UNIVERSITATEA „ŞTEFAN CEL MARE” SUCEAVA
FACULTATEA DE DREPT ŞI ADMINISTRAŢIE PUBLICĂ
CENTRUL DE ÎNVĂŢĂMÂNT LA DISTANŢĂ ŞI FORMARE CONTINUĂ
Program de studiu: Administrație Publică, Anul III, Sem. II

http://fdsa.usv.ro/Pagini/Ebib.php | Telefon: +40 230 216 147 Interior: 555 |

Conf. univ. dr. BILOUSEAC Irina

MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE

SUCEAVA, 2019

INTRODUCERE

DESCRIEREA CURSULUI

Acest curs se adresează studenţilor de la Facultatea de Ştiinţe Economice şi Administraţie Publică, Specializarea Administraţie Publică, forma de învăţământ ID, precum şi tuturor celor interesaţi de această disciplină.

Serviciul public poate fi definit ca fiind acea organizaţie de stat sau a colectivităţii locale, înfiinţată de autorităţile competente, cu scopul de a asigura satisfacerea unor cerinţe ale membrilor societăţii, în regim de drept administrativ sau civil, în procesul de executare a legii.

Administraţia publică din Romania a fost implicată într-un proces de reforme bazate pe diferite tipuri de presiuni interne şi externe (aşteptări crescute din partea cetăţenilor faţă de nivelul la care sunt furnizate serviciile publice, modificarea contextului politic, economic şi social, cerinţe noi datorate procesului de integrare euro-atlantică, etc). Este evident faptul că, în acest context, rolul serviciilor publice este deosebit de important.

Cu cât o comunitate este mai dezvoltată cu atât ea va avea mai multe nevoi social-umane, care vor fi satisfăcute prin activităţile publice de prestare de servicii desfăşurate de autorităţile administraţiei.

Este de necontestat faptul că serviciile publice reprezintă o faţetă a dezvoltării locale, rolul acestora fiind hotărâtor în nivelul de dezvoltare socio – economică a unei comunităţi. Putem considera că introducerea în cadrul administraţiei publice locale şi centrale a practicii de standardizare a performanţei serviciilor publice descentralizate/deconcentrate va asigura autorităţilor din administraţia publică instrumentele de conducere necesare pentru a lua decizii politice raţionale şi le va ajuta în a îmbunătăţi serviciile publice furnizate.

DATE DE CONTACT ALE TITULARULUI DE CURS

Conf. univ. dr. **BILOUSEAC Irina**

Birou: H207 - Corp H; E222 - Corp E

Email: irina.bilouseac@fdsa.usv.ro

Program consultații: conform orarului afișat

SCOPUL ŞI OBIECTIVELE CURSULUI

SCOP

În ideea asigurării volumului optim de cunoştinţe de bază în domeniul serviciilor publice, cursul acoperă o gamă largă de aspecte şi laturi ale teoriei şi, respectiv, practicii de specialitate. Cursul are ca scop familiarizarea studenților cu principiile şi conceptele de bază din sfera managementului serviciilor publice, studenții dezvoltându-și o pregătire teoretică temeinică în legătură cu teme precum: conceptul serviciilor publice, principiile de organizare şi funcționare a serviciilor publice, modalitățile de gestiune a acestora, funcționarea serviciilor publice la nivel european etc.

OBIECTIVE

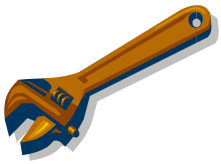
1. familiarizarea studenţilor cu terminologia şi conceptele de baza specifice dreptului administrativ, respectiv serviciile publice;
2. dezvoltarea unor abilităţi manageriale extrem de necesare şi a unei mentalităţi bazate pe necesitatea eficientizării funcţionării serviciilor publice;
3. elaborarea şi argumentarea unor recomandări privind perfecţionarea sistemului actual de servicii publice;

COMPETENŢE SPECIFICE ACUMULATE

Competenţe profesionale	Utilizarea conceptelor şi a principiilor fundamentale de organizare şi funcţionare a structurilor administrative pentru inserţia profesională în instituţii publice şi/sau private; Identificarea şi aplicarea dispoziţiilor legale cu privire la sistemul administrativ, inclusiv iniţierea şi formularea de propuneri de acte normative şi/sau administrative; Aplicarea instrumentelor strategice pentru dezvoltarea instituţională; Administrarea activităţilor specifice din domeniu, cu respectarea eticii şi deontologiei profesionale; Identificarea, analizarea şi rezolvarea problemelor din administraţia publică, în mod cooperant, flexibil şi eficient.
Competenţe transversale	Îndeplinirea la termen în mod riguros eficient și responsabil, a sarcinilor profesionale, cu respectarea principiilor etice și a deontologiei profesionale. Aplicarea tehnicilor de relaționare în grup, deprinderea și exercitarea rolurilor specifice în munca de echipă, prin dezvoltarea abilităților de comunicare interpersonală. Autoevaluarea nevoii de formare profesională și identificarea resurselor și modalităților de formare și de dezvoltare personală și profesională în scopul inserției și adaptării la cerințele pieței muncii.

CERINŢE PRELIMINARE

Materialul de studiu propus studenţilor din anul III de la programul de studiu Administrație Publică urmăreşte permanent stabilirea unor conexiuni cu o serie de alte discipline ce s-au studiat pe parcursul anilor anteriori de studiu, conform planurilor de învăţământ. Aceste discipline sunt: Bazele juridice ale administrației publice, Istoria administrației publice, Elemente de drept administrativ special, Management public, Descentralizarea administrației publice locale.



RESURSE ŞI MIJLOACE DE LUCRU

1. Suportul de curs Managementul serviciilor publice
2. Bibliografia minimală, care trebuie studiată și analizată
3. Activitățile din cadrul întâlnirilor tutoriale
4. În derularea activităților tutoriale stabilite conform orarului se folosesc *echipamente electronice – laptop, video proiector, presenter,* care susțin însușirea și fixarea cunoștințelor nou studiate. Studenților le va fi necesară utilizarea de *pixuri, semnalizatoare, foi A4.*
5. Consultații acordate: conform orarului afișat

STUDENŢI CU NEVOI SPECIALE

Există disponibilitatea de a lua legătura cu studenţii afectaţi de dizabilităţi motorii sau intelectuale, pentru a identifica eventualele soluţii în vederea oferii de şanse egale acestora.

TEME DE CONTROL

Pe parcursul semestrului, fiecare student va elabora, la datele stabilite, pe baza bibliografiei recomandate, **DOUĂ TEME DE CONTROL** care vor fi prezentate tutorelui, **conform fișei disciplinei,** la întâlnirile planificate sau vor fi trimise prin email, pe platforma electronică sau prezentate în ziua programată.

În cadrul temelor de control vor fi tratate următoarele teme:

TC1. Noţiunea de serviciu public și clasificarea serviciilor publice

TC2. Forme de gestiune a serviciilor publice

Pentru modul de redactare al notelor de subsol, precum şi a referinţelor bibliografice consultaţi Ghidul de întocmire a lucrării de licenţă: http://www.seap.usv.ro/ro/index.php?pag=34&item=2

Informaţii suplimentare privind modalitatea de elaborare, redactare, dar şi criteriile de notare vă vor fi furnizate de către titularul de curs sau tutore în cadrul întâlnirilor.

Pentru obţinerea punctajului maxim, la fiecare temă de control trebuie îndeplinite următoarele criterii: fiecare temă trebuie redactată în 1500-2000 de cuvinte, să cuprindă elemente introductive cu definirea obiectivelor cercetării, sinteza literaturii de specialitate consultată, conținutul propriu-zis al demersului, principalele rezultate și concluziile. Temele de control vor fi evaluate antiplagiat prin intermediul soft-ului Turnitin. Conţinutul maxim de similaritate admis este de 9%. Dacă pragul de similaritate este depăşit, tema este considerată neefectuată.

EVALUAREA ACTIVITĂŢII

Evaluarea cunoştinţelor, acumulate pe baza materialului prezentat în curs şi a bibliografiei consultate, se va realiza în cadrul unui **examen scris**, desfăşurat în sesiunea de la finele anului trei, semestrul VI.

Nota finală va fi calculată ţinând cont de următoarele ponderi:

a) *Nota obţinută la examen* va reprezenta 60% din nota finală;

b) *Nota obţinută la aprecierea lucrărilor de control* pe parcursul semestrului va constitui 40% din nota finală.

Semnificaţia pictogramelor folosite în materialul de studiu

Introducere	Obiectivele UI definite prin competenţe specifice	Durata medie de studiu individual
Conţinutul UI	Definiţii	Exemple
Test de autoevaluare	Miniglosar	Bibliografie
Să ne reamintim	Rezumat	Evaluare
TO DO		

CUPRINS

	Introducere	10
UI. 1	**SERVICIILE PUBLICE. EVOLUŢIE ŞI PARTICULARITĂŢI**	12
	1.1. Introducere	12
	1.2. Competenţele unităţii de învăţare	12
	1.3. Conținutul unității de învățare	12
	1.4. Înființarea serviciilor publice	13
	1.5. Opinii doctrinare cu privire la serviciul public	14
	1.6. Sensurile (componentele) noțiunii de serviciul public	16
	1.7. Tendinţe actuale în definirea serviciului public	18
	1.8. Clasificarea serviciilor publice	20
	Rezumat	25
	Test de autoevaluare	25
	Bibliografie minimală	26
UI. 2	**LATURA INSTITUŢIONALĂ ŞI NORMATIVĂ PRIVIND SERVICIILE PUBLICE**	27
	2.1. Introducere	27
	2.2. Competenţele unităţii de învăţare	27
	2.3. Conținutul unității de învățare	27
	2.4. Evoluţia reglementărilor legislative privind serviciile publice	28
	2.5. Cadrul instituţional al procesului de descentralizare a serviciilor publice	35
	Rezumat	37
	Test de autoevaluare	38
	Bibliografie minimală	38
UI. 3	**ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA SERVICIILOR PUBLICE**	39
	3.1. Introducere	39
	3.2. Competenţele unităţii de învăţare	39
	3.3. Conținutul unității de învățare	39
	3.4. Prestatorii de servicii publice locale	40
	3.5. Utilizarea analizei swot în identificarea performanţelor serviciilor publice locale	44
	Rezumat	48
	Test de autoevaluare	48
	Bibliografie minimală	49
UI. 4	**GESTIUNEA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE**	50
	4.1. Introducere	50
	4.2. Competenţele unităţii de învăţare	50
	4.3. Conținutul unității de învățare	50
	4.4. Forme de gestiune a serviciilor publice locale	51

	4.5. Gestiunea directă sau gestiune în regie	51
	4.6. Gestiunea indirectă sau gestiune delegată	52
	4.7. Avantajele şi a dezavantajele formelor de gestiune a serviciilor publice locale	54
	Rezumat	58
	Test de autoevaluare	58
	Bibliografie minimală	59
UI. 5	**DISTINCȚIA DINTRE DESCENTRALIZAREA ŞI DECONCENTRAREA SERVICIILOR PUBLICE**	60
	5.1. Introducere	60
	5.2. Competenţele unităţii de învăţare	60
	5.3. Conținutul unității de învățare	60
	5.4. Distincţia dintre descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice	61
	5.5. Trăsături caracteristice serviciilor publice descentralizate şi deconcentrate	63
	Rezumat	66
	Test de autoevaluare	66
	Bibliografie minimală	67
UI. 6	**SERVICIILE PUBLICE DIN ROMÂNIA**	68
	6.1. Introducere	68
	6.2. Competenţele unităţii de învăţare	68
	6.3. Conținutul unității de învățare	68
	6.4. Servicii publice ale administraţiei centrale din România	69
	6.5. Tipuri de servicii publice locale	71
	6.6. Atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale	72
	Rezumat	77
	Test de autoevaluare	77
	Bibliografie minimală	78
UI. 7	**SERVICIILE PUBLICE LA NIVEL EUROPEAN**	79
	7.1. Introducere	79
	7.2. Competenţele unităţii de învăţare	79
	7.3. Conținutul unității de învățare	79
	7.4. Directive europene privind serviciile publice	80
	7.5. Abordare comparativă privind managementul serviciilor publice din ţările Uniunii Europene	93
	Rezumat	99
	Test de autoevaluare	99
	Bibliografie minimală	100
UI. 8	**PRINCIPII DIRECTOARE ALE SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN EUROPA**	101
	8.1. Introducere	101
	8.2. Competenţele unităţii de învăţare	101
	8.3. Conținutul unității de învățare	101

	8.4. Precizări prealabile privind principiile directoare ale serviciilor publice locale în Europa	103
	8.5. Principiul continuităţii	104
	8.6. Principiul adaptabilităţii serviciului (mutabilităţii)	105
	8.7. Principiul echitaţii (egalităţii)	106
	8.8. Principiul neutralităţii şi nediscriminării	107
	8.9. Principiul flexibilităţii	108
	8.10. Principiile transparenţei şi responsabilităţii	108
	8.11. Principiul descentralizării serviciilor publice	109
	8.12. Principiul deconcentrării serviciilor publice	109
	8.13. Principiul gratuităţii	110
	8.14. Principiul laicităţii	110
	Rezumat	112
	Test de autoevaluare	112
	Bibliografie minimală	113
UI. 9	**APLICAREA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂŢII ÎN FUNCŢIONAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE**	114
	9.1. Introducere	114
	9.2. Competenţele unităţii de învăţare	114
	9.3. Conținutul unității de învățare	114
	9.4. Originea şi noţiunea principiului de subsidiaritate	115
	9.5. Subsidiaritatea în Uniunea Europeană	117
	9.6. Subsidiaritatea – principiu esenţial în funcţionarea administraţiei publice din România	120
	Rezumat	124
	Test de autoevaluare	124
	Bibliografie minimală	124
	Teste finale	125
	Bibliografie selectivă	128
	Răspunsuri la teste	130
	Miniglosar	132

INTRODUCERE

Scopul cursului este acela de a studia stadiul cunoaşterii şi a tendinţelor din domeniul serviciilor publice, cuprinzând nouă unități de învățare, prin intermediul cărora sunt evidenţiate aspecte teoretico-metodologice cu privire la organizarea şi funcţionarea serviciilor publice în România şi la nivel european.

Putem spune că atât administraţia centrală, cât şi administraţia publică locală îşi realizează sarcinile prin servicii publice administrative pe care le înfiinţează pentru a satisface continuu şi în mod ritmic interesele generale, la nivel central, de către administraţia publică centrală şi la nivel local, în cadrul unităţii administrativ-teritoriale în care funcţionează, de către administraţia publică locală.

Într-un stat democratic principala activitate a administraţiei este aceea de a satisface interesul public, utilitatea publică (hrană, locuinţă, transport, cultură, sănătate, etc.), în mod dezinteresat, continuu şi ritmic prin serviciile oferite colectivităţii.

Serviciul public este acel organism administrativ înfiinţat prin lege sau pe baza legii, de către stat, judeţ, oraş sau comună pentru satisfacerea în mod continuu a unor interese specifice ale membrilor colectivităţii. Se consideră că doar administraţia poate satisface în mod corespunzător cerinţele publicului, activităţile serviciilor publice având, în general, un caracter obligatoriu. Aceste activităţi care satisfac interesele generale ale populaţiei din colectivitatea locală trebuie asigurate de autorităţile publice locale, în virtutea faptului că ele răspund faţă de cetăţenii care le-au desemnat tocmai pentru a le reprezenta interesele.

Prin înfiinţarea de servicii publice, administraţia trebuie să urmărească îndeplinirea intereselor generale ale populaţiei, un serviciu public fiind înfiinţat atunci când există o anumită nevoie din partea comunităţii locale.

Şi la nivel european, sistemele de asigurare a serviciilor publice variază de la ţară la ţară, în funcţie de tipul serviciului sau de mărimea comunităţii beneficiare. Noţiunea de servicii publice există în toate statele membre ale Uniunii Europene,

diferenţa care există între serviciile publice din ţările europene se regăseşte la nivel de execuţie şi de mijloace de gestiune a serviciilor respective.

Reglementarea juridică a serviciilor publice în documentele Uniunii Europene a cunoscut etape diferite de-a lungul timpului, acest lucru fiind reliefat pe larg în cadrul cursului.

O atenţie deosebită este acordată principiului subsidiarităţii. Prin descentralizare înţelegem delimitarea deciziei centrale de decizia locală, pe baza principiului subsidiarităţii.

Din punctul nostru de vedere, pentru respectarea subsidiarităţii regula trebuie să fie asigurarea funcţionării serviciilor publice la nivelul local care este cel mai apropiat de nevoile cetăţenilor, iar ca excepţie îndeplinirea sarcinilor trebuie să fie făcute autorităţile administraţiei publice de la nivel superior.

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE I
SERVICIILE PUBLICE. EVOLUŢIE ŞI PARTICULARITĂŢI

Cuprins

1.1. Introducere
1.2. Competenţele unităţii de învăţare
1.3. Conținutul unității de învățare
1.4. Înființarea serviciilor publice
1.5. Opinii doctrinare cu privire la serviciul public
1.6. Sensurile (componentele) noțiunii de serviciul public
1.7. Tendinţe actuale în definirea serviciului public
1.8. Clasificarea serviciilor publice
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

1.1. Introducere

Deoarece scopul administraţiei publice din orice ţară este de a fi în slujba cetăţenilor săi, putem considera că serviciul public reprezintă misiunea primordială a administraţiei publice, existând astfel posibilitatea, prin această activitate, de a satisface în mod corespunzător cerinţele populaţiei, activităţile serviciilor publice trebuind să respecte criterii de calitate şi utilitate. Această unitate de învățare propune spre analiză conceptul de ”serviciu public”, care a fost definit de-a lungul timpului din mai multe puncte de vedere, fiind folosit atât de managementul public, cât şi de dreptul administrativ.

1.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – definească noțiunea de serviciu public
C2 – prezinte diferențele care există între un serviciu public și un serviciu privat
C3 – cunoască cele două sensuri ale noțiunii de serviciu public
C4 – prezinte diferite criterii de clasificare ale serviciului public

1.3. Conținutul unității de învățare

1.4. Înființarea serviciilor publice
1.5. Opinii doctrinare cu privire la serviciul public
1.6. Sensurile (componentele) noțiunii de serviciul public
1.7. Tendinţe actuale în definirea serviciului public
1.8. Clasificarea serviciilor publice

Durata de parcurgere a unității de învățare este de 3 ore.

1.4. Înfiinţarea serviciilor publice

Provenit din cuvântul latin „servitium” şi desemnând acţiunea *de a servi*, *de a sluji* pe cineva, serviciul public este una dintre noţiunile de bază ale dreptului administrativ. Serviciul public reprezintă o activitate desfăşurată pe baza legii, la nivel general de către stat sau la nivel local de către o unitate administrativ-teritorială (judeţ, oraş sau comună), pentru satisfacerea unui interes general al membrilor colectivităţii.

Deoarece scopul administraţiei publice din orice ţară este de a fi în slujba cetăţenilor săi, putem considera că serviciul public reprezintă misiunea primordială a administraţiei publice, existând astfel posibilitatea, prin această activitate, de a satisface în mod corespunzător cerinţele populaţiei, activităţile serviciilor publice trebuind să respecte criterii de calitate şi utilitate. Aceste activităţi care satisfac interesele generale ale colectivităţii locale trebuie asigurate de autorităţile publice, în caz contrar ele răspunzând faţă de cetăţenii care le-au desemnat prin vot direct pentru a le reprezenta interesele. Prin înfiinţarea de servicii publice administraţia trebuie să urmărească îndeplinirea intereselor generale ale populaţiei, un serviciu public fiind înfiinţat atunci când există o anumită nevoie din partea comunităţii locale, aşa cum rezultă din reprezentarea schematică din figura de mai jos.

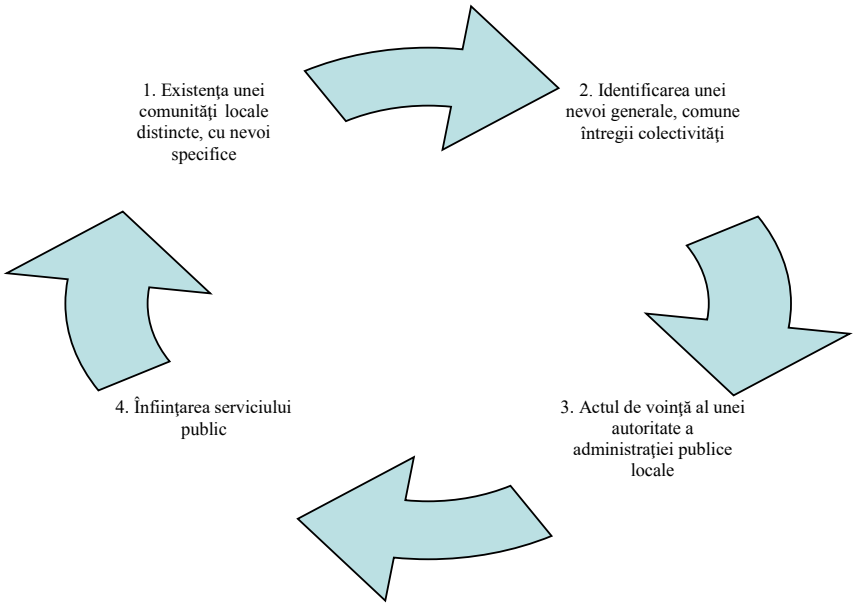


Fig. nr. 1. Apariţia unui serviciu public, ca urmare a existenţei unei nevoi generale din partea comunităţii locale

ATENȚIE! *În acest context, pentru a putea vorbi de apariţia unui serviciu public trebuie să existe în primul rând interesul general, comun al întregii colectivităţi şi de abia secundar trebuie să apară actul de voinţă al autorităţilor de a înfiinţa acel serviciu.*

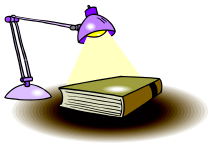
Această opinie este exprimată şi în literatura de specialitate. Elementul central al definirii serviciului public este reprezentat de satisfacerea interesul general, prin care se înţelege interesul membrilor societăţii.[1]

Serviciile publice trebuie să vizeze satisfacerea unei nevoi a populaţiei, care până în acel moment a fost ignorată sau nu a existat în rândul comunităţii, trebuind să fie oferite în urma unui dialog real cu cetăţenii vizaţi.[2]

TEME DE REFLECŢIE

1. Care consideraţi că este diferenţa dintre un serviciu public şi un serviciu oferit de un operator privat? Justificaţi răspunsul.

2. Credeţi că activitatea unui agent privat poate fi considerată ca fiind prestare de servicii publice?



1.5. Opinii doctrinare cu privire la serviciul public

Termenul de serviciu public a fost definit de-a lungul timpului din mai multe puncte de vedere, fiind folosit atât de managementul public, cât şi de dreptul administrativ. Noţiunea de serviciu public a apărut şi s-a dezvoltat datorită nevoilor în creştere ale societăţii omeneşti. Cu cât o comunitate devine mai dezvoltată din punct de vedere economic şi cu cât este mai accentuat progresul tehnic, cu atât cerinţa de servicii publice este mai mare. Numărul de servicii publice care poate fi oferit cetăţenilor este nelimitat, putând fi un indicator al gradului de dezvoltare al comunităţii.

Termenul de serviciu public a apărut pentru prima dată în doctrina juridică franceză, în prima ediţie a Tratatului de drept administrativ, apărut sub redacţia profesorului Maurice Haurion (1892). De la naşterea sa, termenul de „serviciu public”

[1] Adlung, R., (2006), *Public Services and the Gats*, Journal of Internaţional Economic Law, Vol. 9, No. 2, p.455

[2] Hinţea, C. E., Ghiolţan, C., (2000), *Management public*, Cluj-Napoca, p.56

a putut fi întâlnit sub diverse aspecte, cum ar fi de exemplu „interes public", „utilitate publică", „interes general".

