

Studiu de fundamentare

pentru concesiunea serviciului public de administrarea domeniului public și privat având ca obiect activitățile de ecarisaj

Subsemnații, Anghel Ana președinte și Valentin Florin Ciocan, Mirela Pătru, Eleonora Paltin și Mihaela Otincelescu, membri ai colectivului de coordonare și supervizare pentru atribuirea contractului de concesiunea serviciului public de administrarea domeniului public și privat având ca obiect activitățile de ecarisaj având ca obiect efectuarea activităților specifice acestui serviciu, numiți prin Hotărârea Consiliului Local numărul, am procedat la întocmirea prezentului studiu de fundamentare.

Atribuțiile colectivului, în conformitate cu prevederile art. 4, alin. (3) din H.G. nr. 71/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, constau în:

- fundamentarea deciziei de delegare a gestiunii concesiunea serviciului public de administrarea domeniului public și privat având ca obiect activitățile de ecarisaj;
- elaborarea documentației de atribuire;
- stabilirea procedurii de atribuire a contractului de delegare a gestiunii prin concesiune.

Studiul de fundamentare s-a axat pe analiza unor elemente relevante în care se includ:

- aspecte generale;
- fezabilitate tehnică;
- fezabilitatea economică și financiară;
- aspecte de mediu;
- aspecte sociale;
- aspecte instituționale.

1. Introducere

Serviciul public de ecarisaj din municipiul Slatina este un serviciu public de gospodărire comunală, organizat, coordonat, reglementat, condus și monitorizat de autoritatea administrației publice locale.

- COD CAEN 7500 – Activități veterinară (ecarisaj)

Serviciul public de ecarisaj are ca obiect următoarele activități:

- capturarea animalelor fără stăpân de pe domeniul public și privat al municipiului;
- transportul animalelor fără stăpân în adăposturi special amenajate;

- întreținerea în adăpost a câinilor capturați timp de 7 zile, după care aceștia sunt păstrați în adăpost sau sunt dați în adopție ori sunt eutanasiați în funcție de starea fiziologică;
- sterilizarea, deparazitarea, vaccinarea antirabică și microciparea sau crotalierea câinilor și a cailor ce rămân în adăpost, a celor revendicați sau adoptați;
- eutanasierea câinilor bolnavi de către personalul de specialitate al concesionarului;
- efectuarea dezinsecțiilor și dezinsecțiilor în adăpost;
- completarea registrului special;
- întocmirea lunară a situațiilor de lucrări.

Serviciul are ca obiect de activitate colectarea și neutralizarea cadavrelor de animale provenite din gospodăriile crescătorilor individuali de animale și a celor găsite moarte pe teritoriul unității administrativ teritoriale (Ordonanța nr. 47/2005 privind reglementări de neutralizare a deșeurilor de origine animală).

1.2. Scopul studiului de fundamentare

Prezentul studiu de fundamentare urmărește să stabilească necesitatea, oportunitatea și fezabilitatea tehnică și financiară în ceea ce privește delegarea, prin concesiune, a serviciului de ecarisaj din municipiul Slatina.

Rezultatele studiului de fundamentare a deciziei de delegare a gestiunii serviciului public de ecarisaj din municipiul Slatina trebuie să justifice necesitatea și oportunitatea delegării serviciului prin concesiune și să demonstreze că:

- a) proiectul este realizabil;
- b) proiectul răspunde cerințelor și politicilor autorității publice locale;
- c) au fost luate în considerare diverse alternative de realizare a proiectului;
- d) varianta prin care proiectul este prevăzut a fi realizat prin atribuirea unui contract de concesiune de servicii este mai avantajoasă în raport cu varianta prin care proiectul este prevăzut a fi realizat prin atribuirea unui contract de achiziție publică de servicii sau prin întreținerea celor trei tipuri de obiective cu personal propriu;
- e) proiectul beneficiază de susținere financiară, menționând dacă este cazul care este contribuția de la bugetul local al municipiului Slatina.

