să răspund	• Nu sunt deloc de acord • Nu sunt de acord • Sunt de acord • Sunt absolut de acord • Nu știu/Îmi vine greu să răspund	• Nu sunt deloc de acord • Nu sunt de acord • Sunt de acord • Sunt absolut de acord • Nu știu/Îmi vine greu să răspund

3. Cum apreciați la moment calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova?

1. Înaltă
2. Satisfăcătoare
3. Joasă
4. Foarte joasă
5. Alte opinii _____

4. Considerați că privatizarea anumitor servicii publice de mai sus (indicați care anume) poate mări calitatea acestora și gradul de satisfacție a populației? Argumentați.

5. În condițiile lipsei de mijloace financiare, ce ar trebui să facă consiliul local la înființarea unor servicii publice?

1. Să le finanțeze din bugetul propriu (local)
2. Să le concesioneze unui agent privat
3. Să le creeze la autogestiune (autofinanțare)
4. Să le creeze prin asocierea câtorva comune.
5. Altceva _____

6. *În calitate de utilizator, care considerați că sunt cele mai importante probleme care există la moment în domeniul serviciilor publice?*

- Calitatea proastă
- Tarifele mari
- Personalul incompetent
- Legislația imperfectă
- Necunoașterea de către utilizatori a propriilor drepturi
- Resursele financiare insuficiente
- Infrastructura slab dezvoltată
- Altele _____

7. *Dvs. personal, în calitate de utilizator, ați adresat vreodată o plângere (scrisă sau verbală) autorităților în legătură cu calitatea nesatisfăcătoare a unor servicii publice? Dacă da, vă rugăm să indicați care servicii anume.*

- Da, _____
- Nu.

8. *Considerați că modificarea tarifelor la serviciile comunale (în sensul majorării) este justificată?*

- Da, pentru că _____
- Nu, pentru că _____

9. *Considerați că organizațiile neguvernamentale (ONG) pot fi implicate în gestiunea serviciilor publice?*

- Da, pentru că _____
- Nu, pentru că _____

10. *Ce recomandați în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice în Republica Moldova?*

În încheiere Vă rugăm să ne comunicați unele date despre Dvs.:

Raionul _____

Numărul de locuitori în localitatea Dvs:

- Până la 1500
- 1501-2500
- 2501-5000
- 5001-7000
- 7001-10000
- Mai mult de 10000

Data completării _____

VĂ MULȚUMIM PENTRU COOPERARE!

Anexa 3. Propuneri la proiectele de lege aflate în discuție ce țin de tema tezei

PROPUNERI ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE CU PRIVIRE LA SALUBRIZAREA LOCALITĂȚILOR

1. Analiză generală

Proiectul de lege este pe cât de necesar, pe atât și de oportun, completând o serioasă lacună în legislație.

În proiect sunt bine definite competențele administrației publice de diferit nivel, precum și organizarea și funcționarea serviciului de salubritate sub forma gestiunii directe.

La aceste compartimente propuneri și obiecții nu sunt.

2. Propuneri de completare a proiectului de lege:

#	Compartimentul	Propunerea de completare
1.	Cap. III, art. 14, al. (2) – „Modul de gestionare a serviciului de salubritate”, cu următorul conținut: „Alegerea modului de gestiune a serviciului de salubritate se efectuează de către autoritatea reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale, la propunerea autorității executive și reprezentative respective.”	De inclus prevederea „după consultarea cu populația unității administrativ teritoriale”. Articolul final va arăta astfel: „Alegerea modului de gestiune a serviciului de salubritate se efectuează de către autoritatea reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale, la propunerea autorității executive și reprezentative respective, după consultarea cu populația unității administrativ-teritoriale”.
2.	Cap. VI, art. 35 „Drepturile utilizatorilor”	De inclus prevederea: (3) „Utilizatorii au dreptul de a înainta reclamații, inclusiv nemijlocit operatorilor privați ai serviciului de salubritate”. Considerăm necesar de a introduce expres un astfel de articol, deoarece Legea nr. 105-XV privind protecția consumatorilor la care se face referire în proiectul de lege, conține prevederi prea vagi referitor la înaintarea reclamațiilor din partea utilizatorilor