În perioada interbelică, Anibal Teodorescu preciza că „funcţia executivă a statului se exercită prin servicii publice, acestea fiind înfiinţate şi organizate de către stat sau subîmpărţirile sale administrative pentru îndeplinirea atribuţiilor lor executive"[3].

În tradiţia franceză, serviciul public constă la fiecare nivel (local, regional, naţional) în îmbinarea a următoarelor aspecte:

- garantarea dreptului individual al fiecărui individ de a avea acces la toate serviciile publice esenţiale pentru satisfacerea nevoilor sale, ca o garanţie a exerciţiului drepturilor fundamentale ale persoanei;

- exprimarea interesului general al colectivităţii, pentru asigurarea coeziunii sociale şi teritoriale (egalitatea dreptului de acces la servicii publice, dreptul la servicii de calitate, la căutarea costului celui mai mic, la alinierea geografică a tarifelor, la mutabilitatea sau accesibilitatea serviciului);

- un mijloc esenţial al puterii publice de a regulariza piaţa, de a conduce politici publice (de exemplu politica energetică, securitatea aprovizionării, protecţia mediului etc.),

- modul prin care puterea publică se implică activ în dezvoltarea economică şi socială (locuri de muncă, participarea la dezvoltarea locală etc.).

Jean Rivero[4] atribuie noţiunii de serviciu public trei accepţiuni:

- în sens material sau funcţional, serviciul public se referă la o activitate de interes general pe care administraţia este chemată să o desfăşoare;

- în sens organic, serviciul public desemnează un ansamblu de agenţi şi de mijloace pe care o persoană de drept public le utilizează pentru îndeplinirea unei sarcini;

- a treia accepţiune atribuie o activitate ce reprezintă un serviciu public unui anumit regim juridic, derogatoriu de la dreptul comun.

În opinia lui *Anton Parlagi şi Cristian Iftimoaie*, la care achiesăm, pentru a putea vorbi de serviciu public trebuie să existe în primul rând un interes general, iar în

[3] Teodorescu, A., (1929), *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Instituţul de Arte Grafice „Eminescu" S.A., Bucureşti, p.256

[4] Rivero, J., (2000), *Droit administrative*, Editura Dalloz, Paris, p.553

al doilea rând asupra activităţii de prestări de servicii publice trebuie să existe un control al administraţiei, serviciul public fiind o activitate de interes general încredinţată unei persoane publice[5].

Philip Kotler defineşte serviciul ca fiind „o activitate sau un avantaj, în esenţă intangibil pe care o parte îl poate oferi altei părţi şi care nu are drept rezultat transferul proprietăţii asupra vreunui lucru. Producerea sa poate fi sau nu legată de un bun material”.[6]

Codul administrativ, în art. 5 lit kk, defineşte serviciul public ca fiind activitatea sau ansamblul de activităţi organizate de o autoritate a administraţiei publice ori de o instituţie publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat şi continuu**.**

1.6. Sensurile (componentele) noţiunii de serviciul public

Examinând literatura de specialitate[7], reţinem că, în încercarea de a defini noţiunea de serviciu public, s-au conturat două sensuri**:**

- un sens material sau funcţional şi

- un sens formal sau organizatoric.

Din punct de vedere al ***componentei materiale***, serviciul public prevede o activitate de interes general, ce îmbracă multiple forme în funcţie de natura cerinţelor sociale.

Scoţând în evidenţă conţinutul material al serviciului public, *Antonie Iorgovan*, defineşte serviciul public ca fiind forma acţiunii administrative prin care o persoană publică îşi asumă satisfacerea unei nevoi de interes general, serviciul public fiind „mijlocul prin care administraţia îşi exercită activitatea”[8].

Rodica Narcisa Petrescu susţine că ne aflăm în prezenţa unui serviciu public dacă sunt îndeplinite următoarele condiţii:

„- o activitate de interes general sau public este desfăşurată de o autoritate a administraţiei publice sau o persoană juridică publică organizată de aceasta;

---

[5] Parlagi, A. P., Iftimoaie, C., (2001), *Servicii publice locale*, Editura Economică, Bucureşti, p.10

[6] Kotler, P., (2000), *Managementul marketingului*, Editura Teora, Bucureşti, p 576.

[7] Bedrule, Grigoruţă, M. V., (2008), *Managementul serviciilor publice*, Editura Tehnopress, Iaşi, pp. 26-27

[8] Iorgovan, A., (2005), *Tratat de drept administrativ*, vol I, II, ediţia 4, Editura All Beck, Bucureşti, p.61

- dacă o persoană juridică privată este autorizată de administraţia publică să presteze anumite activităţi de interes general”[9].

După cum se poate observa, acest tip de definiţie încearcă să îmbine concepţiile unor autori interbelici români, respectiv *P. Negulescu şi A. Teodorescu*, dar şi a autorilor francezi. Profesorul *Erast Diti Tarangul* definea serviciul public ca fiind „orice activitate a autorităţilor publice pentru satisfacerea unei nevoi de interes general care este atât de importantă încât trebuie să funcţioneze în mod regulat şi continuu”. El susţinea că accentul trebuie să cadă pe activitate şi a criticat acele opinii care susţineau că prin serviciu public se înţelege nu numai activitatea, dar şi organul prin care se exercită această activitate.[10]

În ceea ce priveşte ***componenta formal-organizatorică*,** considerăm că aceasta este strâns legată de componenta materială, pentru că nu poate fi conceput un serviciu public fără ansamblul de agenţi şi de mijloace materiale, cu ajutorul cărora să-şi îndeplinească aceste obligaţii.

Paul Negulescu accentuează caracterul formal al serviciului public, definindu-l ca fiind un „organism administrativ creat de stat, judeţ sau comună, cu o competenţă şi puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administraţiei publice creatoare, pus la dispoziţiunea publicului pentru a satisface în mod regulat şi continuu o nevoie cu caracter general, căreia iniţiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacţie incompletă şi intermitentă”.[11]

ATENȚIE! *Nu de puţine ori accepţiunea materială şi cea organică a noţiunii de serviciu public coincid, drept pentru care o activitate de interes general, gestionată de administraţia publică este considerată întotdeauna serviciu public*[12].

[9] Petrescu, R. N., (1994), *Drept administrativ*, vol. I, Editura Cordial Lex, Cluj – Napoca, p.13-14

[10] Dâmbu A., (2002), Aspecte privind noţiunea serviciului public în context actual, Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(8), 2002, p. 53

[11] Prisăcaru, V. I, (2002), *Tratat de drept administrativ român*, ediţia 3, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.123

[12] Plumb, I., (2000), *Managementul serviciilor publice*, Editura ASE, Bucureşti, p.32

TEMĂ DE LUCRU

1. Alegeţi un serviciu public şi precizaţi la ce se referă cele două componente ale sale (materială şi organizatorică).

1.7. Tendinţe actuale în definirea serviciului public

Din investigarea doctrinei româneşti, reţinem teza potrivit căreia administraţia reprezintă totalitatea serviciilor publice, iar serviciul public constituie mijlocul prin care administraţia îşi exercită activitatea. Relevantă în acest context este definiţia atribuită serviciului public de *Mircea Preda*[13] care consideră serviciul public ca fiind „o structură organizatorică înfiinţată prin lege sau pe baza acesteia, de către stat, judeţ, municipiu, oraş şi comună, ori de către particulari, dotată cu atribuţii (puteri), încadrate cu personal de specialitate (funcţionari publici) care exercită aceste atribuţii, înzestrată cu mijloace materiale şi băneşti în scopul satisfacerii, în mod continuu şi permanent, a unor interese comune unei colectivităţi". *Ioan Alexandru* defineşte serviciul public ca fiind „acea organizaţie de stat sau a colectivităţilor locale, înfiinţată de autorităţile competente, cu scopul de a asigura satisfacerea unor cerinţe ale membrilor societăţii, în regim de drept administrativ sau civil, în procesul de executare a legii"[14].

Aceleaşi opinii în legătura cu conceptul de serviciu public întâlnim şi la *M. V. Bedrule-Grigoruţă şi V.A. Munteanu*. Abordarea managerială a serviciilor publice s-a dovedit ca fiind o condiţie esenţială pentru satisfacerea interesului public, asigurând o analiză a metodelor de conducere, coordonare şi control a acestora şi contribuind la cunoaşterea situaţiei reale a fiecărui serviciu public.

[13] Preda, M., (2007), *Drept administrativ, Partea generală*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.73

[14] Alexandru, I., (2007), *Administraţie publică*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.291

DEFINIŢIE

În lumina celor prezentate mai sus, putem afirma că *serviciul public reprezintă o activitate desfăşurată sau autorizată de o autoritate administrativă, prin care se urmăreşte satisfacerea unor cerinţe ale membrilor comunităţii.*

Remarcăm faptul că, aşa cum s-a specificat în literatura de specialitate[15], dar şi în legislaţie[16], serviciul public este o activitate organizată sau autorizată de autorităţile publice competente.

Serviciul public reprezintă în primul rând o activitate. Însă, aşa după cum am precizat, nu orice activitate întreprinsă pentru satisfacerea unor necesităţi ale populaţiei reprezintă o activitate de prestare a serviciilor publice, ci doar acele activităţi care conduc la satisfacerea unor nevoi sociale apreciate de puterea publică ca fiind de interes public. Astfel, activitatea unei entităţi din mediul privat, chiar dacă ar satisface un interes general, nu poate fi considerată ca fiind serviciu public, deoarece chiar dacă s-ar urmări satisfacerea unui interes general, aceasta se face în primul rând pentru obţinerea unui profit.

ATENŢIE! Trebuie făcută precizarea că nu este suficientă existenţa interesului unei persoane sau unui grup restrâns de persoane pentru apariţia unui serviciu public, fiind nevoie de interesele unei colectivităţi pentru anumite cerinţe[17]. În acest context, pentru apariţia unui serviciu public avem nevoie în primul rând de interesul general şi apoi de un act de voinţă a autorităţii legiuitoare.[18] De regulă, nevoile unui segment restrâns de populaţie sunt satisfăcute de mediul privat.

TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Interesul unui grup restrâns de persoane poate determina apariţia unui serviciu publiv? Motivaţi răspunsul.

[15] Iorgovan, A., (2006) Noua lege a contenciosului administrative, Editura Kulluszs, Bucureşti, p. 150

[16] Legea contenciosului administrativ 554/2004 defineşte în art. 2 alin 1, lit m), serviciu public ca fiind o activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public

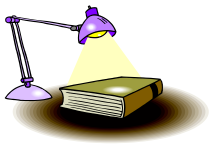
[17] Petrescu, I., Muscalu, E., (2003), *Tratat de management public*, Editura Universităţii Lucian Blaga, Sibiu, p.104

[18] Manda, C., (2004), *Ştiinţa administraţiei*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.100

Statul satisface interesele generale ale societăţii de cele mai multe ori fără realizarea unui profit, ci chiar suportând pierderi. De exemplu, cheltuielile pe care administraţia publică le suportă prin serviciile publice de învăţământ sau de ocrotire a sănătăţii, sunt suportate de regulă de bugetele administraţiilor publice în competenţa cărora se află aceste instituţii publice.

Chiar dacă, pentru unele servicii sunt percepute taxe, acestea au o valoare nesemnificativă pentru acoperirea cheltuielilor totale pentru acest serviciu. Pentru prestarea acestor servicii garantate de stat cheltuielile sunt suportate de bugetul naţional sau de bugetele locale. Există însă, în prezent, multe nevoi sociale care nu sunt satisfăcute cu ajutorul serviciilor publice. Necesitatea înfiinţării unui serviciu public este justificată de existenţa unei nevoi generale, comune întregii colectivităţi umane sau unei anumite colectivităţi.

Pentru a concluziona, putem spune că atunci când se constată existenţa unei nevoi ca fiind un fenomen general, recunoscut la nivelul întregii societăţi, este necesară organizarea unui serviciu public care să răspundă cerinţelor realităţii sociale.



1.8. Clasificarea serviciilor publice

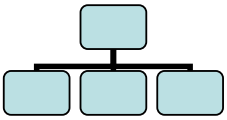
Înainte de a analiza clasificarea serviciilor publice se impune a realiza deosebirea dintre serviciile prestate de o autoritate publică şi serviciile prestate de un agent privat. Spre deosebire de serviciile private, care au ca scop profitabilitatea şi se adresează de regulă unui grup restrâns de beneficiari, serviciile publice urmăresc satisfacerea interesului general al colectivităţii, fiind prestate pe o zonă mai mare sau chiar pe întregul teritoriul ţării.

Realitatea contemporană obligă statul, prin unităţile administrativ-teritoriale competente, să presteze către populaţie un număr din ce în ce mai mare de servicii, existând astăzi o diversitate a organizării şi funcţionării serviciilor publice.

Clasificarea serviciilor este importantă deoarece ne permite o comparare a serviciilor în cadrul sistemelor administrative din diferite ţări, precum şi o reflectare asupra implicaţiilor măsurilor de politică, economică şi administrativă a lor.

ATENŢIE! Trebuie făcută precizarea că uneori, în funcţie de specificitatea serviciului şi de nevoia generală a colectivităţii un serviciu public poate trece de la o categoria la alta, în cadrul aceluiaşi criteriu. Un anumit serviciu poate fi facultativ pentru o anumită localitate, dar în alta el poate avea o importanţă fundamentală: de exemplu serviciul de alimentare cu apă potabilă este fundamental pentru locuitorii unui oraş, dar nu are acelaşi caracter într-o zonă rurală unde locuitorii au fântâni, ei nefiind dispuşi să plătească pentru acest serviciu.

Cu cât comunitatea este mai dezvoltată cu atât prestarea anumitor servicii publice devine mai necesară, ele transformându-se în servicii vitale, fundamentale.



În literatura de specialitate au fost formulate criterii extrem de variate de clasificare, problema tipologiei serviciilor publice nefiind încă pe deplin clarificată, existând, în opinia specialiştilor (Antonie Iorgovan, Valentin Prisăcaru, C. Manda, V.A. Munteanu [19]) multiple criterii de clasificare. Prezentăm, în cele ce urmează, o parte din criteriile de distincţie a serviciilor publice.

A. După natura serviciilor publice se disting:

– **Servicii publice administrative (S.P.A.)** (ex. servicii publice judiciare, de legiferare, de administrare a domeniului public, serviciile de protecţie socială şi sanitară, cele cu scop educativ şi cultural, precum şi cele de menţinere a ordinii publice (poliţia comunitară, serviciile publice de evidenţă a persoanei sau de eliberarea altor acte necesare persoanei). Aceste servicii sunt prestate în mod direct de către stat prin instituţiile sale şi sunt finanţate de la bugetul central sau local.

– **Servicii publice industriale şi comerciale (S.P.I.C)** (ex. serviciile de transport feroviar, de transport urban sau metrou , exploatarea liniilor de tramvai sau autobus, serviciile de transport în comun, de salubrizare a localităţilor sau serviciile de întreţinere a străzilor şi parcurilor).

Serviciile au ca obiect activităţile cu caracter industrial şi comercial prestate public, administrarea lor realizându-se în gestiune delegată, pe cale contractuală.

[19] Iorgovan, A., Manda, C., Manda, Cezar C., (2008), *Dreptul colectivităţilor locale,* Editura universul juridic, Bucureşti, p. 463-464, Munteanu, V.A., (2003), *Management public local*, Editura TipoMoldova, Iaşi, p. 198-206, Prisăcaru, V., op. cit., p. 215-226

După modul de finanţare, aceste servicii sunt acoperite din taxele plătite de beneficiari.

Ambele tipuri de activităţi se referă la serviciile prestate de către autorităţile administraţiei publice (şi o parte din activităţile industriale şi comerciale au fost preluate în sistem public, ca de exemplu transportul feroviar, distribuţia de gaz, electricitate).

B. Din punct de vedere al importanţei sociale deosebim:

– **servicii publice vitale, fundamentale** (alimentarea cu apă, canalizarea, distribuţia de energie electrică, termoficarea, servicii de evidenţă a persoanelor) ;

– **servicii publice curente**, care sunt organizate şi prestate în mod curent pentru colectivitatea umană, cum ar fi: cultură, învăţământ etc.;

– **servicii publice fortuite**, care sunt organizate în situaţii de excepţie, precum: stare de urgenţă, calamităţi naturale etc. ;

– **servicii publice facultative** (amenajare parcuri şi locuri de distracţii, centre de informare etc.) ;

C. După forma de organizare sau agentul prestator întâlnim:

– **servicii publice care funcţionează sub formă de organe ale administraţiei publice**

Această categorie de servicii este asigurată la nivel central de către serviciile publice deconcentrate (direcţiile judeţene de sănătate publică, Inspectorate etc.), iar la nivel local de către compartimentele de specialitate din cadrul autorităţilor publice locale (departamente, birouri, servicii, direcţii etc). Acestea îşi desfăşoară activitatea, de regulă, în mod gratuit şi din oficiu cu personal de specialitate, în mod continuu şi ritmic şi adoptă sau emit acte administrative.

– **servicii publice care funcţionează sub formă de instituii publice** (ex: Societatea Naţională de Radio şi Societatea Naţională de Televiziune, servicii de învăţământ, sănătate). Instituţiile publice îşi desfăşoară activitatea, de regulă, în mod gratuit, având buget propriu, diferit de bugetul colectivităţii pentru care lucrează instituţia. Unele dintre ele pot emite acte administrative (ex: diplome de absolvire, certificate medicale).

– **servicii publice care funcţionează sub formă de regii autonome, societăţi şi companii naţionale de interes public**

Se înfiinţează prin hotărâri ale guvernului (servicii publice prestate de la nivel central) sau ale consiliilor judeţene şi locale (servicii publice prestate la nivel local). Îşi desfăşoară activitatea la cerere, contra cost, de regulă printr-o gestiune delegată. Domeniul în care sunt înfiinţate poate fi întreţinerea drumurilor, servicii de apă şi canalizare, asigurarea transportului public local etc.

– **servicii publice care funcţionează sub formă de asociaţii şi fundaţii** (de regulă servicii care funcţionează în domeniul protecţiei sociale, a culturii. Acestea sunt persoane juridice de drept privat, fără scop patrimonial).

D. După obiectul lor de activitate avem:[20]

– servicii publice care au ca obiect păstrarea ordinii publice şi apărarea ţării;

– servicii publice care au ca obiect activităţile financiare şi fiscale;

– servicii publice care au ca obiect învăţământul şi cercetarea;

– servicii publice care au ca obiect asigurarea socială şi sănătatea colectivităţii;

– servicii publice care au ca obiect satisfacerea intereselor de artă şi cultură;

– servicii publice care au ca obiect satisfacerea intereselor economice;

E. Din punct de vedere al gradului de extensie (cuprindere) sunt:

– **servicii de importanţă naţională**, sunt serviciile prestate la nivelul întregului teritoriu (serviciul de apărare, de diplomaţie, serviciul de legiferare, justiţia) ;

– **servicii publice regionale sau interjudeţene**, organizate la nivel de regiune, între două sau mai multe judeţe

– servicii publice intercomunale, prestate în cadrul aceluiaşi judeţ, dar la nivelul a două sau mai multe localităţi;

– servicii locale, organizate la scara colectivităţilor teritoriale judeţene, municipale;

F. După localizarea geografică identificăm:

– servicii publice interne, prestate pe teritoriul unui stat;

[20] Prisăcaru, V., op. cit., p. 215

– **servicii publice externe**, a căror prestaţie se extinde în afara frontierelor unui stat;

G. Din punct de vedere al delegării serviciile publice pot fi:

– **servicii publice cu caracter exclusiv administrativ**, prestate în gestiune directă, pe care autorităţile publice nu le pot încredinţa altor persoane (protecţia civilă, autoritatea tutelară, starea civilă, autorizarea construcţiilor sau licenţierea transportului);

Gestionarea în regie directă a unui serviciu public constă în preluarea gestionării funcţionării acestuia de către persoana publică ce l-a creat, cu propriile sale mijloace materiale, umane sau financiare.

– **servicii publice care pot fi delegate altor persoane** (salubritatea, iluminatul stradal, deratizarea, ecarisajul). Persoana publică ce a creat serviciul public poate hotărî să nu asigure ea însăşi executarea acestuia, ci să-l încredinţeze unei persoane private (sau publice) liber aleasă (concesionarul).

H. În practica internaţională în funcţie de natura lor, modul de folosire, procesul tehnologic, organizare şi finanţare, serviciile şi bunurile sunt clasificate în conformitate cu Clasificarea Activităţilor din Economia Naţională (CAEN).

Fiecare din aceste categorii cuprinde mai multe diviziuni, împărţite pe grupe şi clase. (De exemplu: D Producţia şi furnizarea de energie electrică şi termică, gaze, apă caldă şi aer condiţionat, E Distribuţia apei; salubritate, gestionarea deşeurilor, activităţi de decontaminare, N Activităţi de servicii administrative şi activităţi de servicii suport, O Administraţie publică şi apărare; asigurări sociale din sistemul public, P Învăţământ Q Sănătate şi asistenţă socială, R Activităţi de spectacole, culturale şi recreative, S Alte activităţi de servicii)

I. În funcţie de conţinutul activităţii serviciile publice pot fi (art. 581 Cod administrativ):

- **Serviciile de interes economic general**, care reprezintă activităţile economice care sunt desfăşurate în vederea satisfacerii unei/unor nevoi de interes public, pe care piaţa nu le-ar asigura sau le-ar asigura în alte condiţii, în ceea ce priveşte calitatea, siguranţa, accesibilitatea, tratamentul egal sau accesul universal, fără intervenţie publică, pentru care autorităţile administraţiei publice stabilesc obligaţii specifice de serviciu public;

- **Serviciile non-economice de interes general,** care reprezintă activităţile care nu au caracter economic şi sunt desfăşurate în vederea satisfacerii unei/unor nevoi de interes public direct de către o autoritate a administraţiei publice sau de către organismele prestatoare de servicii publice sub monitorizarea şi controlul acesteia sau mandatate de aceasta.

TEMĂ DE LUCRU

1. Alegeţi trei servicii publice şi încercaţi să le clasificaţi după criteriile enunţate mai sus.

REZUMAT

Termenul de serviciu public a fost definit de-a lungul timpului din mai multe puncte de vedere, fiind folosit atât de managementul public, cât şi de dreptul administrativ.

Serviciul public reprezintă o activitate desfăşurată sau autorizată de o autoritate administrativă, prin care se urmăreşte satisfacerea unor cerinţe ale membrilor comunităţii. Pentru a putea vorbi de apariţia unui serviciu public trebuie să existe în primul rând interesul general, comun al întregii colectivităţi şi de abia secundar trebuie să apară actul de voinţă al autorităţilor de a înfiinţa acel serviciu.

În literatura de specialitate au fost formulate criterii extrem de variate de clasificare, problema tipologiei serviciilor publice nefiind încă pe deplin clarificată, existând, în opinia specialiştilor (Antonie Iorgovan, Valentin Prisăcaru, C. Manda, V.A. Munteanu) multiple criterii de clasificare.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. Prin serviciu public se înţelege:

a) un ansamblu de agenţi şi mijloace, pe care o persoană publică sau un agent privat autorizat de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public;

b) o activitate de interes general, realizată de administraţie, care are ca misiune satisfacerea unui interes general;

c) un organ al administraţiei publice centrale sau locale având misiunea de a evalua necesităţile autorităţilor administrative;

2. Care dintre următoarele enunţuri sunt adevărate:

a) serviciul public este orice activitate a autorităţilor publice pentru satisfacerea unei nevoi de interes general, care este atât de importantă încât

trebuie să funcţioneze în mod regulat şi continuu.
b) organizarea şi conducerea serviciilor publice au la bază principiile care se găsesc în organizarea activităţii particulare.
c) serviciile publice au fiecare câte o specialitate, conform nevoii sau interesului respectiv, ele neputând îndeplini, în acelaşi timp, şi alte activităţi în afara celor determinate de lege.
d) serviciul public poate fi definit ca fiind acea organizaţie de stat sau a colectivităţii locale, înfiinţată de autorităţile competente, cu scopul de a asigura satisfacerea unor cerinţe ale membrilor societăţii, în regim de drept administrativ sau civil, în procesul de executarea a legii.