De aceea studiul de fundamentare a deciziei de concesionare trebuie să stabilească:

1. Realizarea proiectului în regim de concesiune va genera un raport cost-beneficiu pozitiv în comparație cu realizarea proiectului în regim de achiziție publică tradițională sau cu efectuarea operațiunilor specifice celor trei tipuri de activități cu personal propriu;
2. A fost demonstrată bancabilitatea proiectului;
3. A fost fundamentată accesibilitatea proiectului pentru autoritatea contractantă.

1.3. Procesul de luare a deciziilor

Elaborarea studiului de fundamentare a deciziei de concesiune a serviciului reprezintă faza premergătoare procedurii de atribuire.

În conformitate cu prevederile art. 8, alin. (2) din H.G. nr. 71/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii prevăzute în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, studiul de fundamentare a deciziei de concesiune trebuie aprobat printr-o hotărâre a Consiliului Local al municipiului Slatina.

În baza rezultatelor studiului de fundamentare, Consiliul Local al municipiului Slatina va aproba delegarea gestiunii, prin concesiune, a serviciului public de administrarea domeniului public și privat având ca obiect activitățile de ecarisaj, împreună cu caietul de sarcini, elaborat pe baza regulamentului de organizare și funcționare al serviciului.

Abia după ce aceste condiții au fost întrunite se poate demara procedura de atribuire, în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

Calendarul procedurii de atribuire este după cum urmează:

1. elaborarea și aprobarea caietului de sarcini și a documentației de atribuire;
2. transmiterea anunțului spre publicare către SEAP și eventual Monitorul Oficial al României, partea I;
3. emiterea răspunsurilor la solicitările de clarificări;
4. depunerea și deschiderea ofertelor;
5. evaluarea ofertelor depuse;
6. desemnarea ofertantului câștigător;
7. încheierea contractului cu ofertantul declarat câștigător.

2. Aspecte generale ale serviciului public de administrarea domeniului public și privat având ca obiect activitățile de ecarisaj

2.1. Obiectivele și cerințele serviciului

Serviciile de administrare a domeniului public și privat sunt destinate satisfacerii unor nevoi ale comunităților locale, contribuie la ridicarea gradului de civilizație și confort al acestora și grupează activități edilitar-gospodărești și acțiuni de utilitate și interes public local, având ca obiect activitățile de ecarisaj cu tot ceea ce presupun ele.

Înființarea, organizarea, exploatarea și funcționarea serviciului public are în vedere respectarea și îndeplinirea următoarelor cerințe:

- a) securitatea serviciilor furnizate/prestate;
- b) continuitatea serviciilor din punct de vedere cantitativ și calitativ;
- c) adaptabilitatea serviciilor la cerințele comunităților locale;
- d) accesul liber la servicii și la informațiile referitoare la acestea;

e) tarifarea echitabilă a serviciilor furnizate/prestate;

Activitatea de ecarisaj face parte din categoria lucrărilor de utilitate publică cu caracter general și are următoarele particularități:

- au caracter economico-social;
- răspund unor cerințe și necesități de interes și utilitate publică;
- au caracter permanent și regim de funcționare continuu;
- aria de acoperire cuprinde teritoriul municipiului Slatina;
- pot fi furnizate/prestate de operatori care sunt organizați și funcționează în baza regulamentului de drept privat.
- sunt furnizate/prestate pe principiul „beneficiarul plătește”.

2.2. Descrierea generală a serviciului

Serviciul public de ecarisaj funcționează în cadrul Direcției Administrarea Domeniului Public și Privat Slatina. Față de nevoile și cerințele obligatorii pe care trebuie să le îndeplinească un astfel de serviciu, la ora actuală Serviciul de Ecarisaj funcționează la limită din toate punctele de vedere. Serviciul funcționează într-un cartier marginal al Slatinei, Sărăcești, pe o suprafață de 4 hectare provenite dintr-un fost poligon al armatei. Pe teritoriul municipiului Slatina mai există un adăpost pentru câini, situat pe strada Tudor Vladimirescu, adăpost gestionat de organizația Prietenii Noștri și care, la această oră adăpostește aproximativ 500 de animale.

