

SERVICIILE PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ: NOȚIUNI GENERALE ȘI POZIȚIONARE ÎN SISTEMUL SERVICIILOR PUBLICE DE INTERES GENERAL

PUBLIC UTILITIES: GENERAL CONCEPTS AND POSITIONING IN THE PUBLIC SERVICES OF GENERAL INTEREST SYSTEM

Violeta TINCU

Doctor în științe administrative, lector universitar,
Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică,
E-mail: tivioleta@mail.ru

Rezumat. *În prezentul articol autorul studiază serviciile publice de gospodărie comunală ca categorie aparte a serviciilor publice de interes general. Sunt studiate conceptele cheie în viziunea diferitor autori – servicii publice, utilități publice – prin prisma cadrului normativ actual și doctrinei existente. În sensul articolului înțelegem prin servicii publice de gospodărie comunală acele activități de interes public, care sunt desfășurate sub autoritatea administrației publice pentru a satisface cele mai fundamentale necesități ale cetățenilor. La finele articolului se identifică locul concret al acestora în sistemul general al serviciilor publice.*

Cuvinte-cheie: *administrație publică, servicii publice de gospodărie comunală, servicii publice de interes general, organizare, clasificare.*

CZU: 35.08

Abstract. *This paper is the author's first attempt to address the issue of public utilities as a separate category of public services. Key concepts as identified by different authors have been studied – be it public services or public utilities; and an analysis of both legal framework and existing doctrine is included. As meant by the article's author, public utilities are activities of general interest, conducted under public administration's supervision in order to satisfy utmost important citizen needs. The specific position of these services in the general public services system is also identified at the end of the paper.*

Keywords: *public administration, public utilities, public services of general interest, organization, classification.*

UDC: 35.08

Într-o societate democratică „cetățenii apreciază calitatea administrației locale prin prezența sau absența serviciilor publice” (Paladi, 1998, p. 193). Afirmăm acest lucru deoarece motivul existenței administrației publice este satisfacerea necesităților celor administrați, iar nevoile cu caracter general și determină necesitatea creării serviciilor publice.

Mai mult decât atât, „statul, orașul și comuna au luat ființă pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și bunurilor persoanelor fizice care alcătuiesc populația acestora, precum și pentru *satisfacerea*

necesităților de instruire, cultură și sănătate a populației ș.a. Pentru realizarea acestor sarcini, statul, orașul și comuna înființează o serie întreagă de organisme care au obligația de a le înfăptui în practică, în favoarea și pentru întreaga populație a statului și a subdiviziunilor sale administrativ-teritoriale. Organismele create de stat, oraș și comună pentru a realiza aceste sarcini se numesc servicii publice” (Prisăcaru, 1996, p. 131).

Potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, „lista nevoilor a căror satisfacere trebuie asigurată prin intervenția administrației publice sau direct prin această administrație este fixată în funcție de curente ideologice, situația economică și socială, posibilitățile financiare și tehnice ale locului și ale momentului” (Alexandru&Matei, 2000, p. 40).

În acest caz, serviciile publice sunt definite în felul următor: „Activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii nevoilor generale, adică orice activitate, desfășurată pentru satisfacerea unor nevoi colective”.

Potrivit autorului Ion Paladi, organizând serviciile publice trebuie să înțelegem bine următoarele caracteristici ale lor:

1. Funcțiile serviciilor publice acoperă un spectru larg de probleme. Cu toate acestea, ele sunt organizate mai mult pe criteriul resurselor comune decât pe similarități ale obiectivelor și scopurilor.

2. Organizarea serviciilor publice țin mai mult de expertiza tehnică decât de niște cereri organizaționale bine definite.

3. Problemele siguranței, întreținerea preventivă a instalațiilor și utilajelor, efectuarea de inventare sunt importante în menținerea acestei funcții.

4. Facilitățile și serviciile constituie o parte importantă a bugetelor administrației locale. Echipamentul principal, tehnologia și necesarul de materiale sunt scumpe.

5. Orientarea administrării serviciilor publice este afectată de caracterul comunității (Paladi, 1998, p. 196).

Consecința principală care decurge de aici este că, contrar situației de la întreprinderea particulară, serviciul public poate să funcționeze în pierdere. Și aceasta este absolut normal, deoarece sarcina acestui serviciu organizat de autoritățile publice este de a satisface necesitățile cetățenilor. Mai mult decât atât, pentru multe servicii cum ar fi învățământul, ajutorul social, ocrotirea sănătății (în unele state), regula de bază este gratuitatea (Paladi, 1998, p. 196).