		dispunând de mai multe pârghii de influență. În plus, concesiunea are loc pe o anumită perioadă de timp (nu permanent), ea dispunând de un cadru normativ relativ bine definit, în timp ce experiențele autohtone legate de privatizare nu au fost întotdeauna unele care s-au bucurat de susținerea și satisfacția cetățenilor. Autoritățile ar putea inițial să concesioneze serviciul public, pentru a vedea cât de bine reușesc agenții privați să satisfacă necesitățile cetățenilor, și numai dacă această experiență este una de succes se poate purcede la privatizarea totală a serviciului.
2.	Art. 36 al. (g) „ <i>Obligațiile utilizatorilor</i> ”, conform căruia „Utilizatorii serviciului de salubritate au următoarele obligații.. – g) „ <i>să asigure preselectarea pe categorii a deșeurilor reciclabile</i> ”	Presupunând că toți cetățenii R. Moldova ar putea fi convinși să adopte un comportament care nu le este caracteristic (reciclarea deșeurilor), există totuși un eventual risc. Dat fiind faptul că colectarea și procesarea deșeurilor este percepută în plan mondial ca fiind o activitate <i>profitabilă</i> , există riscul ca în ultimă instanță operatorii privați să selecteze pentru colectare numai anumite tipuri de deșeuri, care le aduc cel mai mare venit. Aceasta poate genera situația în care unele deșeuri să rămână necollectate, ceea ce nu va contribui evident la salubritatea localităților.
3.	Cap. VII, <i>Finanțarea serviciului de salubritate</i> . La art. 37 al. e) se specifică că investițiile în serviciul de salubritate sunt din diverse surse, inclusiv „ <i>subvenții de la bugetul unității administrativ-teritoriale</i> ”. Art. 39, al. (4) stipulează: „ <i>Investițiile se realizează ... prin obținerea creditelor externe și interne..</i> ”	1. În cazul creditelor, e posibil ca administrația publică să figureze ca garant? 2. De asemenea, proiectul de lege nu stipulează expres care din operatori pot beneficia de aceste resurse (subvenții și credite). Dacă în categoria beneficiarilor se includ și operatorii privați, e evident faptul că dacă aceștia vor avea de ales între a investi banii proprii și banii statului sau eventual ai băncilor, vor opta pentru cei din urmă. Atunci care mai e rațiunea de a implica sectorul privat prin intermediul parteneriatului, dacă el nu va investi resurse proprii? În atare condiții, considerăm că în cazul acestor două articole trebuie specificat expres că ele se aplică numai operatorilor care gestionează serviciul sub forma gestiuni directe.

4. Alte propuneri.

Dat fiind faptul că în proiectul de lege se face permanent referință la Legea 179-XVI din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public privat, profitând de ocazie propunem modificarea și a unor articole din Legea 179-XVI, în concret art. 6, al. (2)-(3) și art. 34 al. (3), care pot fi interpretate uneori în folosul partenerului privat și în detrimentul interesului public.

Violeta Tincu

Doctorandă, lector superior universitar, Catedra Științe Administrative,

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova,

Tema de cercetare științifică - “Rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice”

REMARCĂ: Opiniile expuse în prezentul document aparțin autoarei și nu reflectă neapărat poziția oficială a Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.

PROPUNERI ASUPRA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND SERVICIUL PUBLIC DE ALIMENTARE CU APĂ ȘI DE CANALIZARE

1. Analiză generală

Proiectul de lege este pe cât de necesar, pe atât și de oportun, completând o serioasă lacună în legislație.

În proiect sunt bine definite competențele administrației publice de diferit nivel, precum și organizarea și funcționarea serviciului sub forma gestiunii directe și delegate.

La aceste compartimente propuneri și obiecții nu sunt.