La ora actuală, serviciul de administrarea domeniului public și privat având ca obiect activitățile de ecarisaj este deservit de 8 persoane, un inspector de specialitate gradul III, cinci muncitori necalificați și doi muncitori calificați. Baza materială pentru desfășurarea activității este următoarea:

- teren împrejmuit în suprafață de 4 hectare
- clădire administrativă, ce deservește personalul în partea superioară, la parter fiind amenajate camere pentru magazie unelte, magazie hrană uscată, sală de tratament, sală prezentare, camera lăzilor frigorifice și hală pentru deținerea câinilor în carantină sau a celor deosebit de periculoși.
- Autoturism Dacia Papuc pentru transportul câinilor capturați în teritoriu
- Grajd pentru cabalinele ridicate de pe domeniul public
- Fosa septică, amplasată între cele două clădiri
- Țarc pentru menținerea pe timp de zi a cabalinelor
- Două padocuri pentru câini comunitari. Un padoc este în suprafață de 240 de metri pătrați și are în componență 8 compartimente de 28 mp fiecare cu o capacitate de 138 de câini. Al doilea padoc are o suprafață de 240 mp având în componență două țarcuri de 120 mp cu o capacitate de 74 de câini, dar numai unul dintre țarcuri este funcțional celălalt fiind neterminat.

Motivele de ordin economico-financiar care justifică delegarea gestiunii

Argumentele care stau la baza delegării gestiunii serviciului public de serviciul public de ecarisaj:

- a) Prin realizarea de licitație deschisă se va putea obține selectarea unui concesionar care să ofere raportul optim între preț (mic) al tarifelor și calitate (ridicăta) a serviciilor.
- b) Conform prevederilor caietului de sarcini, autoritatea publica locala va primi anual de la concesionar o redevență, ce sa va înregistra ca venit la bugetul local și deci reprezintă o situație net avantajoasă față de cea existentă, când Primăria nu realizează astfel de venituri.
- c) Asigurarea unui serviciu de calitate la standarde europene este posibilă numai cu investiții adecvate în dotări performante corespunzătoare și cu asigurarea de personal suficient și adecvat pregătit din punct de vedere profesional.
- d) Valoarea investițiilor necesare pentru asigurarea unor dotări adecvate pentru prestarea la standardele cerute de către legislația în vigoare a acestor servicii este foarte mare, iar autoritatea publica locala nu deține sursele necesare de finanțare.
- e) Dotarea cu utilaje noi și performante impusă de criteriile de selecție a ofertelor va duce la realizarea unui nivel scăzut de poluare a orașului.
- f) Prin creșterea nivelului calitativ al serviciilor comunitatea locală va beneficia de o îmbunătățire a condițiilor de viață.
- g) Nevoia de personal, în condițiile în care la ora actuală, schema este subdimensionată, având în vedere prevederile legislative care nu permit angajările în sectorul de stat. Prin prevederile caietului de sarcini se va impune concesionarului preluarea tuturor lucrătorilor din cadrul serviciului de ecarisaj, cu obligația de a-i menține pe o perioadă de 5 ani de zile.

Investițiile necesare pentru modernizarea, extinderea, îmbunătățirea calitativă și cantitativă a serviciului

Pentru realizarea în bune condițiuni a sarcinilor ce revin serviciului și, în ultimă instanță, pentru primirea avizelor de funcționare a acestuia trebuie făcute o serie de lucrări de modernizare, aceste constând în:

- a) Reabilitarea padocurilor de câini existente
- b) Refacerea împrejmuirilor
- c) Trebuie refăcut pavimentul padocurilor
- d) Canalizare pentru scurgerea dejecțiilor
- e) Fosă septică
- f) Amenajare în interiorul țărcurilor de cuști individuale pentru câini
- g) Amenajare de noi padocuri
- h) Amenajare alei betonate
- i) Forarea unui puț pentru alimentarea cu apă a padocurilor
- j) Amenajarea sălii de prezentare – cuști speciale individuale
- k) Reabilitarea grajdului pentru cabaline
- l) Refacerea pavimentului din sala de carantină
- m) Achiziționarea unei mașini noi pentru transportul câinilor capturați

- n) Achiziționarea de cuști mobile individuale pentru ridicat câinii de pe domeniul public
- o) Achiziționarea de crose noi de imobilizare a câinilor.

Stabilirea nivelului minim al redevenței și modalitatea de calcul al acesteia

Nivelul redevenței anuale de la care va porni licitația este de 20.000 lei.

Redeventa se va achita anual, în rate egale semestriale, termenul scadent fiind cel tarziu data de 31 martie și 30 septembrie a fiecarui an pentru anul in curs.

Neplata redevenței sau executarea cu întârziere a acestei obligații conduce la perceperea de majorări de întârziere, conform legislației fiscale privind creanțele bugetare, in vigoare la data plății.

Daca pe parcursul desfășurării contractului de concesiune apar mai mult de trei întârzieri privind neplata redevenței, concedentul are dreptul de a rezilia contractul, cu plata de către concesionar a unei sume ce reprezintă clauza penala în cuantum de 50% din valoarea totala a redevenței anuale, la care se va adăuga valoarea integrala a investiției efectuate de către concesionar la data rezilierii contractului.

Aspecte de mediu

Având în vedere normele legislative privind protecția mediului si adaptarea continuă a acestora la standardele Uniunii Europene, autoritatea administrației publice locale are responsabilități și obligații pentru a asigura un mediu sănătos pentru locuitorii municipiului.

Obligațiile referitoare la respectarea condițiilor de mediu subzistă indiferent de tipul de gestiune ales, fiind necesară obținerea tuturor avizelor și certificatelor pe care legislația specifică de mediu le prevede. Diferențierea apare în ceea ce privește obligativitatea efectuării demersurilor ce se impun în acest sens. Astfel, în cazul gestiunii directe aceste atribuții vor reveni autorității publice locale, în timp ce în cazul delegării gestiunii, aceste aspecte vor cădea în sarcina operatorului economic căruia i se va face delegarea, răspunderea pentru neîndeplinirea obligațiilor în acest sens incumbând acestuia.

Suplimentar, devin incidente și în cazul acestui subpunct mențiunile referitoare la posibilitatea impunerii în cadrul criteriilor de calificare incluse în documentația de atribuire aferentă procedurii, a cerinței deținerii de către operatorii de servicii de salubritate a unor certificate emise de organisme europene care să ateste îndeplinirea condițiilor de mediu în ceea ce privește activitatea desfășurată.

Fundamentarea delegării gestiunii

GESTIUNEA PROPRIE

Avantaje

- Menținerea responsabilității operatorului față de populația deservită;
- Menținerea autorității nemijlocite a Consiliului Local asupra activității;
- Accesul la fonduri europene destinate autorităților publice.

