

Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova

- Domeniu de intervenție 1: Servicii locale -



**Modele instituționale pentru crearea operatorului comun de
alimentare cu apă și canalizare de către or. Cahul, s. Crihana,
Manta și Roșu**

Raport final

Noiembrie 2014

Publicat de:

Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) GmbH

Sediul social:

Bonn și Eschborn, Germania

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Germany
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Autor:

Rucareanu Cristina, Beschieru Ion, Caragia Dumitru

Elaborat de:

Consortium GOPA - Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung mbH – Eptisa Servicios de Ingenieria S.L.-
Kommunalkredit Public Consulting GmbH

**Elaborat în cadrul:**

Proiectului "Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova", implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), în numele Ministerului Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) și cu suportul Guvernului României, Agenției Suedeză pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională (Sida) și Uniunii Europene.

Partenerii proiectului:

Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova
Agenția pentru Dezvoltare Regională Nord, Centru și Sud

Opiniile exprimate în prezentul text aparțin autorului/autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al agenției de implementare, finanțatorilor și partenerilor proiectului.

Chișinău, Noiembrie 2014

Cuprins

1	Introducere	1
2	Prevederi legale și ale politicilor publice naționale privind modul de organizare și gestionare a serviciilor publice de AAC la nivel intercomunitar	3
3	Opțiuni de organizare instituțională a operatorului unic.....	5
4	Analiza SWOT pentru opțiunile de organizare instituțională a operatorului	7
5	Analiza comparativa a opțiunilor de organizare instituțională.....	9
6	Operator nou vs reorganizare operator existent.....	11
7	Model instituțional cu sau fără „ADI” alături de operatorul regional?	12
8	Concluzii și recomandări	14

Acronime și abrevieri

ANRE	Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică
APC	Administrația publică centrală
APL	Administrația publică locală
BEI	Banca Europeană de Investiții
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
CPMS	Consiliu provizoriu de asociere a serviciului
FRN	Fond de rulment net
GIZ	Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
HG	Hotărâre de Guvern
IDA	Asociațiile de dezvoltare inter-municipale
IFI	Instituții Financiare Internaționale
IM	Întreprindere Municipală
MDL	Valută națională - lei
NIF	Facilitatea de investiții pentru vecinătate
RM	Republica Moldova
ROC	Companie care operează regional
SA	Societate pe Acțiuni
SPA	Stațiile de pompare apă
SRL	Societate cu răspundere limitată
UE	Uniunea Europeană
UM	Unități de măsură
UTA	Unitățile teritoriale administrative

1 Introducere

Scopul prezentului raport este de a prezenta posibilele modele instituționale, conform legislației din Republica Moldova, pentru crearea unui operator comun în orașul Cahul și localitățile învecinate acestuia, Crihana Veche, Manta și Roșu, în vederea regionalizării serviciilor de alimentare cu apă și canalizare.

„Regionalizarea” reprezintă un punct cheie al politicii de dezvoltare a sectorului serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare. Procesul de regionalizare constă în concentrarea serviciilor furnizate către populația unui grup de unități administrativ-teritoriale acoperind o zonă geografică definită de un bazin hidrografic sau/și de limite administrative (municipalități, raion).

Pentru Republica Moldova, acest proces este în fază incipientă, această politică având drept scop îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și prin profesionalism, astfel încât populația să beneficieze de servicii de alimentare cu apă și canalizare la cele mai înalte standarde.

În prezent, în general, în Republica Moldova, serviciile de alimentare cu apă și de canalizare sunt prestate de operatori municipali (de cele mai multe ori cu capacități tehnice și financiare reduse), rezultatul fiind o operare ineficientă din punct de vedere tehnic și economic. Starea și performanțele infrastructurii de apă și canalizare sunt relativ slabe. Problemele majore includ:

- Servicii inadecvate de întreținere și operare a infrastructurii, fapt ce duce la degradarea accelerată a acestora și costuri mari de reparații;
- Vechimea mare a infrastructurii de apă și canalizare;
- Volum mare de apă nefacturată provocată de scurgeri din rețea (apă care nu aduce venituri) și un nivel scăzut al gradului de încasare a facturilor (eficiența încasărilor) de la consumatori;
- Lipsa investițiilor suficiente pentru reabilitarea/extinderea infrastructurii de apă/canalizare;
- Lipsa personalului experimentat pentru promovarea, managementul și implementarea investițiilor la scară largă;
- Management ineficient al costurilor de operare, întreținere și personal;
- Roluri și responsabilități neclare ale instituțiilor/autorităților implicate în gestiunea utilităților publice;
- Cadru instituțional inadecvat, inclusiv lipsa unei instituții de reglementare în domeniu, în principal în ceea ce privește stabilirea tarifelor practicate de operatori;
- Capacitatea redusă a populației de a plăti tarifele stabilite.

