

## Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale

**Svetlana RAȚA,**  
**lector superior universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The inter-community approach is essential in the process of creating new paradigms of transformation, working, thinking. Through the intercommunity approach, strategies, successful practices, learned lessons, reflections, local needs, new ideas and opportunities - all contributing to a stronger movement at local and regional level, have been exchanged.*

*Initiation and implementation of CIC is a complex process that entails the establishment of the most appropriate model of inter-community taking into account the main elements: local capacity (legal, institutional, technical, financial), population density, geography, economic capacity, political and territorial - administrative structure.*

Unul dintre aspectele organizării și funcționării sistemului de administrație publică din Republica Moldova care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare este cooperarea intercomunală.

Conceptul sau noțiunea de „intercomunitate” a început să fie tot mai des răspândit în secolul al XXI-lea, secol în care comunitățile devin interdependente și nu pot exista una fără de alta, în care tehnologiile, piețele de desfacere, producția, transportul, bunurile, serviciile au început să stabilească moduri noi de interacțiune între oameni. Abordarea intercomunitară facilitează solidaritatea necesară pentru a susține noi schimbări.

În procesul de creare a noilor paradigme de transformare, de lucru, de gândire abordarea intercomunitară este esențială. Prin abordarea intercomunitară se face schimb de strategii, de practici de succes, de lecții învățate, de reflecții, de necesități locale, de idei noi și oportunități, toate contribuind la o mișcare mai puternică la nivel local și regional.

În literatura de specialitate, conceptul de

„cooperare intercomunală,” deși unul relativ nou, este definit în mod diferit. Cea mai simplă noțiune specifică este următoarea: „Prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun.” [4]

În „Manualul de cooperare intercomunală,” elaborat în anul 2009 de către Consiliul Europei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa de Guvernare Locală a Institutului Societății Deschise, profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey și Massimo Balducci prezintă mai multe definiții ale cooperării intercomunale. Conform acestor definiții, „cooperarea intercomunală este orice formă de activitate în comun a două sau mai multe comunități, prin care activează în comun pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii, cu avantaje reciproc avantajoase”. [4]

În acest sens, cooperarea intercomunitară implică două sau mai multe autorități publice locale (unități administrativ-teritoriale), care se află, de obicei, în apropiere una

de alta, care-și unesc forțele pentru a lucra împreună la dezvoltarea și gestionarea serviciilor publice, utilităților și infrastructurii sau pentru furnizarea de servicii, pentru a răspunde mai bine nevoilor utilizatorilor lor, având ca obiectiv dezvoltarea locală.

Există câteva probleme la care răspunde cooperarea intercomunitară: fragmentarea administrativă excesivă; lipsa de eficiență în prestarea serviciilor; lipsa capacității de a atrage proiecte investiționale pe cont propriu; dispariția în dezvoltarea localităților.

Abordând domeniul respectiv caracteristic UE, vedem că ultimele decenii au produs schimbări esențiale în mediul economic și social care au determinat natura acțiunilor și activităților desfășurate la nivelul administrațiilor locale din țările europene. Sunt câțiva factori esențiali care au determinat aceste schimbări. [2, p. 12]

Unul din acești factori este dezvoltarea economică și tehnologică, precum și creșterea nivelului de trai al națiunilor europene în deceniile postbelice, care au condus la o sporire a necesității de servicii publice și de aici – la amplificarea dimensiunii la care trebuie furnizate acestea.

Aceeași perioadă de dezvoltare postbelică a condus la o creștere fără precedent a impactului proceselor economice și sociale, ceea ce în mod curent este numit globalizare, inclusiv în ceea ce privește furnizarea de servicii publice. Diferite țări și economii concurează nu numai în termeni de produse, tehnologii și servicii private, ci și în termeni de furnizare a unor servicii publice de calitate, care pot influența dezvoltarea economică și influența în mod decisiv bunăstarea populației.

Un alt factor ține de crearea pieței unice europene și, mai ales, după anul 1990, extinderea extraordinară a politicilor publice fundamentate și implementate la nivelul Uniunii au condus la o presiune crescândă asupra modului de furnizare a serviciilor publice sub două aspecte: standarde unice de calitate la nivel european și creșterea extra-

ordinară a competiției între furnizori sau a competiției pentru resurse.

La nivel european, cooperarea intercomunală are deja o experiență mare de aplicare și efecte benefice multiple. Mai puțină experiență este în acest domeniu în Republica Moldova.

Acestor constrângeri noi, administrațiile naționale și guvernele europene au încercat să le răspundă prin strategii distincte, cu rezultate foarte diferite și care au fost implementate fie separat, fie complementar în funcție de modelele naționale administrative și de tradițiile fiecărui stat.