Dezavantaje

- Ritm lent de investiții, bazat exclusiv pe sumele puse la dispoziție de Primărie. În ultimii ani, pentru îndeplinirea cerințelor europene în ce privește tratamentul aplicat animalelor fără stăpân, Primăria Slatina a demarat un program de investiții menit să îmbunătățească situația animalelor. Sumele alocate n-au fost însă suficiente pentru acoperirea necesarului de adăposturi și a celorlalte facilități obligatorii prin lege. S-a reușit construirea unor adăposturi pentru câinii fără stăpân, dar acestea sunt insuficiente și nu corespund întru totul normelor, care stipulează clar faptul că animalele trebuie grupate în funcție de talie, de sex, de vârstă. La ora actuală în adăpostul Sărăcești se află aproximativ 200 de animale, condițiile de adăpostire ale acestora fiind improprii.
- Situația este cu atât mai dificilă cu cât, până la jumătatea anului în curs, Primăria Municipiului Slatina, prin serviciul de ecarisaj, trebuie să preia, din adăpostul de pe strada Tudor Vladimirescu, aproximativ 500 de câini, îngrijiți, la această oră, de reprezentanții asociației Prietenii Noștri. Doar cu aceste animale, efectivul adăpostului de la Sărăcești va fi de 700 de animale, în condițiile în care adăposturile actuale nu pot găzdui mai mult de 200. ;
- Personal insuficient, datorat legislației care nu permite angajările în sectorul bugetar. Lipsa personalului a condus la o situație critică, săptămânal pe adresa Primăriei Municipiului Slatina sosind zeci de mesaje și cereri referitoare la necesitatea capturării câinilor fără stăpân, care, în unele cazuri devin violenți și atacă cetățenii. În condițiile în care serviciul de ecarisaj este dotat, la această oră, cu un singur autoturism (și acesta depășit din puncte de vedere tehnic și moral) care transportă câinii capturați în teritoriu și nici un angajat nu este autorizat să tranșilizeze câinii fără stăpân, necesitatea externalizării este evidentă.
- Absența specialiștilor în domeniu și a mijloacelor moderne de lucru împiedică funcționarea corespunzătoare a serviciului. Pentru a urma normativele în domeniu este nevoie de medici și asistenți veterinari, de personal cu pregătire în domeniu, de aparatură de specialitate și amenajarea unor facilități care să permită atât operații de sterilizare a animalelor, dar și altfel de operații necesare animalelor. În prezent, în cadrul serviciului de ecarisaj activează un singur medic veterinar, încadrat ca inspector de specialitate, restul angajaților fiind muncitori calificați și necalificați.
- Înmulțirea necontrolată câinilor fără stăpân în Slatina este un alt aspect care conduce la ideea externalizării ca o soluție pentru viitor. În condițiile în care nicio comună și niciun oraș din jurul Slatinei nu deține la această oră un serviciu de ecarisaj sau vreo altă formă de recensământ al animalelor, în ultimii ani a crescut numărul animalelor aduse din alte localități către Slatina și lăsarea acestora în jurul ghenelor și gropilor de gunoi. Cu un personal mai numeros, cu echipamente de capturare și transport adecvate s-ar reuși, într-un timp relativ scurt, prinderea acestor animale.

- Cheltuielile mari raportate la activitatea propriu zisă reprezintă un alt element definitoriu al acestui studiu de fundamentare. Din cauza numărului de angajați insuficient, dar și a pregătirii insuficiente a acestora, numărul de animale capturate de pe teritoriul municipiului Slatina în ultimii ani a fost unul mic. La această oră de cel puțin 1500 de câini fără stăpân se află în libertate în Slatina, prinderea acestora necesitând eforturi financiare și umane pe care Primăria Municipiului Slatina nu poate să le suporte.
- Sumele de bani plătite de Primăria municipiului Slatina în ultimii doi ani pentru capturarea și îngrijirea câinilor fără stăpân nu justifică o activitate modestă din punct de vedere al numărului de animale capturate. Numărul mediu anual de câini capturați și cazați în adăpostul de la Sărăcești în 2008 și 2009 a fost de 200 de animale. La cheltuieli totale de 402.000 lei în 2008 și 268.000 lei în 2009, rezultă că pentru capturarea și cazarea unui câine, Primăria Municipiului Slatina a cheltuit în medie 1.700 lei/an/ câine.
- Mașini, utilaje și echipamente depășite din punct de vedere tehnic, multe dintre ele depășind cu mulți ani durata de exploatare;
- O parte din personalul primăriei ar trebui să se ocupe de serviciul respectiv.

Surse de finanțare

- Leasing - în special pe termen scurt;
- Obligațiuni comunale - posibile;
- Fonduri externe nerambursabile - PHARE CES, Fonduri Structurale - supuse unor condiții și termene.

