

CONSIDERAȚII PRIVIND STRATEGIA NAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

PROF.UNIV.DR. IOAN RADU,
Academia de Studii Economice București,
Facultatea de Management,
021 319 19 69, prof_ioan_radu@yahoo.com

In Romania, the public services of general interest are going to have a more significant role. Taking into consideration their economic importance for other goods and services, their efficiency and quality represent competitive factors on the public services market, with an essential role in obtaining investments in all sectors, as well as in less promoted regions. In this context, the implementation of a national strategy for providing public services of general interest in a performant and non-discriminating manner also represents an important condition for the functioning of a single market and for a faster integration in the European Union.

1. Necesitatea implementării unei strategii naționale în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală

Implementarea unei strategii naționale implică, într-o primă etapă, acceptarea necondiționată a realizării unor premise independent de transformările politice care pot apare de-a lungul timpului:

- Serviciile publice de gospodărie comunală, reprezintă un sistem de servicii și nu o înșiruire strict cantitativă de operatori și servicii;
- În mod necesar trebuie implementată o schimbare abruptă a valorilor și modului de alegere și acțiune a aleșilor politici (la nivel local);
- Din punct de vedere legislativ, trebuie abandonată practica elaborării, “în acord global” a suportului normativ, trebuie acționat pe direcția diminuării densității legislative, creșterii rolului reglementărilor cadru în paralel cu creșterea profesionalismului și responsabilității autorităților locale;
- Dinspre latura instituțională se impune o acțiune mult mai coerentă din partea statului de a interveni acolo unde obiectiv se impune și a da dovadă de flexibilitate și deschidere acolo unde soluțiile locale au demonstrat că sunt durabile, optime și că au luat în considerare, deopotrivă, opțiunile utilizatorilor cât și pe cele ale investitorilor.

Desfășurând cele patru premise într-o serie de argumentări sintetice, se pot preciza următoarele:

- a) Necesitatea ca serviciile publice de gospodărie comunală să fie tratate sistemic, integrator **decurge dintr-o serie de aspecte practice și teoretice:**
- b) Interconexiunile dintre serviciile publice se realizează în mod obiectiv, atât în plan orizontal (între operatorii specializați - a se vedea exemplu

interacțiunii dintre operatorii din domeniul apei și canalizării și cei din producție – distribuție centralizată a energiei termice) cât și în plan vertical (relații de cooperare cu agenții economici din diverse ramuri și subramuri ale economiei naționale).

- c) Dintr-o analiză atentă, dar nu în mod necesar foarte elaborată se poate observa că dezvoltarea neintegrată a unor servicii de utilitate publică, fără o strategie intercorelată, a condus în cele din urmă la materializarea și acțiunea perturbatoare în plan general și pe termen lung, a unor disfuncții și necorelări care, în plan tactic, se încearcă a se rezolva pe seama altor activități.
- d) Perspectiva și tendințele din țările cele mai dezvoltate ale Uniunii Europene indică o coagulare, o concentrare a serviciilor publice impuse de implementarea și extinderea aplicării conceptului de oraș energetic.

Avându-se în vedere considerațiile de mai sus, se poate enunța următoarea *definiție*: prin sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală (SSPGC) se înțelege ansamblul activităților desfășurate de operatorii specializați destinate a satisface cerințele generale și vitale ale unei comunități cu respectarea cumulată a următoarelor condiții:

- 1. întreaga infrastructură prin a cărei exploatare se realizează serviciile publice se află în gestiunea autorităților administrative publice locale;
- 2. criteriile de funcționare sunt: factură energetică globală (totală) minimă; protecția mediului; accesibilitatea generală la serviciile publice; responsabilitatea generală a operatorilor în planul dezvoltării durabile; optimizarea dinamică a relației furnizor-utilizator de servicii publice de gospodărie comunală.

Impactul și influența autorităților locale asupra serviciilor publice de gospodărie comunală este permanent, consistent dar nu întotdeauna pozitiv. Realitatea ultimului deceniu a arătat cu prisosință o serie de carențe care s-au perpetuat în timp și riscă să se cronicizeze:

- a) 1. Existența unei legislații stufoase, artificial multiplicată, neclară și nu rareori antagonică.
- b) Înțelegerea eronată și nu rareori abuzivă a autonomiei locale din partea aleșilor politici.
- c) Disfuncții majore între instituția primarului și cea a consiliului local dublate de o pregătire profesională, dacă nu insuficientă, cel mai adesea neadecvată problematicilor colectivităților locale a uneia, a alteia sau a ambelor componente ale administrației locale.
- d) Legislația și actele normative care reglementează atât domeniul serviciilor de gospodărie comunală cât și cel al administrației publice locale prezintă reale riscuri de a deveni fie antagonice legislației din același domeniu sau din alte domenii, fie anticonstituționale, fie superfluă și / sau redundante pe anumite segmente. Sute și mii de acte normative sunt elaborate anual de diversele instituții, centrale sau locale, fără ca, cel puțin partea juridică a administrației, să le mai poată gestiona. Pe de altă parte dar în același timp, mare parte din actele normative sunt elaborate fie sub presiunea timpului, fie a unor evenimente mai mult sau mai puțin sezoniere, fie sub acțiunea unor factori subiectivi de altă natură.
- e) Corelarea instituțională eficientă este una din condițiile de bază privind înregistrarea unor progrese reale atât în planul administrației cât și în cel al

serviciilor publice de gospodărie comunală. Acest deziderat vine să elimine, total sau parțial, diversele disfuncții ce există sau pot apărea în cazul implementării unei strategii într-un anumit domeniu și respectiv fie să minimizeze efectele negative propagate cumulativ și / sau în lanț, fie să optimizeze relația efecte pozitive / efecte negative.