2. Propuneri de completare/modificare a proiectului de lege:

#	Articolul	Propunerea de completare/modificare	Argument
1.	Cap. I, art. 4 „ Noțiuni principale ”	Includerea unei definiții a noțiunii „ <i>studiu de oportunitate</i> ”, la care se face referință la art. 14, al. (14)	Noțiunea „ <i>studiu de oportunitate</i> ” nu este explicată în noțiuni introductive, unde se indică doar noțiunea de „ <i>studiu de fezabilitate</i> ”. Art. 14, al. (14) prevede însă „ <i>În vederea încheierii contractelor de delegare a gestiunii serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare, consiliile locale, consiliile raionale, sau organul central de specialitate al administrației publice, după caz, vor asigura elaborarea și vor aproba, în termen de 6 luni de la luarea deciziei privind delegarea gestiunii serviciilor sau de la primirea unei propuneri formulate de un investitor interesat, un studiu de oportunitate pentru fundamentarea și stabilirea soluțiilor optime de delegare a gestiunii serviciilor, precum și documentația de delegare a gestiunii.</i> ”
2.	Cap. II, art. 7 „ Autoritatea publică centrală de reglementare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare ””, al. (m), cu următorul conținut: „ <i>c) să pună în aplicare principiul eficienței maxime la</i>	De modificat după cum urmează: <i>c) să pună în aplicare principiile eficacității și eficienței maxime la cheltuieli minime la calcularea și la aprobarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare;</i> ”	Eficacitatea reflectă interesul consumatorului, indicând nivelul de satisfacere a necesităților acestuia, eficiența reflectă în primul rând interesul operatorului de a reduce cheltuielile, și nu cel al consumatorului.

	<i>cheltuieli minime la calcularea și la aprobarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare;”</i> Cap. II, art. 9 „Drepturile și obligațiile specifice ale autorităților administrației publice locale”, al. (c), cu următorul conținut: <i>c) să pună în aplicare principiul eficientizării la calcularea și la aprobarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, furnizate de operatorii din sate și comune;</i>	De modificat după cum urmează: <i>c) să pună în aplicare principiile eficacității și eficientizării la calcularea și la aprobarea tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, furnizate de operatorii din sate și comune;</i>	
3.	Cap. I, art. 8 „Competența autorităților administrației publice locale”, al. (t), cu următorul conținut: <i>(t) contractare sau garantare, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții în vederea dezvoltării sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare a localităților;</i>	De modificat după cum urmează: <i>(t) contractare sau garantare, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții în vederea dezvoltării sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare a localităților, cu excepția serviciilor aflate în gestiune delegată;</i>	Dacă operatorii privați vor avea de ales între a investi banii proprii sau ai băncilor (împrumuturi), vor opta evident pentru cei din urmă, mai ales dacă vor ști că administrația publică va figura ca garant, dat fiind faptul că oricum statul va acoperi datoriile. Atunci care mai e rațiunea de a implica sectorul privat prin intermediul gestiunii delegate, dacă el nu va investi resurse proprii? În atare condiții, considerăm că în acest articol trebuie specificat expres că el se aplică numai operatorilor care gestionează serviciul sub forma gestiunii directe. De asemenea, dacă administrația publică locală va înființa serviciul, va figura ca garant, fără măcar să aibă un cuvânt de spus în privința tarifelor, unde conform proiectului, cuvântul final îl va avea ANRE, despre ce fel de autonomie locală, inclusiv financiară, mai poate fi vorba?

