

CZU 352/354

**DREPTUL DE ASOCIERE AL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI
PUBLICE LOCALE SUB FORMA ASOCIAȚIILOR DE DEZVOLTARE
INTERCOMUNITARE**

Ștefan BELECCIU,

*doctor în drept, profesor universitar,
Catedra „Drept public, securitate a frontierei, migrație și azil”
a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI*

Persida-Marieta STAN,

*doctorandă, Școala doctorală „Științe penale și drept public”
administrator, SC „KRON-TEH-SERV” SRL, București, România*

Rezumat

Cooperarea intercomunală (CIC) este un instrument de furnizare/prestare în comun, în condiții de calitate și eficacitate, a serviciilor publice locale. De fapt, prin unirea eforturilor a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale se pot asigura premisele necesare pentru organizarea și finanțarea unui serviciu public de calitate, în condițiile în care fiecare autoritate publică locală în parte nu posedă puterea și resursele necesare pentru a face acest lucru.

Cuvinte cheie: cooperare intercomunitară, administrație publică locală, servicii publice, colaborare.

Summary:

Inter-municipal cooperation is a tool for joint provision/performance, under quality and effectiveness conditions, of local public services. In fact, by uniting the efforts of two or more administrative-territorial units, the necessary premises for the organization and financing of a quality public service can be ensured, given that each local public authority does not possess the power and resources necessary to do this thing.

Keywords: intercommunity cooperation, local public administration, public services, collaboration.

Înainte de a trece la expunerea propriu-zisă a reglementării formelor asociative ale autorităților administrației publice locale, se impun câteva precizări în legătura cu provocările cu care aceste autorități se confruntă în prezent. Deși numărul provocărilor este unul mare, în cadrul acestei analize le vom discuta doar pe acelea care sunt direct relevante din perspectiva

scopului studiului, adică vom trata relevanța lor privind modul de reglementare a formelor asociative dintre autoritățile administrației publice locale. Ca urmare, identificăm două provocări principale, adică fragmentarea administrativă, și modul de reglementare a criteriilor de organizare a serviciilor publice de interes local și a celor de utilități publice. În cele ce urmează, discutăm, succint, fiecare provocare din perspectiva necesității introducerii unor reglementări privind promovarea unor forme de asociere între autoritățile publice locale [1, p. 4].

În sens larg, asocierea autorităților publice sau a instituțiilor publice poate fi definită ca orice formă de colaborare, concretizată într-o varietate de instrumente juridice, pe care acestea o instituie, sau la care aderă, cu scopul atingerii unor obiective bine definite în sfera interesului public. Astfel, putem avea asocieri la nivel internațional sau național, asocieri între persoane juridice de drept public și de drept privat sau asocieri exclusiv între persoane juridice de drept public, asocieri care îmbracă forma unor entități cu personalitate juridică și investite cu o misiune definită prin actul de înființare și organizare sau asocieri care constau în parteneriate, protocoale de colaborare, participarea în comun la acțiuni, programe, proiecte ș.a. [1].

Conceptul de asociere comportă o accepțiune materială, în sensul acțiunilor autorităților publice sau instituțiilor publice, și o accepțiune formală, ce vizează instrumentele juridice pe care le îmbracă acordul de voință în acest sens. Asocierea se circumscrie conceptelor fundamentale ale teoriei dreptului administrativ, fiind susținută de reglementările cu privire la înființarea și funcționarea entităților în cauză, observate din perspectiva competenței și capacității cu care sunt înzestrate. Definițiile legale și doctrinare ale noțiunilor de autoritate publică, instituție publică, interes public, raporturi administrative, capacitate și competență administrativă reflectă, într-o interpretare de ansamblu, cadrul general al exercitării dreptului de asociere, care, completat cu exemplele practice ale diferitelor forme de cooperare, întregesc regimul juridic aplicabil acestui nou concept al dreptului administrativ

„La nivel local, cetățenii, societatea civilă, agenții economici sunt din ce în ce mai informați despre ceea ce se întâmplă în alte țări și solicită standarde mult mai înalte de activitate din partea administrației publice locale (în continuare APL)” [1]. „Crește gradul de înțelegere a necesității de reformare și consolidare a instituțiilor APL, în scopul implicării mai active a cetățenilor în adoptarea deciziilor care le influențează viața cotidiană. În același timp, este de datoria APL să asigure o guvernare eficientă, să furnizeze servicii publice de calitate și să promoveze dezvoltarea locală. Pentru a realiza aceste obiective, APL trebuie să învețe cum să exploateze eficient atât potențialul

propriilor funcționari publici și aleși locali, cât și energia care rezultă din implicarea cetățenilor, agenților economici și a societății civile în dezvoltarea locală” [2].