În același sens se pronunță și regretatul profesor universitar Mihail Platon, care menționează: „Spre deosebire de particularii care satisfac unele interese ale societății cu scopul, de regulă, de a realiza un profit, statul este obligat să onoreze o parte din sarcini fără a realiza vreun profit, ci chiar suportând unele cheltuieli, spre exemplu, în domeniul construcției și amenajării căilor rutiere” (Platon, 2008, p. 400).

Aceasta se întâmplă nu numai în țările cu o economie în tranziție, ci și în

țările cu un nivel înalt de dezvoltare. Lucru absolut normal, căci serviciului public îi revine sarcina să satisfacă necesități a căror rentabilitate nu are nimic comun cu întreprinderea particulară. Pentru multe servicii (învățământ, întreținerea rețelei rutiere, ajutorul social, ajutorul medical etc.) regula de bază trebuie să fie *gratuitatea*. Alta e situația cu serviciile productive și comerciale. Prin însăși natura activității ce și-o asumă, ele exclud gratuitatea. Totuși gestionarea lor trebuie să tindă spre echilibru și chiar spre un beneficiu corespunzător (Platon, 2008, p. 400).

În ceea ce privește *serviciile publice locale*, „acestea includ lucrări administrative de care cetățenii trebuie să beneficieze în mod direct. Scopul exclusiv al serviciului public este satisfacerea necesităților populației” (Paladi, 1998, p. 194).

În același sens se pronunță și autorul Eugenia Ciumac, care consideră că prin noțiunea de *servicii publice locale* se înțelege ansamblul activităților de utilitate și interes public general, desfășurate la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor sau raioanelor sub conducerea, coordonarea și responsabilitatea autorităților administrației publice locale, în scopul satisfacerii cerințelor comunităților locale (Ciumac, 2008, p. 209).

De regulă, serviciile publice locale asigură următoarele servicii: a) alimentarea cu apă; b) canalizarea și epurarea apelor uzate; c) colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale; d) producția, transportul, distribuția și furnizarea de energie termică în sistem centralizat; e) salubritatea localităților; f) iluminatul public; g) administrarea domeniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale; h) transportul public local, etc (Ciumac, 2008, p. 209).

Deși fac parte din sfera serviciilor publice de interes general, serviciile publice locale au următoarele particularități:

- au caracter economico-social;
 - răspund unor cerințe și necesități de interes și utilitate publică;
 - au caracter tehnico-edilitar;
 - au caracter permanent și regim de funcționare continuu;
 - regimul de funcționare poate avea caracteristici de monopol;
 - presupun existența unei infrastructuri tehnico-edilitare adecvate;
 - aria de acoperire are dimensiuni locale: comunale, orașenești, municipale sau raionale.
- sunt înființate, organizate și coordonate de autoritățile administrației publice locale;
 - sunt organizate pe principii economice și de eficiență;
 - pot fi furnizate/prestate de către operatori care sunt organizați și funcționează fie în baza reglementărilor de drept public, fie în baza reglementărilor de drept privat;
 - sunt furnizate/prestate pe baza principiului „beneficiarul plătește”;
 - recuperarea costurilor de exploatare ori de investiții se face prin prețuri,

tarife sau taxe speciale (Ciumac, 2008, p. 209-210).

În ceea ce privește *serviciile publice de gospodărie comunală*, *Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală nr. 1402/2002* stipulează la art. 1) că acestea reprezintă:

1) servicii scoase din subordinea autorităților publice centrale și constituite ca structuri autonome gestionare, atribuindu-li-se patrimoniu propriu în unitatea administrativ-teritorială respectivă și

2) un „ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală”.

Potrivit art. 3 a Legii respective, serviciile publice de gospodărie comunală asigură furnizarea/prestarea următoarelor servicii:

- 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.

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 anterior. La organizarea și dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală, interesul general al cetățenilor este prioritar.

Serviciile publice de gospodărie comunală se furnizează/prestează prin intermediul sistemelor publice de gospodărie comunală, care fac parte integrantă din infrastructura edilitară a localităților. Prin *sisteme publice de gospodărie comunală*, potrivit art. 3) al *Legii 1402/2002* înțelegem un ansamblu de construcții, instalații tehnologice, echipamente funcționale și dotări specifice, prin intermediul cărora se asigură administrarea, întreținerea în condiții de bună funcționare și eficiența tuturor componentelor domeniului locativ-comunal. Sistemele publice de gospodărie comunală, inclusiv terenurile aferente, fiind de folosință, interes sau utilitate publică, aparțin, prin natura lor sau potrivit legii, domeniului public al unităților administrativ-teritoriale.