3. Definiţia dată serviciului public de activitate desfăşurată de autorităţile publice în vederea satisfacerii intereselor generale comportă două componente:
a) o componentă gestionară;
b) o componentă formal-organizatorică;
c) o componentă autonomă;
d) o componentă materială;

4. În sens material, serviciul public:
a) este un regim juridic administrativ, derogatoriu de la dreptul comun;
b) desemnează un ansamblu de agenţi şi de mijloace pe care o persoană de drept public le utilizează pentru îndeplinirea unei sarcini;
c) se referă la o activitate de interes general pe care administraţia este chemată să o desfăşoare;

5. Serviciile publice se împart în naţionale şi locale după următorul criteriu:
a) după modul de organizare;
b) după modul de cooperare la satisfacerea interesului public;
c) după importanţa socială;
d) după modul de finanţare;
e) după nivelul de realizare;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp.7-15, 29-35
2. Dragoş Dincă, Servicii publice şi dezvoltare locală, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2008, pp. 5-27
3. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 22-28
4. Nicoleta Miulescu, Servicii publice locale, Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp.36-37
5. Iordan Nicola, Managementul serviciilor publice locale, Editura CH Beck, Bucureşti, 2010, pp. 67-69, 73-77
6. Oliviu Puie, Serviciile de utilitate publică, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp.15-21

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE II
LATURA INSTITUŢIONALĂ ŞI NORMATIVĂ PRIVIND SERVICIILE PUBLICE

Cuprins

2.1. Introducere
2.2. Competenţele unităţii de învăţare
2.3. Conținutul unității de învățare
2.4. Evoluţia reglementărilor legislative privind serviciile publice
2.5. Cadrul instituţional al procesului de descentralizare a serviciilor publice
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

2.1. Introducere

Prin conținutul său, această unitate de învățare prezintă principalele acte normative privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice. De asemenea, este enumerată o evoluţie a reglementărilor legislative privind descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice.

2.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – cunoască evoluţia reglementărilor legislative privind descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice
C2 – cunoască principalele actele normative privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice
C3 – enumere legile specifice pentru fiecare serviciu public în parte
C4 – analizeze cadrul instituţional al procesului de descentralizare a serviciilor publice

2.3. Conținutul unității de învățare

2.4. Evoluţia reglementărilor legislative privind serviciile publice
2.5. Cadrul instituţional al procesului de descentralizare a serviciilor publice
2.6. Necesitatea reformulării cadrului legislativ

Durata de parcurgere a unităţii de învăţare este de 3 ore.

2.4. Evoluţia reglementărilor legislative privind serviciile publice

După ce, în anul 1991, sistemul administrativ din România era caracterizat de o existenţă a centralizării în toate structurile administrative şi de o lipsă de comunicaţie la nivelul cetăţeanului, o dată cu adoptarea Constituţiei României a început un proces de modernizare a serviciilor publice, cu accent pe descentralizare şi deconcentrare, procese ce implică delegarea de noi competenţe şi responsabilităţi la nivelul administraţiei publice locale. Alături de principiul autonomiei locale, principiul descentralizării serviciilor publice a fost consacrat, pentru prima dată, în art. 119 din Constituţia României din 1991.

Din păcate însă, ca şi în cazul altor ţări central şi est europene, în România reforma administrativă a însemnat la început doar adoptarea exclusivă a unor legi şi reglementări. Legea a devenit astfel unicul instrument de schimbare administrativă, iar „condiţiile de aplicare ale legii au fost tratate cu indiferenţă, ceea ce a stimulat păstrarea şi întărirea unor structuri birocratice conturate în vechiul regim, nepregătite să funcţioneze în condiţii de eficienţă ale unei pieţe deschise”[21].

Evoluția cadrului normativ

Cadrul normativ care reglementează servicii publice, funcţionarea lor la nivel local prin aplicarea descentralizării şi deconcentrării în administraţia publică din România este alcătuit din prevederile constituţionale şi dintr-un mare număr de acte normative, politicile de descentralizare şi de deconcentrare începând prin elaborarea şi adoptarea unor legi care să stea la baza unei bune funcţionări a sistemului de transferare a resurselor (descentralizare financiară), dar şi a responsabilităţilor clare, de la nivelul central la autorităţile locale (descentralizare şi deconcentrare administrativă).

Constituţia adoptată în 1991 a fost primul act legislativ al României post comuniste care a recunoscut „autorităţile comunale şi orăşeneşti” ca funcţionând „pe baza principiului descentralizării”. Aceasta prevedea în art. 119 că „Administraţia

[21]Alexandru, I., (2007), *Administraţie publică*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.180

publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice", iar articolul 122 alin. (2) statua că prefectul conduce „serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unităţile administrativ-teritoriale". În aceste sintagme noţiunea de descentralizare este folosită în mod impropriu, conceptul de descentralizare referindu-se la autonomia administrativă, constând în dreptul autorităţilor publice locale de a satisface pe plan local interesele generale ale locuitorilor dintr-o unitate administrativ-teritorială.

Noile reglementări apărute ulterior în cadrul efortului de reformare a sistemului administrativ românesc şi implicit a funcţionării serviciilor publice sunt acte ce au adus un aport pozitiv procesului de descentralizare:

- Legea administraţiei publice locale nr. 69 din 1991, republicată în 1996 şi modificată prin Legea 215 din 2001, republicată în 2007, cu modificările ulterioare;
- Legea privind salarizarea personalului bugetar şi a demnitarilor;
- Legea 189 din 1998 privind finanţele publice locale, care a însemnat un pas înainte din punct de vedere al iniţierii autonomiei financiare a colectivităţilor locale;
- Statutul funcţionarului public[22].

Noua constituţie democratică (ca urmare a revizuirii Constituţiei prin Legea nr. 429/2003[23]) a fixat ca valori de bază concepte precum descentralizarea şi autonomia locală. Noţiunea de serviciu public o întâlnim în textul art. 120 care consacră principiile fundamentale de organizare şi funcţionare ale administraţiei publice. Teza unei administraţii profesionalizate, capabilă să ofere servicii performante cetăţenilor săi, lipsită de orice ingerinţe politice a fost prezentă în toate programele partidelor politice din acea perioadă.

În atare context, a doua secţiune a capitolului V al Titlului III din Constituţia României este consacrată administraţiei publice locale, care este fundamentată pe principiile descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice.

---

[22] Legea nr.188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 600 din 8 decembrie 1999, republicată în 29.05.2007 în Monitorul Oficial, Partea I nr. 365 din 29/05/2007, cu modificările ulterioare

[23] Constituţia României din 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 767/31.10.2003

Putem constata că, pentru prima dată, Constituţia din 2003, prin articolul 120, a înlocuit sintagma „descentralizarea serviciilor publice" cu „deconcentrarea serviciilor publice".[24] Articolul 120 prevede că cele trei principii pe baza cărora funcţionează administraţia publică locală sunt descentralizarea, autonomia locală şi deconcentrarea serviciilor publice.

Fără a determina în detaliu conţinutul principiilor descentralizării şi deconcentrării, prin articolele 121-123, Constituţia României recunoaşte dubla accepţiune a unităţilor administrativ-teritoriale, pe de o parte comuna, oraşul şi judeţul sunt unităţi teritoriale ale statului, delimitate prin lege, în care funcţionează serviciile deconcentrate ale administraţiei centrale, iar, pe de altă parte, recunoaştere ca entităţi teritoriale distincte comunele, oraşele, municipiile, care reprezintă primul nivel al realizării autonomiei locale.[25]

Prevederile constituţionale privind descentralizarea, autonomia locală şi deconcentrarea au fost dezvoltate ulterior prin **Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001** republicată în 2007[26] privind administraţia publică locală, care detalia principiile constituţionale, precizând că autonomia locală este administrativă şi financiară, ea priveşte organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, reprezentând, totodată, dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a gestiona, în nume propriu şi sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă.[27]

Legea nr. 215 din 2001 preciza în art. 2 alin. (1) că administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează în temeiul principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale, legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit.

---

[24] Fuerea, A., (2003), *Revizuirea Constituţiei României din perspectiva integrării în Uniunea Europeană şi a aderării la Tratatul Atlanticului de Nord*, în Revista Curierul Judiciar nr. 4/2003, p.5

[25] Manda, C., (2004), *Ştiinţa administraţiei*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.148

[26] Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată în Monitorul Oficial nr. 123 din 20 februarie 2007, modificată prin Legea nr. 35/2008 publicată în Monitorul Oficial nr. 196 din 13/03/2008

[27] Bilouseac, I., (2005), *Descentralizarea – componentă importantă a reformei administrativ-teritoriale din România*, Economia Românească – prezent şi perspective, vol. III, Suceava, p.448

Nici în următoarele acte normative legiuitorul nu a stipulat însă clar cadrul juridic privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice. Următoarele acte normative, care au reglementat aspecte ale funcţionării serviciilor publice, prin implicarea proceselor de descentralizare şi deconcentrare, au fost:

- HG 699/2004 privind Strategia actualizată a Guvernului României privind accelerarea reformei în administraţia publică, 2004-2006.

- Legea cadru privind descentralizarea – 339/2004[28] (în prezent abrogată). Această lege are meritul de a stabili cadrul instituţional general pentru problemele de principiu care privesc descentralizarea;

- HG 2201/2004 privind funcţionarea şi atribuţiile Comitetului tehnic interministerial şi a grupurilor de lucru organizate în conformitate cu dispoziţiile Legii-cadru a descentralizării nr. 339/2004;

- Legea 340/2004 privind instituţia prefectului, cu modificările ulterioare[29], abrogată. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local şi conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

Un nou pachet de legi privind sectoare importante de dezvoltare precum organizarea administraţiei, amenajarea teritoriului şi urbanismului, finanţele, impozitele, serviciile de sănătate, asistenţă socială, educaţie etc. au fost pus în aplicare, reglementând în prezent atât forma de descentralizare politică a unor servicii publice, cât şi forma de descentralizare teritorială şi administrativă prin instituţia prefectului[30]. Din acest pachet mai fac parte legea finanţelor publice locale, legea privind modificarea statutului funcţionarilor publici, legea revizuită a administraţiei publice locale, precum şi noul statut al prefecţilor, prin care aceştia au devenit înalţi funcţionari publici[31].

Acest pachet, care pune bazele celei mai ample reforme administrative realizate vreodată în România, a fost supus unei dezbateri publice, derulată pe parcursul unui întreg an şi în care au fost implicaţi toţi actorii administraţiei publice.

---

[28] Legea 339/2004 a descentralizării, publicată în Monitorul Oficial nr. 668 din 26 iulie 2004 – în prezent abrogată

[29] Legea privind prefectul şi instituţia prefectului nr. 340/12.07.2004 publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 1142/2005, republicată la data de 24/03/2008

[30] Profiroiu, A., Profiroiu, *M.,* (2006), *Consideraţii privind procesul de descentralizare în România*, Revista Administraţie şi Management Public, nr.7/2006, p. 32

[31] Bilouseac, I., (2004), *Cadrul legal al statutului funcţionarului public în România*, Revista Legea şi Viaţa, Chişinău, Moldova, p.54

Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006[32] împreună cu **Normele metodologice de aplicare**[33] (abrogate prin Codul administrativ) au reglementat principiile fundamentale şi regulile generale, precum şi cadrul instituţional pentru desfăşurarea procesului de descentralizare administrativă şi financiară a serviciilor publice în România, prin transferul de autoritate şi responsabilitate administrativă şi financiară, de la nivel central la nivel local.

În sensul acestei legi, prin descentralizare se înţelegea transferul de competenţă administrativă şi financiară de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice locale.

În cadrul reuniunii *Consiliului Interministerial pentru Administraţie şi Funcţie Publică, Descentralizare, Comunităţi Locale* au fost prezentate aspectele principale reglementate prin Legea cadru nr. 195/2006 a descentralizării, subliniindu-se rolul de coordonare ce revine Ministerului Administraţiei şi Internelor (denumirea din anul 2006) în procesul de descentralizare, precum şi al ministerelor implicate în continuarea acestui proces.

Prezentăm în continuare care sunt principalele acte normative care au reglementat domeniul studiat, precum şi modificările şi completările intervenite ulterior.

Tabel nr. 1 Evoluţia reglementărilor legislative privind descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice până la apariţia Codului administrativ

Acte normative adoptate	Modificări ale actelor normative
Legea cadru a descentralizării nr. 339/2004	Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006 Anexa la O.G. 105/2009 cuprinzând lista serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului
Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului	Legea nr. 340/2004 privind instituţia prefectului, republicată în 2008
Constituţia României din 1991	Constituţia României din 2003
Legea administraţiei publice locale nr.69/1991	Legea administraţiei publice locale nr.215/2001, republicată în 2008

Sursa: Adaptat după Lucica Matei, *Românian Public Management Reform*, vol I, Ed Economică Bucureşti, 2009, p.53

[32] Legea 195/2006 a descentralizării, din 22 mai, publicată în Monitorul Oficial nr. 453, 25/05/2006, abrogată

[33] Norma metodologică de aplicare a Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 132 din 20/02/2008, abrogată

În aceeaşi perioadă au fost adoptate **Legea cadru a serviciilor comunitare de utilităţi publice şi legi specifice pentru fiecare serviciu public în parte** (alimentare cu apă, canalizare, iluminat public, transport public local, servicii de asistenţă socială, instituţii de cultură de interes local etc.).

Cadrul legislativ pentru organizarea, conducerea şi administrarea serviciilor comunitare de utilităţi publice (format din Hotărârea nr. 246 din 16 februarie 2006 pentru aprobarea Strategiei naţionale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilităţi publice; Legea nr. 51 din 8 martie 2006 a serviciilor comunitare de utilităţi publice, modificată şi completată prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 13/2008; Ordinul nr. 20 din 12 februarie 2003 pentru aprobarea Metodologiei de soluţionare a neînţelegerilor precontractuale privind furnizarea/prestarea serviciilor publice de gospodărie comunală; Ordinul nr. 140 din 3 februarie 2003 pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea licenţelor şi a autorizaţiilor în sectorul serviciilor publice de gospodărie comunală, condiţiile de suspendare, de retragere sau de modificare a acestora; H.G. nr.745/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea licenţelor în domeniul serviciilor comunitare de utilităţi publice) are ca obiect reglementarea specifică a unei anumite categorii de servicii publice locale şi nu reglementarea serviciului public în ansamblu, ca instituţie de bază a dreptului administrativ.

Şi *serviciile publice deconcentrate* ale unităţilor administrativ-teritoriale sunt prevăzute în cuprinsul actelor normative în vigoare, care le reglementează organizarea şi funcţionarea, ele fiind subordonate ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului. Lista cuprinzând serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale şi alte servicii publice este prevăzută de Ordonanţa de urgenţă 105 din 6 octombrie 2009 (OUG 105/2009), cu modificările ce au survenit ulterior.[34]

[34] Ordonanţa de urgenţă nr. 105 din 6 octombrie 2009, publicată în Monitorul Oficial nr. 668 din 6 octombrie 2009

În prezent, problematica serviciilor publice, funcționarea lor în regim descentralizat sau deconcentrate sunt reglementate de **OUG 57/2019 privind Codul administrativ**. În M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019 a fost publicată O.U.G. nr. 57/2019 privind **Codul administrativ**.

Codul reglementează cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale.

Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu privire la Ordonanța de urgență a Guvernului pe Codul Administrativ, considerând că modificarea Codului administrativ prin Ordonanță de urgență nu se justifică, însă CCR constată că ordonanța este constituțională.

La data intrării în vigoare a codului, s-au abrogate atât Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, cât și Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 453 din 25 mai 2006, cu modificările şi completările ulterioare.

Codul administrativ reprezintă prima intervenţie normativă amplă care abordează rolul, funcţiile, organizarea şi funcţionarea celor două paliere administrative: administraţia publică centrală şi administraţia publică locală, precum şi principalii piloni ai activităţii acestora: personalul încadrat la nivelul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, proprietatea publică şi privată a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale şi ***serviciile publice furnizate de autorităţile administraţiei publice centrale şi locale.***

2.5. Cadrul instituţional al procesului de descentralizare a serviciilor publice

Rolul şi atribuţiile ministerului coordonator al procesului de descentralizare (art. 81 din Codul administrativ)

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare este ministerul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice.

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare avizează, potrivit legii, iniţiativele şi proiectele de acte normative privind descentralizarea administrativă şi financiară, elaborate de ministere, respectiv de celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale.

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare sprijină fundamentarea şi implementarea politicii de descentralizare a Guvernului prin:

a) elaborarea strategiei şi a politicilor generale de descentralizare;

b) coordonarea tehnică şi monitorizarea procesului de descentralizare;

c) elaborarea politicii de descentralizare financiară şi fiscală, în colaborare cu ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice;

d) furnizarea de expertiză şi asistenţă tehnică de specialitate ministerelor şi celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, în vederea elaborării şi implementării strategiilor de descentralizare sectorială;

e) colectarea şi gestionarea, în colaborare cu ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice, cu celelalte ministere şi organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, cu autorităţile administraţiei publice locale, precum şi cu alte autorităţi şi instituţii publice, a datelor statistice necesare fundamentării şi estimării impactului politicilor de descentralizare;

f) avizarea standardelor de cost şi de calitate corespunzătoare anumitor servicii publice şi de utilitate publică descentralizate elaborate, respectiv, actualizate de ministere, de celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale în colaborare cu structurile asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale;

g) supervizarea îndeplinirii, de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, a funcţiei de coordonare metodologică a serviciilor publice şi de utilitate publică descentralizate.

Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi autorităţile administraţiei publice locale au obligaţia de a transmite ministerului coordonator al procesului de descentralizare toate informaţiile necesare fundamentării, implementării şi monitorizării procesului de descentralizare.

În exercitarea funcţiei de coordonare metodologică a serviciilor publice de utilitate publică descentralizate, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale au obligaţia monitorizării respectării de către autorităţile administraţiei publice locale, a standardelor de calitate şi, după caz, de cost.

Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare şi Comitetul pentru finanţe publice locale (art. 82 din Codul administrativ)

Pentru coordonarea generală a procesului de descentralizare funcţionează Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare, condus de ministrul cu atribuţii în domeniul administraţiei publice, în calitate de coordonator al reformei administraţiei publice. Din Comitetul tehnic interministerial fac parte şi reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale.

La nivelul ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale se constituie grupuri de lucru pentru descentralizarea competenţelor.

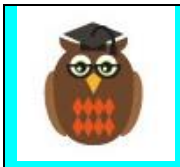
Comitetul pentru finanţe publice locale, constituit în condiţiile legii care reglementează finanţele publice locale, complementar rolului său în procesul de elaborare a unor reglementări cu caracter financiar, are rol consultativ în elaborarea şi implementarea politicilor de descentralizare financiară şi fiscală. Din Comitetul pentru finanţe publice locale fac parte şi reprezentanţii structurilor asociative ale autorităţilor administraţiei publice locale.

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare şi ministerul cu atribuţii în domeniul finanţelor publice, prin structurile de specialitate, asigură împreună secretariatul tehnic al Comitetului tehnic interministerial pentru descentralizare şi al Comitetului pentru finanţe publice locale.

Monitorizarea stadiului procesului de descentralizare (art. 83 din Codul administrativ)

Ministerul coordonator al procesului de descentralizare prezintă anual Guvernului, spre informare, un raport privind stadiul derulării procesului de descentralizare.

În afara cadrului legislativ intern privind serviciile publice se impune să menţionăm şi **prevederile juridice internaţionale** la care România este parte. Amintim cu titlu exemplificativ: Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997[35], Convenţia cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră, ratificată prin Ordonanţa Guvernului nr. 120/1998[36], Declaraţia Universală de la Rio de Janeiro privind autonomia locală. Nu insistăm asupra directivelor europene privind serviciile publice locale, deoarece acestea vor face obiectul unui capitol distinct din carte.



TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Precizaţi care sunt pricipalele acte normative din domeniul serviciilor publice. Care consideraţi că sunt noutăţile introduse de acestea? Este necesară modificarea cadrului legislativ în domeniul serviciilor publice?

REZUMAT

Reforma administrativă a însemnat la început doar adoptarea exclusivă a unor legi şi reglementări. În România, nu avem o lege a serviciului public în general, dar au fost adoptate Legea cadru a serviciilor comunitare de utilităţi publice şi legi specifice pentru fiecare serviciu public în parte (alimentare cu apă, canalizare, iluminat public, transport public local, servicii de asistenţă socială, instituţii de cultură de interes local etc.). În afara cadrului legislativ intern privind serviciile publice se impune să menţionăm şi prevederile juridice internaţionale la care România este parte.

[35] Legea nr. 199/1997 prin care se ratifică de către România Carta Europeană a Autonomiei Locale

[36] Ordonanţa Guvernului nr. 120/1998 prin care se ratifică Convenţia cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră

TEST DE AUTOEVALUARE

1. Primul act legislativ al României post comuniste care a recunoscut „autorităţile comunale şi orăşeneşti" ca funcţionând „pe baza principiului descentralizării":

a) Legea 215/2001
b) Constituția 1991
c) Legea 69/2001

2. Actuala lege cadru a descentralizării este:

a) Legea nr. 195/2006
b) Legea nr. nr. 339/2004
c) Legea nr. 340/2004

3. Prin *competenţe exclusive* se înţeleg:

a) acele atribuţii atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile
b) acele atribuţii exercitate de către autorităţile administraţiei publice locale, împreună cu alte niveluri ale administraţiei publice
c) ambele variante de mai sus

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp. 16-29
2. Dragoş Dincă, Servicii publice şi dezvoltare locală, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2008, pp. 62-71
3. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 34-35
4. Nicoleta Miulescu, Servicii publice locale, Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp. 58-60

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE III
ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA SERVICIILOR PUBLICE

Cuprins

3.1. Introducere
3.2. Competenţele unităţii de învăţare
3.3. Conținutul unității de învățare
3.4. Prestatorii de servicii publice locale
3.5. Utilizarea analizei swot în identificarea performanţelor serviciilor publice locale
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

3.1. Introducere

Părţile implicate în furnizarea de servicii descentralizate sau deconcentrate nu sunt numai autorităţile locale, responsabilitatea fiind distribuită unui număr mai mare de actori. Dat fiind responsabilitatea împărţită în funcţionarea unui serviciu public local între mai multe paliere ale administraţiei, această unitate de învățare analizează părţile implicate şi responsabilităţile acestora în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice descentralizate sau deconcentrate care funcţionează pe plan local. Este realizată totodată și o analiza SWOT a situaţiei actuale în domeniul serviciilor publice locale.

