

Maria Carmen ANDRU C
Universitatea „TOMIS” Costanța

PUBLIC SERVICES PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Theoretic
al article

Keywords

Intangibility
Inseparability
Variability
Outage

JEL Classification

H83

Abstract

Public services are somehow directly related to the authorities of public administration, which assume their responsibility for its activity in front of public opinion. The public service fulfils the general interest mission, being vested with prerogatives of political power. The public service can be assimilated to the notion of service which is indispensable for the community's life, being directly influenced by the standard of living of each person, through close relation with the civilization degree. From an economical point of view, public services have the identification characteristics such as: intangibility, inseparability, variability, and outage.

Introducere

Cuvântul serviciu provine din latinescul *servitum* care are semnificația de sclav, de unde interpretarea de a fi în serviciul cuiva, a face un serviciu, sau a pune în serviciu, ceea ce evocă ideea de utilitate publică sau serviciu public.

În sens organic, prin serviciu public se desemnează un ansamblu de agenți și mijloace, pe care o persoană publică sau un agent privat autorizat de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.

Sensul funcțional evocă o activitate de interes general, realizată de administrație, care are ca misiune satisfacerea unui interes general. Acest din urmă sens este cel mai des reținut de jurisprudența tribunalelor administrative, care vorbește despre misiunea serviciului public, raportat la satisfacerea unui interes general, ceea ce impune un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun.

Constatăm astfel că între serviciul public și interesul general există o strânsă și necesară interdependență. Aceasta nu trebuie însă să ducă la concluzia, care nu se mai poate susține în prezent, că interesele generale sunt realizate exclusiv prin servicii prestate de agenți publici. Distincția care a fost întotdeauna reținută între modalitatea publică și cea privată de satisfacere a unui interes general este următoarea: dacă pentru întreprinderile private scopul lor principal îl reprezintă satisfacerea intereselor proprii, respectiv obținerea de profit și numai un subsudor al celor publice, întreprinderile publice au ca scop determinant satisfacerea intereselor publice, ceea ce nu exclude urmărirea unor foloase materiale, a unor beneficii din activitatea prestată, necesară menținerii și perfecționării serviciului însuși.

În literatura de specialitate se apreciază că pentru a fi în prezența unui serviciu public este necesară îndeplinirea mai multor condiții:

- Satisfacerea cerințelor membrilor societății;

- Înființarea lui să se facă prin acte de autoritate. Astfel, organele centrale de specialitate ale administrației publice se pot înființa prin lege, hotărâre de guvern sau ordin al ministerului, iar autoritățile administrației publice locale, potrivit Legii nr.215/2001 administrației publice locale, pot înființa, în subordinea sa, diferite regiuni autonome sau societăți comerciale prestatoare de servicii publice;
- Activitatea serviciului să se desfășoare în realizarea autorității publice, iar personalul lor să fie, de regulă, funcționari publici;
- Serviciul public este prestat de persoane juridice, care dispun de drepturi și obligații pentru exercitarea competenței lor;
- Mijloacele materiale se asigură fie prin subvenții bugetare, fie din venituri proprii (Vedina, 2012).

Serviciile publice sunt prestații de servicii administrative, foarte rar sunt prestații materiale.

Serviciile publice sunt distincte de produsul material. Serviciile publice sunt intangibile și puțin măsurabile. Măsurarea unui produs fizic este mult mai ușor reproductibilă, în timp ce măsurarea unui serviciu este strâns legată de contextul în care acesta este utilizat. Serviciul se bazează mult mai mult pe relația cu producătorul și adesea la producția finală a serviciului participă și clientul. Astfel, o prestație de asistență reprezintă mai mult decât un dosar administrativ. Ea îl include pe angajații în relația sa cu solicitantul. Efectele sale sunt greu de afirmat și depind mult de contextul social, economic, uman și politic în care ele se înscriu.

Serviciile sunt rezultatul unui proces în care oamenii ocupă adesea un loc mai important decât mașinile. Gestiunea personalului într-o organizație producătoare de servicii este mult mai importantă decât într-o întreprindere industrială.

Prestațiile de servicii publice sunt adesea mult mai implicate decât celelalte servicii precum, s n tate, educație, securitate, impozite, șomajul, locuințele care sunt domenii stresante pentru oricine. Datorit acestui fapt, aspectul psihologic al relației devine predominant . Ea trebuie s valorizeze, s asigure, s susțină utilizatorul. Imaginea, primirea, calitatea prestației percepută de utilizator sunt mult mai importante decât în domenii precum distribuția, reparațiile de automobile etc.

