

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC UTILITY SERVICES

CZU: 351/354 (478)

Violeta TINCU,
doctor în științe administrative, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public utilities are organized by the public administration in order to satisfy most vital citizen needs. In the general public services system, public utilities are of utmost importance. They are categorized as local public services; they're related to the local infrastructure and are mandatory - not optional - for delivery.

Thus, in this paper the author studies basic concepts regarding public utilities, their role in the contemporary society and the role of the public administration of both levels in the public utilities' organization and management, by analyzing their legal duties. In times of financial scarcity, alternatives for delivering public services, in general, and public utilities, in particular, are listed at the end of the paper.

Keywords: *central government, local government, role, competence, responsibilities, public utilities, organization, management.*

REZUMAT

În prezentul articol autorul studiază rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Sunt studiate noțiunile de bază privind serviciile publice de gospodărie comunală, importanța serviciilor de gospodărie comunală pentru societatea contemporană, precum și rolul administrației publice de ambele niveluri în organizarea sau, după caz, gestionarea lor, prin prisma analizei atribuțiilor administrației publice stipulate de legislația în vigoare. La final se includ și unele soluții alternative pentru prestarea serviciilor publice în condiții de insuficiență de resurse, aplicabile pe deplin și serviciilor publice de gospodărie comunală.

Cuvinte-cheie: *administrație publică centrală, administrație publică locală, rol, competențe, responsabilități, servicii publice de gospodărie comunală, organizare, gestionare.*

Într-o societate contemporană, nu ne putem închipui confortul fără existența unui minim de servicii publice prestate în-continuu și cu respectarea unor parametri minimi de calitate. Înțelegând prin servicii publice acele activități organizate de administrația publică pentru a satisface necesitățile cetățenilor, este evident că un loc aparte în rândul acestor servicii publice le revine serviciilor publice de gospodărie comunală.

Legislația Republicii Moldova definește serviciile publice de gospodărie comunală ca fiind un „ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală” [2, art. 1], aici atribuindu-i-se următoarele servicii publice:

- a) alimentarea cu apă;
- b) alimentarea cu energie termică;
- c) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
- d) salubritatea, înverzirea localităților;
- e) asigurarea cu transport public local;
- f) administrarea fondului locativ public și privat [2, art. 3].

Serviciile publice de gospodărie comunală sunt, astfel, una dintre categoriile de bază ale serviciilor publice, satisfăcând cele mai fundamentale nevoi ale cetățenilor, începând cu cele de supraviețuire (nevoie de apă sau de căldură) și finalizând cu serviciile publice ce ne satisfac nevoia de deplasare (transport) sau de recreere (înverzirea localităților).

În același sens se pronunță și autoarea Tatiana Castrașan, care consideră că nevoile sociale de primă importanță ale populației sunt satisfăcute prin servicii publice organizate la nivelul unității administrativ-teritoriale care constituie categoria de servicii publice edilitar-comunale [6, p. 380].

Astfel, serviciile publice de gospodărie comunală sunt, tradițional, servicii publice locale. Însă acest lucru nu înseamnă nicidecum că administrația publică centrală

nu are niciun fel de responsabilități în domeniu. Dimpotrivă, domeniul serviciilor publice locale a devenit una din preocupările majore ale autorităților administrației publice, *atât la nivel central cât și la nivel local* [7, p. 209]. Altfel spus, problematica serviciilor publice de gospodărie comunală ține atât de competențele administrației publice centrale cât și de autoritățile administrației publice locale.

Astfel, cadrul legislativ existent al Republicii Moldova atribuie un **rol important organelor administrației publice centrale, inclusiv Guvernului**, ca organ central al administrației publice, **în asigurarea continuității și bunei funcționări a serviciilor publice de gospodărie comunală**. Conform art. 96 al Constituției Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice [1, art. 96].

Actualmente, potrivit cadrului legislativ în vigoare, Guvernul asigură realizarea politicii generale a statului în domeniul gospodăriei comunale, în concordanță cu programul de guvernare și cu obiectivele strategiei dezvoltării social-economice a țării, prin [2, art. 13]:

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

Totodată, Guvernul examinează periodic starea serviciilor publice de gospodărie comunală și, în baza unor strategii specifice, stabilește măsuri pentru dezvoltarea

durabilă și creșterea calității serviciilor furnizate/prestate corespunzător cerințelor consumatorilor și nevoilor localităților [2, art. 13, al. (2)].