În vederea eliminării acestor neajunsuri, începând cu anul 2011, în raionul Cahul, Autoritățile Publice Locale, Agenția de Dezvoltare Regională (ADR) Sud cu sprijinul Proiectului GIZ Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova, au demarat o serie de activități de creare a unui cadru potrivit din punct de vedere tehnic, instituțional, legal și financiar, pentru deservirea în cele mai bune condiții a locuitorilor din această zonă, scopul final fiind crearea unui operator regional care să presteze servicii comune în localitățile cuprinse în clusterul „O”.

Ideea principală a întregului exercițiu este (1) creșterea numărului de locuitori care beneficiază de servicii centralizate de alimentare cu apă și canalizare, (2) îmbunătățirea

calității serviciilor prestate populației în acest domeniu, (3) asigurarea accesului la apă de calitate din sursa de suprafață Prut, (4), de a beneficia de efectele economiei de scară și (5), de a face zona mai atractivă pentru donatori și investitori, și în acest sens existența unei infrastructurii de apă și canalizare este o condiție esențială.

Până în prezent, au fost finalizate cadrul strategic (un capitol separat în strategia raională de dezvoltare socio-economică), studiul de oportunitate, precum și studiul de fezabilitate.

De asemenea, un acord de cooperare a fost elaborat și semnat de unele autorități locale din grupul de "0" al raionului. Acordul de cooperare este un document foarte important și reprezintă un pas în construirea încrederii și dă dovadă de angajament în rândul actorilor locali, dar din cauza cadrului legal incomplet și depășit, nu toate elementele acordurilor de cooperare semnate sunt aplicabile în acest moment. În vederea implementării acordului dat, din punct de vedere al instituționalizării, efortul va fi axat pe reorganizare/ crearea unui operator regional. Fondatorii/ participanți la reorganizarea noului operator vor fi primăriile din împrejurimile municipiilor Cahul (clusterul "0"), care deja a început să primească apă de la Apacanal Cahul.

În prezent, compania ce furnizează serviciile de AAC în orașul Cahul este o întreprindere municipală subordonată Consiliului Local Cahul. Compania are propriul ei statut și are autonomie financiară. Relațiile dintre proprietarul mijloacelor fixe, consiliul orașenesc și întreprindere nu sunt reglementate printr-un contract de gestiune a serviciilor de alimentare cu apă și canalizare. Există un contract de management între Primărie și Directorul întreprinderii.

În urma selectării modelului de reorganizare considerat cel mai potrivit pentru clusterul „0”, din cele 3 variante propuse în cadrul acestui raport, întreprinderea municipală va suferi o serie de modificări instituționale importante pentru a trece de la furnizarea de servicii locale la furnizarea de servicii regionale și transformarea într-o entitate eficientă din punct de vedere tehnic și financiar. Etapele de transformare a operatorului depind în mare măsură de susținerea autorităților locale, dar și de acceptarea de către populație a necesității unor schimbări în modul de gestionare a resurselor de apă și de tratare a apei potabile și apei uzate.

2 Prevederi legale și ale politicilor publice naționale privind modul de organizare și gestionare a serviciilor publice de AAC la nivel intercomunitar

- Strategia națională de alimentare cu apă și sanitație (2014-2028) prevede în privința cooperării intercomunitare:

Autoritățile administrației publice locale se vor asocia în structuri inter-comunitare, în scopul dezvoltării în comun a serviciilor de alimentare cu apă și sanitație. Aceste acorduri vor include documente de planificare pe termen lung, programe de investiții, indicatori de performanță ai serviciilor, registre de pasive și active.

Întreprinderile apă-canal se vor reorganiza, își vor extinde aria de prestare a serviciilor de alimentare cu apă și sanitație către alte unități administrativ-teritoriale, devenind modele de întreprinderi viabile economic. Procesul va fi facilitat și accelerat printr-o politică ce va condiționa clar accesul operatorilor la finanțarea din surse interne și internaționale de: a) atingerea unor standarde manageriale minime (plan de afaceri anual și verificarea performanței) și a performanței operaționale (calitatea serviciilor și declarația privind raportul pozitiv dintre profit și pierderi), astfel încât să fie eligibili pentru eliberarea licenței de operare de către organismul de reglementare; b) dorința de a fuziona cu alți operatori de apă.

- Programul Regional Sectorial de Alimentare cu Apă și de Canalizare pentru Regiunea de Dezvoltare Sud:

Procesul de agregare trebuie inițiat de autoritățile locale, care recunosc faptul că prin cooperare vor reuși să îmbunătățească și să sporească aria de acoperire a serviciilor de AAC în localitățile lor. Cooperarea voluntară intercomunitară este văzută dintre toate autoritățile publice implicate în proiect drept elementul cheie pentru succesul proiectului.