Din perspectiva teoriei economice, serviciile în general se caracterizează prin:

- Intangibilitate, în sensul c acestea nu pot fi percepute sau evaluate cu ajutorul simțurilor omenești (auz, miros, v z, gust, etc) înainte de a fi cump rate. De exemplu, spectatorul unei piese de teatru nu tie, în momentul în care cump r biletul, în ce m sur prestația actorului îl va satisface.

Ca urmare, apare neîncrederea consumatorului i o anumit reținere a acestuia în luarea deciziei de cump rare. În aceste condiții, vânzarea serviciilor necesită eforturi sporite de cunoa tere a cererii i de stimulare a ei prin evidențierea părților vizibile ale acestora, exprimate prin calitatea personalului, caracteristicile echipamentelor, nivelul prețurilor, mediul ambiant, facilit țile acordate consumatorului etc.

- Inseparabilitatea în timp i spațiu, ce semnifică faptul c prestarea serviciilor are loc o dat cu consumul. Serviciul nu poate exista separat de prestatorul de servicii, iar de cele mai

multe ori are loc i implicarea consumatorului /utilizatorului în prestarea serviciului.

- Variabilitatea serviciilor const în imposibilitatea repet rii acestora în mod identic de la o prestație la alta deoarece aceasta depinde de persoana care le furnizează , de dispoziția acesteia, de loc, de moment. Standardizarea prest rii serviciilor nu poate fi asigurat . Această caracteristică impune instituțiilor prestatoare introducerea unui control al calit ții serviciilor.
- Perisabilitatea reprezintă capacitatea serviciilor de a nu putea fi stocate sau inventariate (Profiroiu, 2001).

Realitatea a impus ca pentru satisfacerea diverselor nevoi ale membrilor unei colectivități umane, cum sunt: transportul în comun, cultura, s n tatea, paza și ordinea publică, asistența socială, salubritatea etc., statul și colectivitățile locale s înființeze anumite structuri, denumite servicii publice.

Este axiomatic rațiunea de a fi a administrației publice, aceea de a satisface nevoile celor pe care îi guvernează . În acest scop, administrațiile locale prestează în mod direct anumite servicii publice cum sunt: serviciile de stare civil , serviciile de asistență și protecție social , încasarea impozitelor i taxelor locale, emiterea diferitelor tipuri de autorizații, sau, organizează anumite servicii publice al c ror scop îl reprezintă administrarea domeniului public i privat al colectivităților locale precum: transportul în comun, alimentarea cu energie, apă potabil , colectarea gunoierului menajer, etc. Aceste organisme au un aspect mai mult sau mai puțin de tip administrativ, nevoia de autofinanțare obligând administrațiile

locale să creeze servicii publice după modelul economic practicat de firmele private.

Administrația locală își propune satisfacerea unor nevoi publice foarte variate, pentru care consideră că fiind inadecvat inițiativa privată.

Caracterul public al uneia sau altelea dintre nevoile ce se cer a fi satisfăcute este stabilit de factorul politic reprezentat în plan local de consiliile locale și de consiliile județene. Acestea sunt constituite din consilieri aleși pentru un mandat de 4 ani, fiind organele deliberative din județe, orașe și comune, altfel spus, autoritățile abilitate de lege să conducă în plan local.

Lista nevoilor a căror satisfacere trebuie asigurată fie direct de administrațiile publice locale, fie indirect, prin crearea unor servicii publice, este fixată în plan local în funcție de curentele ideologice care se găsesc la putere, de situația economică și socială a colectivităților locale, implicit de resursele financiare ale unității administrativ-teritoriale existente la un moment dat.

Intervenția autorităților administrației publice locale în scopul satisfacerii unei nevoi recunoscute ca fiind publică îmbracă o paletă variată de manifestări, astfel:

- Acordarea unor subvenții către unele firme private, concomitent cu exercitarea controlului administrativ asupra acestora;
- Delegarea gestionării unor servicii publice comunitare către agenți privați specializați, sub controlul administrației;
- Înființarea unor servicii publice, având ca scop satisfacerea unor nevoi publice de interes local.