Cele patru strategii ce răspund noilor provocări generate de dezvoltarea economică și tehnologică, de globalizare, de explozia urbanizării, de creșterea spectaculoasă a nivelului de trai, de crearea pieței unice europene și de dezvoltarea politicilor la nivelul UE sunt în principiu următoarele: [2, p. 14]

1. Comasarea unităților administrativ-teritoriale, astfel încât acestea să poată răspunde mai eficient noilor provocări generate de modul, scara și, mai ales, resursele necesare dezvoltării serviciilor publice în noile condiții.

2. Limitarea ariei operaționale și a autonomiei administrației locale municipale (nivelul I) și redistribuirea competențelor și responsabilităților acesteia către nivelurile intermediare de administrație.

3. Externalizarea furnizării unor servicii publice către companii de mari dimensiuni, private sau publice: s-a întâlnit cel mai frecvent în furnizarea gazului, apei potabile/canalizării, electricității.

4. Dezvoltarea cooperării intermunicipale (comunitare) pentru furnizarea în comun a serviciilor publice sau pentru realizarea coordonării și planificării mult mai eficace a politicilor publice.

Și în Republica Moldova, tot mai des este folosit termenul de abordare intercomunitară, însă conceptul dat este considerat de specialiști încă unul relativ nou,

care urmează să fie elaborat atât conceptual cât și metodologic în contextul realităților din Republica Moldova. Dezvoltarea comunitară poate fi asigurată prin cooperarea intercomunitară, deoarece aceasta reprezintă un instrument de promovare și de asigurare a durabilității în procesul de dezvoltare.

Părțile-cheie interesate sau vizate de abordarea intercomunitară sunt reprezentanții ai APL-urilor partenere, care sunt, deseori, cei mai potriviți pentru a analiza dacă este posibil de a explora oportunitățile sau de a soluționa problemele prin intermediul acestei abordări; cetățenii și utilizatorii serviciilor publice.

Acest instrument este deosebit de relevant în cazul Republicii Moldova, țara noastră confruntându-se cu o fragmentare administrativă.

Cooperarea intercomunitară poate asigura, cu precădere în cazul unei astfel de fragmentări, o calitate îmbunătățită a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre. Un astfel de instrument vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină problemele generate de condițiile de mediu și răspunde condițiilor impuse de criteriile de eligibilitate prevăzute în programele operaționale de dezvoltare regională. [4]

Printre condițiile necesare pentru abordarea intercomunitară se numără: recunoașterea problemelor comune, comunicarea eficientă între părțile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienței care să permită o astfel de abordare și un management bun la nivelul APL.

Pentru a încuraja cooperarea dintre comunități, e nevoie de a dezvolta și de a actualiza cadrul legal, mai ales la capitolul forma de asociere și modul de gestiune ulterioară a serviciilor publice create. În același timp, trebuie promovată asocierea benevolă a unităților administrativ-teritoriale

interesate de prestarea în comun a serviciilor publice.

Pentru argumentarea necesității utilizării acestui instrument întru asigurarea unei dezvoltări comunitare eficiente există câteva beneficii pentru APL-urile din Republica Moldova: [2]

1. APL pot realiza împreună anumite lucruri, pe care nu le-ar reuși de unele singure. Acestea pot presta servicii noi sau spori calitatea serviciilor pe care deja le prestează.

2. O „piață” largă de consumatori conduce la reducerea per unitate.

3. Schimbul de cunoștințe și experiență între APL partenere poate avea un efect pozitiv asupra altor regiuni.

4. Capacitatea de a atrage investiții private și de a crea un Parteneriat public-privat crește prin posibilitatea încheierii unor contracte favorabile cu companii private.

5. Capacitatea de investiții și credibilitatea sunt în creștere, facilitând obținerea împrumuturilor și granturilor, precum și atragerea fondurilor UE.

6. Serviciile administrative pot fi reorganizate: un personal mai instruit și specializat poate fi atras, ceea ce ar genera o forță de muncă profesionistă; personalul suplimentar poate fi mobilizat pentru a îndeplini noi sarcini.

7. Împărțirea unei probleme de dezvoltare economică comună și o viziune comună constituie un succes în obținerea unor locuri de muncă și investirea într-o anumită zonă, decât o abordare fragmentată.