- Legea cu privire la serviciile publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002

Alegerea formei de gestiune a serviciilor publice de gospodărie comunală se face prin decizie a autorităților administrației publice locale, în funcție de natură serviciului furnizat/prestat, de interesele curente și de perspectivă ale populației și unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor publice de gospodărie comunală (art. 14, alineatul (2))

Serviciile publice de gospodărie comunală sînt furnizate/ prestate de operatori specializați (întreprinderi municipale și individuale, societăți pe acțiuni, în comandită, societăți cu răspundere limitată, întreprinderi cu alte forme juridice de organizare), care pot fi:

- Compartimente de specialitate ale autorităților administrației publice locale;
- Agenți economici, indiferent de forma juridică de organizare;
- Persoane fizice și/sau asociații ale acestora.

În cazul cooperării intercomunitare, compartimentele de specialitate ale APL nu sunt aplicabile, la fel ca și prestarea serviciului de AAC de către persoane fizice sau asociații ale acestora. Prin urmare, forma viabilă de organizare a prestării serviciului la nivel intercomunitar sunt operatorii sub forma unor agenți economici (cu capital public, prin delegare directă, sau cu capital privat – prin concesionare pe baze competitive).

- Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, nr. 303 din 14.09.2014

Gestiunea delegată se realizează prin intermediul unor operatori, care pot fi:

- Societăți comerciale, întreprinderi municipale și de stat de furnizare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, înființate de autoritățile administrației publice locale sau de organul central de specialitate, după caz, cu capital social al unităților administrativ-teritoriale sau de stat;
- Societăți comerciale de furnizare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare cu capital social privat sau mixt. (articolul 13, alin. (4)).

În cazul operatorilor de serviciu public de alimentare cu apă și de canalizare, cu capital social public majoritar, gestiunea serviciului poate fi delegată direct acestora prin contract.

3 Opțiuni de organizare instituțională a operatorului unic

Proiectarea opțiunilor instituționale pentru gestionarea viitorului sistem regional de alimentare cu apă și de canalizare a raionului Cahul trebuie să țină cont de situația actuală și să folosească la maxim capacitățile instituționale existente. Experiența internațională arată că pentru stabilirea unui sistem intercomunitar eficient de alimentare cu apă și de canalizare este foarte important să existe și să se folosească capacitățile unuia sau a câtorva operatori existenți, de obicei din localitatea de reședință a unității administrativ-teritoriale de nivelul doi sau a regiunii.

Luînd în considerare cele menționate mai sus și numărul scenariilor care pot fi analizate pentru cadrul instituțional potențial al cooperării intercomunitare a localităților din raionul Cahul, în organizarea și prestarea serviciilor de AAC, următoarele forme organizatorico-juridice ale operatorului comun pot fi analizate:

- Societate pe acțiuni

Reglementare: art. 156-170 Cod civil, Legea nr.1134-XIII din 02.04.97 privind societățile pe acțiuni

Definiție: Societate pe acțiuni (SA) este societatea comercială al cărei capital social este divizat în acțiuni și ale cărei obligații sînt garantate cu patrimoniul societății.

Fondatori: Persoane fizice, persoane juridice, unitățile administrativ-teritoriale, întreprinderile de stat și municipale. Numărul fondatorilor societății pe acțiuni nu este limitat.

Capitalul social: Capitalul social al SA nu poate fi mai mic de 20000 lei. Capitalul social se constituie din valoarea aporturilor primite în contul achitării acțiunilor și va fi egal cu suma valorii nominale (fixate) a acțiunilor plasate, dacă aceasta a fost stabilită. Mărimea capitalului social se indică în statut, bilanț, registrul acționarilor și pe foaia cu antet ale societății.

Caracteristici:

Durata S.A. este nelimitată, dacă statutul nu prevede altfel.

S.A. poate în numele său să dobîndească și să exercite drepturi patrimoniale și drepturi nepatrimoniale personale, să aibă obligații.

Societatea este în drept să desfășoare orice activități neinterzise de legislație.

Patrimoniul SA se constituie ca rezultat al plasării acțiunilor, al activității sale economico-financiare și în alte temeuri prevăzute de legislație. SA este în drept să acorde și să atragă împrumuturi. SA nu răspunde pentru obligațiile acționarilor săi. Societatea nu este în drept să acorde împrumuturi, precum și să ofere garanții în vederea achiziționării valorilor mobiliare proprii.

Funcționarea: Administrarea corporativă se efectuează prin intermediul organelor interne, a căror competență este strict delimitată.

O problemă ce ar trebui să fie discutată este modul exact de distribuire a acțiunilor între fondatori. Dimensiunea și participarea prin mijloace fixe a fondatorului existent (Cahul) este net superioară celorlaltor participanți. Există riscul ca deciziile viitoare în cadrul SA să fie luate în regim de monopol. Pentru a păstra balanța de reprezentare a intereselor tuturor participanților, se recomandă următoare abordare, care a fost utilizată și la fondarea operatorului de deșeuri solide (SA) în raionul Șoldănești:

- Cotele se vor distribui după contribuțiile bănești în capitalul statutar;

- Consiliul Raional Cahul să fie invitat să devină un fondator, cu o contribuție financiară sporită față de ceilalți participanți, dar cu o cotă proporțională celorlalți participanți;
- Contribuția se va face exclusiv sau preponderent în bani, iar bunurile infrastructurii aferente serviciului de AAC vor face obiectul contractului de delegare și nu vor intra în ecuație la fondare.