3.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:

C1 – precizeze părţile implicate în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice

C2 – cunoască și să analizeze responsabilităţile părţile implicate în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice descentralizate sau deconcentrate care funcţionează pe plan local

C3 – să prezinte principalele puncte tari, puncte slabe, oportunităţi şi ameninţări ce caracterizează serviciile publice locale din România

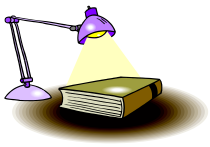
C4 – descrie situaţia actuală în domeniul serviciilor publice locale

3.3. Conținutul unității de învățare

3.4. Prestatorii de servicii publice locale

3.5. Utilizarea analizei swot în identificarea performanţelor serviciilor publice locale

Durata de parcurgere a unităţii de învăţare este de 2 ore.



3.4. Prestatorii de servicii publice locale

Marea majoritate a serviciilor publice locale au fost create prin descentralizarea lor sau prin transformarea serviciilor publice deconcentrate în servicii publice descentralizate. Acest proces de descentralizare reprezintă un transfer de servicii publice de la nivel central către comunităţile locale, pentru o mai bună satisfacere a nevoilor populaţiei din comunităţile locale.

Totuşi, părţile implicate în furnizarea de servicii descentralizate sau deconcentrate nu sunt numai autorităţile locale, responsabilitatea fiind distribuită unui număr mai mare de actori. Dat fiind responsabilitatea împărţită în funcţionarea unui serviciu public local între mai multe paliere ale administraţiei, prezentăm în tabelul de mai jos părţile implicate şi responsabilităţile acestora în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice descentralizate sau deconcentrate care funcţionează pe plan local.

Tabel nr. 2 Părţi implicate şi responsabilităţile acestora în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice locale

Părţi implicate în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice locale	Responsabilităţi
Administraţia publică centrală	Stabileşte strategii, politici, planuri strategice pentru regionalizare /descentralizare/deconcentrare, adoptă cadrul legislativ privind regionalizarea /descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice
Instituţia prefecturii	Verifică legalitatea actelor administrative emise de autoritățile publice locale și coordonează, pe plan local, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale
Administraţia publică locală	Înfiinţează, organizează, coordonează, controlează serviciile publice locale
Prestatorii de servicii publice	Gestionează eficient resursele umane, materiale şi financiare pentru a furniza serviciul public pentru un număr cât mai mare de cetăţeni, conform aşteptărilor acestora
Beneficiarii serviciilor publice locale	Suportă un preţ de bază pentru furnizarea serviciilor publice, fiind în permanenţă informaţi asupra modalităţii de funcţionare şi de organizare a serviciului public descentralizat sau deconcentrat

În accepţiunea Codului administrativ (art. 92 alin 2), în categoria organismelor prestatoare de servicii publice sau de utilitate publică în unităţile administrativ-teritoriale se includ: a) instituţii publice de interes local sau judeţean; b) societăţi şi regii autonome înfiinţate prin hotărâri ale autorităţilor deliberative, denumite în continuare societăţi şi regii autonome de interes local sau judeţean; c) asociaţii de dezvoltare intercomunitară; d) furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat, care acordă servicii sociale în condiţiile prevăzute de lege; e) asociaţii, fundaţii şi federaţii recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condiţiile legii; f) operatori de servicii comunitare de utilităţi publice locale sau judeţene; g) operatori regionali, constituiţi în condiţiile legii.

Instituţiile publice

Serviciul public poate fi asigurat de o altă persoană publică decât cea care l-a creat, cazul clasic fiind cel al unei instituţii publice. Statul sau o colectivitate teritorială poate încredinţa gestionarea unui serviciu public unei instituţii autonome creată special cu acest scop.

Termenul de instituţie provine din latinescul „instituţio" unde însemna aşezământ, întemeiere, în limbajul curent având sensul de organizaţie înfiinţată pentru satisfacerea unei nevoi a populaţiei.

DEFINIȚIE Instituţia publică este o persoană morală de drept public, specializată în gestionarea serviciului şi care se bucură de o mai mare sau mai mică autonomie în funcţionare. Actul ce creează instituţia este cel care determină scopul şi care îi defineşte regulile de funcţionare. Instituţia publică deţine personalitate juridică: ea poate contracta, dobândi bunuri, merge în justiţie, primi drepturi şi obligaţii, dispune de un buget propriu, de personal propriu, de autonomie în gestiune, de libertate de decizie.

Conform Codului administrativ (art.5, lit.w), instituţia publică este o structură funcţională care acţionează în regim de putere publică şi/ sau prestează servicii publice şi care este finanţată din venituri bugetare şi/sau din venituri proprii, în condiţiile legii finanţelor public

Instituţia publică poate fi înfiinţată de către Parlament, Guvern, ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, dar şi de consiliile

judeţene şi cele locale. Instituţiilor publice locale li se asimilează regiile dotate cu personalitate juridică şi cu autonomie financiară.

Instituţiile publice îşi desfăşoară activitatea, de regulă, în mod gratuit. Instituţia publică are buget propriu, diferit de bugetul colectivităţii pentru care lucrează instituţia. El este propus printr-o hotărâre a consiliului şi executat de preşedinte şi de directorul general.

Instituţiile publice ce depind de colectivităţile teritoriale sunt, cu excepţia spitalelor publice, a colegiilor şi a liceelor, supuse regimului de tutelă administrativă aplicabil acestor colectivităţi, atât în ceea ce priveşte legalitatea actelor lor, cât şi bugetul.

Regiile autonome

În temeiul Legii 15/1990 privind transformarea întreprinderilor de stat în societăţi comerciale, au fost trecute în autoritatea consiliilor locale regiile autonome şi societăţile comerciale cu capital integral de stat care prestează servicii publice de interes local[37]. Ulterior, prin O.G. nr. 13/1993 s-au stabilit măsuri pentru restructurarea activităţii regiilor autonome în vederea eficientizării lor, pentru respectarea disciplinei financiare, gestionarea bunurilor din domeniul public, precum şi pentru reglementarea raporturilor dintre autorităţile administraţiei publice şi regii, iar prin Legea nr. 135/1994 s-au stabilit numărul şi obiectul de activitate al regiilor autonome de interes local, urmând ca, pentru activităţi ce nu mai fac obiectul regiilor, consiliile locale să organizeze fie societăţi comerciale, fie servicii publice.

Prin O.U.G. nr. 30/1997 s-a prevăzut că vor fi supuse reorganizării, cu prioritate, regiile care prestează servicii de utilitate publică şi înregistrează pierderi.

În ultimii ani constatăm o reorganizare a regiilor autonome în societăţi comerciale, în urma unei lipse de eficienţă a acestora, datorată inexistenţei unei diferenţieri între activitatea de conducere şi cea de execuţie, lipsei mijloacelor financiare necesare bunei funcţionări şi dezvoltări, absenţei concurenţei, existenţei birocraţiei specifică oricărui sistem centralizat[38].

---

[37] Parlagi, A. P., Iftimoaie, C., (2001), *Servicii publice locale*, Editura Economică, Bucureşti, p. 57

[38] Dincă, D., (2008), *Serviciile publice şi dezvoltarea locală*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p. 61

Societăţile comerciale

O altă categorie de prestatori de servicii publice sunt societăţile comerciale pe acţiuni sau cu răspundere limitată. Înfiinţarea unor astfel de societăţi comerciale se realizează prin acte ale autorităţilor publice, ele fiind sub autoritatea consiliilor locale.

Societăţile comerciale prestatoare de servicii publice sunt înfiinţate pentru satisfacerea unor interese generale ale populaţiei, scopul principal fiind nu obţinerea de profit, ci creşterea calităţii serviciilor prestate. Spre deosebire de instituţiile publice, societăţile comerciale îşi desfăşoară activitatea cu plată, asigurându-şi astfel mijloacele financiare necesare desfăşurării activităţii lor din activitatea proprie.

Agenţiile economice specializate

Autorităţile administraţiei publice pot asigura serviciile necesare cetăţenilor şi prin intermediul unor agenţii economice specializate.

Aceste agenţii sunt înfiinţate de către administraţia publică locală/judeţeană, fiind organizate funcţional conform legilor speciale, adică Legii societăţilor comerciale 31/1990, modificată prin O.U.G. 32/1997.

Agenţiile economice specializate se pot înfiinţa în scopul executării unor lucrări de interes local şi funcţionează cu aport de capital adus de către consiliile locale.

O dată cu actul de înfiinţare se stabilesc şi forma juridică a acestora, modul de funcţionare, clauze de încetare a activităţii, agenţiile fiind specializate pe un singur domeniu de activitate, ca de exemplu: apă şi canalizare, drumuri etc.

TEMĂ DE REFLECŢIE

Încercaţi să identificaţi prin ce se caracterizează principalele activităţi ale prestatorilor de servicii publice ?

Tips:

Activitatea autorităţilor administraţiei publice se caracterizează în principal prin adoptarea sau emiterea de acte administrative, cea a instituţiilor publice prin faptul că este mai mult o activitate intelectuală, iar cea a regiilor autonome prin faptul că în marea majoritate a cazurilor este o activitate economică.

În comparaţie cu regiile autonome, furnizarea de servicii publice prin intermediul societăţilor comerciale prezintă unele avantaje, prin degrevarea bugetului public de cheltuieli suplimentare (regiile autonome îşi asigură mijloacele

bănești, în mare parte din veniturile obţinute din activitatea proprie) şi o mai mare eficienţă şi eficacitate în furnizarea serviciilor.
Agenţiile se înfiinţează de regulă pentru realizarea unor lucrări de interes public, fiind specializate într-un anume domeniu de activitate cum ar fi: drumuri, canalizări, energie termică, gaze etc

3.5. Utilizarea analizei swot în identificarea performanţelor serviciilor publice locale

Analiza situaţiei actuale în domeniul serviciilor publice locale, în contextul descentralizării, regionalizării şi deconcentrării acestora, a evidenţiat o serie de caracteristici concretizate în puncte tari, puncte slabe, oportunităţi şi ameninţări.

Cât priveşte analiza SWOT din tabelul de mai jos a serviciilor publice locale, aceasta prezintă contextul general în care va opera descentralizarea/deconcentrarea serviciilor publice, în ceea ce priveşte elementele care sprijină atingerea obiectivelor date, domeniile în care sunt necesare intervenţii viitoare, precum şi cele mai puţin favorabile aspecte, care pot periclita implementarea acestor procese.

Dat fiind ritmul alert al descentralizării serviciilor publice, dublat de problema regionalizării, o disfuncţionalitate majoră cu care se confruntă autorităţile locale este reprezentată de capacităţile limitate de management a competenţelor descentralizate.

Sistemele de gestionare a resurselor umane sunt slab dezvoltate, formarea profesională este limitată, iar fluctuaţia funcţionarilor publici este foarte ridicată. Eforturi considerabile sunt încă necesare pentru a ameliora managementul financiar şi pentru a suplini lipsa echipamentului informatic şi a cunoştinţelor necesare pentru utilizarea acestuia.

Este necesară şi formarea autorităţilor locale (funcţionari şi aleşi locali) în ceea ce priveşte luarea deciziilor în materie de opţiuni bugetare, a preparării şi executării bugetelor locale, precum şi la identificarea de noi resurse locale.

Principalele puncte tari, puncte slabe, oportunităţi şi ameninţări ce caracterizează serviciile publice locale din România sunt sintetizate în continuare.

Tabel nr. 3 Analiză SWOT a serviciilor publice locale din România

Puncte tari	Puncte slabe
Existenţa unor politici, strategii, planuri privind descentralizarea, regionalizarea sau deconcentrarea serviciilor publice (existente sau în fază de proiect)	Resurse proprii scăzute ceea ce conduce la limitarea cheltuielilor pentru funcţionarea serviciilor publice
Cele mai multe servicii sunt organizate în mod descentralizat, ceea ce permite autorităţilor locale să fie mai aproape de cetăţeni	Instabilitate politică şi modificarea continuă a legislaţiei privind descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice
Existenţa unor indicatori care să măsoare performanţa serviciilor publice oferite populaţiei	Lipsa unor parteneriate între autorităţile locale şi mediul privat pentru oferirea de servicii publice performante
Funcţionarea serviciilor publice în mod accesibil, la tarife egale pentru toţi beneficiarii	Grad redus de absorbţie a fondurilor europene nerambursabile, în special în zona rurală
Existenţa tehnologiilor IT, care reduc costurile serviciilor publice	Constrângerile crizei economice globale, ceea ce duce la diminuarea bugetelor locale autorităţilor publice
Consultarea efectivă a cetăţenilor în scopul creşterii gamei de servicii oferite şi primirea unui feedback privind calitatea acestora	Dezvoltare scăzută a infrastructurii privind serviciile de utilităţi publice, cu precădere în zonele rurale
Creşterea numărului de servicii publice locale oferite populaţiei în zona urbană	Lipsa motivării resurselor umane care lucrează în cadrul serviciilor publice, datorată pe de o parte nivelului şi sistemului de salarizare, iar pe de altă parte disponibilizărilor şi blocării posturilor
	Numărul scăzut de servicii publice locale existent în zona rurală
Oportunităţi	**Riscuri**
Existenţa unor oportunităţi de dezvoltare a serviciilor publice datorită volumului mare de fonduri europene nerambursabile	Scăderea calităţii serviciilor publice locale ca urmare a lipsei resurselor financiare
Cerere în creştere pentru unele servicii publice	Schimbarea frecventă a directorilor serviciilor publice deconcentrate datorită numirilor politice ceea ce duce la dificultatea implementării strategiilor
Îmbunătăţirea serviciilor publice, ca urmare a responsabilizării autorităţilor publice locale	Lipsa sistemelor de monitorizare a performanţelor serviciilor publice, ceea ce va conduce la scăderea calităţii acestora
Atragerea de agenţi economici privaţi în parteneriate pentru prestarea serviciilor publice	Scăderea în continuare a nivelului de trai a populaţiei în anumite regiuni, ca de exemplu Regiunea de Nord Est
Specializarea unor subiecţi locali în oferirea unui anumit serviciu (apă, transport, canalizare)	

Analiza SWOT efectuată se bazează pe analiza situaţiei curente a progreselor realizate în sfera serviciilor publice din România, în perioada 2005-2019. Punctele tari şi punctele slabe se referă la serviciile publice în ansamblul lor. Lista punctelor tari stabileşte că există deja elementele necesare pentru servicii publice locale performante, cum ar fi: cadrul legal, politici, strategii privind descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice, un sistem de coordonare şi planificare a serviciilor publice, existenţa indicatorilor pentru măsurarea performanţei serviciilor publice. Punctele slabe care au rezultat din analiza SWOT reprezintă argumente pentru abordarea reformei în cadrul descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice, pornind de la continuarea proceselor de descentralizare şi deconcentrare şi în mod special modificarea cadrului legislativ pentru a asigura stabilitate funcţionării serviciilor.

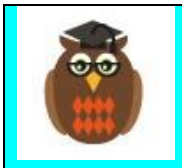
Analiza SWOT identifică un număr de oportunităţi care pot stimula dezvoltarea serviciilor publice datorită volumului mare de fonduri europene nerambursabile şi a tendinţei de creştere a cererii de servicii publice.

Riscurile rezultate din analiza SWOT reflectă lipsa unei descentralizări financiare paralele a serviciilor publice şi a unor sisteme eficiente de monitorizare a performanţelor serviciilor, ceea ce va conduce la o scădere a calităţii acestora.

Din cuprinsul Cartei Europeane: „Exerciţiul autonom al puterii locale”, adoptată de Consiliul Europei la 15.10.1985 şi ratificată de România, se desprind elementele componente ale descentralizării administrative, pe baza principiului autonomiei locale[39], fiind necesar, pentru înţelegerea particularităţilor descentralizării să subliniem elementele de bază ale aplicării acestui principiu. În regimul descentralizării administrative este recunoscută personalitatea juridică a unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi existenţa unor autorităţi publice care reprezintă şi care nu fac parte din sistemul ierarhic subordonat centrului, dar care sunt supuse unui control special (tutelă administrativă).[40]

[39] Alexandru, I., Cărăuşan, M., Bucur, S., (2007), *Drept administrativ*, Ediţia a II-a, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.155

[40] Cuşnir, V., (2000), *Descentralizare şi autonomie financiară*, Revista Legea şi Viaţa, Chişinău, nr.7 /2000, p.243



TEMĂ DE LUCRU

1. Alegeţi, din localitatea dumneavoatră de domiciliu, un serviciu public local şi realizaţi o analiză SWOT a acestuia.

În figura următoare ilustrăm un model generic care reflectă influenţele existente asupra performării serviciilor publice locale. Conform analizei un serviciu public performant este influenţat de următorii factori:

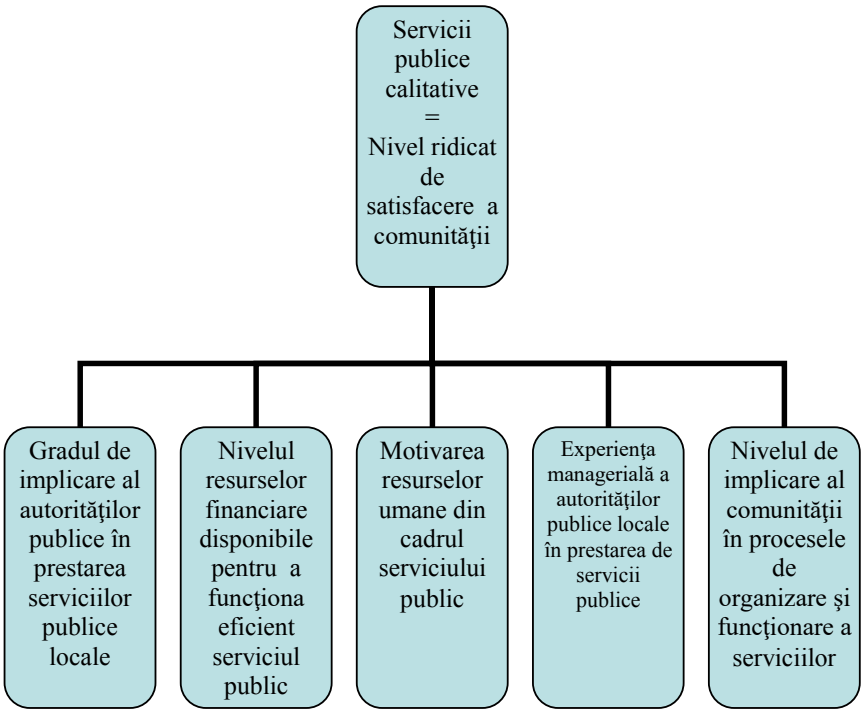


Fig. nr. 2 Factori ce influenţează performanţa unui serviciu public

Pe fondul celor expuse, putem conchide asupra faptului că numai prin conferirea şi recunoaşterea dreptul de a se autoadministra al colectivităţilor locale, prin aplicarea principiilor descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice, se va contribui la sporirea bunăstării membrilor comunităţilor, prin oferirea de servicii publice performante, precum şi la utilizarea eficientă a resurselor proprii, în scopul rezolvării treburilor publice locale.[41]

[41]Zaharia P., Bilouseac I., (2010), *Enhancement of collectivities'autonomy from administrative territorial units în the management of local public administraţion*, The Internaţional

REZUMAT

Părţile implicate în furnizarea de servicii descentralizate sau deconcentrate nu sunt numai autorităţile locale, responsabilitatea fiind distribuită unui număr mai mare de actori. Dat fiind responsabilitatea împărţită în funcţionarea unui serviciu public local între mai multe paliere ale administraţiei sunt prezentate părţile implicate şi responsabilităţile acestora în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice descentralizate sau deconcentrate care funcţionează pe plan local.
Prestatorii de servicii publice aceştia pot fi instituţiile publice, regiile autonome, societăţile comerciale şi agenţiile economice specializate.
Analiza SWOT efectuată identifică un număr de oportunităţi care pot stimula dezvoltarea serviciilor publice datorită volumului mare de fonduri europene nerambursabile şi a tendinţei de creştere a cererii de servicii publice.
Riscurile rezultate din analiza SWOT reflectă lipsa unei descentralizări financiare paralele a serviciilor publice şi a unor sisteme eficiente de monitorizare a performanţelor serviciilor, ceea ce va conduce la o scădere a calităţii acestora.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. Organizaţiile care prestează servicii publice pot fi grupate în următoare categorii:
a) regii autonome de interes public;
b) autorităţi ale administraţiei publice;
c) instituţii publice;

2. Prestatorii de servicii publice sunt:
a) instituţiile publice;
b) regiile autonome;
c) societăţile comerciale;
d) agenţiile economice specializate;

3. În sens restrâns, instituţia publică este o organizaţie cu personalitate juridică, înfiinţată prin lege sau printr-un act administrativ în scopul realizării unor servicii:
a) publice;
b) de stat;
c) de management;
d) de marketing;

4. Universităţile private acreditate sunt instituţii de utilitate publică deoarece:
a) se înfiinţează prin lege;
b) satisfac un interes public;
c) programele universitare sunt aprobate de ministerul de resort;
d) funcţionează la fel ca şi universităţile de stat;

5. Regiile autonome sunt agenţi economici care:

a) au personalitate juridică şi funcţionează pe baza de gestiune economică şi autonomie financiară, dar sub autoritatea consiliilor locale, în anumite situaţii primesc subvenţii de la bugetul local şi bugetul de stat;

b) nu au personalitate juridică şi funcţionează pe baza de gestiune economică şi autonomie financiară, dar sub autoritatea consiliilor locale, primesc subvenţiide la bugetul local şi bugetul de stat;

c) au personalitate juridică şi funcţionează pe baza de gestiune economică şi autonomie financiară, dar sub autoritatea Ministerului de Finanţe, în principiu cheltuielile nu pot depăşi veniturile, cu excepţii în cazul lucrărilor sau serviciilor publice aprobate de consiliul local;

d) au personalitate juridică şi funcţionează pe baza de gestiune economică şi autonomie financiară, dar sub autoritatea consiliilor locale, în caz de deficite nu primesc nici un fel de subvenţii de la bugetul de stat;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Bilouseac Irina, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp.87-92, 99-108
2. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 73-84
3. Nicoleta Miulescu, Servicii publice locale, Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp. 73-74

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE IV
GESTIUNEA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

Cuprins

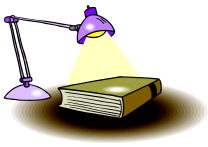
4.1. Introducere
4.2. Competenţele unităţii de învăţare
4.3. Conţinutul unităţii de învăţare
4.4. Forme de gestiune a serviciilor publice locale
4.5. Gestiunea directă sau gestiune în regie
4.6. Gestiunea indirectă sau gestiune delegată
4.7. Avantajele şi a dezavantajele formelor de gestiune a serviciilor publice locale
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

4.1. Introducere

Prezenta unitate de învăţare analizează cele două forme de gestiune după care se organizează şi se realizează serviciile publice în România. Sunt prezentate avantajele şi a dezavantajele celor două forme de gestiune ale serviciilor publice locale, pentru a evidenţia care din aceste două metode răspunde mai bine nevoilor formulate de cetăţeni.

4.2. Competenţele unităţii de învăţare

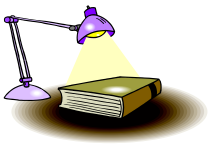
La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – cunoască cele două forme de gestiune
C2 – analizeze caracteristicile generale ale fiecărei forme de gestiune
C3 – enumere avantajele şi a dezavantajele celor două forme de gestiune ale serviciilor publice locale
C4 – descrie rolul pe care îl dețin autorităţile administraţiei publice locale în cadrul fiecărei forme de gestiune



4.3. Conţinutul unităţii de învăţare

4.4. Forme de gestiune a serviciilor publice locale
4.5. Gestiunea directă sau gestiune în regie
4.6. Gestiunea indirectă sau gestiune delegată
4.7. Avantajele şi a dezavantajele formelor de gestiune a serviciilor publice locale

Durata de parcurgere a unităţii de învăţare este de 3 ore.