Administrația publică locală poate recurge fie la organisme care fac parte din sistemul administrației publice și funcționează după procedurile administrative, fie la organisme care au caracter administrativ prin originea lor, prin cota reprezentativă a capitalului folosit, prin anumite reguli de funcționare

și controlul cărora li se supun, dar care, din mai multe puncte de vedere, aparțin sectorului privat (Jordan, 2010).

Serviciile publice de gospodărire comunală reprezintă acțiunile de utilitate și de interes local, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale, având ca scop furnizarea de servicii de utilitate publică, fiind definite ca totalitatea activităților de utilitate și de interes general, în scopul satisfacerii cerințelor comunităților locale, prin asigurarea următoarelor activități:

- Alimentarea cu apă;
- Canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
- Salubritatea localității;
- Alimentarea cu energie termică produsă centralizat;
- Transport public local;
- Administrarea fondului locativ public;
- Administrarea domeniului public.

Autoritățile administrației publice locale au competența exclusivă cu privire la înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărire comunală, precum și la crearea, administrarea și exploatarea bunurilor proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale.

Autoritățile administrației publice locale pot adopta hotărâri în legătură cu:

- Stabilirea programelor de reabilitare, extindere și modernizare a dotărilor existente, precum și a programelor de înființare a unor noi sisteme publice de utilitate și publice;
- Coordonarea proiectării și execuției lucrărilor tehnico-edilitare în scopul realizării acestora într-o concepție unitară și corelată cu programele de dezvoltare economico-socială a localităților, de amenajare a teritoriului, urbanism și mediu;

- Asocierea intercomunal în vederea realizării unor servicii de interes comun din infrastructura tehnico-edilitar ;
 - Delegarea gestiunii serviciilor publice, precum și a bunurilor aparținând patrimoniul public din infrastructura tehnico-edilitar ;
 - Participarea autorităților administrației publice locale cu capital social sau cu bunuri la societăți comerciale pentru realizarea de lucrări și servicii de interes public, pe bază de convenții în care se prevăd și resursele financiare reprezentând contribuția fiecărei autorități și a administrației publice locale implicate;
 - Contractarea sau garantarea împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții din infrastructura de gospodărire comunală a localităților cu privire la lucrări noi, extinderi, dezvoltări de capacități, reabilitarea, modernizarea și reechiparea sistemelor existente;
 - Garantarea împrumuturilor contractate de prestatorii serviciilor publice de gospodărire comunală pentru formarea și asigurarea stocurilor de combustibil lichid pentru sezonul rece;
 - Elaborarea și aprobarea normelor locale și a regulamentelor de funcționare a prestatorilor de servicii privind reglementarea activității acestora;
 - Stabilirea taxelor și avizelor tarifelor pentru serviciile de utilitate publică (Legea nr.326/2001).
- Serviciile de utilitate publică sunt organizate cu respectarea următoarelor principii:
- Autonomie locală ;
 - Descentralizarea serviciilor publice;
 - Subsidiaritate și proporționalitate;
 - Responsabilitate și legalitate;
 - Asocierii intercomunitare;
 - Dezvoltări durabile și corelarea cerințelor cu resursele;
 - Protecției și conservării mediului natural și construit;
 - Asigurarea igienei și sănătății populației;
 - Administrării eficiente a bunurilor din proprietatea publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale;
 - Participării și consultării cetățenilor;
 - Liberul acces la informațiile privind serviciile publice
- Serviciile de utilitate publică trebuie să îndeplinească următoarele cerințe esențiale:
- Universalitate;
 - Continuitate din punct de vedere calitativ și cantitativ, în condiții contractuale;
 - Adaptabilitate la cerințele utilizatorilor și gestiune pe termen lung;
 - Accesibilitate egală și nediscriminatorie la serviciul public, în condiții contractuale;
 - Transparența și protecția utilizatorilor.
- Finanțarea cheltuielilor curente pentru furnizarea/prestarea serviciilor de utilitate publică, precum și pentru întreținerea, exploatarea și funcționarea sistemelor aferente se realizează pe criterii economice și comerciale; mijloacele materiale și financiare necesare desfășurării activităților specifice fiecărui serviciu se asigură prin bugetele de venituri și cheltuieli ale operatorilor.
- Veniturile operatorilor se constituie prin încasarea de la utilizatori, sub forma de plăți sau tarife, a sumelor reprezentând contravaloarea serviciilor furnizate/prestate și, după caz, din alocații de la bugetele locale, cu respectarea următoarelor principii:

- Asigurarea autonomiei financiare a operatorului;
- Asigurarea rentabilității și eficienței economice;
- Asigurarea egalității de tratament a serviciilor de utilități publice în raport cu alte servicii publice de interes general;
- Recuperarea în totalitate de către operatorii a costurilor furnizării/prestării serviciilor.