GESTIUNEA DELEGATĂ

Avantaje

- Parametrii serviciilor și necesarul de investiții clar definite în contract, cu mecanisme care impun ca majoritatea riscurilor de execuție și exploatare să treacă la operator;
- Din momentul când operatorul își intră în drepturi investițiile se accelerează. Profitul operatorului va genera nevoia de modernizare și de atingere a standardelor impuse la legislația europeană.
- Consiliul Local al municipiului Slatina transferă sarcina investițiilor și - potențial - finanțării către operatorul pentru partea ce îi revine;
- Consiliul Local al municipiului Slatina se va ocupa de funcția sa de reglementator/supervizor a conformării operatorului la cerințele impuse în contract, și nu de gestiunea directă a serviciului;
- Consiliul Local al municipiului Slatina va avea dreptul la control final asupra derulării serviciului, având posibilitatea de a anula delegarea de gestiune în cazul în care operatorul are activitate defectuoasă persistentă - sunt necesare clauze de penalizare și reziliere prevăzute în contract;
- Consiliul Local al municipiului Slatina are putere decizională pentru ca în

momentul încredințării contractului, să adopte toate prevederile contractuale optime;

- Consiliul Local al municipiului Slatina va avea flexibilitate și dreptul de a face modificări unilaterale, deși se prevăd și compensații specifice în contractele bilaterale de operator cu clauza de compensare;
- Criteriile de management comercial se pot îndeplini pentru a avea acces la fonduri cum ar fi cele bancare/obligatare.

Dezavantaje:

- Trebuie negociat un contract **detaliat** pentru operator pe o durată mai mare de ani, (perioada data de nivelul investițiilor în cicluri succesive care trebuie amortizate și optimizării unui sistem integrat de management);
- Consiliul Local al municipiului Slatina trebuie să își adapteze rolurile de administrator și reglementator pe durata contractului și va trebui să se concentreze pe negociere, supervizare și monitorizare;
- Monopol pe termen lung atribuit operatorului - dificultăți de ieșire din contract în caz de neperformanță;
- Apare un risc nou, acela de a compensa modificările unilaterale sau chiar de a rezilia delegarea de gestiunea în caz de activitate defectuoasă a operatorului;
- Gestiunea delegată nu este prin ea însăși o garanție a unei performanțe mai bune, după cum nici capitalul privat nu este obligatoriu mai rapid și mai ieftin.

Concluzii

Se va urmări realizarea unui raport calitate/cost cât mai bun pentru perioada de derulare a contractului de delegare și un echilibru între riscurile și beneficiile asumate prin contract. De asemenea unul dintre obiectivele economico-financiare va fi obținerea unui nivel tarifar pentru utilizatori care să reflecte costul efectiv al prestației cu respectarea normelor legale incidente.

Având în vedere toate aspectele tehnice și financiar - economice menționate mai sus este recomandată delegarea contractului de concesiune a serviciului public de ecarisaj din municipiul Slatina. În conformitate cu prevederile art. 4, alin. (2) din H.G. nr. 71/2007, colectivul de coordonare și supervizare pentru atribuirea contractului de concesiune contractului de concesiune a serviciului de ecarisaj din municipiul Slatina ***stabilește ca procedura de atribuire să fie licitația publică deschisă – criteriul de atribuire fiind „Oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico- economic”.***

În vederea organizării și desfășurării procedurii de atribuire se vor respecta prevederile O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, precum și a prevederilor H.G. nr. 71/2007 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

Colectivul de Coordonare și Supervizare

- **Ana Anghel – viceprimarul municipiului Slatina;**
- **Valentin Florin Ciocan – director D.A.D.P.P.;**
- **Mirela Pătru - director adjunct D.A.D.P.P.;**
- **Eleonora Paltin – șef S.F.C.;**
- **Mihaela Otincelescu – șef birou juridic.**