Guvernul va sprijini autoritățile administrației publice locale pentru înființarea și organizarea serviciilor publice de gospodărie comunală, la solicitarea acestora, în scopul administrării eficiente a serviciilor respective furnizate/prestate. Sprijinul va fi acordat, prin intermediul autorităților administrației publice centrale competente, sub forma asistenței tehnice sau financiare [2, art. 13, al. (4)].

Mai mult decât atât, potrivit legislației în vigoare, „statul sprijină prin măsuri legislative și economice dezvoltarea și îmbunătățirea cantitativă și calitativă a serviciilor publice de gospodărie comunală furnizate/prestate, precum și optimizarea dezvoltării infrastructurii edilitare a localităților” [2, art. 8]. După caz, Guvernul poate acorda alocații pentru „finanțarea cheltuielilor curente de capital ale sistemelor publice locale de gospodărie comunală” [2, art. 9], dacă nu sunt suficiente „bugetele de venituri și cheltuieli ale operatorilor, care se formează prin încasarea de la consumatori a sumelor reprezentând contravaloarea serviciilor furnizate/prestate și prin instituirea unor taxe speciale potrivit legii și, suplimentar, din bugetele locale”.

În ceea ce privește **rolul autorităților administrației publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor de gospodărie comunală**, menționăm că administrația publică locală este principalul prestator de servicii publice pentru populația unei unități administrativ-teritoriale. Aceasta este situația cea mai de dorit, deoarece nimeni altul decât administrația publică locală nu cunoaște mai bine necesitățile cetățenilor. Mai mult decât atât, organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale [8, p. 192]. Serviciile publice de gospodă-

rie comunală, de regulă, se organizează la nivel local, deoarece ele satisfac nevoile populației dintr-o colectivitate locală [6, p. 380].

În acest sens, art. 73 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 prevede că: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile” [3, art. 73]

Totodată, considerăm necesar de a menționa afirmația autorilor Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie: „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv - al consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică al primarului” [11, p. 20].

Potrivit autorului Ion Paladi, „într-o țară ca Republica Moldova populația merită să facă uz de servicii bune la nivel local, iar administrația publică locală trebuie să le presteze *nu cu experiență acumulată întâmplător, nu cu cunoștințe din alte profesii, ci prin cunoștințe specializate obținute prin instruire sistematică și profesională*” [10, p. 193].

Aceste activități care satisfac interesele generale ale populației din colectivitatea locală trebuie asigurate de autoritățile publice locale, în virtutea faptului că ele răspund în fața cetățenilor care le-au desemnat tocmai pentru a le reprezenta interesele. Autoritățile administrației publice locale au competența exclusivă privind înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor de proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale respective [6, p. 381].

Potrivit art. 14 al Legii serviciilor publice

de gospodărie comunală, autoritățile administrației publice locale pot adopta decizii în legătură cu [2, art. 14]:

a) elaborarea programelor de reabilitare, extindere și modernizare a dotărilor existente, precum și a programelor de înființare a unor noi sisteme publice de gospodărie comunală, în condițiile legii;

b) coordonarea proiectării și executării lucrărilor tehnico-edilitare în scopul realizării acestora într-o concepție unitară și corelată cu programele de dezvoltare social-economică a localităților, cu planurile de amenajare a teritoriului, planurile generale de urbanism și programele de mediu;

c) asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară;

d) inițierea parteneriatului public-privat pentru gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală, privatizarea acestor servicii, precum și a bunurilor proprietate publică din infrastructura tehnico-edilitară a unităților administrativ-teritoriale;

e) participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agenților economici pentru realizarea de lucrări și furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunală la nivel local sau raional, după caz, pe bază de convenții care prevăd și resursele financiare constituite din contribuțiile autorităților administrației publice;

f) contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții pentru dezvoltarea infrastructurii de gospodărie comunală a localităților - efectuarea de lucrări noi, extinderi, dezvoltarea de capacități, inclusiv reabilitarea, modernizarea și reechiparea sistemelor existente;

g) garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor contractate pentru formarea stocurilor de combustibil lichid și solid suficiente pentru sezonul rece;

h) elaborarea și aprobarea normelor locale pentru reglementarea serviciilor publice de gospodărie comunală în baza normelor și a regulamentelor aprobate de Guvern, autoritatea publică centrală de specialitate, organul central de reglementare în domeniul respectiv.