- Societate cu răspundere limitată

Reglementare: art.145-155 Cod civil, Legea nr.135-XVI din 14.06.2007 privind societățile cu răspundere limitată.

Definiție: Societatea cu răspundere limitată este societatea comercială cu personalitate juridică al cărei capital social este divizat în părți sociale, conform actului de constituire și ale cărei obligații sînt garantate cu patrimoniul societății.

Fondatori: Persoanele fizice și/sau juridice, inclusiv statul și unitățile administrativ-teritoriale.

Particularități:

- Asociații nu răspund pentru obligațiile SRL, dar suportă riscul activității acestora în limita valorii participațiunii lor la capitalul social; asociatul care nu a vărsat în termen aportul subscris răspunde subsidiar pentru obligațiile SRL, în limita părții nevărsate;
- Numărul de asociați nu poate fi mai mare de 50. Societatea cu un număr mai mare de 50 de asociați este obligată, în termen de 6 luni, să se reorganizeze, să se lichideze sau să reducă numărul asociaților.

- Întreprindere municipală

Reglementare: Art. 179 Cod civil, art. 20 Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, Hotărîrea Guvernului R. Moldova cu nr.387 din 06.06.1994 cu privire la aprobarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale.

Definiție: Întreprinderea municipală este agentul economic cu personalitate juridică, constituit de către una sau mai multe unități administrativ-teritoriale (în continuare – fondator/fondatori), dotat în exclusivitate cu bunuri proprietate a unității/unităților administrativ-teritoriale fondatoare, care, prin utilizarea lor judicioasă, produce anumite tipuri de mărfuri (producție), execută lucrări sau prestează servicii, necesare pentru satisfacerea cerințelor fondatorului/fondatorilor (ale unității/unităților administrativ-teritoriale fondatoare).

Unele Particularități: Pentru obligațiile sale ÎM poartă răspundere cu întreg patrimoniul său. Fondatorul nu poartă răspundere pentru obligațiile ÎM, iar ÎM nu este răspunzătoare pentru obligațiile fondatorului. Bunurile municipale, pe care fondatorul le-a transmis ÎM, aparțin acesteia numai în limitele dreptului gestiunii lor economice.

Odată cu modificările operate la 09.07.2014 la Hotărîrea de Guvern pentru aprobarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale, forma dată de organizare este aplicabilă pentru cooperarea intercomunitară, deoarece este posibilă fondarea unei întreprinderi municipale de către mai multe APL.

4 Analiza SWOT pentru opțiunile de organizare instituțională a operatorului

- Societate pe acțiuni

<p>Puncte Tari</p> <ul style="list-style-type: none"> • număr nelimitat de asociați • posibilitatea de atragere a capitalului (emiterea de acțiuni, obligații) • răspunderea limitată a acționarilor • este o formă de organizare larg răspândită în țările europene, care se bucură de un grad înalt de credibilitate și eficiență în acest sector • transparență mai înaltă a activității și gestionării 	<p>Puncte Slabe</p> <ul style="list-style-type: none"> • plafon ridicat al capitalului social. • complexitatea procedurilor, formalități multiple pentru înregistrare • formă de organizare puțin cunoscută în domeniul apei și canalizării • costuri de transformare
<p>Oportunități</p> <ul style="list-style-type: none"> • modalitate de organizare considerată adecvată pentru obținerea directă a fondurilor europene sau a altor ajutoare financiare nerambursabile de la Instituții Financiare Internaționale • crearea unui model instituțional de succes ce ar putea fi folosit ulterior pentru restructurarea și reorganizarea întregului sector de alimentare cu apă și canalizare din Republica Moldova • oportunități de afaceri pentru stabilirea ulterioară a unor parteneriate public-private 	<p>Amenințări</p> <ul style="list-style-type: none"> • este văzută ca o formă utilizată mai degrabă pentru sectorul privat, care urmărește în exclusivitate obținerea profitului • resurse financiare insuficiente pentru susținerea acestei forme de organizare • ineficiența mecanismelor existente în legislație pentru a permite o operare eficientă din punct de vedere tehnic și financiar a infrastructurii

- Societate cu răspundere limitată

<p>Puncte Tari</p> <ul style="list-style-type: none"> • nu este impusă o valoare minimă a capitalului social • proceduri mai simple de fondare și înregistrare și de funcționare • răspunderea limitată a asociațiilor 	<p>Puncte Slabe</p> <ul style="list-style-type: none"> • număr limitat de asociați – doar pînă 50 • posibilități mai limitate de acces la credite
<p>Oportunități</p> <ul style="list-style-type: none"> • este o formă mai degrabă acceptabilă pentru operatori de AAC cu capital privat 	<p>Amenințări</p> <ul style="list-style-type: none"> • Credibilitatea mai redusă