Prețurile și tarifele aferente serviciilor de utilități publice se fundamentează, cu respectarea metodologiei de calcul stabilite de autoritățile de reglementare competente, pe baza cheltuielilor de producție și exploatare, a cheltuielilor de întreținere și reparații, a amortismentelor aferente capitalului imobilizat în active corporale și necorporale, a costurilor pentru protecția mediului, a costurilor financiare asociate creditelor contractate, a costurilor derivând din contractul de delegare a gestiunii, și care includ o cotă pentru crearea surselor de dezvoltare și modernizare a sistemelor de utilități publice, precum și o cotă de profit.

Stabilirea, ajustarea și modificarea prețurilor și tarifelor serviciilor de utilități publice se fac cu respectarea metodologiilor de calcul elaborate de autoritățile de reglementare competente.

Prețurile și tarifele pentru plata serviciilor de utilități publice se propun de operatorii și se stabilesc, se ajustează sau se modifică prin hotărâri ale consiliilor locale, ale consiliilor județene, ale Consiliului General al Municipiului București sau, după caz, ale asociațiilor de dezvoltare comunitară, cu respectarea metodologiilor elaborate de autoritatea de reglementare competentă. Hotărârile consiliilor locale, ale consiliilor județene, ale Consiliului General al Municipiului București sau, după caz, ale asociațiilor de dezvoltare comunitară vor ține seama de avizele de specialitate ale autorităților de reglementare competente.

În cazul unor divergențe cu privire la stabilirea, ajustarea sau modificarea prețurilor și/sau tarifelor între autoritățile administrației publice locale și operatorii, litigiile se soluționează de instanțele de judecată competente, potrivit legii.

Prețurile, tarifele și taxele speciale stabilite și practicate cu încălcarea dispozițiilor prezentei legi sunt nule de drept, iar sumele încasate neavenit și constatate ca atare de către autoritățile de reglementare se restituie utilizatorilor de la care au fost colectate sau la bugetele locale, după caz.

Pentru prestarea unor servicii conexe serviciilor de utilități publice, cum sunt eliberarea acordurilor și avizelor, verificarea documentațiilor tehnico-economice, expertize tehnice, service-ul instalațiilor de utilizare și altele asemenea, tarifele și taxele se fundamentează pe tipuri de lucrări sau servicii prestate de operatorii și se aprobă prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale; aceste servicii se facturează și se încasează separat de către operatorii.

Operatorii au dreptul de a propune autorității administrației publice locale tarife compuse, care cuprind o componentă fixă, proporțională cu cheltuielile necesare pentru menținerea în stare de funcționare și pentru exploatarea în condiții de siguranță și eficiență a sistemelor de utilități publice, și una variabilă, în funcție de consumul efectiv înregistrat de dispozitivele de măsurare-înregistrare montate pe branșamentele utilizatorilor, în punctele de delimitare a instalațiilor. Tarifele compuse se fundamentează luându-se în considerare ponderea costurilor fixe și a celor variabile în cheltuielile anuale și se stabilesc în conformitate cu metodologia elaborată de autoritatea de reglementare competentă.

Finanțarea și realizarea investițiilor aferente sistemelor de utilități publice se fac de la bugetul local privind inițierea, fundamentarea, promovarea și aprobarea investițiilor publice, în temeiul următoarelor principii:

- promovarea rentabilității și eficienței economice;
- asigurarea veniturilor realizate din aceste activități la nivelul comunităților locale și utilizarea lor pentru dezvoltarea serviciilor și a infrastructurii tehnico-edilitare aferente;
- întărirea autonomiei fiscale a unităților administrativ-teritoriale pentru crearea mijloacelor financiare necesare în vederea funcționării serviciilor;
- întărirea autonomiei locale privind contractarea și garantarea unor împrumuturi interne sau externe necesare pentru finanțarea infrastructurii tehnico-edilitare aferente serviciilor, în condițiile legii;
- respectarea legislației în vigoare privind achizițiile publice;
- respectarea dispozițiilor legale referitoare la calitatea și disciplina în construcții, urbanism, amenajarea teritoriului și protecția mediului.