Fiind conștienți de problemele de natură financiară cu care se confruntă unitățile administrativ-teritoriale în prezent, suntem ferm convinși că situația poate fi totuși schimbată spre bine doar prin eforturi comune, pe de o parte prin cooperarea autorităților publice locale învecinate [4], pe de altă parte prin atragerea de partea APL-urilor a cetățenilor, a partenerilor de dezvoltare și a autorităților centrale.

Această formă de organizare a serviciului public presupune unirea eforturilor a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale în vederea înființării unui operator comun, căruia i se va delega gestiunea serviciului de alimentare cu apă și de canalizare.

„Cooperarea intercomunală este un instrument de furnizare/prestare în comun, în condiții de calitate și eficacitate, a serviciilor publice locale. De fapt, prin unirea eforturilor a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale se pot asigura premisele necesare pentru organizarea și finanțarea unui serviciu public de calitate, în condițiile în care fiecare autoritate publică locală în parte nu posedă puterea și resursele necesare pentru a face acest lucru” [2].

Definiția legală a asociațiilor de dezvoltare intercomunitare se regăsește la articolul 2 din Legea cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară [5]. Este privită ca: asociație de dezvoltare intercomunitară – asociație non-profit, apolitică, cu statut de persoană juridică, înființată, în condițiile legii, de două sau mai multe unități administrativ-teritoriale în vederea realizării în comun a proiectelor de dezvoltare de interes local sau regional ori în vederea furnizării/prestării în comun a serviciilor publice.

Această definiție identifică două scopuri distincte pentru care autoritățile administrației publice locale pot iniția formarea unei structuri asociative. Însă cele două scopuri vizează domenii care sunt reglementate fundamental diferit. Astfel, în cele ce urmează discutăm în detaliu fiecare scop pentru a identifica posibilele diferențe și tangențe între cele două. Primul scop are menirea de a organiza și furniza proiecte de dezvoltare în interesul tuturor din spațiul unităților administrativ teritoriale implicate. În schimb al doilea scop privește furnizarea în comun a serviciilor publice în care autoritățile administrației publice locale asociate au competențe. Astfel, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autoritățile administrației publice alese, serviciile publice administrative se organizează și funcționează în scopul satisfacerii unor interese comune ale populației [6, p. 20].

Articolul 14 lit. i³) din Legea cu privire la administrația publică loca-

lă recunoaște dreptul unităților administrativ-teritoriale să coopereze să se asocieze și să constituie asociații de dezvoltare intercomunitară [6]. Chiar dacă subiecții asocierii sunt persoane juridice de drept public, produsul asocierii lor este o entitate asociativă de drept privat și de utilitate publică destinată sprijinirii administrației publice, să dezvolte infrastructura și creșterea calității serviciilor publice oferite comunităților locale din fiecare unitate administrativ-teritorială implicată în asociere. Elemente ale statutului juridic al acestor forme de asociere pot fi găsite și în alineatele j¹, j² din articolul 14, precum și la articolul 43 lit. p¹). Din analiza prevederilor legale menționate și în conformitate cu doctrina, dezvoltării intercomunitare îi sunt specifice următoarele caracteristici:

- sunt persoane juridice de drept privat cu statut de utilitate publică dobândită prin efectul legii, fiind situat la frontieră între dreptul public și cel privat; acest statut le permite accesul la finanțe publice;
- scopul lor este implementarea în comun a dezvoltării regionale sau zonale ori a serviciilor publice.

Mai trebuie să precizăm faptul că asocierea dintre unitățile administrativ-teritoriale în asociații de dezvoltare intercomunitară nu afectează autonomia locală a autorităților locale din unitățile administrativ teritoriale [5, p. art.3 alin(2)].

În România statutul acestor structuri asociative este, de asemenea, completat cu o caracteristică cuprinsă în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, mai precis la articolul 2 alin.1 lit.b), ce asimilează autorităților publice toate persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public [7]. Asociația de dezvoltare intercomunitară este privită în doctrină ca o organizație în afara structurii administrative locale, căreia îi revin anumite atribuții ale administrației publice locale, care sunt delegate de autoritățile locale din unitățile administrative care s-au asociat. Multe dintre aceste structuri asociative au fost înființate pentru a gestiona activități în sfera serviciilor de utilități publice, în special a serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare sau a serviciului de salubritate.

Evident, cooperarea intercomunitară nu este o opțiune ușoară. Ea poate fi extrem de complexă. De asemenea, cooperarea intercomunală presupune existența unor riscuri: apartenența politică a autorităților publice locale; complexitatea procedurilor și formelor de organizare juridică; lipsa surselor financiare; lipsa experienței în acest domeniu; creșterea tarifelor etc.

În vederea asigurării unor cooperări intercomunale de succes, se impune o pregătire minuțioasă. Dar, ca recompensă, are potențialul oferirii de avantaje semnificative pentru toate unitățile administrativ-teritoriale, atât

mari, cât și mici.