4.4. Forme de gestiune a serviciilor publice locale

Autoritatea administraţiei publice care a creat un serviciu public nu trebuie să se ocupe în mod direct de acesta, ea putând încredinţa gestionarea lui unei terţe persoane, publice sau private. Însă, precizăm că acest transfer nu poate fi total, autorităţile păstrând controlul asupra acestui serviciu.

În România gestiunea serviciilor de utilităţi publice se organizează şi se realizează în următoarele forme (art. 590 din Codul administrativ):

a) gestiune directă sau gestiune în regie;

b) gestiune indirectă sau gestiune delegată.

4.5. Gestiunea directă sau gestiune în regie

În cazul gestiunii directe, autoritatea publică care a creat un serviciu îl asigura ea însăşi.

DEFINIȚIE

Gestiunea directă sau gestiunea în regie este modalitatea de gestiune în care autorităţile deliberative şi executive, în numele unităţilor administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, îşi asumă/exercită nemijlocit competenţa care îi revine cu privire la prestarea unui serviciu public potrivit legii sau actului de reglementare a serviciului public (art. 591 alin.1 din Codul administrativ)

Aşa cum se subliniază şi în literatura de specialitate, Statul sau colectivitatea teritorială asigură autonomia financiară a serviciului prin buget, personal şi echipamente proprii[42]. Gestionarea directă este modul tradiţional de conducere a majorităţii serviciilor publice administrative, cum ar fi poliţia, apărarea, serviciile de urbanism, starea civilă etc.

Precizăm că resursele serviciului prestat în gestiune directă sunt resurse publice, se adaugă la acestea eventual tarifele achitate de beneficiari în schimbul unui serviciu oferit.

Gestiunea directă se realizează prin intermediul unor operatori de drept public înfiinţaţi la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, în baza hotărârilor de dare în administrare adoptate de autorităţile deliberative ale acestora.

[42] Chirleşan, D., Prodan, A., Brăileanu, T., Manolescu, I., Grigoruţă, V.M., (2001), *Management în administraţie*, Editura Sedcom Libris, Iaşi, p.202

SĂ NE REAMINTIM Aşadar, în cadrul acestei forme de gestiune, autoritatea publică însărcinată cu crearea unui serviciu public alege să îl gestioneze ea însăşi, utilizând propriul personal şi propriile bunuri. Putem spune, în concluzie, că gestionarea în regie a unui serviciu public constă în preluarea gestionării funcţionării acestuia de către persoana publică ce l-a creat, cu propriile resurse materiale, umane şi financiare.

4.6. Gestiunea indirectă sau gestiune delegată

În multe cazuri, autoritatea publică însărcinată cu crearea unui serviciu public poate hotărî să nu asigure ea însăşi executarea acestuia, ci să-l încredinţeze unei terţe persoane, publice sau private. Este vorba de ceea ce numim **gestiune indirectă sau gestiune delegată**.

DEFINIȚIE

Gestiunea delegată este modalitatea de gestiune prin care prestarea serviciului public se realizează în baza unui act de delegare şi/sau a unei autorizări din partea autorităţii administraţiei publice competente, cu respectarea prevederilor din legislaţia privind achiziţiile publice, achiziţiile sectoriale şi concesionarea de servicii, de către organismele prestatoare de servicii publice (art. 592 alin.1 din Codul administrativ)

Una dintre cele mai importante consecinţe ale unei delegări a serviciului este faptul că Statul se descarcă financiar de anumite servicii publice finanţate înainte prin impozite, încredinţându-le unei terţe persoane.

Delegarea serviciului public este definită ca fiind o convenţie prin care o persoană publică delegatoare încredinţează gestionarea unui serviciu public, de care ea este responsabilă, unui delegatar privat sau public a cărui remuneraţie este substanţial legată de rezultatul exploatării serviciului.

Delegarea poate să se realizeze în *două feluri*: contractual sau unilateral, abilitarea gestionării putând fi rezultatul unui act unilateral sau al unui contract.

Abilitarea unilaterală poate lua multiple forme (legi, acte normative, acte individuale, hotărâri ale colectivităţilor), iar beneficiarii sunt diverşi: ordine profesionale, asociaţii, societăţi comerciale etc.

Mijlocul clasic de abilitare, mai ales pentru serviciile locale, este *contractul.* Contractele sunt de diferite tipuri, principalul tip fiind ***contractul de concesiune.***

Potrivit lui Dragoş Dincă, autoritatea publică îi încredinţează unui alt prestator asigurarea unui serviciu, dar nu îl remunerează direct, acest lucru realizându-se prin exploatare, prin perceperea de redevenţe de la utilizatori[43]. Acest contract poartă denumirea de concesiune.

SĂ NE REAMINTIM Concesionarul trebuie să se îngrijească de toate echipamentele necesare exploatării serviciului public (ca de exemplu reţeaua de distribuţie a apei, serviciul de salubritate). Pentru aceste lucrări, autoritatea publică nu este implicată financiar, urmând ca operatorul să-şi recupereze investiţia din exploatarea serviciului. Concesionarul îşi recuperează banii prin aplicarea unei taxe către beneficiari, însă îşi asumă pierderile legate de activitate. La sfârşitul contractului de concesiune, totul revine persoanei publice (ex. autostrăzi, tuneluri).

Actul de delegare către un operator economic a prestării serviciului de interes economic general este act administrativ şi trebuie să cuprindă cel puţin următoarele elemente, cu excepţia cazului în care prin legi speciale se prevede altfel (art. 593 alin.1 din Codul administrativ):

a) conţinutul obligaţiilor de serviciu public;

b) organismul prestator al serviciului/serviciilor publice şi, dacă este cazul, teritoriul pe care prestează;

c) durata pentru care este încredinţată prestarea serviciului;

d) natura oricăror drepturi speciale acordate organismului prestator de servicii publice de către legiuitor sau de către autoritatea administraţiei publice competente;

e) o descriere a mecanismului de compensare şi a parametrilor de calcul, control şi revizuire a compensaţiei acordate pentru prestarea serviciului public;

f) modalităţile de evitare a supracompensării şi de recuperare a unei eventuale supracompensaţii;

g) drepturi exclusive acordate, în condiţiile legii, organismului prestator de servicii publice de către legiuitor sau de către autoritatea administraţiei publice competente;

h) cazuri şi situaţii de încetare a actului de delegare;

[43] Dincă, D., (2008), *op. cit.*, p.58

i) drepturile şi obligaţiile părţilor implicate;

j) indicatorii de performanţă şi eficienţă ai serviciului.

4.7. Avantajele şi a dezavantajele formelor de gestiune a serviciilor publice locale

Am considerat utilă analiza, în tabelele de mai jos, a avantajelor şi a dezavantajelor celor două forme de gestiune ale serviciilor publice locale, pentru a evidenţia care din aceste două metode răspunde mai bine nevoilor formulate de cetăţeni.

Sigur că, oricare ar fi forma de gestiune aleasă, scopul este întotdeauna acelaşi: satisfacerea unei nevoi sociale apărute în comunitatea respectivă. Însă, pe cale de consecinţă, există avantaje şi riscuri pentru fiecare formă de gestiune, directă sau indirectă.

Tabel nr. 4 Caracteristici generale ale celor două forme de gestiune ale serviciilor publice locale

Mod de gestiune	Caracteristici generale
Gestiune directă	Autorităţile administraţiei publice locale îşi asumă toate sarcinile şi responsabilităţile ce le revin cu privire la furnizarea/ prestarea serviciilor publice.
Gestiune delegată	Autorităţile administraţiei publice locale transferă unuia sau mai multor operatori toate sarcinile şi responsabilităţile privind furnizarea/ prestarea serviciilor publice.

Tabel nr. 5 Avantajele formelor de gestiune a serviciilor publice locale

Mod de gestiune	Avantaje
Gestiune directă	Toate deciziile sunt în mâna autorităţilor administraţiei publice locale
	Există garanţia aplicării politicilor pe care le doreşte administraţia publică locală
	Asigurarea coeziunii şi a accesului universal, gestiunea directă

Mod de gestiune	Avantaje
	permiţând accesul tuturor cetăţenilor la servicii de interes general de calitate şi abordabile pe întreg teritoriul.
	Menţinerea unui nivel ridicat de calitate şi securitate: în plus, securitatea furnizării serviciilor, în special securitatea aprovizionării
	Preţurile sunt mai mici decât cele practicate de către operatorii privaţi
Gestiune delegată	Oferă posibilitatea conceperii, realizării şi întreţinerii unui serviciu
	Autoritatea publică locală se descarcă financiar de serviciul public respectiv
	Permite realizarea unor investiţii costisitoare recurgând la investiţii private, fără totuşi să dea loc unei „privatizări" (deoarece infrastructura rămâne proprietatea colectivităţii)
	Permite aleşilor locali să evite asumarea responsabilităţii creşterii preţurilor serviciului şi în general a gestionării serviciului
	Este menită să îmbine avantajele monopolului şi ale concurenţei, deoarece aceasta se face cu ocazia reînnoirii fiecărui contract

Tabel nr. 6 Dezavantajele formelor de gestiune ale serviciilor publice locale

Mod de gestiune	Dezavantaje
Gestiune directă	Cheltuieli mari, deoarece unele servicii trebuie să fie disponibile în orice moment, deşi nu servesc decât în mod excepţional (ex: pompierii, armata)
	Nu permite realizarea unor investiţii mari, din cauza lipsei mijloace materiale, umane sau financiare
Gestiune delegată	Controlul colectivităţii asupra modului de funcţionare a serviciului este redus
	Marile grupuri pot profita de diversitatea câmpurilor de intervenţie (local, naţional şi internaţional) pentru a scăpa de transparenţă şi pentru a utiliza beneficiile realizate în domeniul acelui serviciu pentru finanţarea altor activităţi
	Preţurile practicate de către operatorii privaţi sunt mai mari decât cele practicate de regiile publice, deoarece se urmăreşte obţinerea de profit
	Beneficiarii-clienţi sunt tipul clientelei captive: ei nu au posibilitatea de a alege prestatorul serviciului, neavând decât o capacitate foarte restrânsă de a negocia preţul serviciului şi se regăsesc adesea în situaţia de a li se impune clauze abuzive
	Poate fi un mijloc de finanţare a activităţilor politice şi a campaniilor electorale, ceea ce poate duce la dezvoltarea unor practici de corupţie

Mod de gestiune	Dezavantaje
	Concurenţa între operatori este adesea o pseudo-concurenţă, deoarece marea majoritate a contractelor sunt reînnoite aceluiaşi concesionar, iar operatorii constituie uneori monopoluri locale de neînfrânt

Avantajele şi dezavantajele celor două forme de gestiune

ATENŢIE! Conform analizei datelor prezentate putem spune că în prestarea serviciilor locale ambele forme de gestiune prezintă avantaje, dar şi inconveniente. În cazul în care există suficiente resurse materiale, umane sau financiare, furnizarea şi prestarea serviciilor publice pot fi făcute mult mai bine de autorităţile administraţiei publice locale, existând garanţia aplicării politicilor pe care le doreşte administraţia publică şi evitându-se creşterea preţurilor practicate de către operatorii privaţi, precum şi unele clauze abuzive ce pot fi impuse. Există unele servicii publice, cum ar fi justiţia, poliţia, apărarea, care nu pot fi conduse decât prin gestionarea directă.

Dar şi transferul către unul sau mai mulţi operatori a sarcinilor şi responsabilităţile privind furnizarea unui serviciu public conduce la obţinerea de beneficii, în primul rând faptul că autoritatea publică s-a descărcat financiar de anumite servicii publice şi apoi faptul că nu mai trebuie să îşi asume riscurile de exploatare activităţii respective, funcţionarea serviciilor publice locale fiind mult mai eficientă. Totuşi, în acest caz, autoritatea locală trebuie să îşi păstreze atribuţiile de control şi de supraveghere a modului de furnizare a serviciilor publice către cetăţeni.

TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Care este, în opinia dumneavoastră, pricipalul avantaj al celor două forme de gestiune a serviciilor publice? Dacă este posibil, cum ar trebui să fie prestate majoritatea serviciilor publice?

TEMĂ DE LUCRU

1. Identificaţi un serviciu prestat în gestiune directă şi un serviciu prestat în gestiune indirectă. Căutaţi, pe site-ul unei primării, un model de contract de concesiune şi studiaţi-l.

REZUMAT

În România gestiunea serviciilor de utilităţi publice se organizează şi se realizează în următoarele forme:
a) gestiune directă sau gestiune în regie;
b) gestiune indirectă sau gestiune delegată.
Gestiunea directă sau gestiunea în regie este modalitatea de gestiune în care autorităţile deliberative şi executive, în numele unităţilor administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, îşi asumă şi exercită nemijlocit toate competenţele şi responsabilităţile ce le revin potrivit legii cu privire la furnizarea/prestarea serviciilor publice, cu propriile lor mijloace materiale, umane sau financiare.
Gestiunea delegată este modalitatea de gestiune în care autoritatea publică locală transferă către unul sau mai mulţi operatori toate, sau numai o parte din competenţele şi responsabilităţile proprii privind prestarea serviciului public, administrarea şi exploatarea serviciilor publice realizându-se pe baza unui contract de delegare a gestiunii.
Oricare ar fi forma de gestiune aleasă, scopul este întotdeauna acelaşi: satisfacerea unei nevoi sociale apărute în comunitatea respectivă. Însă, pe cale de consecinţă, există avantaje şi riscuri pentru fiecare formă de gestiune, directă sau indirectă.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. În România gestiunea serviciilor de utilităţi publice se organizează şi se realizează în următoarele forme:
a) doar în gestiune directă sau gestiune în regie;
b) doar în gestiune indirectă sau gestiune delegată;
c) ambele răspunsuri de mai sus;

2. Modalitatea de gestiune în care autoritatea publică locală transferă către unul sau mai mulţi operatori toate, sau numai o parte din competenţele şi responsabilităţile proprii privind prestarea serviciului public reprezintă:
a) gestiunea delegată;
b) gestiunea directă;
c) gestiune autonomă;

3. În cadrul forme de gestiune directe:
a) autoritatea publică însărcinată cu crearea unui serviciu public alege să îl încredinţeze unei terţe persoane;
b) autoritatea publică însărcinată cu crearea unui serviciu public alege să îl gestioneze ea însăşi;
c) ambele răspunsuri de mai sus;

4. Autoritatea publică locală se descarcă financiar de serviciul public respective:
a) în cazul gestiunii delegate;
b) în cazul gestiunii directe;
c) niciun răspuns nu este corect;

5. Preţurile sunt mai mici decât cele practicate de către operatorii privaţi:
a) în cazul gestiunii delegată;
b) în cazul gestiunii directă;
c) niciun răspuns nu este corect;

6. Un dezavantaj al gestiunii directe este:
a) toate deciziile sunt în mâna autorităţilor administraţiei publice local ;
b) controlul colectivităţii asupra modului de funcţionare a serviciului este redus;
c) nu permite realizarea unor investiţii mari, din cauza lipsei mijloace materiale, umane sau financiare;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp. 92-98
2. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 71-73
3. Nicoleta Miulescu, Servicii publice locale, Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp. 74-80
4. Oliviu Puie, Serviciile de utilitate publică, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 219-355

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE V
DISTINCŢIA DINTRE DESCENTRALIZAREA ŞI DECONCENTRAREA SERVICIILOR PUBLICE

Cuprins

5.1. Introducere
5.2. Competenţele unităţii de învăţare
5.3. Conținutul unității de învățare
5.4. Distincţia dintre descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice
5.5. Trăsături caracteristice serviciilor publice descentralizate şi deconcentrate
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

5.1. Introducere

Chestiunea de fond care reprezintă substanţa problemei din această unitate de învățare o reprezintă distincţia dintre descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice, acestea fiind două realităţi juridice distincte de organizare şi funcţionare a serviciilor publice.

Sunt analizate distincţiile care există între serviciile publice descentralizate şi cele deconcentrate, din punctul de vedere al autonomiei decizionale, autonomiei financiare şi a modului de funcţionare.

5.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – cunoască ce înseamnă descentralizarea serviciilor publice
C2 – cunoască ce înseamnă deconcentrarea serviciilor publice
C3 – descrie trăsături caracteristice ale serviciilor publice descentralizate şi deconcentrate
C4 – analizeze beneficiile și dezavantajele descentralizării și deconcentrării serviciilor publice

5.3. Conținutul unității de învățare

5.4. Distincţia dintre descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice
5.5. Trăsături caracteristice serviciilor publice descentralizate şi deconcentrate

Durata de parcurgere a unităţii de învăţare este de 2 ore.

5.4. Distincţia dintre descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice

Chestiunea de fond care reprezintă substanţa problemei din această secţiune o reprezintă distincţia dintre descentralizarea şi deconcentrarea serviciilor publice, acestea fiind două realităţi juridice distincte de organizare şi funcţionare a serviciilor publice.

Constituind un subiect de actualitate care suscită la ample discuţii, problematica descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice trebuie supusă dezbaterii, mai ales în contextul în care punerea în aplicare a acestor două principii vizează deservirea unei colectivităţi, fie ea naţională, fie locală, satisfacerea nevoilor acesteia reprezentând chintesenţa administraţiei publice.

Înţelegerea corectă şi delimitarea precisă între descentralizarea serviciilor publice şi deconcentrarea acestora, prezintă importanţă deosebită mai ales sub aspect practic, adeseori apărând neclarităţi în aplicare a acestor două principii de bază ale administraţiei publice din ţara noastră, cu atât mai mult cu cât în prezent de vorbeşte tot mai des de o încercare de regionalizare la nivelul anumitor servicii.

În atare cadru, punerea în discuţie a problemei descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice ne permite să evidenţiem faptul că unele servicii publice sunt de competenţa statului, iar altele sunt de competenţa autorităţilor publice judeţene sau locale, în vederea satisfacerii unor nevoi şi trebuinţe cu caracter de generalitate în unităţile administrativ-teritoriale.

În acest registru, remarcăm faptul că există o serie de servicii publice care pot fi organizate în exclusivitate sau preponderent numai la *nivel local* (cum ar fi transportul persoanelor şi mărfurilor în interiorul localităţilor, repararea străzilor, curăţenia localităţii şi altele) sau la *nivelul judeţean* (cum ar fi întreţinerea căilor de comunicaţie între localităţi, o aducţiune de apă care interesează mai multe localităţi ale judeţului etc.). În cazul acestor servicii putem vorbi de ***organizare descentralizată*** a lor.

Există însă o altă categorie de servicii publice care nu pot fi organizate decât la nivel naţional, ele exprimând un interes exclusiv naţional şi statal, cum ar fi apărarea ţării faţă de o agresiune armată externă, sau siguranţa naţională, politică externă şi altele, care nu pot fi transferate colectivităţilor locale şi judeţene. Acestea

pot fi doar „***deconcentrate***” la nivel local, rămânând însă în structura, ierarhia şi subordonarea „centrului”[44].(vezi art. 277-283 din Codul administrativ)

În privinţa acestor serviciilor publice, trebuie să facem precizarea că nu este vorba de o descentralizare, adică de un transfer, în totalitate sau în parte, de competenţe de la nivel central la nivel local. Suntem în prezenţa unei *deconcentrării administrative*[45]**,** ce defineşte un sistem în care agenţii şi organismele locale, aflate la faţa locului şi supuse centralizării, au putere de decizie. Deconcentrarea administrativă presupune o formă de diminuare a centralizării administrative şi nu un aspect al descentralizării administrative. Serviciile publice care se organizează numai la nivel naţional pot fi deconcentrate la nivel local, rămânând însă în structura, ierarhia şi subordonarea „centrului”.

Scopul pentru care sunt organizate aceste servicii publice deconcentrate, reprezintă tocmai implementarea strategiei statului în diverse sectoare de activitate.

Abordarea acestei probleme a distincţiei dintre descentralizare şi deconcentrare pune în evidenţă două dimensiuni:

- atunci când ne referim la deconcentrarea serviciilor publice, trebuie să le înţelegem „ca un transfer gradat de atribuţii de la autorităţile administraţiei publice centrale de specialitate la serviciile exterioare ale acestora, precum şi ca un mod de scoatere a unor astfel de servicii din ierarhia serviciilor statale, prin dobândirea personalităţii juridice.[46]

- atunci când ne referim la descentralizarea serviciilor publice, trebuie să le înţelegem ca transferuri de competenţe administrative şi financiare de la nivel central la nivel local.

SĂ NE REAMINTIM! *Putem spune că* serviciile din categoria celor care se organizează la nivel naţional pot, cel mult să fie „deconcentrate” la nivel judeţean, deconcentrarea asigurând unitatea de scop şi acţiune, iar problema „descentralizării” serviciilor publice se pune numai în legătură cu cea de-a doua categorie de activităţi, care pot fi realizate şi la nivel local sau judeţean. Deconcentrarea serviciilor publice este o formă a centralizării şi se află în opoziţie cu descentralizarea tehnică sau pe

[44] Preda, M., op. cit., p. 454

[45] Prisăcaru, V., I, (2002), *Tratat de drept administrativ român*, ediţia 3, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p. 574

[46] Vida, I., Iorgovan, A., (2004), *Constituţia României comentată şi adnotată*, Editura All Beck, Bucureşti, p. 21

servicii.

Unii autori sunt de părere că un serviciu public de interes naţional, datorită importanţei sale pentru întreaga societate, nu poate fi descentralizat. Ceea ce poate şi trebuie să fie descentralizat sunt numai serviciile publice de interes local, de unde putem trage concluzia potrivit căreia formularea corectă ar trebui să fie: „descentralizarea serviciilor publice de interes local”.[47]

Dimpotrivă, o viziune critică în această problemă, la care ne raliem, este exprimată de Apostol Tofan[48] care consideră că un asemenea punct de vedere demonstrează o lipsă de înţelegere a principiului descentralizării şi o ignorare a principiului deconcentrării administrative.

Descentralizarea pe servicii nu se referă la o grupare de servicii de interes local, date în competenţa autorităţilor locale, ci la un singur serviciu public, care este scos din competenţa centrală sau locală, dându-i-se o organizare autonomă. Descentralizarea pe servicii semnifică o diminuare a concentrării puterii executive, conferindu-i-se serviciului public personalitate juridică, având un patrimoniu propriu şi organe de conducere oarecum independente de organele administrative din competenţa cărora au fost scoase.

Însă organizarea şi funcţionarea serviciilor publice, indiferent că sunt descentralizate sau deconcentrate, se întemeiază pe anumite principii generale, care trebuie respectate: continuitatea serviciului public, egalitatea tuturor în faţa serviciilor publice, neutralitate, nediscriminare, adaptarea serviciului public la cerinţele sociale etc.

5.5. Trăsături caracteristice serviciilor publice descentralizate şi deconcentrate

O abordare comparativă este prezentată în tabelul următor, unde sunt analizate distincţiile care există între serviciile publice descentralizate şi cele deconcentrate, din punctul de vedere al autonomiei decizionale, autonomiei financiare şi a modului de funcţionare.

[47] Bellamy, R., Warleigh, A., (2001), *Citizenship and governance în the European Union*, London; New York : Continuum, p. 122

[48] Apostol, Tofan, D., op.cit, p. 222

Tabel nr. 7 Trăsături caracteristice serviciilor publice descentralizate şi deconcentrate

Trăsături caracteristice serviciilor publice descentralizate	Trăsături caracteristice serviciilor publice deconcentrate
Servicii publice sunt organizate în mod autonom, atribuţiile legate de furnizarea, administrarea şi controlul serviciilor publice descentralizate aparţinând autorităţile administraţiei publice locale.	Servicii publice sunt încorporate organic în structura ministerelor de resort de care aparţin, fiind subordonate atât faţă de minister, cât şi faţă de prefect.
Mijloacele financiare şi baza materială a serviciilor descentralizate se asigură fie din buget, prin veniturile fiscale sau prin tarifele practicate de către respectivele servicii.	Mijloacele financiare şi baza materială a serviciilor deconcentrate se asigură de către ministerul de resort.
Conducătorii serviciilor publice descentralizate sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie de către consiliul local.	Conducătorii serviciilor publice deconcentrate sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie de către miniştri, cărora li se subordonează ierarhic, iar actele emise de aceştia pot fi anulate tot de către miniştri.