2. Principii de acțiune pentru fundamentarea strategiei în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală

În mod necesar și obiectiv lipsa unor *principii generale necontradictorii și relativ invariabile în timp*, poate atrage după sine, printre altele, rezultate de compoziție în care *suma eforturilor punctuale*, multiple și după caz continue să fie, pe termen mediu și lung, mult mai mari decât *suma efectelor* (care, nu rareori, a fost nulă sau negativă). Rolul principiilor generale este acela de a constitui o bază de plecare, de modificare și respectiv corecție, pentru strategia într-un domeniu atât de vast, complex și dinamic precum cel al serviciilor de gospodărie comunală. În acest context se consideră a fi *valabile, necontradictorii, relativ invariabile în timp și complementare următoarele principii de bază* pentru fundamentarea strategiei în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală:

- a) Principiul universalității serviciilor publice;
- b) Principiul transparenței operațiunilor organizatorice și comerciale în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală;
- c) Principiul restructurărilor și modernizărilor de tip B.A.T.N.I.E.C. (Best Available Tehnology Not Involving Excessive Cost).
- d) Principiul eficienței economice;
- e) Principiul unității dinamice a reglementărilor specifice sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală;
- f) Principiul intercorelării dinamicii a dezvoltării economico-sociale locale cu cea a modernizării sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală.

Pentru evitarea oricăror neclarități sau confuzii se vor prezenta succint elementele esențiale de conținut ale fiecărui principiu.

2.1. Principiul universalității serviciilor publice. **În concepția instituțiilor Uniunii Europene, accesul la serviciile publice de interes general reprezintă o componentă inseparabilă a drepturilor fundamentale ale omului fapt ce impune ca serviciile publice de gospodărie comunală să fie furnizate cu respectarea permanentă și necondiționată de factori conjuncturali, de interese economice sau politice ori de alte restricții subiective, a unor cerințe minimale: accesibilitatea serviciilor prin prisma suportabilității acestora; continuitatea serviciilor; tratamentul nediscriminatoriu în raport cu ceea ce se definește drept consumatori captivi.**

2.2. Principiul transparenței și profesionalismului operațiunilor organizatorice și comerciale în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală. **Acest principiu vine să susțină raționalitatea și corectitudinea din două perspective hotărâtoare:**

- a. *Din perspectiva organizatorică*, respectarea unui asemenea principiu vine să preîntâmpine arbitrariul, bunul plac și satisfacerea clientelei politice pe spatele serviciilor publice de gospodărie comunală și pe banii colectivităților locale. Necesitatea introducerii acestui principiu a apărut pe cale de consecință ca urmare a măsurilor politicianiste aplicate în perioada 1997-

2000 când s-a manifestat din plin fenomenul de destructurare a serviciilor publice, de multiplicare irațională și costisitoare a structurilor de conducere (cu toată cohorta de efecte negative colaterale), de generalizare a haosului organizatoric care a mers până la apariția de situații în care același serviciu a fost spart în componente artificial separate doar pentru a satisface clientela politică, și care, în timp, a afectat negativ atât calitatea cât și continuitatea asigurării serviciilor publice. Trebuie reținut că fenomenul de “spargere” a grupurilor de gospodărie comunală a venit pe fondul unui *comportament de sens opus* în structura serviciilor din țările dezvoltate ale *Uniunii Europene*.

b. *Din perspectiva comercială* se poate spune că extinderea unor comportamente care vizează sfidarea flagrantă a legilor în vigoare este un proces care s-a aflat într-o continuă expansiune. Situații în care consiliile locale aprobă credite ca garanții municipale pentru modernizarea sistemului de producere și distribuție a energiei termice dar, în același timp, membrii ai acelorași consilii dețin controlul unor firme care vând echipamente de încălzire individuală, nu mai surprinde pe nimeni (efectele unor asemenea atitudini se pot identifica în planul realităților cotidiene pe diverse coordonate geografice ale României). Concesiunea unor servicii de gospodărie comunală, nu neapărat prin nerespectarea legislației în vigoare cât mai ales printr-o *necunoaștere absolută* a acesteia din partea unor factori “*responsabili*” ai autorităților nu mai constituie, deasemenea, evenimente care să nu intre în “*firescul*” autonomiei locale.