- Întreprindere municipală

<p>Puncte Tari</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este o formă cunoscută de către APL, sunt deprinși să lucreze cu ea. • Se crede că ÎM este mai puțin costisitoare sub aspectul cheltuielilor necesare pentru fondare și operare • asigurarea integrală sau parțială cu personal calificat • întrucît ÎM, de obicei, se formează pe baza unor servicii, direcții subdiviziuni ale APL, există experiența de lucru pentru realizarea lucrărilor sau serviciilor respective; • Atitudine mai indulgentă din partea organelor de control în ceea ce privește obligativitatea stabilirii redevenței pentru infrastructura primită în gestiune. 	<p>Puncte Slabe</p> <ul style="list-style-type: none"> • IM este o formă organizatorico-juridică destul de slab și volatil reglementată. IM este reglementată printr-o Hotărâre de Guvern (alături de un singur articol în Codul Civil și unul în Legea cu privire la Antreprenariat și Întreprinderi), care propune doar un regulament MODEL, care în esență nu este obligatoriu pentru APL (deoarece legea APL menționează că APL nu se supun Guvernului), • Completările aduse la Regulamentul model tot nu soluționează toate problemele, pentru că făcînd posibilă fondarea în comun a IM de mai multe APL, trebuie să fie
---	--

	<p>ajustate și alte prevederi, cum ar fi cele privind administrarea IM (de exemplu luarea deciziilor în consiliul de administrație), relațiile patrimoniale, etc. Multe aspecte nu sunt reflectate în regulamentul-model, rămân pe seama fondatorilor să le includa în statutul IM.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au un grad de independență foarte mic față de APL. Practic, sunt controlate direct de către APL. • De obicei, toate IM sunt destul de neeficiente și generatoare de pierderi (poate ca nu neaparat este legat de forma organizatorico-juridică), dar este o realitate. • probabilitate mare de dependență bugetară și influență politică asupra nivelului tarifelor; • probabilitatea unui management ineficient al ÎM din cauza dependenței morale a conducerii ÎM față de fondator;
<p>Oportunități</p> <ul style="list-style-type: none"> • modificarea recentă a regulamentului-cadru cu privire la întreprinderile municipale face posibilă fondarea IM în comun de către mai multe APL • PNUD-Moldova pilotează IM în 10 clustere pe întreg teritoriul RM 	<p>Amenințări</p> <ul style="list-style-type: none"> • opinie negativă a Ministerului Justiției privind forma respectivă de organizare • poate dispărea ca atare în viitor ca și formă organizatorico-juridică • (recomandarea Ministerului Justiției)

5 Analiza comparativa a opțiunilor de organizare instituțională

	Opțiune instituțională	Descriere
Organizare juridică	Societate pe acțiuni	Definiție: Societate pe acțiuni (SA) este societatea comercială al cărei capital social este divizat în acțiuni și ale cărei obligații sînt garantate cu patrimoniul societății.
	Societate cu răspundere limitată	Definiție: Societatea cu răspundere limitată este societatea comercială cu personalitate juridică al cărei capital social este divizat în părți sociale, conform actului de constituire și ale cărei obligații sînt garantate cu patrimoniul societății.
	Întreprinderea Municipală	Definiție: Întreprinderea municipală (în continuare – întreprinderea) este agentul economic cu personalitate juridică, constituit de către una sau mai multe unități administrativ-teritoriale (în continuare – fondator/ fondatori), dotat în exclusivitate cu bunuri proprietate a unității/unităților administrativ-teritoriale fondatoare, care, prin utilizarea lor judicioasă, produce anumite tipuri de mărfuri (producție), execută lucrări sau prestează servicii, necesare pentru satisfacerea cerințelor fondatorului/ fondatorilor (ale unității/unităților administrativ-teritoriale fondatoare).

	Opțiune instituțională	Descriere
Capitalul social/ statutar	Societate pe acțiuni	Valoare minimă 20000 lei. SA are drept de proprietate asupra bunurilor și banilor vărsați ca contribuție la capitalul statutar, dacă altceva nu este stipulat (în privința aportului în natură).
	Societate cu răspundere limitată	Valoare minimă – nu este (modificarea din 03.04.2014). SRL are drept de proprietate asupra bunurilor și banilor vărsați ca contribuție la capitalul statutar, dacă altceva nu este stipulat (în privința aportului în natură).
	Întreprinderea Municipală	Valoare minimă – nu este. IM are doar drept de gestiune asupra bunurilor transmise de către fondatori.