Pe baza poziţionării în oglindă a trăsăturilor caracteristice ale celor două tipuri de servicii din tabelul de mai sus, constatăm că serviciile publice descentralizate au pe planul afirmării autonomiei locale, resurse proprii şi responsabilităţi asumate într-un grad mai mare decât deconcentrarea (unde mijloacele financiare şi baza materială nu se asigură în mod autonom). Diferenţe semnificative sunt şi în privinţa structurii organizatorice a serviciilor publice descentralizate sau deconcentrate, precum şi în ceea ce priveşte numirea şi eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice.

TEMĂ DE LUCRU

1. Alegeţi un serviciu public descentralizat şi un serviciu public care funcţionează în mod deconcentrat şi precizaţi trăsăturile caracteristice ale acestora.

Concluzionând, putem spune că descentralizarea nu priveşte toate serviciile publice; problema descentralizării se pune doar în legătură cu acelea care pot fi organizate la nivel local, existând servicii publice (cum ar fi apărarea, siguranţa naţională, relaţiile externe) care nu pot fi organizate decât la nivel naţional.

Trebuie să precizăm că principiul descentralizării serviciilor publice nu presupune un transfer în totalitate şi a oricăror activităţi de la nivel central la cel local. Astfel, autorităţile administraţiei centrale vor fi răspunzătoare în continuare de conceperea şi asigurarea strategiei statului în acel sector de activitate, iar orice acţiune a autorităţilor locale trebuie să fie subordonată cadrului normativ impus de la nivel central. Considerăm că tendinţa trebuie să fie de transformare a serviciilor publice deconcentrate (acolo unde este posibil) în servicii publice descentralizate, pentru eficientizarea acestora, în funcţie de necesităţile cetăţenilor. Principalul argument în susţinerea acestei idei este faptul că descentralizarea serviciilor publice aduce deciziile mai aproape de oameni, conducând la îmbunătăţirea responsabilităţilor autorităţilor locale. Cu toate acestea, trebuie ţinut cont de faptul că descentralizarea poate degrada furnizarea de servicii în comunităţile sărace datorită lipsei capacităţii de a susţine financiar funcţionarea serviciilor publice.[49]

ATENŢIE! Însă, în pofida diferenţelor evidente dintre descentralizare şi deconcentrare, trebuie să subliniem că ambele principii, corect aplicate, vor conduce la o mai bună funcţionare a serviciilor publice oferite cetăţenilor. Serviciul public, pentru a putea satisface interesele unei colectivităţi trebuie să fie desfăşurat în mod continuu, să asigure accesul tuturor beneficiarilor la serviciile publice, toate persoanele care se află în aceeaşi situaţie putând pretinde aceleaşi avantaje. Indiferent de modul cum sunt prestate, serviciile publice locale trebuie să respecte, în funcţionarea lor, principiile de neutralitate şi de nedisciminare a utilizatorilor, libertăţii de opinie şi ansamblul de libertăţi publice care trebuie garantate şi promovate[50].

TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Care este, în opinia dumneavoastră, calea care trebuie urmată în continuare: o continuare a descentralizării până în cele mai mici localităţi sau, dimpotrivă, o încercare de regionalizare a servicilor publice?

[49] Galiani, S., Gertler P., Schargrodsky E., (2008), *School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind*, în Journal of Public Economics No. 92, p.2106

[50] Mocanu, V., (1999), *Descentralizarea serviciilor publice*, Editura TISH, Chişinău, p. 75

REZUMAT

O serie de servicii publice care pot fi organizate în exclusivitate sau preponderent numai la nivel local (cum ar fi transportul persoanelor şi mărfurilor în interiorul localităţilor, repararea străzilor, curăţenia localităţii şi altele) sau la nivelul judeţean (cum ar fi întreţinerea căilor de comunicaţie între localităţi, o aducţiune de apă care interesează mai multe localităţi ale judeţului etc.). În cazul acestor servicii putem vorbi de organizare descentralizată a lor.
Există însă o altă categorie de servicii publice care nu pot fi organizate decât la nivel naţional, ele exprimând un interes exclusiv naţional şi statal, cum ar fi apărarea ţării faţă de o agresiune armată externă, sau siguranţa naţională, politică externă şi altele, care nu pot fi transferate colectivităţilor locale şi judeţene. Acestea pot fi doar deconcentrate la nivel local, rămânând însă în structura, ierarhia şi subordonarea centrului.
Serviciile publice descentralizate au pe planul afirmării autonomiei locale, resurse proprii şi responsabilităţi asumate într-un grad mai mare decât deconcentrarea (unde mijloacele financiare şi baza materială nu se asigură în mod autonom). Diferenţe semnificative sunt şi în privinţa structurii organizatorice a serviciilor publice descentralizate sau deconcentrate, precum şi în ceea ce priveşte numirea şi eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. Prin descentralizare:
a) se va îmbunătăţi activitatea serviciilor, conducerea acestora adaptându-se la specificul sarcinilor respective;
b) serviciile publice locale pot fi conduse mai bine de autorităţile locale alese, deoarece acestea nu au obligaţia să se conformeze ordinelor şi instrucţiunilor de la centru;
c) serviciile publice urmăresc satisfacerea intereselor centrale;

2. Sunt adevărate următoarele enunţuri:
a) mijloacele financiare necesare desfăşurării activităţii autorităţilor administraţiei publice şi, în mai mică măsură a instituţiilor publice, se asigură de la bugetul statului, iar regiile autonome de interes public îşi asigură mijloacele băneşti, în mare parte, din veniturile obţinute din activitatea proprie;
b) cheltuielile serviciilor sunt, în principiu, suportate de către colectivitatea care a instituit şi organizat serviciul;
c) cheltuielile serviciilor pot fi acoperite total sau parţial din veniturile provenite din funcţionarea serviciului sau cu concursul particularilor şi sunt întotdeauna sub controlul şi sub dependenţa colectivităţii care le-a creat;

3. Deconcentrarea serviciilor publice:
a) este mecanismul prin care autorităţile administraţiei publice locale primesc autoritatea şi resursele cu care să poată lua decizii în privinţa furnizării de servicii publice;

b) presupune transferul de competenţe şi responsabilităţi administrative şi financiare, de la nivelul autorităţilor administraţiie publice centrale la nivelul autorităţilor locale;
c) reprezintă o împuternicire a serviciilor care îşi au sediul în unităţile administrativ-teritoriale, să realizeze, la acest nivel, atribuţiile şi competenţele ce le revin din acelea pe care le au ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale ale căror servicii publice sunt;

4. Prefectul conduce serviciile deconcentrate:
a) ale primăriilor;
b) ale consiliilor locale;
c) ale ministerelor;
d) toate cele de mai sus;

5. Conceptul de centralizare administrativă este caracteristic pentru administraţia publică din România, pentru perioada:
a) interbelică;
b) după cel de-al doilea război mondial şi înainte de 1989;
c) după 1989;
d) toate cele de mai sus;

6. În managementul public, desconcentrarea se opune din punct de vedere practic:
a) focalizării;
b) concentrării;
c) centralizării;
d) descentralizării;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp. 109-160

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE VI
SERVICIILE PUBLICE DIN ROMÂNIA

Cuprins

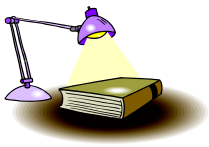
6.1. Introducere
6.2. Competenţele unităţii de învăţare
6. 3. Conținutul unității de învățare
6.4. Servicii publice ale administraţiei centrale din România
6.5. Tipuri de servicii publice locale
6.6. Atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

6.1. Introducere

În această unitate de învăţare sunt evidenţiate serviciile publice ale admistraţiei publice centrale şi locale din România, fiind detaliate tipurile de servicii existente, pentru a identifica starea actuală a implementării legislaţiei şi a dezvoltării serviciilor publice, finanţarea acestora, problemele cu care se confruntă, direcţiile de acţiune pentru reforma serviciilor publice.

6.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – precizeze serviciile publice ale administraţiei centrale din România
C2 – precizeze serviciile publice ale administraţiei locale din România
C3 – enumere tipuri de servicii publice locale
C4 – descrie atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale



6.3. Conținutul unității de învățare

6.4. Servicii publice ale administraţiei centrale din România
6.5. Tipuri de servicii publice locale
6.6. Atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale

Durata de parcurgere a unității de învățare este de 3 ore.

6.4. Servicii publice ale administraţiei centrale din România

Administraţia de stat centrală este formată din cei doi şefi ai executivului (Guvernul şi preşedintele), ministerele şi autorităţile centrale autonome.

Aşadar, instituţiile publice centrale prestatoare de servicii publice la nivel central sunt:

- Preşedinţia României prin administraţia prezidenţială;
- Guvernul prin aparatul de lucru al Guvernului;
- Administraţia centrală de specialitate prin intermediul ministerelor şi a altor organe de specialitate. Acestea din urmă, conform art. constituţional 116 se pot organiza *în subordinea Guvernului* ori a ministerelor sau *ca autorităţi administrative autonome*.

a) Autorităţile centrale de specialitate, altele decât ministerele sunt organizate şi funcţionează în subordinea Guvernului sau în subordinea unui minister, pentru rezolvarea unor probleme de specialitate şi care nu necesită organizarea unui separată a unui minister. (de exemplu: Autoritatea Naţională pentru Turism, Oficiul Român pentru Drepturile de Autor, Autoritatea Naţională pentru Protecţia Consumatorului, Institutul Naţional de Statistică etc.)

Autorităţile subordonate Guvernului sau ministerelor pot fi înfiinţate de Guvern sau ministere, în subordinea lor, prin adoptarea unei hotărâri de Guvern sau al unui ordin de ministru. Cadrul juridic de reglementare al acestor autorităţi este precizat în art. 60 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, care prevede că „Dispoziţiile prezentei legi, prin care se reglementează organizarea şi funcţionarea Guvernului şi ministerelor, se aplică în mod corespunzător şi celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia unor instituţii de interes public a căror organizare şi funcţionare sunt reglementate prin legi speciale”. (*De exemplu*: cu privire la Autoritatea Naţională pentru turism, Curtea Constituţională a decis neconstituţionalitatea Legii privind înfiinţarea Autorităţii Naţionale pentru Turism, deoarece, fiind în subordinea Guvernului României, doar acesta avea dreptul de a o înfiinţa (Decizia nr. 16 din 10 ianuarie 2007, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.lista_mof?idp=16557).

Exemple de unităţi aflate în subordinea ministerelor

Ministerul Afacerilor Interne are în subordine Departamentul de Informaţii şi Protecţie Internă, Direcţia Generală Anticorupţie, Agenţia Naţională Antidrog, Agenţia Naţională Împotriva Traficului de Persoane, Inspectoratul General pentru Imigrări, Arhivele Naţionale, Direcţia pentru Evidenţa Persoanelor şi Administrarea Bazelor de Date, Direcţia Generală de Paşapoarte, Poliţia Română, Inspectoratul General pentru Situaţii de Urgenţă, Oficiul Responsabilului cu Protecţia Datelor Personale.

Ministerul Culturii are în subordine Biblioteca Naţională a României, Oficiul Român pentru Drepturile de Autor, Centrul Naţional al Cinematografiei etc.

Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării şi Administraţiei are în subordine Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, Autoritatea Naţională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice, Inspectoratul de Stat în Construcţii, Agenţia Naţională de Cadastru şi Publicitate Imobiliară.

Ministerul Educaţiei și Cercetării are în subordine Autoritatea Naţională pentru Cercetare Ştiinţifică, Autoritatea Naţională pentru Sport şi Tineret, etc.

b) Autorităţile centrale autonome sunt organizate şi funcţionează ca şi celelalte organe ale administraţiei publice de specialitate, dar, fiind autonome, nu au organe ierarhice superioare, ele nefiind subordonate nici Guvernului, nici ministerelor. **Autorităţile administrative autonome** sunt înfiinţate de către Parlament[51], prin lege organică.

Exemple de Autorităţile administrative autonome

Autorităţile administrative autonome cu statut constituţional sunt:

- Avocatul Poporului;
- Consiliul Legislativ;
- Consiliul Economic şi Social;
- Consiliul Suprem de Apărare a Ţării;
- Consiliul Superior al Magistraturii.

[51] Sunt anumite autorităţi independente care sunt create de către constituantul însuşi (Avocatul Poporului, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, Consiliul Superior al Magistraturii, Consiliul Economic şi Social), vezi Geroge Gârleşteanu, (2011), Organizarea generală a administraţiei, Editura Universul Juridic, Bucureşti, p.195

Autorităţile administrative autonome cu statut legal sunt:

- Consiliul Concurenţei;
- Consiliul Naţional al Audiovizualului;
- Agenţia Naţională pentru Integritate;
- Agenţia Naţională de Presă AGERPRES;
- Autoritatea Naţională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal;
- Autoritatea Electorală Permanentă;
- Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private;
- Consiliul Naţional pentru Studierea Arhivelor Securităţii;
- Consiliul Naţional pentru Combaterea Discriminării;
- Serviciul Român de Informaţii.

6.5. Tipuri de servicii publice locale

În România, **înfiinţarea serviciilor publice locale** este atributul exclusiv al autorităţilor deliberative (consiliile locale şi judeţene), iar **organizarea, coordonarea şi funcţionarea** lor constituie atributul autorităţilor executive (primarii şi preşedintele consiliului judeţean).

Exemple de serviciilor publice locale:

- **servicii publice cu caracter statal** (serviciul de pază, asigurat de corpul gardienilor publici; serviciul public de protecţie civilă; serviciul de autorizare a construcţiilor);
- **serviciile publice locale de natură administrativă** (serviciile privind evidenţa populaţiei, serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor, regimul permiselor de conducere şi înmatriculare a vehiculelor, serviciile publice comunitare pentru situaţii de urgenţă, serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură, poliţia locală, serviciul public creşe, serviciile comunitare medicale);
- **servicii publice comunitare de utilitate publică** (alimentarea cu apă; canalizarea şi epurarea apelor uzate; colectarea, canalizarea şi evacuarea apelor pluviale; producţia, transportul, distribuţia şi furnizarea de energie termică în sistem

centralizat; salubrizarea localităţilor; iluminatul public; administrarea domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi altele asemenea; transportul public local);

- **servicii publice comerciale** (organizarea şi funcţionarea pieţelor agroalimentare; serviciul de exploatare a parcajelor publice; licenţierea transportului privat de călători; expunerea firmelor şi reclamelor publicitare; organizarea şi funcţionarea cimitirelor; serviciul public de ecarisaj);
- **serviciul public pentru activităţi culturale (organizarea de manifestări artistice, spectacole publice etc).**

6.6. Atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale

Prezentăm, în cele ce urmează, care sunt atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale.

Tabel nr. 8 Atribuţiile autorităţilor administraţiei publice legate de prestarea serviciilor publice locale

Autoritatea administraţiei publice	Atribuţii
Guvernul	Stabilirea de politici, strategii, legi şi regulamente privind funcţionarea serviciilor publice locale. Elaborarea de standarde generale de evaluare a performanţelor serviciilor publice locale.
Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice	Coordonarea generală a reformei administrative, fiind responsabil cu procesul de descentralizare / regionalizare - elaborează sistemul de monitorizare a procesului de descentralizare /regionalizare; - acordă asistenţă tehnică în elaborarea, implementarea şi monitorizarea procesului de regionalizare sau a strategiilor sectoriale de descentralizare sau a strategiilor sectoriale pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate, după caz, ministerelor, altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi autorităţilor administraţiei publice locale; - identifică şi implementează noi instrumente pentru exercitarea eficientă de către autorităţile administraţiei

Autoritatea administraţiei publice	Atribuţii
	publice locale a competenţelor descentralizate; - acordă asistenţă ministerelor şi celorlalte organe de specialitate a administraţiei publice centrale în procesul de evaluare a capacităţii administrative a unităţilor administrativ-teritoriale; - elaborează şi implementează sistemul de monitorizare a îndeplinirii de către autorităţile administraţiei publice locale a standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică.
Ministerul Finanţelor Publice împreună cu Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice	- acordă asistenţă tehnică grupurilor de lucru în elaborarea strategiilor de regionalizare, a strategiilor sectoriale de descentralizare sau a strategiilor sectoriale pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate, după caz, conform domeniului său de competenţă; - analizează proiectele strategiilor sectoriale de descentralizare sau a strategiei sectoriale pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate, după caz, şi formulează puncte de vedere cu privire la implicaţiile financiare ale acestora; - elaborează rapoarte anuale privind stadiul procesului de regionalizare versus descentralizare financiară şi fiscală;
Comitetul tehnic interministerial pentru regionalizare-descentralizare (CTIRD)[52] **(anterior feb. 2013 exista Comitetul tehnic interministerial pentru descentralizare)**	- avizează proiectul strategiei de descentralizare pe care îl înaintează Guvernului în vederea aprobării; - propune soluţii cu privire la procesul de descentralizare sectorială sau cu privire la necesitatea îmbunătăţirii modului de exercitare a competenţelor descentralizate, după caz; - avizează proiectele strategiilor de descentralizare sectorială şi a proiectelor strategiilor sectoriale pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate propuse de ministere sau de alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale; - aprobă rapoartele de monitorizare şi evaluare privind stadiul de implementare a strategiilor de descentralizare sectorială şi a strategiilor sectoriale pentru îmbunătăţirea modului de exercitare a competenţelor descentralizate;
Prefecturile	Atribuţii privind conducerea serviciilor publice ale ministerelor şi celorlalte organe centrale deconcentrate în unităţile administrativ - teritoriale; - numirea şi eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale de specialitate, se fac *cu avizul consultativ al prefectului,* în situaţii bine motivate, prefectul îşi poate retrage avizul acordat, propunând eliberarea din funcţie a conducătorilor acestora;

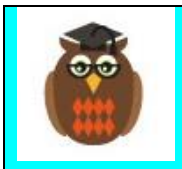
[52] Decizia Primului-Ministru nr. 137/2013 privind înfiinţarea Comitetului tehnic interministerial pentru regionalizare-descentralizare publicată în Monitorul Oficial nr. 115 din 28 februarie 2013.

Autoritatea administraţiei publice	Atribuţii
Consiliile Judeţene	Atribuţii privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean: - hotărăşte înfiinţarea sau reorganizarea de instituţii, servicii publice şi societăţi comerciale de interes judeţean, precum şi reorganizarea regiilor autonome de interes judeţean, în condiţiile legii; - aprobă regulamentul de organizare şi funcţionare ale instituţiilor şi serviciilor publice de interes judeţean şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes judeţean; Atribuţii privind gestionarea serviciilor publice din subordine: - asigură, potrivit competentelor sale şi în condiţiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes judeţean privind: 1. educaţia; 2. serviciile sociale pentru protecţia copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei şi a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială; 3. sănătatea; 4. cultura; 5. tineretul; 6. sportul; 7. ordinea publică; 8. situaţiile de urgenţă; 9. protecţia şi refacerea mediului înconjurător; 10. conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice şi rezervaţiilor naturale; 11. evidenţa persoanelor; 12. podurile şi drumurile publice; 13. serviciile comunitare de utilitate publică de interes judeţean, precum şi alimentarea cu gaz metan; 14. alte servicii publice stabilite prin lege; - sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase; - emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege; - acordă consultanţă în domenii specifice, în condiţiile legii, unităţilor administrativ-teritoriale din judeţ, la cererea acestora. Elaborează norme locale, regulamente, studii de dezvoltare în domeniu
Preşedintele Consiliului judeţean	Atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean - coordonează realizarea serviciilor publice şi de utilitate publică de interes judeţean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului judeţean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes judeţean; - este organul executiv al judeţului. În acest sens, el este „însărcinat doar cu administrarea”. El este deci şeful serviciilor judeţului, dar poate totuşi să dispună, în caz de nevoie, de serviciile deconcentrate ale Statului.
Consiliile Locale	Atribuţii privind organizarea şi funcţionarea serviciilor publice de interes local şi ale societăţilor comerciale şi regiilor autonome de interes local: - aprobă, în condiţiile legii, la propunerea

Autoritatea administraţiei publice	Atribuţii
	primarului, înfiinţarea, organizarea serviciilor publice de interes local; Atribuţii privind gestionarea serviciilor furnizate către cetăţeni: - asigură, potrivit competenţelor sale şi în condiţiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind: 1. educaţia; 2. serviciile sociale pentru protecţia copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei şi a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială; 3. sănătatea; 4. cultura; 5. tineretul; 6. sportul; 7. ordinea publică; 8. situaţiile de urgenţă; 9. protecţia şi refacerea mediului înconjurător; 10. conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectura, a parcurilor, grădinilor publice şi rezervaţiilor naturale; 11. dezvoltarea urbană; 12. evidenţa persoanelor; 13. podurile şi drumurile publice; 14. serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubrizare, energie termică, iluminat public şi transport public local, după caz; Elaborează norme locale, regulamente, studii de dezvoltare în domeniu
Primarul	Atribuţii privind asigurarea funcţionării serviciilor publice locale de profil (Atribuţii exercitate în calitatea sa de reprezentant al statului) - exercitarea acestor atribuţii de către primar se face nu în calitatea sa de autoritate locală autonomă, ci în calitate de reprezentant al statului în comuna sau în oraşul în care a fost ales. În aceasta calitate, primarul poate solicita prefectului, în condiţiile legii, sprijinul conducătorilor serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul de specialitate. Atribuţii privind serviciile publice asigurate cetăţenilor: - coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local; - ia măsuri pentru prevenirea şi, după caz, gestionarea situaţiilor de urgenţă;

Din analiza tabelului de mai sus constatăm că responsabilitatea pentru funcţionarea unui anumit serviciu public nu aparţine unei singure autorităţi. Chiar dacă vorbim de un serviciu public local, care este înfiinţat de o autoritate publică locală şi autorităţile centrale continuă să aibă atribuţii legate de stabilirea cadrului legal şi a strategiilor, politicilor şi planurilor ce trebuie urmate pentru buna funcţionare a serviciului public.

În atare context, putem vorbi despre o responsabilitate împărţită între mai multe niveluri de autorităţi administrative. Însă în exercitarea competenţelor şi atribuţiilor ce le revin în sfera serviciilor publice, activitatea autorităţilor publice trebuie să fie întotdeauna subordonată legii.



TEMĂ DE LUCRU

1. Alegeţi un serviciu public prestat la nivel central şi un serviciu publ prestat la nivel local şi precizaţi atribuţiile autorităţilor publice în legătură acel serviciul.