4.	Cap. I, art. 8 „Competența autorităților administrației publice locale”, al. (e), (g), cu următorul conținut: <i>e) să aducă la cunoștința publicului deciziile adoptate și dispozițiile emise în condițiile legii;</i> <i>g) să informeze consumatorii cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare și să le acorde, la cerere, consultații în legătură cu problemele invocate;</i>	De modificat după cum urmează: <i>e) să discute public proiectele de decizii și să aducă la cunoștința publicului deciziile adoptate și dispozițiile emise în condițiile legii;</i> <i>g) să se consulte cu consumatorii cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare și să le acorde, la cerere, consultații în legătură cu problemele invocate;</i>	Aceste prevederi reies din Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008 și Legea Republicii Moldova nr.982-XIV din 11.05.2000 privind accesul la informație
5.	Cap. I, art. 7 „Autoritatea publică centrală de reglementare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare”, al. (m), cu următorul conținut: <i>„m) aprobă tarifele pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, furnizate la nivel de regiuni, raioane, municipii și orașe, în cazul neaprobării acestora de către consiliile locale în baza cererii operatorului și avizului prezentat de Agenție, în termenul stabilit de prezenta lege.”</i> Cap. VII, art. 36 „Reglementarea	De exclus art. 7, al (m) De exclus art. 36, al (10)	- Contravin art. 109 al Constituției, care prevede principiile autonomiei și descentralizării serviciilor publice. Serviciul e asigurare cu apă în Republica Moldova este unul <i>descentralizat</i>, ceea ce înseamnă că toate deciziile, inclusiv cele financiare referitoare la serviciu, urmează a fi luate <i>exclusiv</i> de autoritățile administrației publice locale. ANRE este autoritate a administrației publice <i>centrale</i> de specialitate, și nu poate stabili tarife pentru un serviciu descentralizat, aflat în subordinea administrației publice <i>locale</i>. De asemenea, consiliul local, fiind autoritate <i>eligibilă</i> va ține cont de interesul utilizatorilor la stabilirea tarifelor, în calitate de alegători ai săi. ANRE nu este o autoritate eligibilă (aleasă de cetățeni), deci se va axa mai mult pe considerentul economic și mai puțin pe interesele utilizatorilor. - Contravin art. 14, al. q al Legii

	tarifelor la serviciul public de alimentare cu apă, de canalizare și de epurare a apelor uzate", al. (10) cu următorul conținut: (10) În cazul în care tarifele prezentate în avizul Agenției nu vor fi aprobate de către consiliul local, în termenul stabilit în alineatul (8) prezentului articol, operatorul se va adresa către Agenție, care, în termen de 5 zile calendaristice din data adresării motivate de către operator, va aproba și publica în Monitorul Oficial al Republicii Moldova tarifele avizate anterior.		Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, cu următorul conținut: „<i>Consiliile locale... q) aprobă, în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine.</i>
6.	Cap. II, art. 10 „Supravegherea și controlul de stat al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare", cu următorul conținut: <i>Supravegherea și controlul de stat al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare se efectuează de către:</i> a) organul de supraveghere sanitaro-epidemiologică; b) organul de protecție a mediului înconjurător; c) serviciul de administrare și de supraveghere a resurselor de apă;	De introdus la finele articolului al. (e), cu următorul conținut: <i>e) reprezentatul Agenției pentru Protecția Consumatorilor</i>	Nici una din autoritățile indicate la al. (a)-(d) nu urmărește în mod expres respectarea intereselor consumatorilor.

	<i>d) organul de control asupra aplicării legislației și documentelor normative în construcție</i>		
7.	Cap. II, art. 11 „ Principiile de înființare, organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare ”, cu următorul conținut: (1) <i>Serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare se înființează, organizează și funcționează în baza următoarelor principii: ...c) calității, eficienței și rentabilității serviciilor furnizate;</i>	De modificat după cum urmează: c) <i>calității, eficacității și eficienței serviciilor furnizate;</i>	Administrația publică nu este o firmă privată ca să aibă în grijă rentabilitatea (profitabilitatea). Interesul consumatorului trebuie să vină pe primul plan, și nu stocarea lui de bani pentru a maximiza profiturile unor operatori privați. Un serviciu înființat de o autoritate a administrației publice trebuie să pornească în primul rând de la interesul public, și nu cel bănesc.
8.	Cap. III, art. 14, „ Gestiunea delegată ”, al. (7-8) cu următorul conținut: (7) <i>Contractul de delegare a gestiunii va fi însoțit obligatoriu de următoarele anexe:</i>	De introdus la finele articolului al. (s) „ <i>interdicția subdelegării de gestiune</i> ” și al. (t) „ <i>obligația de continuitate</i> ”, al. (s) devine al. (u).	Operatorul privat poate delega altui operator gestiunea serviciului, în acest caz fiind greu de depistat responsabilul de inconveniențele cauzate utilizatorilor. De asemenea, contractul nu prevede expres nicaieri obligația de continuitate, ceea ce încalcă principiile doctrinei generale ale managementului serviciilor publice.
9.	Cap. V, art. 26, „ Zonele de protecție ”, al. (7-8) cu următorul conținut: (2) <i>Orice gen de lucrări în zona de protecție se efectuează numai cu acordul operatorului.</i>	(2) <i>Orice gen de lucrări în zona de protecție se efectuează numai cu acordul operatorului și cu avizul organului de protecție a mediului înconjurător.</i>	Operatorul privat poate fi uneori tentat ca în interesul profitului să încalce unele standarde ecologice și sanitare, din acest motiv e nevoie ca autoritățile de resort ale statului să aibă și el un cuvânt de spus în această privință.
10.	Cap. V, art. 28, „ Facturarea și achitarea serviciului public de alimentare ”	De exclus art. 28, al (5)	Administrația publică nu este bancă ca să permită operatorilor stabilirea de penalități. Atât practica internațională, cât și principiile