Esența cooperării intercomunitare nu constă în anumite forme organizatorico-juridice sau mecanisme de finanțare. Aceasta rezidă în însuși scopul cooperării intercomunitare: prestarea serviciilor mai calitative și promovarea dezvoltării locale. Cooperarea necesită eforturi, contribuții financiare și partajarea resurselor (personal, teren, echipamente, utilaje, clădiri etc.).

Totuși, în Republica Moldova, autoritățile publice locale sunt reticente privind cooperarea intercomunitară. Nu se cunoaște modul de funcționare a cooperării intercomunitare, cum vor activa, cum vor partaja atribuțiile, cum vor fi împărțite profitul etc. Din aceste considerente, autoritățile publice locale trebuie pregătite, instruite pentru a înțelege beneficiile cooperării intercomunitare.

Prin compararea activității operatorilor în unitățile administrativ-teritoriale cu organizarea și funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare prin cooperare intercomunală, ajungem la principalele concluzii pro și contra.

Datorită istoriei recente a descentralizării, este firesc ca autoritățile publice locale să își dorească să fie cât mai autonome. Conducerea, consilierii și personalul ar putea să nu-și dorească împărțirea competențelor în administrarea publică locală cu ceilalți, fapt ce ar reduce nivelul de putere de care dispun. Diferențele politice dintre APL pot avea un rol semnificativ. Experiența ne sugerează că multe proiecte ale cooperării intercomunitare au fost inițiate de APL, atunci când au existat legături politice strânse între autorități. Cu toate acestea, rivalitatea este uneori puternică atât în interiorul partidelor politice, cât și între acestea. În cazul în care APL sunt administrate de partide politice diferite, proiectele CIC pot fi implementate cu dificultăți, deoarece este necesară căutarea unui consens și găsirea unui compromis. Mijloacele financiare pot, de asemenea, avea o influență. Există APL care vor dori să plătească mai mult, încât să poată controla mai mult; ceilalți pot fi tentați să reducă, în mod nejustificat, partea lor de cheltuieli. Aceasta evidențiază necesitatea transparentizării înțelegerilor financiare cu privire la veniturile și cheltuielile necesare.

Orice politică națională ar trebui să vizeze nu doar crearea CIC de dragul creării, dar în calitate de instrument pentru performanțe mai bune. Guvernul nu ar trebui să prezinte CIC numai ca pe o reformă a administrației publice locale, dar, mai degrabă, ca pe un instrument pentru dezvoltarea infrastructurii, prestarea serviciilor și îmbunătățirea guvernării. Pașii următori ai Guvernului ar trebui să constituie stabilirea unor standarde noi pentru serviciile importante, care ar putea fi obținute cel mai ușor prin CIC și să ofere stimulente financiare specifice pentru a încuraja APL să urmeze calea

CIC. Însă modul în care APL vor utiliza CIC va depinde de ele însele, deoarece nu există niciun standard model.

O precondiție importantă pentru a ajuta CIC să prospere o constituie cadrul legal care nu numai facilitează proiectele CIC, dar și le încurajează. Prevederile stimulatorii pot fi încorporate în Legea privind administrația publică locală sau într-o altă lege. Sunt posibile ambele soluții legislative.

Guvernul trebuie să susțină modele de cooperare intercomunitară, care ar încuraja autoritățile publice locale să inițieze CIC. Este importantă modalitatea în care conducerea APL și cetățenii văd CIC. În cazul în care, de exemplu, există o dorință profundă de a proteja autonomia administrației publice locale, legislația ar putea să asigure puterea discreționară APL de a decide crearea fiecărei CIC în parte. Ar putea exista o gamă largă de forme opționale de asociere pentru CIC, mai mult sau mai puțin integrate, astfel încât fiecare CIC să se poată adapta la condițiile locale specifice [3].

Bibliografie:

1. D. Pop, „Asociația de dezvoltare intercomunitară. Efecte probabile și soluții posibile”, București, 2007.
2. E. R. Iuliana, „Regimul juridic al formelor de asociere a autorităților”, Teză de doctorat, București, 2018.
3. J. Jackson, „Cooperarea intercomunitară. Ghidul autorităților publice locale”, pag.6, https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/74-76_38.pdf,” Chișinău, 2015.
4. J. JACKSON, „COOPERARE INTERCOMUNITARĂ”, ISBN 978-9975-87-022-1, 2015, 296 p., pag.4, „Bons Offices”, Chișinău, 2015.
5. „Studiu de oportunitate privind fundamentarea necesității și oportunității de înființare, organizare și administrare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare”, pag.4, Chișinău, 2023.
6. „Legea Nr. 17 din 02.02.2023 cu privire la asociațiile de dezvoltare intercomunitară”, Monitorul Oficial Nr. 75-78, art. 11, 2023.
7. „Legea Nr. 436 cu privire la administrația publică locală”, Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 32-35 art. 116 , 28.12.2006.
8. „Legea contenciosului administrativ 544/2004”. În vigoare de la 06 ianuarie 2005, Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1154 din 07 decembrie 2004..