Tarifele pentru serviciile publice de alimentare cu apă potabilă, de canalizare și de epurare a apelor uzate, precum și tarifele pentru serviciile auxiliare la furnizarea serviciilor de bază se aprobă de către autoritățile administrației publice locale sau, după caz, de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în conformitate cu legislația în vigoare.

Potrivit art. 15 al legii respective, în exercitarea atribuțiilor, autoritățile administrației publice locale au următoarele obligații față de consumatori:

a) gestiunea directă sau delegarea gestiunii prin parteneriat public-privat a serviciilor publice de gospodărie comunală, pe criterii de competitivitate și eficiență managerială;

b) promovarea reabilitării infrastructurii din sectorul utilităților publice de gospodărie comunală;

c) monitorizarea și controlul periodic ale activităților de furnizare/prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, în conformitate cu actele normative și luarea de măsuri în cazul în care operatorul nu asigură performanța pentru care s-a obligat;

d) asigurarea continuității serviciilor publice de gospodărie comunală;

e) consultarea cu consumatorii la stabilirea politicilor și strategiilor locale în domeniul gospodăriei comunale, la adoptarea normelor locale și negocierea contractelor de parteneriat public-privat;

f) informarea periodică a consumatorilor asupra politicii promovate în domeniul utilităților publice de gospodărie comunală, precum și asupra necesității de stabilire a unor taxe;

g) medierea conflictelor dintre consumator și operator, la cererea uneia dintre părți [2, art. 14].

În funcție de necesități, prin decizii ale autorităților administrației publice locale, se pot înființa diverse structuri de gospodărie comunală, având ca obiect alte activități decât cele prevăzute expres în lege. În ansamblu, o categorie aparte a serviciilor publice de gospodărie comunală o constituie serviciile publice de primă necesitate (servicii publice de interes vital), de ex., alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate, alimentarea cu energie termică, salubritatea, pe care autoritățile publice locale sunt obligate să le asigure în mod necondiționat. Celelalte servicii pot fi organizate în funcție de necesități, la solicitarea populației sau la inițiativa autorităților publice locale [6, p. 381].

Totodată, cadrul normativ în vigoare evidențiază și responsabilități ale administrației publice locale referitor la unele categorii specifice de servicii publice de gospodărie comunală. De ex., în domeniul organizării serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, autoritățile administrației publice locale [3, art. 8]:

- elaborează și implementează planuri proprii de dezvoltare și de funcționare, pe termen scurt, mediu și lung, a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;

- înființează, organizează, coordonează, monitorizează și controlează funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, în condițiile legii;

- aprobă tarifele pentru serviciul public de alimentare cu apă potabilă și de canalizare și pentru serviciile auxiliare furnizate de către operatori consumatorilor, calculate în conformitate cu metodologiile elaborate și aprobate de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică;

- administrează sistemul public de alimentare cu apă și de canalizare ca parte a

infrastructurii tehnico-edilitare a unităților administrativ-teritoriale respective;

- aprobă regulamentul cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare;

- decid asocierea unităților administrativ-teritoriale în vederea înființării și organizării serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;

- deleagă gestiunea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare conform legislației în vigoare;

- participă cu mijloace financiare și/sau cu bunuri la constituirea patrimoniului operatorilor pentru realizarea de lucrări și pentru furnizarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;

- contractează sau garantează, în condițiile legii, împrumuturile pentru finanțarea programelor de investiții în vederea dezvoltării sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare a localităților;

- asigură alimentarea cu apă, precum și serviciul de canalizare în situații excepționale;

- alocă compensații pentru unele categorii de consumatori casnici considerați vulnerabili, în modul și în condițiile stabilite de lege;

- decid asupra delegării către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a competenței de aprobare a tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare [3, art. 8].

Evident, simpla listare a acestor responsabilități nu este nicidecum suficientă. E nevoie ca autoritățile administrației publice să facă uz de competențele de care dispun pentru a crea și a menține în stare funcțională servicii publice calitative. Aceasta pentru că, în ultima instanță, „calitatea vieții depinde de calitatea serviciului public. Deci în cazul în care această calitate a vieții nu ne satisface, trebuie să nu mizăm doar pe o eventuală sporire a volumului de fonduri alocate, dar și pe

îmbunătățirea calitativă a administrației locale” [10, p. 193].