	Opțiune instituțională	Descriere
Organele de conducere/modul de luare a deciziilor	Societate pe acțiuni	<ul style="list-style-type: none"> • Adunarea generală • Consiliul de administrare • Președintele • Directorul executiv • Comisia de cenzori
	Societate cu răspundere limitată	<ul style="list-style-type: none"> • Adunarea generală • Consiliul societății • Administratorul societății • Cenzorul
	Întreprinderea Municipală	<ul style="list-style-type: none"> • Fondatorul/Fondatorii • Consiliul de administrare • Conducătorul (managerul)

	Opțiune instituțională	Descriere
Capacitatea de atragere a investițiilor/ granturilor	Societate pe acțiuni	Conform cu cerințele UE și a altor Instituții Financiare Internaționale
	Societate cu răspundere limitată	Nu corespunde cerințelor
	Întreprinderea Municipală	Nu corespunde cerințelor

	Opțiune instituțională	Descriere
Costuri de înregistrare și funcționare	Societate pe acțiuni	Costuri suplimentare pentru înregistrarea acțiunilor CNPF. În cazul contribuției în natură, este necesară evaluarea bunurilor de către o companie specializată, fapt care impune costuri considerabile. Achitarea taxei de stat – taxa de înregistrare 901 lei Se înregistrează la oficiul regional al Camerei de Înregistrare de Stat
	Societate cu răspundere limitată	Achitarea taxei de stat – taxa de înregistrare 703 lei Se înregistrează la oficiul regional al Camerei de Înregistrare de Stat
	Întreprinderea Municipală	Achitarea taxei de stat – taxa de înregistrare 703 lei Se înregistrează la oficiul regional al Camerei de Înregistrare de Stat

	Opțiune instituțională	Descriere
Limitele răspunderii	Societate pe acțiuni	În limita aportului la capitalul social (minim 20 mii lei).
	Societate cu răspundere limitată	În limita aportului la capitalul social (fără mărime minimă impusă)
	Întreprinderea municipală	răspunde pentru obligațiile sale cu propriul patrimoniu, fiind exclusă răspunderea unității administrativ-teritoriale pentru obligațiile acesteia și invers.

	Opțiune instituțională	Descriere
Percepție și credibilitate	Societate pe acțiuni	Grad înalt de credibilitate. Datorită și cuantumului minim mai mare al capitalului statutar
	Societate cu răspundere limitată	Mai redus
	Întreprinderea municipală	Redus.

6 Operator nou vs reorganizare operator existent

OPERATOR NOU	REORGANIZARE OPERATOR EXISTENT
<p>Avantaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondare și înregistrare mai rapidă; • Lipsa datoriilor; • Posibilitatea mai mare de a produce schimbări reale în managementul operatorului; • Deschidere spre un management nou. <p>Dezavantaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lipsa experienței; • Unele dificultăți de a transfera unele active de la operatorul existent la noul operator; • Problema datoriilor existente ale operatorului curent, de care va deveni responsabilă Primăria Cahul. 	<p>Avantaje:</p> <p>Moștenirea unei experiențe instituționale. Personal calificat poate fi disponibil.</p> <p>Dezavantaje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proceduri mai complicate de reorganizare (în cazul schimbării din IM în SA); • Perioadă de timp mai îndelungată de fondare • Posibile datorii istorice; • Inertie în aplicarea de proceduri și concepte noi de management.

7 Model instituțional cu sau fără „ADI” alături de operatorul regional?

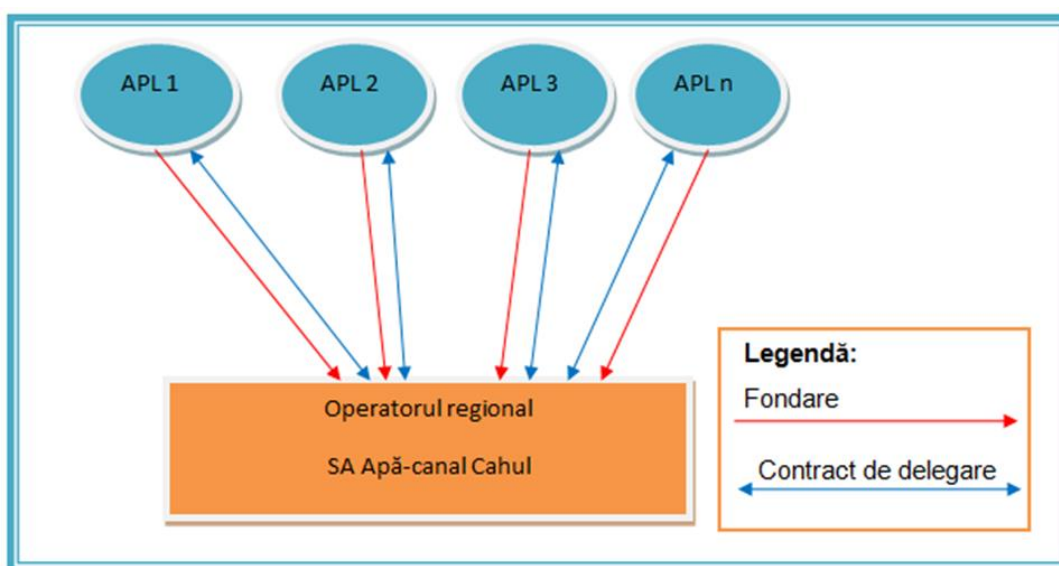
Scenariul I. A

Operator regional, fără crearea unei asociații formale a APL (cooperare în bază de acorduri de cooperare, fără crearea unei entități juridice pentru cooperarea APL).