2.3. Principiul restructurărilor și modernizărilor în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală de tip b.a.t.n.i.e.c. Acest principiu vine să preîntâmpine situațiile în care interesele reprezintă “*criterii*” mai tari decât cele rezultate din principiile generale ale eficienței economice raționale. Deasemenea, adoptarea și respectarea acestui principiu structurează procesele de modernizare și dezvoltare coerentă a sistemului serviciilor publice de gospodărie comunală într-o succesiune logică alcătuită din doi pași: mai întâi se optimizează soluțiile și apoi se optimizează interesele. De regulă cei doi pași se parcurg în ordine inversă iar în ceea ce privește optimizarea soluțiilor, există numeroase situații când această problemă fundamentală, fie este tratată superficial, fie nu este sub nici o formă abordată. Aplicarea acestui principiu obligă astfel la realizarea periodică a unor analize postfezabilitate profesionale și departe de orice alte considerente subiective.

2.4. Principiul eficienței economice. Serviciile publice de gospodărie comunală au o serie de caracteristici specifice. Una din aceste caracteristici se referă la faptul că între aceste servicii și populație (consumatorul dominant) nu mai există nici o altă structură, nici o interfață. Practicarea unor politici tarifare care să conducă la generarea de profituri cu rate de rentabilitate specifice unor domenii în care investițiile inițiale sunt relativ mici iar viteza de rotație a mijloacelor circulante este mare, poate conduce la probleme majore pe linia suportabilității și implicit a respectării principiului universalității serviciilor publice de gospodărie comunală.

2.5. Principiul unității dinamice a reglementărilor specifice în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală. Apariția legii 326/2001 a fost un prim și important pas pe linia creării premiselor convergenței serviciilor publice de gospodărie comunală către standardele europene de performanță. Faptul că peste un deceniu, dereglementare cuvasiabsolută a serviciilor publice a avut drept consecințe, pe de o parte, instaurarea unei stări de haos organizatoric și comercial, iar pe de altă parte, promovarea principiului “*comandă cine prestează nu cine plătește serviciul*”

nu a putut fi înlăturat într-un timp relativ scurt și pe un spațiu economico-social nu numai complex ci și complicat. Trebuie specificat faptul că reglementarea sistemului serviciilor publice de gospodărie comunală a fost insistent solicitată și de operatorii de prestigiu, respectați atât în plan național cât și internațional. **Necesitatea reglementării unitare și dinamice** rezultă dintr-o serie de cerințe atât de natură obiectivă cât și subiectivă.

a. **cerințe de natură obiectivă:**

- îmbunătățirea permanentă a raportului preț-calitate pe fondul creșterii mai rapide a factorului calitate comparativ cu factorul preț;
- diminuarea și/sau eliminarea factorilor de risc privind calitatea intrinsecă a operatorilor din cadrul sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală;
- structurarea unor operatori puternici din punct de vedere tehnic, tehnologic și economico-financiar astfel încât gradul de pregătire a acestora în perspectiva deschiderii pieței serviciilor publice să fie, dacă nu maxim cel puțin optimal.

b. cerințe de natură subiectivă:

- diminuarea la minim a componentelor subiective neprofesionale și arbitrare în spațiul deciziilor strategice din sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală;
- diminuarea gradului de risc privind concurența neloială și raportarea, pe această bază a operatorilor la aceleași coordonate și criterii de natură tehnică, organizatorică și financiară;
- disciplinarea și responsabilizarea comportamentului unor operatori de pe piața serviciilor publice.

2.6. Principiul intercorelării dinamice a dezvoltării economico-sociale locale, regionale și naționale cu cea a modernizării sistemului serviciilor publice de gospodărie comunală. Acest principiu implică o analiză pertinentă a echilibrului dintre necesități și posibilități. În același timp, formularea și aplicarea acestui principiu devine obligatorie în mod obiectiv atât timp cât dimensiunea și complexitatea eforturilor de modernizare și investiționale în sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală se poate constitui în mod obiectiv în pivotul central al relansării economico-sociale la nivel național.

- **Pentru zonele cu un grad de dezvoltare peste medie**, economia locală și zonală imprimă serviciilor publice de gospodărie comunală un anumit dinamism și implicit, o dezvoltare poate nu atât extensivă cât intensivă, dominant calitativă; acestea sunt zonele cu probleme relativ minore pe domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală.
- Pe de altă parte, **în zonele mai slab dezvoltate**, motorul relansării economice, bazat pe o strategie coerentă și voință politică îl poate constitui sistemul serviciilor publice de gospodărie comunală, având în vedere atât volumul și complexitatea procesului investițional cât și durata acestor acțiuni.

Bibliografie:

1. Radu I., Vlădeanu D. -“Analiza diagnostic și strategia de dezvoltare a serviciilor publice de gospodărie comunală”. Ed. Tribuna Economică, București, România, 2004.
2. Shah A. - “Public Services Delivery (Public Sector, Governance, and Accountability) (Public Sector, Governance, and Accountability Series)”. Ed. World Bank Publications, Washington, S.U.A, 2005.
3. Gaster L., Squires A. - “*Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*”. Ed. Open University Press, New York, S.U.A., 2003.