Pentru a face administrația publică locală puternică și un furnizor de servicii publice eficiente, pot fi identificate trei responsabilități ale autorităților locale:

- să creeze infrastructura necesară unei eficiente organizări;

- să asigure resurse umane pentru servicii publice de o calitate superioară, să crească productivitatea și pe această cale nivelul de trai al cetățenilor;

- să regleze serviciile private și facilitățile pentru sprijinirea activităților productive și să permită întreprinzătorilor particulari să-și desfășoare activitatea eficient [6, p. 382].

Pentru a putea fi îndeplinite aceste responsabilități, autoritățile locale în relație cu cele centrale trebuie să definească trei lucruri:

- pentru fiecare nivel de organizare a administrației publice să se cunoască foarte bine competența și responsabilitatea;

- sursele de venit să corespundă competenței și responsabilităților să fie suficiente;

- autoritățile centrale să conceapă un sistem de evidență a finanțelor publice la toate nivelurile și să ofere stimulente pentru autoritățile locale în cazul unei activități corespunzătoare acestora [9, p. 75].

Cu toate acestea, resursele financiare pentru serviciile publice locale sunt întotdeauna limitate. Acest lucru impune însă autoritățile administrației publice locale să fie inventive și creative. Astfel, după cum menționează cercetătorul Veaceslav Bulat, „austeritatea financiară intensifică nevoia autorităților locale de a regândi modul de organizare și livrare a serviciilor publice pentru a crește eficiența furnizării lor. Experiența internațională arată că, în astfel de cazuri, politicile publice propuse în mod tradițional în acest scop se rezumă la:

- politicile de reducere a costurilor prin reorganizarea administrativ-teritorială și amalgamarea comunităților;

- privatizarea și externalizarea serviciilor către sectorul privat;

- centralizarea și transmiterea competențelor de prestare a serviciilor locale către nivelul administrativ ierarhic superior – nivelul regional” [5, p. 7].

În concluzie, serviciile publice de gospodărie comunală sunt organizate de administrația publică pentru a satisface cele mai vitale necesități ale cetățenilor. În sistemul general al serviciilor publice, serviciile publice de gospodărie comunală ocupă un loc deosebit de important, fiind considerate servicii publice locale, ce țin de o infrastructură tehnico-edilitară și care sunt obligatorii (nu facultative) pentru prestare. Responsabilitatea elaborării cadrului general de organizare a serviciilor de gospodărie comunală acestora revine administrației publice centrale, iar înființarea lor nemijlocită în teritoriu și asigurarea gestionării lor curente revine administrației publice locale. Lista acestor servicii este expres prevăzută de legislația în vigoare, dar autoritățile administrației publice locale pot decide să includă și alte servicii (de ex., iluminatul stradal) în categoria serviciilor de gospodărie comunală. În absența unor surse suficiente pentru menținerea serviciilor publice de gospodărie comunală, autoritățile administrației publice locale au la dispoziție anumite opțiuni alternative de gestiune, prevăzute atât în legislație, cât și în practica curentă națională sau internațională. În ceea ce privește stabilirea tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală, responsabilitatea revine consiliilor locale care au luat și decizia de înființare a serviciului sau, după caz, unei autorități centrale de specialitate, și anume Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
2. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr. 14-17/49.
3. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.
4. Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303 din 13.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2014, nr. 60-65.
5. Bulat V. Prestarea serviciilor publice în contextul reformei administrativ-teritoriale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale din 23 februarie 2018. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, p. 6-14.
6. Castrașan T. Organizarea serviciilor publice de către administrația publică locală în condițiile descentralizării administrative. În: Правовые и социально-экономические направления реформирования современного общества. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Tiraspol: Московская Академия экономики и права, 2012, p. 380-384.
7. Ciumac E. Serviciile publice locale în Republica Moldova: probleme și strategii de dezvoltare. În: Administrația publică și buna guvernare. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Editura Institutului de Științe Administrative din Moldova, 2008, p. 208-216.
8. Globu N. Locul și rolul administrației publice locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2007, nr. 1-2, p. 168-172.
9. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001, 216 p.
10. Paladi I. Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean. În: Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. Materialele Conferinței internaționale din 19 mai 1998. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, p. 193-197.
11. Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001, 398 p.

Prezentat: 5 noiembrie 2018.

E-mail: tivioleta@mail.ru