Un studiu realizat în perioada 01.12.2011-31.01.2012 de către Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) în cadrul proiectului GIZ Moldova „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova” - Evaluarea opiniei APL, ADR-urilor și agențiilor guvernamentale față de cooperarea inter-municipală, regionalizare, alte modalități inovatoare în furnizarea serviciilor publice, a ajuns la concluzia că administrațiile publice de diferite niveluri consideră necesară și importantă cooperarea în asigurarea unei

dezvoltări locale și regionale durabile, însă recunosc deficiențe de capacități materiale, financiare și manageriale ale autorităților publice. [9]

Atingerea viziunii strategice de dezvoltare și implementarea priorităților de acțiune nu pot fi realizate fără participarea activă a întregii societăți în procesul de implementare a strategiilor. Cultura de colaborare dintre diverși actori regionali și locali trebuie să fie promovată la toate nivelurile.

Promovarea cooperării intercomunitare și regionalizarea serviciilor vor constitui în viitorul apropiat un aspect principal al politicii de dezvoltare regională și locală a Republicii Moldova. Cooperarea intercomunitară poate conduce la îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și mai profesional, precum și prin beneficierea de economii de scară. De asemenea, cooperarea intercomunitară și efectul regional reprezintă un avantaj și sporesc șansele de a beneficia de finanțări, inclusiv din fonduri europene. Nu în ultimul rând, prin cooperarea unităților administrativ-teritoriale în organizarea și furnizarea serviciilor publice, prin solidaritatea comunităților mari și mici, bogate și sărace, se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților. [1, p. 4]

Scopul cooperării intercomunitare reprezintă îmbunătățirea cantitativă și calitativă a prestării serviciilor publice, datorită identificării tehnologiilor celor mai adecvate, accesibile din punct de vedere financiar, fezabile din punct de vedere economic, care respectă mediul și acceptabile din punct de vedere politic, precum și datorită concentrării pe factorii economici, prin atingerea unui impact ecologic pozitiv pentru populația Republicii Moldova.

Este important de evidențiat principalele aspecte aplicative ale acestui instrument ca: [9]

- structura cooperării intercomunale nu trebuie să coincidă neapărat cu structura politică;

- serviciile publice nu trebuie să devină neapărat mai ieftine;

- cooperarea intercomunală sprijină efectul de reducere a cheltuielilor;

- nu există un model universal pentru cooperare fără interferența statului la acest model, intervenție doar în eșalonarea în timp (a defini ce și când, dar nu cum);

- modelul cooperării aplicat în regiunea de sud poate părea total diferit de cel aplicat în partea de nord.

Modelul de dezvoltare depinde în mare parte de capacitatea locală, de densitatea populației, geografie, peisajul politic. De aceea, cooperarea intercomunitară oferă implicații financiare pozitive, cum ar fi: reducerea costurilor specifice pentru investiții (reducerea pe termen lung a costurilor de capital); creșterea eficienței utilizării activelor conduce la descreșterea costurilor; partajarea capacităților conduce la reducerea cheltuielilor.

Aspectul normativ de reglementare a domeniului cooperării intercomunitare ne oferă posibilitatea de a aprecia faptul că avem un cadru legal ce necesită completare și adaptare.

Realizarea dezideratului de integrare europeană, accesul la finanțarea externă, precum și respectarea standardelor europene în domeniile importante ale politicilor administrării locale au devenit obiective majore de dezvoltare în Republica Moldova.

Modalități de realizare a cooperării intercomunitare sunt prevăzute atât în actele normative internaționale cât și în cele naționale. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997, garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. [3]

La nivel național acest drept al autorităților locale este prevăzut de Constituție și legile generale ce reglementează activita-

tea administrației publice locale, precum și de documentele de politici. [5] Astfel, Legea privind descentralizarea administrativă oferă un cadru pentru cooperarea intercomunitară stabilind posibilitatea cooperării între diverse autorități publice prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte. [7, art. 5]

Legea privind administrația publică locală în art. 14, alin. (2), lit. j) și art. 43, al. (1), lit. t), consiliile locale și consiliile raionale pot decide asocierea cu alte autorități publice locale pentru a realiza în comun lucrări de interes public sau pentru a presta în comun servicii publice. [6]

Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24.10.2002 conține norme de stimulare a cooperării intercomunitare stabilind expres că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul. [8, art. 6]

**Domenii de aplicare a cooperării intercomunitare.** [4] *Prestarea de servicii publice comune* (apă și salitație, managementul deșeurilor, transport public ș. a.). De exemplu, în Marea Britanie sunt furnizate la nivel regional, de către entități comune, servicii precum, transportul public, protecția împotriva incendiilor, managementul deșeurilor.

*Administrarea în comun* (centre de informare, consultanță). De exemplu, în Ungaria, mai multe comunități locale mici au decis să angajeze în comun un notar administrativ calificat pentru acordarea de licențe, control și evaluarea impozitelor locale pentru toate autoritățile locale partenere.