REZUMAT

La nivel central, administraţia de stat este formată din cei doi şefi ai executivului (Guvernul şi preşedintele), ministerele şi autorităţile centrale autonome.
La nivel local, în România, înfiinţarea serviciilor publice locale este atributul exclusiv al autorităţilor deliberative (consiliile locale şi judeţene), iar organizarea, coordonarea şi funcţionarea lor constituie atributul autorităţilor executive (primarii şi preşedintele consiliului judeţean).
Responsabilitatea pentru funcţionarea unui anumit serviciu public nu aparţine unei singure autorităţi. Chiar dacă vorbim de un serviciu public local, care este înfiinţat de o autoritate publică locală şi autorităţile centrale continuă să aibă atribuţii legate de stabilirea cadrului legal şi a strategiilor, politicilor şi planurilor ce trebuie urmate pentru buna funcţionare a serviciului public.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. Sunt instituţii publice centrale prestatoare de servicii publice centrale următoarele:
a) Guvernul, prin aparatul de lucru al Guvernului;
b) administraţia centrală de specialitate prin intermediul ministerelor, autorităţilor subordonate ministerelor şi autorităţilor autonome;
c) Preşedinţia României, prin administraţia prezidenţială;

2. Categoriile de servicii publice locale sunt:
a) servicii publice nominalizate în dispoziţiile constituţionale;
b) servicii publice organizate de autorităţile administraţiei publice locale;
c) servicii publice subordonate autorităţilor administraţiei publice locale;

3. Care din următoarele afirmaţii sunt adevărate:
a) Serviciul public este mijlocul administraţiei prin care se prestează cetăţenilor servicii de interes particular, în regim de putere publică.
b) Înfiinţarea serviciilor publice este atributul exclusiv au autorităţilor executive, adică al consiliilor locale.
c) Organizarea şi funcţionarea serviciilor publice constituie atributul autorităţilor executive, adică al primarilor.
d) Înfiinţarea serviciilor publice este atributul exclusiv au autorităţilor deliberative, adică al consiliilor locale.

4. În România, modul de definire a conceptului de serviciu public este preluat din:
a) sistemul britanic;
b) sistemul olandez;
c) sistemul francez;

5. Principalele obiective ale serviciilor publice locale din România sunt:

a) calitate la standarde europene;

b) accesibilitate din partea tuturor consumatorilor fără discriminări de nici o natură, inclusiv prin preţ;

c) subordonarea administraţiei publice;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Bilouseac Irina, *Servicii publice locale*, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp.37-85

2. Bedrule – Grigoruţă, M., V., *Managementul serviciilor publice,* Editura Tehnopres, Iaşi, 2008, pp.39-69

3. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 93-138

4. Nicoleta Miulescu, *Servicii publice locale,* Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp. 87-101

5. Oliviu Puie, *Serviciile de utilitate publică*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp.36-79

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE VII
SERVICIILE PUBLICE LA NIVEL EUROPEAN

Cuprins

7.1. Introducere
7.2. Competenţele unităţii de învăţare
7.3. Conţinutul unităţii de învăţare
7.4. Directive europene privind serviciile publice
7.5. Abordare comparativă privind managementul serviciilor publice din ţările Uniunii Europene
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

7.1. Introducere

După parcurgerea acestei unităţi de învăţate studenţii vor fi capabili să cunoaşteţi şi să analizaţi aplicarea unor norme şi principii privind funcţionarea serviciilor publice în spaţiul Uniunii Europene, prin prezentarea experienţelor europene în domeniul serviciilor publice, printr-o abordare comparativă privind aplicarea descentralizării şi deconcentrării în managementul serviciilor publice din ţările Uniunii Europene. Deşi serviciile publice sunt esenţiale pentru coeziunea socială, economică şi regională a europei, reglementarea lor juridică în documentele uniunii europene a cunoscut etape diferite de-a lungul timpului.

7.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:

C1 – să cunoascăşi să analizeze aplicarea unor norme şi principii privind funcţionarea serviciilor publice în spaţiul Uniunii Europene

C2 – enumere actele adoptate la nivel european cu impact în dezvoltarea serviciilor publice

C3 – descrie cele trei perioade distincte ale „Europei serviciilor publice”

C4 – analizeze diferenţele care există între serviciile publice din ţările europene

7.3. Conţinutul unităţii de învăţare

7.4. Directive europene privind serviciile publice

7.5. Abordare comparativă privind managementul serviciilor publice din ţările Uniunii Europene

Durata de parcurgere a unităţii de învăţare este de 2 ore.

7.4. Directive europene privind serviciile publice

Deşi serviciile publice sunt esenţiale pentru coeziunea socială, economică şi regională a Europei, reglementarea lor juridică în documentele Uniunii Europene a cunoscut etape diferite de-a lungul timpului. În prezent, deoarece aceste servicii trebuie să fie de o înaltă calitate şi accesibile tuturor cetăţenilor, s-a ajuns la dezvoltarea jurisprudenţei comunitare şi la impunerea transparenţei şi a claritătii legislative în domeniu.

„Europa serviciilor publice" a cunoscut **trei perioade distincte**:

A. Prima perioadă a durat între anii 1957 – 1986 şi este caracterizată prin ignorarea problemei serviciilor publice în Tratatele europene;

În această etapă problema serviciilor publice a fost aproape ignorată în tratate, fiind considerată una secundară, datorită faptului că s-a considerat că ele s-ar afla în grija structurilor naţionale ale Statelor. Activităţile serviciilor publice ţineau exclusiv de problemele interioare ale fiecărui Stat, nu erau luate în discuţie şi nu exista preocuparea pentru armonizarea lor la nivel european.

Tabel nr. 9 Documente privind serviciile publice din prima perioadă

Documente	Probleme abordate
- Tratatul privind crearea Comunităţii Europene Roma în 1957	- Serviciile publice au fost ignorate în procesul de integrare europeană, datorită faptului că s-a considerat că ele s-ar afla în grija structurilor naţionale şi intra-naţionale. - Tratatul se referă la „serviciul public" din domeniul transporturilor.

Tratatul privind crearea Comunităţii Europene, semnat la Roma în 1957 vorbeşte puţin despre serviciile publice.

Referiri clare la noţiunea de serviciu public nu apar decât în articolul 77 din Tratat (devenit art.73 prin Tratatul de la Amsterdam) şi se referă la „serviciul public" din domeniul transporturilor: „sunt compatibile cu prezentul tratat ajutoarele care răspund cerinţelor de coordonare a transporturilor sau care corespund rambursării anumitor prestaţii inerente noţiunii de serviciu public"

Articolul 90 (devenit art. 86 prin Tratatul de la Amsterdam) acceptă derogările de la regulile concurenţei în condiţii specifice pentru „serviciile de interes economic general". „Întreprinderile cărora li s-a încredinţat gestiunea unor servicii de interes

economic general sau care prezintă caracterul unui monopol fiscal sunt supuse normelor prezentului tratat, în special regulilor de concurenţă, în măsura în care această aplicare nu împiedică realizarea în drept sau în fapt a misiunii particulare care le-a fost încredinţată". Dar este vorba tot despre excepţii ale unui principiu „superior" şi anume cel al concurenţei. Aceste derogări sunt supuse aprecierilor judecătorilor, iar textele rămân la latitudinea Comisiei, pentru a da prioritate regulilor concurenţei.

Perioada 1957-1986 a fost marcată de progrese care au însemnat trecerea de la Piaţa Comună la cea Unică (prin adoptarea Actului Unic European).

B. A doua etapă, cea dintre anii 1986 - 1993 (1994) este marcată de existenţa înfruntărilor şi conflictelor în domeniul serviciilor publice.

Tabel nr. 10 Documente privind serviciile publice din a doua perioadă

Documente	Probleme abordate
- Actul Unic European semnat în 1986	- **afirmarea a patru mari libertăţi de circulaţie**, în special cea a serviciilor, care nu a fost inclusă în cadrul Pieţei comune - **votul majoritar** pentru orice decizie privitoare la realizarea pieţei comune unice, ceea ce duce la dispariţia dreptului de veto al fiecărui Stat pe care-l recunoştea votul în unanimitate. Aceasta dispoziţie va fi puţin aplicată în ceea ce priveşte serviciile publice, dar ea va fi ca o ameninţare permanentă pentru a constrânge un Stat recalcitrant să negocieze, cu riscul de a i se impune o decizie pe care acesta nu a doreşte.
- Regulamentul din 26 iunie 1969, care a fost modificat prin regulamentul nr. 1893/91 din 20 iunie 1991.	- În sectorul transporturilor
- Regulamentul nr. 2408/92 din 23 iulie 1992	- Pentru transportul aerian,
- Regulamentul nr. 3577/92 din decembrie 1992	- Pentru transporturile maritime
- Directivele europene	În fiecare sector (telecomunicaţii, transporturi, energie, poştă etc.), directivele au venit să „dizolve" pe etape

	fundamentele serviciilor publice şi să pună sub semnul întrebării contribuţia lor la coeziunea economică, socială şi teritorială, dar şi la solidaritate. Logica liberalizării implică pericole reale.

Actul unic semnat în 1986 este adevăratul factor ce a declanşat cea de-a doua perioadă. Este vorba nu de a construi o piaţă comună, ci o piaţă unică. Astfel, obiectivul Pieţei unice a condus instituţiile europene la angajarea unui proces progresiv de liberarizare, sector cu sector, în domeniul serviciilor publice.

Fără a face noi referiri la noţiunea de serviciu public, tratatul încredinţează Comisiei Comunităţilor Europene mandatul clar de a pune în aplicare o piaţă interioară în toate domeniile şi îndeosebi în cele care pot face obiectul serviciilor publice, cum ar fi domeniile electricităţii, gazului natural sau telecomunicaţiilor.

Art. 129B dispune: "Comunitatea contribuie la stabilirea şi la dezvoltarea reţelelor trans-europene în sectorul infrastructurii de transport, al telecomunicaţiilor şi energiei". Totuşi, anumite sectoare ale economiei (servicii publice) rămân încă sub incidenţa legilor naţionale. Vom asista la apariţia conceptului de „servicii universale" în telecomunicaţii şi poştă. Conceptul de serviciu public va fi folosit în domeniul energiei şi al transporturilor.

C. Cea de-a treia perioadă, din 1993 (1994) – până în prezent este marcată de încercări de influenţări reciproce.

Tabel nr. 11 Documente privind serviciile publice din a treia perioadă

Documente	Probleme abordate
- Tratatul de la Maastricht (1991)	- O mai bună organizare a serviciilor publice, chiar dacă majoritatea acestor dispoziţii au rămas adesea la stadiul de potenţialităţi
- Jurisprudenţa Curţii de Justiţie	- Precizări importante în privinţa locului serviciilor publice în cadrul unei pieţe concurenţiale - (Ordonanţele Corbeau, 1993, Comuna d'Almelo, 1994, Altmark Trans – serviciul public al transporturilor călătorilor, GEMCO SA – serviciul public al colectării şi eliminării animalelor) sau asupra

	confirmării sau infirmării jurisprudenţei Ferring (conform căreia o compensaţie care nu face decât să acopere costul exagerat al obligaţiilor serviciului public nu constituie un ajutor de Stat).
- Conferinţa Interguvernamentală, ce a avut ca scop revizuirea tratatului UE, deschisă pe 29 martie 1996 la Torino	- S-au recunoscut în tratat serviciile de interes general
- Pe 11 septembrie 1996, Comisia europeană adoptă un Comunicat „Serviciile de interes general în Europa	- S-au elaborat mai multe definiţii foarte importate pentru domeniul concurenţei şi serviciilor publice
- Recomandărilor Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei nr. (97)7 din 01.04.1997 „Principiile Directoare ale Serviciilor Publice Locale din Europa”	- Cuprinde principii referitoare la organizarea şi gestionarea serviciilor publice la nivel european
- Tratatul Uniunii Europene, adoptat de Consiliul European la Amsterdam, în iunie 1997	- Marchează o etapă importantă, recunoscând serviciile de interes general ca o componentă a „valorilor comune”; subliniind rolul lor în promovarea „coeziunii sociale şi teritoriale”
- Consiliului European desfăşurat la Lisabona, în martie 2000 şi comunicatul cu privire la “Serviciile de interes general în Europa”, adoptat de către Comisia Europeană la 20 septembrie 2000, la Lisabona	- Nu aduce nici o clarificare suplimentară în privinţa serviciilor publice şi chiar marchează un anume recul în raport cu precedentul comunicat al Comisiei
- Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, proclamată de Consiliul European în	- Deschide calea serviciilor europene de interes general, necesare pentru a construi o nouă Europă

decembrie 2000 (la Nisa)	
- Declaraţia privind Viitorul Uniunii Europene sau Declaraţia de la Laeken - 15 decembrie 2001	- Discuţii asupra serviciilor publice, se angajează să construiască o Uniune mai democratică, mai transparentă şi mai eficientă
- Consiliul european de la Barcelona din 15-16 martie 2002	- Consiliul subliniază importanţa îmbunătăţirii calităţii serviciilor din administraţia publică - Energie: „Consiliul miniştrilor şi Parlamentul sunt invitaţi să adopte cât mai urgent în 2002, propunerile privitoare la faza finală a deschiderii pieţelor de electricitate şi gaz”: libera alegere a furnizorilor începând cu 2004, în afara de particulari; până în 2003, va fi luată o „ hotărâre asupra altor măsuri care să ţină cont de definirea obligaţiilor serviciilor publice, a securităţii aprovizionării şi, în mod deosebit, de protecţia regiunilor defavorizate şi a grupurilor vulnerabile de populaţii”; separarea între transmitere sau distribuţie, pe de o parte, şi aprovizionare, pe de altă parte; tarife transparente şi publice (nediscriminatorii); realizarea unui regulator naţional; - Transporturi: Consiliul, în mod special, „invită sectorul transporturilor, în cadrul sesiunii din martie (25-26) să ia deciziile necesare privitoare la finanţarea şi lansarea programului Galileo şi la crearea întreprinderii comune în cooperare cu agenţia spaţială”; - Telecomunicaţii : punerea în aplicare a noii reglementări în 2003
- Consiliul european de la Sevilia din 21-22 iunie 2002	- A reafirmat „calendarul stabilit la Barcelona pentru deschiderea pieţelor electricităţii şi gazului”, cerând continuarea lucrărilor de „verificare a reţelelor trans-europene de transporturi şi realizarea unui spaţiu aerian unic, în termenele stabilite”.
- Carta verde asupra	- A studiat mai profund rolul UE în prestarea

serviciilor de interes general – COM (2003) 270	calitativă a serviciilor de interes general pentru consumatorii şi întreprinderile europene
- Tratatul constituţional - Tratatul elaborat de Convenţie asupra viitorului Europei, semnat de şefii de Stat şi de Guvern pe 29 oct. 2004	- Subliniază că UE va fi constrânsă să respecte accesul la serviciile publice aşa cum este definit de legislaţiile naţionale şi nu va putea să le refuze
- Cartea alba din mai 2004	- Clarificarea dilemelor în legătură cu termenii utilizaţi; - Enunţă principiile directoare ale serviciilor; - Noi orientări pentru o politică coerentă în domeniul serviciilor de interes general.
- Poziţia Parlamentului european	- Aduce precizări importante în privinţa organizării şi funcţionării serviciilor, insistă asupra necesităţii de a respecta principiul autonomiei locale şi regionale, care conferă autorităţii competente dreptul de a alege modul optim de furnizare a fiecărui serviciu ţinând cont de interesul public
- Consiliul european din 21-22 iunie, Comisia Interguvernamentala şi tratatele de la Lisabona din 19 oct. 2007	- În ceea ce priveşte serviciile de interes general, proiectul cuprinde inovaţii majore, care arată o recentrare asupra rolului şi puterilor Statelor membre; prezintă puncte de sprijin noi pentru garantarea serviciilor de interes general, obiectivele lor şi diversitatea formelor lor de organizare.

În mod progresiv, o serie de fapte au venit să dovedească deschiderea unei a treia perioade în raporturile dintre serviciile publice în Europa:

- Tratatul de la Maastricht (1991), care instituie Uniunea Europeană lasă să se întrevadă deja câteva posibilităţi pentru o mai bună organizare a serviciilor publice, chiar dacă majoritatea acestor dispoziţii au rămas adesea la stadiul de potenţialităţi, încă prea puţin exploatate şi aleatorii, supuse, şi ele, primatului regulilor concurenţei.

- Alte două acte esenţiale sunt: **Jurisprudenţa Curţii de Justiţie (Ordonanţele Corbeau, 1993 şi Comuna d'Almelo, 1994).**

Edificatoare este hotărârea Corbeau a CJCE din 19.05.1993, unde în cazul unei întreprinderi învestită cu drepturi, decizia Curţii a fost că „obligaţia pentru titularul acestei misiuni de a asigura serviciile sale în condiţii de echilibru economic presupune posibilitatea unei compensaţii între sectoarele de activitate rentabile şi cele mai puţin rentabile şi justifică, în acelaşi timp, o limitare a concurenţei din partea antreprenorilor particulari, la nivelul sectoarelor rentabile economic”[53]. Astfel, Curtea a făcut o aplicare combinată a art. 86-1 şi 86-2 din TCE.[54]

Astfel hotărârea aduce precizări importante în privinţa locului serviciilor publice în cadrul unei pieţe concurenţiale.[55]

În hotărârea privind „Comuna Almela” din 27 aprilie 1994, Curtea a decis că, în sectorul de electricitate, o interdicţie importantă era necesară pentru îndeplinirea unei misiuni de serviciu public, iar motivele de interes general cu caracter neeconomic, dar de ordin public, privind mediul şi amenajarea teritoriului pot să justifice limitările concurenţei[56]. „Trebuie să se asigure funcţionarea neîntreruptă a energiei electrice, pe integralitatea teritoriului concesionat, tuturor consumatorilor, distribuitorilor locali sau utilizatorilor finali, în cantităţile cerute în orice moment, la tarife uniforme şi în condiţii care nu pot varia decât potrivit criteriilor obiective aplicabile tuturor clienţilor.”

- **Conferinţa Interguvernamentală**, ce a avut ca scop revizuirea tratatului UE, deschisă pe 29 martie 1996 la Torino, a apărut ca o bună ocazie de a pune problema recunoaşterii în tratat a serviciilor de interes general, cu scopul de contribui la reechilibrarea construcţiei europene şi de a-i reda un sens în ochii cetăţenilor.

- **Pe 11 septembrie 1996, Comisia europeană adopta un Comunicat „Serviciile de interes general în Europa”,** care a marcat o etapă în recunoaşterea serviciilor publice în cadrul construcţiei europene.

Din punct de vedere istoric, o etapă importantă în recunoaşterea rolului serviciilor publice în construcţia europeană a fost definită în comunicatul Comisiei

[53] Voicu, M., (2005), *Jurisprudenţa comunitară*, Editura Lumina LEx, Bucureşti, pp. 175-176

[54] CJCE, 19 mai 1993, Corbeau, C-320-91, Rec. CJCE, p. I-2533

[55] Nicola, I., (2003), *Managementul serviciilor publice locale*, Editura All Beck, Bucureşti, p. 217

[56] CJCE, 27 aprilie, Cne d Almelo et a.c., C-393/92, Rec. CJCE, p. I-1477

din 11 septembrie 1996. Serviciile publice devin „elemente cheie ale societăţii europene", aparţinând unui „ansamblu de valori comune tuturor Statelor noastre şi acordă originalitate Europei", obiectivul Comunităţii fiind „de a realiza echilibrul promovând interesul general european".

Adoptarea, de către Comisia Europeană (în septembrie 1996) a unui Comunicat asupra „Serviciilor de interes general în Europa", care pune clar în evidenţă diferenţa între misiunea şi statutul operatorului, lăsând opţiunea statelor membre de a alege proprietatea capitalului, recunoscându-se legitimitatea serviciului public[57].

- Organizarea şi gestionarea serviciilor publice la nivel european se efectuează în conformitate cu principiile prevăzute în textul Recomandărilor Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei nr. **(97)7 din 01.04.1997 „Principiile Directoare ale Serviciilor Publice Locale din Europa**"[58]. Serviciile publice locale reprezintă unele din cele mai concrete moduri de expresie a autonomiei colectivităţilor locale şi unul din mijloacele puternice ale autorităţilor publice pentru a satisface interesul general.

- articolul 16 din Tratatul Uniunii Europene, adoptat de Consiliul European la Amsterdam, în iunie 1997, prevede că: "Fără a prejudicia articolele 73, 86 şi 88, şi având în vedere locul pe care îl ocupă serviciile de interes economic de ordin general printre valorile comune ale Uniunii, ca şi rolul pe care acestea îl joacă în promovarea coeziunii sociale şi teritoriale a Uniunii, Comunitatea şi statele sale membre, fiecare în limitele competenţelor lor respective şi în limitele câmpului de aplicare a prezentului tratat, veghează ca aceste servicii să funcţioneze pe baza principiilor şi în condiţii care să le permită îndeplinirea misiunii lor".

Articolul 16 al tratatului de la Amsterdam marchează o etapă importantă recunoscând serviciile de interes general ca o componentă a „valorilor comune", subliniind rolul lor în promovarea „coeziunii sociale şi teritoriale" şi cerând Uniunii şi Statelor să încerce să-şi „îndeplinească misiunile".

- Un alt moment pentru evoluţia serviciilor publice în Uniunea Europeană fost reprezentat de **comunicatul cu privire la „Serviciile de interes general în Europa",** adoptat de către Comisia Europeană la 20 septembrie 2000, la Lisabona. Textul

[57] Dincă, D., (2007), *Serviciile publice în Uniunea Europeană*, http://www.cadranpolitic.ro/view_article.asp?item=1968.

[58] Mocanu, V., (2003), *Servicii publice locale: problematici, recomandări*, Editura TISH, Chişinău, p.7

acestui nou comunicat nu aduce nici o clarificare suplimentară, nici securitate juridică şi chiar marchează un anume recul în raport cu precedentul comunicat al Comisiei.

- **Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene**, proclamată de Consiliul European în decembrie 2000 (la Nisa), cuprinde un articol 36 privitor la accesul la serviciile de interes economic general: „Uniunea recunoaşte şi respectă accesul la serviciile de interes economic general, aşa cum este prevăzut de legislaţiile şi practicile naţionale, în conformitate cu dispoziţiile tratatului care instituie Comunitatea Europeană, până la promovarea coeziunii sociale şi teritoriale a Uniunii". Referindu-se doar la "legislaţiile naţionale", acest articol nu deschide calea serviciilor europene de interes general, necesare totuşi pentru a construi o nouă Europă.

Uniunea recunoaşte şi garantează dreptul de acces al cetăţenilor europeni la serviciile de interes general, potrivit dispoziţiilor **Cartei drepturilor fundamentale.** Articolul 36 subliniază importanţa serviciilor de interes general pentru construcţia europeană şi pentru cetăţenii şi rezidenţii UE, chiar dacă nu li se acordă dreptul la serviciile de interes general şi chiar dacă UE nu garantează accesul la aceste servicii.

- **proiectul Cartei serviciilor de interes general -** iniţiată de către Centrul european al întreprinderilor cu participare publică şi de interes economic general (C.E.E.P.), în colaborare cu Confederaţia europeană a sindicatelor (C.E.S.) - transmis spre studiu Consiliului Uniunii Europene (CUE) la 15 iunie 2000.

- un an mai târziu, în 2001, Consiliul European a adoptat Declaraţia privind Viitorul Uniunii Europene sau **Declaraţia de la Laeken**.Ca urmare a cererii Consiliului european de la Nisa, Comisia a adoptat pe 17 octombrie Documentul intitulat **„Raport la intenţia Consiliului european de la Laeken? Serviciile de interes general**", al cărui obiectiv este de a „completa" comunicatele din 1996 şi 2000.

Consiliul european de la Laeken din 14-15 decembrie 2001 a fost în esenţă consacrat Convenţiei asupra viitorului Europei. Dar la punctul 26, a luat **„**notă cu satisfacţie despre concluziile **Consiliului miniştrilor referitoare la piaţa internă** şi despre raportul ataşat al Consiliului şi al Comisiei asupra serviciilor de interes general, care fac din nou obiectul unei evaluări comunitare în privinţa performanţelor şi al efectelor asupra concurenţei. El încurajează Comisia să stabilească un cadru de

orientare pentru ajutoarele de Stat către întreprinderile însărcinate cu serviciile de interes general.