Finanțarea cheltuielilor de capital pentru realizarea obiectivelor de investiții publice ale unităților administrativ-teritoriale, aferente sistemelor de utilități publice, se asigură din următoarele surse:

- fonduri proprii ale operatorilor și/sau fonduri de la bugetul local, în conformitate cu obligațiile asumate prin actele juridice pe baza cărora este organizată și se desfășoară gestiunea serviciilor;
- credite bancare, ce pot fi garantate de către autoritățile administrației publice locale, de Guvern sau de alte entități specializate în acordarea de garanții bancare;
- fonduri nerambursabile obținute prin aranjamente bilaterale sau multilaterale;
- fonduri speciale constituite pe baza unor taxe speciale, instituite la

nivelul autorităților administrației publice locale, potrivit legii;

- fonduri transferate de la bugetul de stat, ca participare la cofinanțarea unor programe de investiții realizate cu finanțare externă, precum și din bugetele unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat;
- participarea capitalului privat în cadrul unor contracte de parteneriat public-privat de tipul "construcție-te-operează-transfer" și variante ale acestuia;
- fonduri puse la dispoziție de utilizatori;
- alte surse, constituite potrivit legii.

Bunurile realizate în cadrul programelor de investiții ale unităților administrativ-teritoriale aparțin domeniului public al unităților administrativ-teritoriale, dacă sunt finanțate din fonduri publice, sau revin în proprietatea publică a acestora, ca bunuri de retur, dacă au fost realizate cu finanțare privată în cadrul unor programe de investiții asumate de operator prin contractul de delegare a gestiunii serviciului, la expirarea acestuia.

Obiectivele de investiții promovate de autoritățile administrației publice locale, specifice infrastructurii tehnico-edilitare aferente sistemelor de utilități publice, ce implică fonduri de la bugetele locale sau transferuri de la bugetul de stat, se nominalizează în listele anuale de investiții ale unităților administrativ-teritoriale anexate la bugetele locale și se aprobă odată cu acestea prin hotărâri ale consiliilor locale, consiliilor județene sau ale Consiliului General al Municipiului București, după caz.

Administrarea bunurilor aparținând domeniului public sau privat al unităților administrativ-teritoriale, aferente sistemelor de utilități publice, se face cu diligența unui bun proprietar (Legea nr.51/2006).

Concluzii

Serviciile publice ca și autoritățile publice sunt forme organizatorice prin care se prestează activități publice în folosul comunității. Serviciile publice se înființează, se reorganizează sau se desființează prin acte ale autorităților publice centrale prin legii, ordonanțe sau hotărâri de Guvern, iar cele de interes local sau județean prin hotărâri ale consiliilor locale sau județene.

Serviciile publice sunt subordonate administrației publice care le-au înființat și care le-au dat în administrare sau în folosință bunurile din patrimoniul comunei, municipiului, județului necesare pentru buna desfășurare a activității lor, sub una din formele legale și anume: gestiune directă, gestiune delegată, concesiune, etc.

Din punct de vedere financiar serviciile publice își asigură desfășurarea activității ca urmare a sumelor alocate de la bugetul de stat sau de la bugetul local, iar unele din ele își desfășoară activitatea prin realizarea de venituri proprii, astfel acestea pot primi eventual, alocații sau subvenții de la bugetul de stat sau local.

De reținut că instituțiile prestatoare de servicii de utilități publice își desfășoară activitatea în funcție de necesitățile și cererea comunității și putem aminti serviciu de salubritate acesta fiind un serviciu de necesitate, iar teatrele și cinematografele sunt la cererea publicului.

Bibliografie:

- [1] Iordan Nicola, (2010) „*Managementul serviciilor publice locale*”, Ed. C.H.Beck, București, pp.78, 85, 86
- [2] Legea nr.326/2001 privind serviciile publice de gospodărire comunală,

publicat în M.O. nr.359/04.07.2001, art.2 și 12

- [3] Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală, cu modificările și completările ulterioare
- [4] Legea nr.51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, publicat în M.O. nr.254/21.03.2006, art.6, 7, 43, 44.
- [5] Profiroiu Alina (2001) „*Pilotajul serviciilor publice*”, Ed. Economică, București, pp.16-17
- [6] Verdina Virginia (2012) „*Drept administrativ*”, Ed. universul Juridic, București, pp.272-273