Potrivit cercetătorilor în domeniu, „pentru fiecare tip de serviciu sunt definite sistemele publice de gospodărie comunală cu particularitățile pe care acestea le implică în funcție de natura serviciilor prestate prin intermediul lor. Operatorii care asigură serviciile publice de gospodărie comunală sunt considerați a fi agenți economici autorizați să furnizeze/presteze servicii publice de gospodărie comunală în condițiile stabilite de autoritățile administrației publice locale în temeiul legii” (Trif, 2014, p. 75).

La rândul său, autorul Eugenia Ciumac efectuează o analiză detaliată a modalităților de gestiune a serviciilor de gospodărie comunală (pe care le

numește „utilități publice”) în articolul *Serviciile publice locale în Republica Moldova: probleme și strategii de dezvoltare*, menționând că organizarea, exploatarea și gestionarea acestor servicii trebuie să asigure. (Ciumac, 2008, p. 210)

- satisfacerea cerințelor cantitative și calitative ale utilizatorilor, corespunzător prevederilor contractuale;
- sănătatea populației și calitatea vieții;
- protecția economică, juridică și socială a utilizatorilor;
- funcționarea optimă, în condiții de siguranță a persoanelor și a serviciului, de rentabilități și eficiență economică a construcțiilor, instalațiilor, echipamentelor și dotărilor, corespunzător parametrilor tehnologici proiectați și în conformitate cu caietele de sarcini, cu instrucțiunile de exploatare și cu regulamentele serviciilor;
- introducerea unor metode moderne de management;
- introducerea unor metode moderne de elaborare și implementare a strategiilor politicilor, programelor și/sau proiectelor din sfera serviciilor de utilități publice;
- protejarea domeniului public și privat și a mediului, în conformitate cu reglementările specifice în vigoare;
- informarea și consultarea comunităților locale beneficiare ale acestor servicii;
- respectarea principiilor economiei de piață, asigurarea unui mediu concurențial prin restrângerea și reglementarea ariilor de monopol.

Astfel, putem observa că și unii autori autohtoni operează tot mai des cu noțiunea de *utilități publice*, referindu-se la serviciile de gospodărie comunală.

Manifestăm rezerve față de operarea cu noțiunea de „servicii de utilități publice” sau „utilități publice”, dat fiind faptul că: 1) *Legea 1402 din 2002* a serviciilor publice de gospodărie comunală legiferează anume această noțiune; 2) mulți autohtoni și străini operează cu noțiunea de servicii de utilitate publică pentru serviciile care sunt oferite de organizațiile neguvernamentale.

Motivul este, evident, traducerea literaturii străine de specialitate, și preluarea noțiunilor străine, unde există cuvântul *utilities*, desemnând serviciile de asigurare cu apă, energie electrică și termică, evacuare a gunoiului, etc. Legislația Republicii Moldova le numește însă servicii comunale. Mai mult decât atât, chiar și cetățenii de rând ai statului nu le numesc altfel decât *servicii comunale*. (Tincu, 2015, p. 196)

În ceea ce privește cercetătorii din Federația Rusă, aceștia preferă noțiunea deja tradițională de „servicii locativ-comunale” (dar fără cuvântul „publice”), în care se includ termoficarea, alimentarea cu apă, alimentarea cu apă caldă, canalizarea, alimentarea cu energie electrică și gaze naturale, evacuarea gunoiului. Autorii ruși studiază și problemele cu care se confruntă aceste servicii publice. Astfel, potrivit autorului Oxana Gribova, principala problemă este

„Uzarea globală a sistemelor de gospodărie comunală” (Gribova, 2013).

În societatea contemporană există o largă varietate de servicii publice. Acest lucru implică neapărat o *clasificare a serviciilor publice*, iar scopul nostru este să identificăm *unde anume se poziționează serviciile de gospodărie comunală în sistemul general al serviciilor publice*.

Astfel, serviciile publice pot fi clasificate după următoarele criterii:

1. *aria de manifestare a interesului ce urmează a fi satisfăcut:*

-servicii publice de interes național;

-servicii publice de interes teritorial/regional;

-servicii publice de interes local (la nivel de municipiu, oraș, comună).

Menționăm că serviciile publice de gospodărie comunală sunt servicii publice locale.

2. *obiectul serviciilor publice organizate, acestea desemnând sfera de activitate în care se manifestă serviciul public, în funcție de natura prestației:*

-servicii publice administrative;

-servicii publice industrial – comerciale. Din punct de vedere al modului de finanțare, (Țepordei, 1998, p. 52), serviciile publice industriale și comerciale își acoperă cheltuielile din taxele plătite de beneficiari, în timp ce sursele de finanțare ale serviciilor administrative provin de la bugetul central, respectiv de la bugetele locale. *Menționăm că serviciile publice de gospodărie comunală sunt servicii industrial – comerciale*, pentru că la prestarea lor se percep tarife, iar în unele cazuri este necesară încheierea unor contracte individuale cu utilizatorul.