Acest scenariu ar presupune ca toate localitățile implicate în cooperare să devină fondatori ai operatorului regional. De asemenea, administrația raională poate deveni și ea acționar prin contribuirea la capitalul social al operatorului. Acest lucru poate avea loc prin majorarea capitalului social al operatorului (emisii suplimentare de acțiuni) sau prin înstrăinarea de către acționarul actual al unei părți din acțiunile sale. Contribuția la capitalul social al operatorului poate fi realizată în bani sau în natură.

Ulterior, fiecare din localitățile fondatoare ale operatorului regional comun, va semna cu acesta un contract de delegare a gestiunii serviciului. În acest sens, art. 13, alin. 12 a legii 303 din 2014 cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și canalizare prevede că în cazul operatorilor cu capital public majoritar înființați de către autoritățile publice locale sau de către organul central de specialitate, după caz, serviciul poate fi delegat direct acestora prin contract.

Ca și exemplu, schematic, acest model instituțional potențial pentru cooperarea inter-comunitară a localităților poate fi reprezentat în felul următor:



Este necesar să menționăm că în organizarea și furnizarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare sunt mai multe tipuri de funcții și atribuții: unele legate de furnizarea propriu-zisă a serviciului, și care pot fi transferate/delegate operatorului, și o altă categorie de funcții și atribuții care țin de organizarea și reglementarea serviciului, și care nu pot fi transferate operatorului. Atribuțiile legate de politica tarifară (aprobarea tarifelor), managementul performanței, aplicarea de penalități, etc. sunt exemple de funcții care nu pot fi delegate operatorului și trebuie să fie îndeplinite în continuare de către APL. Deoarece furnizarea propriu-zisă a serviciului are loc într-un context intercomunitar, apare întrebarea dacă pentru exercitarea atribuțiilor care nu pot fi transmise operatorului, este necesară de asemenea o structură de cooperare sau

nu? Or, chiar dacă în cadrul organelor de conducere a operatorului sunt aceeași reprezentanți ai APL, conform principiului separării funcțiilor, aceștia nu vor putea lua decizii privind unele funcții care prin natură lor țin de atribuțiile APL în calitate de client, nu de furnizor.

Conform scenariului I.A., se propune ca pentru acele atribuții ale APL care nu pot fi transmise operatorului, să existe o cooperare neformală (fără înregistrarea unei asociații ca persoană juridică), iar deciziile agreate în întruniri și grupuri de lucru periodice, să fie validate prin deciziile consiliilor locale ale fiecărui membru.

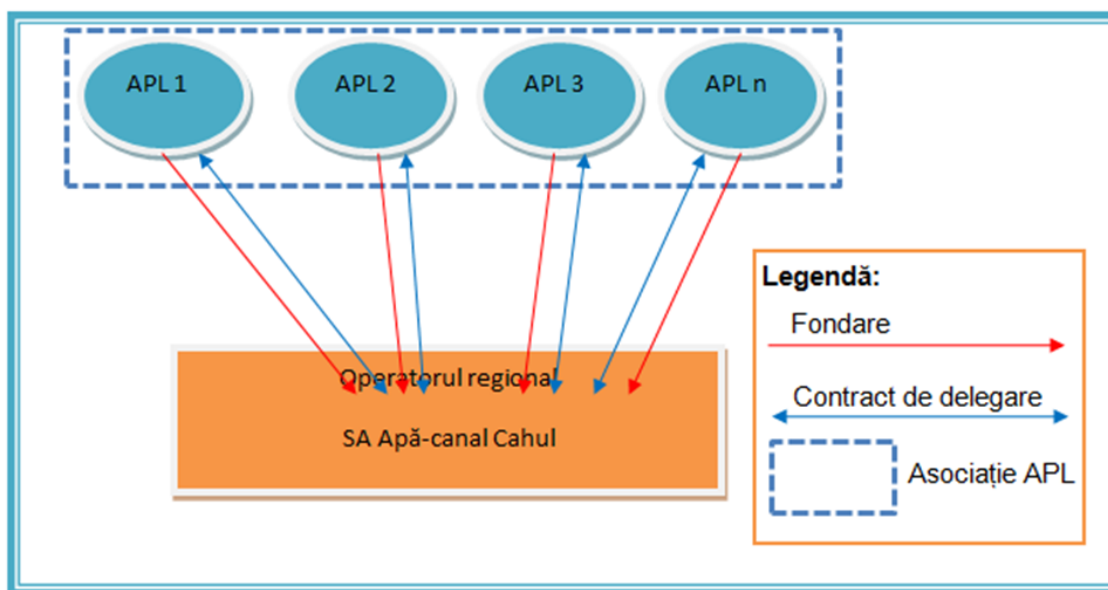
Dezavantajul acestui model este că spre deosebire de o asociație care ar avea ca urmare a contribuției membrilor capacități administrative proprii (personal, oficiu, specialiști), cooperarea neformală s-ar baza în exclusivitate pe capacitățile și resursele membrilor. Spre exemplu cineva din membri (APL) va oferi spațiul pentru ședințe, va pregăti procese-verbale, va face invitațiile.