*Acțiuni comune de planificare și dezvoltare* (turism, managementul deșeurilor solide). De exemplu, în Polonia, Asociația comunităților din bazinul superior Raba a luat ființă în urma degradării apei din bazinul râului Raba, 14 gmine (autorități locale) for-

mând o asociație pentru rezolvarea acestei probleme. După ce au realizat un studiu privind identificarea marilor poluatori din regiune, Asociația a elaborat un Program pentru a menține puritatea apei în bazinul râului Raba, care presupunea construirea a 10 instalații de tratare a apei, darea în folosință a 750 km de conducte de greutate, modernizarea a trei instalații de tratare a apei și construirea a 86 de rețele de pompare.

De o relevanță deosebită, inclusiv pentru Republica Moldova, la etapa actuală de dezvoltare, este și domeniul de marketing regional.

Conform autorilor din Ungaria, în „*Manualul de cooperare intercomunală*,” cooperarea intercomunală este clasificată în patru categorii distincte. [4]

*Neformală.* Multiple relații dintre APL sunt neformale, deoarece nu implică vreo decizie legală obligatorie. Acestea pot influența direct dezvoltarea economică, planificarea urbană, precum și protecția mediului înconjurător.

*În baza contractului.* Acest tip de cooperare intercomunitară se bazează pe acorduri sau contracte. De exemplu, multe proiecte de cooperare intercomunitară pentru schimbul serviciilor administrative, ca procesarea datelor și achizițiile publice, sunt prevăzute de contract.

Prin intermediul „*persoanelor juridice*”. Gestionarea serviciilor publice (alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor, canalizarea), infrastructura (drumurile) sau a edificiilor (instituții culturale, sportive, centre de sănătate) necesită un statut juridic respectiv.

Autoritățile locale pot înființa persoane juridice de drept public sau privat. Potrivit dreptului privat, acestea pot avea o activitate economică comună, iar capitalul social poate fi deținut de APL care le-a creat. Dacă legea nu interzice, persoanele juridice de drept privat se pot asocia cu APL într-un parteneriat public-privat.

Pe de altă parte, mai multe APL pot subcontracta o companie privată pentru a

presta servicii. Acest tip de acord de externalizare a cooperării intercomunitare este foarte frecvent. Serviciile publice locale sunt, deseori, prestate de „întreprinderi comunale” în temeiul dreptului privat; există tendința unor astfel de întreprinderi de a-și dezvolta serviciile pentru mai multe APL.

APL pot, de asemenea, să înființeze asociații nonprofit. Acestea sunt, în special, utilizate pentru evenimente culturale și funcții sociale (aziluri pentru bătrâni). Uneori, APL delegează competențe unei astfel de asociații.

*Pentru gestionarea teritoriului comun.* Anumite forme de cooperare intercomunitară ar putea fi comparate cu autorități ale administrației locale de nivelul doi. Pe lângă scopuri multiple în materie de interes strategic (dezvoltarea economică locală, planificarea urbană, drumurile, transportul public) ele dispun de structuri politice puternice și de un grad de autonomie financi-

ară, uneori, chiar și de puterea de a decide și colecta impozite.

Conform modelului elaborat de PNUD, cooperarea intercomunitară este un proces ce poate fi realizat prin parcurgerea a 4 etape de bază, iar fiecărei etape îi aparțin mai mulți pași: inițierea cooperării, stabilirea cooperării, implementarea cooperării și evaluarea. [4]

**Concluzionând**, menționăm că inițierea și realizarea cooperării intercomunitare este un proces complex care presupune stabilirea celui mai potrivit model de cooperare luând în calcul principalele elemente: capacitatea locală (legală, instituțională, economică, tehnică, financiară), densitatea populației, geografia, structura politică și teritorial-administrativă. Modelul de cooperare determinat trebuie să contribuie la asigurarea și promovarea unei dezvoltări comunitare durabile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Beschieru I. Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova. Chișinău, 2013.
2. Bostan G. Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova. Chișinău, 2011.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. // Ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 14, 1999.
4. Ghid. Dezvoltare regională. Program de instruire pentru autoritățile APL. Chișinău, 2013.
5. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015, nr. 68 din 05.04.2012. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13.07.2012.
6. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007.
7. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, din 02.03.2007.
8. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-17, din 07.02.2003.
9. Spitaler E. Cooperarea intercomunitară „De ce – Cum – Potențialul, riscurile și foaie de parcurs pentru CIC,” GIZ, Chișinău, 2012.

**Prezentat:** 12 februarie 2015.

**E-mail:** at5evs@yahoo.com