3. În sfârșit, *serviciile publice se mai pot clasifica și după importanța socială: în servicii publice vitale (alimentare cu apă canalizare, distribuție de energie electrică, salubritate) sau servicii publice facultative (amenajarea de parcuri de distracție, centre de informare etc. (Țepordei, 1998, p. 54). Menționăm că serviciile publice de gospodărie comunală se atribuie la servicii publice vitale, deoarece e foarte greu să ne închipuim viața în societate fără acel nivel de conform pe care ni-l conferă aceste servicii.*

Un original sistem de clasificare a serviciilor publice este propus de autorii Anton Parlăgi și Cristian Ifțimoaie, care identifică:

- *Servicii publice cu caracter statal*
 - Serviciul de autorizare a construcțiilor
 - Serviciul public de stare civilă
- *Servicii publice edilitare*
 - Servicii publice de gaz și electricitate
 - Serviciul public de distribuție a energiei termice
 - Serviciul public de alimentare cu apă și canalizare
 - Serviciile de transport public local de călători
 - Serviciul public de întreținere a spațiilor verzi
 - Serviciile publice de salubritate a localităților

- Întreținerea, repararea și exploatarea drumurilor publice
- *Servicii publice comerciale*
- Organizarea și funcționarea piețelor agroalimentare
- Serviciul de exploatare a parcajelor publice
- Expunerea firmelor și reclamelor publicitare
- Organizarea și funcționarea cimitirelor
- Serviciul public de ecarisaj
- *Serviciul public pentru activități culturale*
- *Serviciul public pentru relații externe* (Parlagi&Iftimoaie, 2001, pp.

5-6).

Din clasificarea expusă mai sus putem observa că *serviciile publice de gospodărie comunală se atribuie la serviciile publice edilitare.*

Studiind experiența Uniunii Europene, putem menționa poziția autorului Wolf Sauter, care în lucrarea „*Public Services in EU Law*”, pornind de la prevederile dreptului UE, clasifică serviciile publice în:

- pe de o parte, „utilitățile” bazate pe infrastructură cum sunt comunicațiile, asigurarea cu energie, transportul;
- iar pe de altă parte – serviciile legate de bunăstare (welfare services), care sunt orientate spre individ, cum sunt serviciile de sănătate, educaționale și cele de asistență socială (Sauter, 2015, p. 2).

Evident, serviciile publice de gospodărie comunală se atribuie la prima categorie.

În concluzie, serviciile publice de gospodărie comunală reprezintă activitățile de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice pentru a satisface cele mai fundamentale necesități ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. În literatura de specialitate ele mai sunt numite uneori „utilități publice”, dar cadrul normativ național actual nu a încetățenit încă această noțiune. 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 lista serviciilor de gospodărie comunală. În sistemul general al serviciilor publice, serviciile publice de gospodărie comunală ocupă un loc central, fiind considerate servicii publice *locale, edilitare și obligatorii.*

Referințe bibliografice:

1. Alexandru I. & Matei L. (2000). *Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing.* București: Economica. 206 p.
2. Ciumac E. (2008). *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, pp. 208-216
3. Paladi I. (1998). *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, pp.193-197.
4. Parlăgi A. Iftimoaie C. (2001). *Serviciile publice locale*. București: Economica.398 p.
 5. Platon M. (2008). *Administrația publică. Curs de lecții*. Chișinău: Universul. 736 p.
 6. Prisăcaru V. (1996). *Tratat de drept administrativ român*. București: All. 600 p.
 7. Sauter W. (2015). *Public Services in EU Law*. Cambridge: University Printing House, 256 p.
 8. Tincu V. (2015). *Aspecte conceptuale privind serviciile publice în unele state membre ale Uniunii Europene*. În: Consolidarea administrației publice locale: instrumente și mecanisme. Materialele Conferinței internaționale științifico - practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, pp. 194-197.
 9. Trif N.-V. (2014). *Considerații privind cadrul legal al serviciilor publice de gospodărie comunală în Republica Moldova*. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, pp.74-77.
 10. Țepordei A (2002). *Managementul serviciilor publice*. În: Metode administrative moderne. Chișinău: Academia de Administrare Publică, pp. 43-66.
 11. Грибова О. (2013) *Как не переплачивать за коммунальные услуги*. Москва: Рипол Классик. 160 p.