	cu apă și de canalizare”, al. (5) cu următorul conținut: <i>(5 În cazul în care consumatorul nu achita serviciul în termenele indicate în factură, aceștia i se vor calcula penalități pentru fiecare zi de întârziere. Cuantumul penalității nu poate depăși rata medie anuală ponderată a dobânzii la creditele acordate de băncile comerciale în monedă națională, pentru un an, înregistrată în anul precedent și publicată în raportul Băncii Naționale a Moldovei.</i>		doctrinare generale ale managementului serviciilor publice prevăd pur și simplu suspendarea prestării serviciului până la achitarea integrală a facturilor.
11.	Cap. VI, „Procedurile de obținere a licențelor de către operatorii”, art. 33-35	De inclus prevederi care ar oferi și administrației publice locale un cuvânt de spus în privința licențierii activității de aprovizionare cu apă și canalizare.	Autoritățile publice nu sunt incluse deloc în procedura de licențiere, deși serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare este unul descentralizat.

29 noiembrie 2013

Violeta Tincu

Doctorandă, lector superior universitar, Catedra Științe Administrative, titular al disciplinei „Gestiunea serviciilor publice”

Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova,

Tema de cercetare științifică - “Rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice”

REMARCĂ: *Opiniile expuse în prezentul document aparțin autoarei și nu reflectă neapărat poziția oficială a Academiei de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova.*

Anexa 4. Certificat de implementare a rezultatelor obținute

**AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU
SIGURANȚA ALIMENTELOR**

MD-2004, mun. Chișinău, bld. Ștefan cel Mare, 180,
Republica Moldova
Tel/fax. (+373 22) 29-47-30
e-mail: info@ansa.gov.md, www.ansa.gov.md



**NATIONAL FOOD SAFETY
AGENCY**

MD-2004, 180, Ștefan cel Mare avenue, Chisinau,
Republic of Moldova
Tel/fax. (+373 22) 29-47-30
e-mail: info@ansa.gov.md, www.ansa.gov.md

Nr. 01-6/391 din "03" "03" 2016

La nr. _____ din "____" _____ 2015

CERTIFICAT

Prin prezentul, se confirmă că dna Tincu Violeta, lector superior universitar la Academia de Administrare Publică, a participat, în perioada 26 mai – 07 noiembrie 2014, la predarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici debutanți și cu funcții de execuție, organizate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor în cadrul Academiei de Administrare Publică, cu tematica:

- *Modalități de organizare și prestare a serviciilor publice;*
- *Formele alternative de prestare a serviciilor publice;*
- *Cerințe pentru serviciile publice de calitate;*
- *Abilități de prestare eficientă a serviciilor publice.*

Director general adjunct



Grigore PORCESCU

DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII

Subsemnata, declar pe răspundere personală că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

Tincu Violeta

Semnătura _____

18 mai 2016

CURRICULUM VITAE

Date personale:

Nume și prenume: **Tincu Violeta**
 Data nașterii: 13 octombrie 1981
 Locul nașterii: Chișinău
 Cetățenia: Republica Moldova



Studii:

- 2008 – 2011– studii de doctorat la Academia de Administrare Publică, Specialitatea 25.00.01 „Teoria, metodologia și istoria administrației publice”
- 2003 - 2004 – Magistru în Administrația Publică, Academia de Administrare Publică
- 1998 - 2003 – Licențiat în Administrația Publică, Academia de Administrare Publică

Stagii: (instituție, perioada, calificarea)

- 24-26 octombrie 2013, Atelierul Internațional interuniversitar de lucru „University Collaboration Network at the Black Sea – Univer-sea.net”, Karabük, Turcia
- 11-14 septembrie 2013, Atelierul Internațional interuniversitar de lucru „University Collaboration Network at the Black Sea – Univer-sea.net”, Constanța, România

Domeniile de interes științific:

- Gestiunea serviciilor publice, administrația publică

Participări la foruri științifice (naționale și internaționale):

#	Data	Tema conferinței	Atelierul	Tema comunicatului
1.	21.05. 2010	Conferința internațională științifico-practică din 21 mai 2010 „Teoria și practica administrării publice”, AAP, Chișinău, 2010	Administrația publică în contextul Programului de Guvernare „Integrarea europeană: libertate, democrație, bunăstare”	Rolul administrației publice centrale în asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice
2.	10.06. 2010	Conferința internațională științifico-practică din 10 iunie 2010 „Правовое и финансовое обеспечение экономики переходного периода”, Московская Академия Экономики и Права, Tiraspol, 2010	Секция юридических наук	New trends in public services management: opportunities or impediments for the public administration in the Republic of Moldova
3.	24.05. 2011	Conferința științifico-practică cu participare internațională Teoria și practica administrării publice, ediția 2011	Administrația publică: instituții, mecanisme, eficiență	Eficiența funcționării serviciilor publice în Republica Moldova – probleme și provocări
4.	22.05. 2012	Conferința științifico-practică cu participare internațională Teoria și practica administrării publice, (TPAP 2012), AAP	Modernizarea administrației publice în contextul consolidării statului de drept	Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice

5.	24.05.2012	Conferința internațională științifico-practică Правовые и социально-экономические направления реформирования современного общества, Московская Академия Экономики и Права, Tiraspol, 2012	Мировой опыт решения экономических проблем в условиях глобализации	Practici internaționale de înființare și gestionare a serviciilor publice
6.	20.05.2013	Conferința științifico-practică cu participare internațională Teoria și practica administrării publice, (TPAP 2013), AAP	Modernizarea administrației publice în contextul consolidării statului de drept	Eficientizarea funcționării serviciilor publice prin prisma reformării sistemului administrației publice
7.	23.05.2014	Conferința internațională științifico-practică Teoria și practica administrării publice (TPAP-2014)	Modernizarea administrației publice în contextul integrării europene	Scenarii de evoluție a serviciilor publice în perspectiva integrării europene
8.	27.02.2015	Conferința teoretico-practică internațională "Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice"	Probleme actuale privind dezvoltarea regională și eficientizarea administrației publice locale	Serviciile publice – aspecte conceptuale și de conținut

Participări în proiecte științifice naționale și internaționale:

- Proiectul "University collaboration network at the Black Sea – UNIVER-SEA.NET" (participant)

Lucrări științifice și științifico-metodice publicate:

- Autor al 14 articole științifice în reviste științifico-metodice și materiale ale conferințelor științifice

Cunoașterea limbilor:

Autoevaluare	Înțelegere				Vorbire				Scriere	
Nivel european	Ascultare		Citire		Participare la conversație		Discurs oral		Exprimare scrisă	
Limba Rusă - scris și vorbit fluent	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat
Limba Engleză - scris și vorbit fluent cu atestat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat	C2	Utilizator experimentat
Limba Franceză - scris și vorbit fluent cu atestat	C1	Utilizator experimentat	C1	Utilizator experimentat	C1	Utilizator experimentat	C1	Utilizator experimentat	C1	Utilizator experimentat

Date de contact de serviciu:

Tel. (373) 022-73-71-14

GSM 0-691-89-377

tivioleta@mail.ru