Scenariul I. B

Operator regional comun și asociație APL (ADI)

Deosebirea de scenariul I.A. constă doar în modul de organizare a APL pentru exercitarea sau coordonarea atribuțiilor care prin natură lor nu pot fi transmise operatorului. În acest caz, alături de operatorului regional se propune și crearea unei asociații APL, care are un rol distinct de cel al operatorului. Acest model este asemănător modelului existent în România (Operator regional și Asociație de Dezvoltare Intercomunitară.)

Schematic, scenariul I.B ar putea fi prezentat în felul următor.



Totuși, este necesară de menționat că în condițiile legislației actuale, care nu reglementează asociațiile de dezvoltare intercomunitară, rolul acestora se reduce la moment la funcții de coordonare a pozițiilor, de agreare a deciziilor care urmează să fie validate oricum de consiliile locale ale fiecărui membru. Asociația poate avea un rol și în atragerea granturilor și investițiilor. Prin urmare, vacuumul legislativ face ca diferența între o cooperare neformală a APL și o cooperare prin crearea unei Asociații să fie foarte mică. Dezavantajul unei asociații APL este că costurile de administrare pot fi considerabile, iar procesul decizional în anumite cazuri poate fi de durată și chiar anevoios.

8 Concluzii și recomandări

Societatea pe Acțiuni este una din cele mai complexe forme organizatorico-juridice. Poate fi fondată de mai multe unități administrativ teritoriale, care pot participa la formarea capitalului social și pot deține un anumit număr de acțiuni. Mecanism decizional complex care poate răspunde necesităților cooperării intercomunitare: în adunarea generală deciziile se iau conform cotei deținute (o acțiune cu drept de vot – un vot), iar în consiliul de administrare dimpotrivă – un membru – un vot. În România de ex. în exclusivitate toți operatorii regionali fondați de către APL îmbracă forma organizatorico-juridică a societății pe acțiuni. Unicul „dezavantaj” este că pentru reorganizarea întreprinderilor municipale existente și participarea în comun a APL la majorarea capitalului noii societăți pe acțiuni este nevoie de o voință puternică și un grad înalt de încredere, părțile vor trebui să evalueze și să negocieze privind participarea fiecărei unități administrativ teritoriale la formarea capitalului social. Raionul poate de asemenea participa la formarea capitalului social și poate deține acțiuni în noul operator regional.

SRL ar fi recomandabilă doar pentru operatori mici, cu un capital social relativ mic și cu un număr mic de participanți (fondatori). Numărul maxim de asociați prevăzut de lege este de 50.

Întreprinderea Municipală: Deși este o formă organizatorică destul de simplă și bine cunoscută/îndrăgită de majoritatea autorităților publice locale, se pare că întreprinderea municipală nu este tocmai cea mai potrivită formă organizatorică pentru un operator cu adevărat regional. Această concluzie se bazează pe următoarele argumente:

- Este destul de vag reglementată la nivel legislativ (cu excepția unui regulament-model aprobat prin hotărâre de guvern);
- Este o formă organizatorico-juridică care „nu este văzută cu ochi buni” de către unii donatori internaționali, fiind considerată o formă ineficientă și învechită. Mulți donatori insistă asupra reorganizării ÎM în alte forme (de ex. în S.A.) înainte de a oferi o asistență financiară sau tehnică.

Având în vedere cele prezentate mai sus și luând în considerare ca modul de organizare al operatorului regional trebuie realizat pentru o operare pe termen lung, se considera ca cea mai potrivită opțiune este crearea unei societăți pe Acțiuni. Acest model instituțional nu numai ca ofera cel mai potrivit cadru tehnic, legal, financiar pentru o activitate eficientă, dar mai mult decât atât pregătește operatorul pentru implementarea viitoarelor investiții pe scara largă finanțate fie din fonduri europene și fie alte ajutoare financiare nerambursabile care vor fi disponibile în Republica Moldova în perioada următoare, în contextul Acordului de Asociere semnat cu Uniunea Europeană.