- Consiliul european de la Barcelona din 15-16 martie 2002 a fost al doilea Someu de primăvară consacrat situaţiei economice, sociale şi de mediu a Uniunii.

Concluziile cuprind un capitol special consacrat „Serviciilor publice de calitate": „Integrarea reţelelor europene şi deschiderea pieţelor serviciilor publice va trebui să se facă acordând toată atenţia calităţii serviciilor. În această privinţă, Consiliul european subliniază că este important, atât pentru cetăţeni, cât şi pentru coeziunea teritorială şi socială, să se garanteze accesul la serviciile de interes economic general. Consiliul cere deci Comisiei să prezinte raportul său despre evaluarea metodologiei în cadrul Consiliului din mai şi să facă un raport la Consiliul de la Sevilia asupra stadiului lucrărilor privitoare la liniile directoare pentru ajutoarele de Stat, iar dacă este nevoie, să prezinte şi o propunere de regulament pentru scutiri de taxe pentru fiecare categorie şi domeniu în parte. S-a cerut de asemenea Comisiei să continue analiza pentru a putea consolida şi preciza, printr-o directivă cadru, principiile referitoare la serviciile de interes economic general, conform articolului 16 din Tratat, cu respectarea specificităţii diferitelor sectoare şi a dispoziţiilor articolului 86 al Tratatului. Comisia va prezenta un raport la sfârşitul anului".

- Consiliul european de la Sevilia din 21-22 iunie 2002 a reafirmat „calendarul stabilit la Barcelona pentru deschiderea pieţelor electricităţii şi gazului", cerând continuarea lucrărilor de „verificare a reţelelor trans-europene de transporturi şi realizarea unui spaţiu aerian unic, în termenele stabilite". Consiliul de la Sevilia a luat act despre avizul Comisiei referitor la metodologia de evaluare a serviciilor de interes economic general şi a invitat Comisia să facă un raport în cadrul Consiliului european de la Copenhaga despre stadiul lucrărilor privitoare la liniile directoare pentru ajutoarele de Stat, şi, dacă este cazul, să adopte un regulament de exonerare pe categorii, în acest domeniu."

- În cadrul Cartei verzi asupra serviciilor de interes general – COM (2003) 270 document relevant al Comisiei Europene s-a reuşit să se creeze un cadru juridic unitar privind serviciile publice, încercându-se definirea bunei guvernări în materie de organizare, reglementare, finanţare şi evaluare a serviciilor de interes general, în scopul ameliorării competitivităţii economiei şi al garantării accesului tuturor cetăţenilor la servicii de calitate şi la aplicarea principiului subsidiarităţii în

oferirea de servicii de interes general de calitate. Potrivit art. 16 al proiectului Cartei verzi a serviciilor publice de interes general, acestea sunt activităţi create, organizate şi reglementate de autorităţi publice (naţionale, regionale sau locale) pentru a garanta că furnizarea serviciilor este asigurată în condiţiile considerate ca necesare pentru satisfacerea necesităţilor societăţii.

Carta verde va constitui un document de consultare şi va permite Comisiei să examineze rolul UE în prestarea calitativă a serviciilor de interes general pentru consumatorii şi întreprinderile europene.

- Tratatul constituţional, elaborat de Convenţia asupra viitorului Europei, semnat de şefii de Stat şi de Guvern pe 29 octombrie 2004, conţine următoarele dispoziţii noi:

1. Integrarea ca o a doua parte a Chartei drepturilor fundamentale şi deci a articolului 36 (devenit II-96). UE va fi constrânsă să respecte accesul la serviciile publice aşa cum este definit de legislaţiile naţionale şi nu va putea să le refuze;

2. Modificarea şi completarea actualului articol 16 pentru a-l pune, pe de o parte la începutul celei de-a treia părţi (art. III-122) - consacrate politicilor UE, pentru a-l transforma într-o „clauză cu aplicare generală" valabilă pentru toate politicile, inclusiv deci pentru politicile concurenţei şi a pieţei interne definite după aceea - , şi pe de altă parte, să-l facă în mod explicit fundamentul dreptului derivat, deci al normelor şi politicilor comunitare explicite.

- Pe 12 mai 2004, Comisia europeană a publicat, pe baza tuturor contribuţiilor primite, o **Carte albă**, care propune orientări strategice pentru următorii ani. Document de bază privind principiile de definire, organizare şi funcţionare a serviciilor de interes general în cadrul pieţei interne, Carta consideră atribuirea şi compensarea serviciilor publice drept cheia soluţiei în reforma serviciilor de interes general (SIG).

Comisia subliniază că dezbaterea a dat naştere unor importante diferenţe de puncte de vedere şi perspective, dar se pare că s-a obţinut şi un consens în privinţa necesităţii de a asigura o combinaţie armonioasă a mecanismelor pieţei şi a misiunilor serviciului public.

Carta albă insistă asupra responsabilităţilor puterilor publice: dacă furnizarea de servicii de interes general poate fi organizată în cooperare cu sectorul privat sau încredinţat întreprinderilor private sau publice, definirea obligaţiilor şi misiunilor

serviciului public, în schimb, rămâne pe seama puterilor publice. Puterile publice vizate au şi ele obligaţia să regularizeze pieţele şi să se asigure că operatorii îşi îndeplinesc misiunile lor de serviciu public care le sunt încredinţate.

Ca şi **Carta verde**, **Carta albă** se concentrează în principal, dar nu în mod exclusiv, asupra chestiunilor legate de „serviciile de interes economic general", deoarece tratatul însuşi este axat în mod esenţial pe activităţi economice. Expresia „servicii de interes general" este utilizată în **Carta albă** doar atunci când textul face referire şi la serviciile ne-economice sau când nu este necesar să se precizeze natura economică sau ne-economică a serviciilor respective.

- Poziţia Parlamentului european stabileşte precizări importante cu privire la organizarea şi funcţionarea serviciilor publice. Parlamentul european a adoptat, pe 27 septembrie 2006, cu o majoritate covârşitoare (491 voturi pentru, 128 împotrivă, 31 abţineri), raportul Bernard Rapkay (Germania), asupra Cartei Albe privitor la serviciile de interes general, rezultatul unui compromis între principalele grupări politice din Parlamentul european.

Raportul „invită Comisia să prezinte iniţiativele juridice corespunzătoare şi aminteşte că drepturile de codecizie, atunci când sunt prevăzute în tratate, ar trebui să fie pe deplin exersate de către toate părţile participante în domeniul serviciilor de interes general şi al celor de interes economic general"(art. 31), şi invită „Comisia să creeze mai multă securitate juridică în domeniul serviciilor sociale de interes general şi de sănătate şi să facă o propunere cu privire la o directivă sectorială". (art. 17). Raportul cere Comisiei „ să-i prezinte o analiză exhaustivă a liberarizării până în prezent, în special a situaţiei consumatorilor şi muncitorilor" (art. 4); Raportul apreciază că în „Cartea sa albă referitoare la SIG (serviciile de interes general), Comisia indică faptul că îndeplinirea efectivă a unei misiuni de interes general se bazează în cazul unor tensiuni, pe aplicarea regulilor tratatului"; Raportul aminteşte că „atât securitatea juridică necesară cât şi transparenţa adecvată lipsesc încă".

Pe de altă parte, raportul insistă asupra „necesităţii de a respecta principiul autonomiei locale şi regionale, care conferă autorităţii competente dreptul de a alege modul optim de furnizare a fiecărui serviciu ţinând cont de interesul public" (art. 24) şi asupra faptului că „autorităţile locale ar trebui chiar să fie în măsură să atribuie misiuni de serviciu direct întreprinderilor intercomunale sau formelor similare acestora şi că ar fi potrivit să elaboreze un cadru care să nu excludă categoric

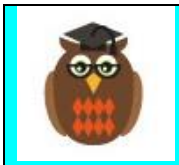
participarea agenţilor privaţi" (art. 25); raportul „cere în acest context să se garanteze de urgenţă mai multă securitate juridică pentru diferitele forme de organizare ce reunesc mai multe autorităţi" şi „subliniază că externalităţile în materie de servicii publice ar trebui să facă obiectul unei clarificări juridice." (art. 26)

- Alte documente elaborate sunt cele ale **Consiliul european din 21-22 iunie, Comisiei Interguvernamentală şi tratatelor de la Lisabona din 19 octombrie 2007**

Consiliul european din 21-22 iunie a precizat conţinutul reformei tratatelor într-un mandat precis dat Conferinţei Interguvernamentale. Conţinutul său a făcut obiectul unui proiect de redactare a preşedinţiei portugheze, pe 23 iulie 2007 (CIG 1/07), apoi a unui proiect actualizat pe 5 oct. 2007 (CIG 1/1/07REV1). În ceea ce priveşte serviciile de interes general, proiectul cuprinde inovaţii majore raportat la situaţia actuală, cum ar fi art. 14 şi un Protocol anexat tratatelor, dispoziţii care se completează. Aceste dispoziţii, care arată o recentrare asupra rolului şi puterilor Statelor membre, reprezintă puncte de sprijin noi pentru garantarea serviciilor de interes general, obiectivele lor şi diversitatea formelor lor de organizare. Astfel, art. 14 şi Protocolul traduc un clar progres al actualelor tratate în aceea că ele creează posibilităţi. Dar va fi nevoie de o puternică presiune politică pentru ca aceste potenţiale să dea naştere la măsuri concrete.

Organizarea serviciului public aparţine de voinţa Statelor, dar şi de cea a colectivităţilor locale. Totuşi, instanţele UE au fost puse în situaţia de a interveni în dreptul autorităţilor însărcinate cu un serviciu public pentru a evita eventualele conflicte între serviciul public şi principiul liberei concurenţe, ce depinde de Uniune. În plus, diferitele concepţii despre principiile serviciului public de la o ţară la alta pot duce la conflicte ce nu pot fi rezolvate decât la nivel european.

SĂ NE REAMINTIM În concluzie, putem spune că, deşi noţiunea de serviciu public exprimată în textele comunitare a suferit de-a lungul timpului mutaţii profunde, în prezent în cadrul statelor europene s-a conturat un regim juridic al serviciului public european, problema serviciului public devenind determinantă pentru dezvoltarea comunitară, existând o preocupare constantă pentru găsirea unor răspunsuri legate de organizarea şi funcţionarea serviciilor publice, statutul lor şi controlul exercitat asupra modului în care sunt prestate.



TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Dintre actele adoptate la nivel european, enumerate mai sus, care credeţi că a avut cel mai mare impact în dezvoltarea serviciilor publice. Justificaţi răspunsul.

7.5. Abordare comparativă privind managementul serviciilor publice din ţările Uniunii Europene

Evoluţia în timp a conceptelor analizate şi sedimentarea lor, aşa cum le cunoaştem astăzi a fost lungă şi sinuoasă, ele depinzând în mare măsură de regimurile politice care se succedau la putere şi de viziunea guvernanţilor asupra organizării administrative a statului.

În toate ţările Europei Occidentale, sistemele de asigurare a serviciilor publice variază nu numai în funcţie de tipul serviciului sau de mărimea comunităţii beneficiare, dar şi de la ţară la ţară[59]. Cu toate acestea, nu putem să nu semnalăm faptul că *noţiunea de servicii publice există în toate statele membre UE*, diferenţa care există între serviciile publice din ţările europene se regăseşte la nivel de execuţie şi de mijloace de conservare a serviciilor respective.

Doctrina franceză prevede că un serviciu devine serviciu public, independent de cine îl gestionează, în momentul în care există un interes general în furnizarea sa şi există un interes general ca acest serviciu să fie furnizat respectând patru principii fundamentale: egalitate, neutralitate, continuitate şi adaptabilitate. În Franţa, cererea de servicii publice rămâne mare, atât pentru satisfacerea nevoilor tradiţionale (sănătate, educaţie), cât şi pentru remedierea unor lacune ale societăţii (siguranţă naţională, găsirea de locuri de muncă pentru şomeri, lupta împotriva discriminărilor). Rolul statului este de a descentraliza serviciile publice, astfel încât ele să vină în sprijinul cetăţeanului.

[59] Popa, V., (2004), *Autorităţile publice ale Republicii Moldova. Compendiu privind structura, organizarea şi funcţionarea lor*, Editura Tish, Chişinău, p. 219

Începând cu anul 2003, în Franţa, se trece la o aprofundare a descentralizării.

Reforma descentralizării este anunţată de primul ministru în declaraţia sa de pe 3 iulie 2002. Destinată să construiască o Republică unitară şi descentralizată, această reformă consacră existenţa juridică a regiunilor şi recunoaşte colectivităţilor locale în general competenţe lărgite. Adoptată pe 11 decembrie 2002 de Parlament, proiectul de lege constituţional referitor la organizarea descentralizată a Republicii este supus pe 17 martie 2003 Parlamentului reunit în congres, care îl ratifică cu 584 de voturi pro şi 278 voturi contra.

Revizuirea Constituţiei franceze din 28 martie 2003, care constituie prima etapă, a stabilit un anumit număr de schimbări. Legea constituţională din 28 martie 2003 stabileşte că organizarea Republicii este descentralizată, ridică regiunea la rang de colectivitate teritorială, pune problema principiului autonomiei financiare a colectivităţilor, proclamă dreptul la experimentare pentru colectivităţi, instituie referendumul decizional local, dreptul de petiţie al alegătorilor.

A doua etapă din Franţa a fost constituită prin publicarea Legilor organice, care precizează modalităţile de organizare ale referendumurilor decizionale locale (Legea organică din 1 august 2003) şi a experimentării (Legea organică din 2 august 2003).

În prezent, reforma administraţiei publice franceze constă în înţelegerea necesităţii procesului de descentralizare şi în încredinţarea către manageri, atât a rezolvării problemelor de gestiune, cât şi a aplicării măsurilor în domeniul politicilor descentralizării şi deconcentrării.

În Franţa, activităţile de servicii publice pot fi clasate în trei categorii[60]:

- servicii oferite de Stat. Ele sunt în întregime finanţate prin impozite şi asigurate prin intermediul administraţiei publice: justiţia, poliţia, securitatea civilă, apărarea naţională, finanţele publice, administraţia locală etc;

- sectorul necomercial: este vorba de servicii, de regulă gratuite, finanţate în principal prin impozite (sau cotizaţii obligatorii), cum ar fi învăţământul (educaţia naţională), sănătatea (serviciile spitaliceşti), securitatea socială (întreprinderi private sub tutelă), ajutorul social, cultura (muzee, teatre, biblioteci, case ale tineretului),

[60] www.unilim.fr

servicii de curăţenie, gestionarea infrastructurilor (străzi, căi ferate, porturi, aeroporturi);

- sectorul comercial: este vorba de servicii finanţate în principal printr-o activitate comercială, dar care sunt considerate ca şi cum ar trebui să fie sub controlul colectivităţii, ca de exemplu transporturile (urbane, feroviare, regionale, şcolare), serviciile portuare, serviciile aeroportuare, energia (distribuirea gazului şi transportul electricităţii), distribuirea apei potabile, distribuirea curierelor şi produselor financiare (poşta; comunicaţiile electronice: servicii de Internet de mare viteză, servicii de telefonie şi de transmitere a datelor, radiodifuziunea). Instituţiile publice, zise industriale şi comerciale care asigură unele dintre aceste servicii, câteodată în colaborare cu servicii necomerciale, cad sub incidenţa dreptului administrativ şi al dreptului comercial.

Colectivităţile locale **germane** se bucură, mai ales în virtutea principiilor de bază ale organizării federale a Statului exprimate în Constituţie, de un grad de autonomie greu de atins de alte ţări europene. Şi în sectorul serviciilor publice locale găsim urmele acestei tradiţii de autoguvernare. Serviciile pe care instituţiile locale şi în particular primăriile le furnizează propriilor cetăţeni, reintra în ansamblul a două tipuri diferite de funcţiuni: obligatorii (reglementate de Federaţie sau de State, ca de exemplu serviciul de colectare a gunoaielor) şi facultative (sunt legate de activităţi cu caracter comercial: distribuirea apei, furnizarea energiei, transporturi publice etc., pe care instituţia publică poate decide să le pună sub propria responsabilitate directă sau s-o cedeze la terţi). În Germania furnizarea de servicii a rămas, aproape în întregime în mâinile autorităţilor locale şi este asigurată fie prin departamente specifice (Eigenbetriebe), fie prin companii de servicii aflate în proprietatea municipalităţilor (Eigensellschaften).

Organizarea serviciilor publice în Germania (Daseinsvorsorge) este geografică şi nu sectorială, întreprinderile municipale (Stadtwerke) sunt cele care gestionează un întreg ansamblu de servicii publice din sectoare diferite. Încă de la începutul sec. al XIX-lea, colectivităţile locale au început să furnizeze servicii publice fără intervenţia Statului. Ele au încredinţat apoi gestionarea acestor servicii unor instituţii publice.

În Marea Britanie menţionăm conţinutul a două prevederi normative, care vor revoluţiona situaţia serviciilor publice locale: Local Government Planning and Land Act din 1980 şi Local Government Act din 1988.

Prima dintre aceste prevederi, din 1980, constrângea colectivităţile locale să pună în concurenţă serviciile proprii de construcţie şi întreţinere a imobilelor şi a străzilor, cu antreprenori privaţi, ceea ce înseamnă că organele colectivităţii locale, care înainte gestionau direct aceste activităţi, erau puse în competiţie pentru a continua s-o facă, cu subiecţi privaţi.

A doua prevedere din 1988 obliga colectivităţile locale, în acelaşi fel ca prima, să pună în concurenţă o serie de servicii publice, pentru furnizarea cărora organele publice locale ar fi trebuit să fie în competiţie cu subiecţi privaţi (între serviciile mai importante merită amintite salubritatea, curăţenia imobilelor şi străzilor, cantinele şcolare, gestionarea parcurilor, repararea şi întreţinerea vehiculelor etc.).

În prezent Marea Britanie a optat pentru un transfer către sectorul privat a tuturor responsabilităţilor legate de unele servicii, cum ar fi de exemplu furnizarea apei.

În Italia, există în administraţia de stat servicii fără personalitate juridică, dar dotate cu o anumită autonomie, care au gestiune şi autonomie financiară (de exemplu: Căile Ferate de Stat, sub autoritatea strictă a ministrului lucrărilor publice, sau Casa de depuneri).

Există şi alte servicii dotate cu personalitate juridică, care se bucură de puteri extinse, denumite „instituţioni" şi „consorţi". Printre „instituţioni" figurează organisme de binefacere şi asistenţă comunală; printre „consorţi", asociaţii intercomunale şi interprovinciale, uniuni între diverse organisme private şi de stat (de exemplu: gestiunea Portului Genova, camerele de comerţ şi ordinele profesionale).[61]

În **Spania** serviciile sunt asigurate prin aranjamente de parteneriat între sectorul public şi cel privat (gestiune delegată), în care autorităţile locale îşi păstrează responsabilitatea instituţională şi autoritatea de control privind prestarea serviciilor, dar cedează furnizarea practică a acestora întreprinderilor sectorului privat, prin intermediul unor diferite aranjamente contractuale (concesiuni, locaţii etc.), prin companii mixte cu capital public şi privat ce operează pe o bază comercială[62].

În timpul perioadei totalitare în Europa Centrală şi de Est conceptul de serviciu public nu a existat, de abia ulterior anului 1990 putem vorbi de servicii de interes general. În cele mai multe dintre statele centrale şi est europene introducerea

[61] Alexandru, I., Matei, L., op. cit., p. 63
[62] Popa, V., op.cit, p. 219

conceptului de serviciu de interes public a avut în mod clar influenţe din dreptul francez. De regulă, conceptul de serviciu public a fost introdus o dată cu adoptarea acquis-ului comunitar.

În Ungaria conceptul de serviciu public a existat la nivelul autorităţilor publice locale şi regionale încă din 1990. **Letonia** încearcă în prezent o distincţie între serviciul public, serviciul de interes general şi serviciile de interes universal.

Lituania şi Estonia utilizează termenul de serviciu public pentru a indica activităţile de interes general oferite cetăţenilor.

În **Malta** termenul de serviciu public este menţionat în Constituţia din 1964 (care a fost amendată în 1974, precum şi în 1994, 1996, când a fost proclamată Republica), dar se referă mai degrabă la aspectul instituţional al conceptului.[63]

În **Polonia şi Slovacia** termenul de serviciu de interes general este folosit pentru a se indica anumite activităţi, dar nu corespunde nici unei realităţi specifice. Începând cu anul 2002, în Polonia a avut loc o schimbare majoră, ca urmare a cerinţelor populaţiei pentru ca administraţia să presteze servicii mai eficiente la nivel local.[64]

În **România şi Bulgaria** s-a preluat din sistemul francez modul de definire a conceptului de serviciu public, dar şi a principiilor legate de acest concept.

În prezent, există o mare varietate de moduri de organizare a serviciilor de interes economic general în Uniunea Europeană:

- servicii comunale;
- regii municipale sau intercomunale;
- întreprinderi publice naţionale;
- societăţi private în proprietate publică, mixtă sau privată;
- delegarea de servicii sau parteneriate public-privat.

Factorul determinant în ceea ce priveşte eficienţa serviciilor din administraţia publică îl constituie potenţialul uman, susţinut de resursele financiare şi materiale disponibile pentru acest domeniu de activitate.

Practic, implementarea strategiei de reformă a administraţiei publice impune formarea competenţelor necesare obţinerii performanţei funcţionarului public din

[63] www.eipa.nl

[64] Alwasiak, S., (2006), *Coherent Decentralization —Experience of Poland*, The Challenges of Decentralization în the Kyrgyz Republic, http://lgi.osi.hu/fdi, p.4

cadrul serviciilor. Prin descentralizarea serviciilor publice, care implică transferul de competenţe spre nivelul autorităţilor locale, funcţionarii publici vor trebui să răspundă unui număr mare de noi sarcini. Ca urmare a acestui fapt este necesară dezvoltarea unei administraţii funcţionale, care să ofere servicii publice performante, lucru strâns legat de formarea profesională a resurselor umane, prin instruirea, pregătirea şi perfecţionarea funcţionarilor publici (conform Strategiei Managementului Funcţiei Publice şi a Funcţionarilor Publici, România).

ATENȚIE! Putem spune că atât administraţia centrală, cât şi administraţia publică locală, îşi realizează sarcinile prin servicii publice pe care le înfiinţează pentru a satisface permanent şi în mod ritmic interesele generale, la nivel central, de către administraţia publică centrală şi la nivel local, în cadrul unităţii administrativ-teritoriale în care funcţionează, de către administraţia publică locală.

Scopul reformei administraţiei publice locale în ţările din Uniunea Europeană este acela de a crea administraţii capabile să-şi îndeplinească funcţiile şi atribuţiile, astfel încât să asigure dezvoltarea economică, socială şi organizaţională într-un anumit spaţiu şi într-o anumită perioadă. Descentralizarea pleacă de la premisa că autorităţile administraţiei publice locale sunt mai în măsură să răspundă necesităţilor cetăţenilor, cunoscând mai în profunzime problemele lor, dar şi cele mai bune căi pentru rezolvarea acestora. Suntem de părere că o serie întreagă de servicii publice sunt furnizate mai eficient de la nivel local, acolo unde autorităţile cunosc cel mai bine problemele locale şi vor lua deciziile care să satisfacă nevoile generale ale comunităţii.

SĂ NE REAMINTIM Cu cât o comunitate este mai dezvoltată cu atât ea va avea mai multe nevoi social-umane, care vor fi satisfăcute prin activităţile publice de prestare de servicii desfăşurate de autorităţile administraţiei. Este de necontestat faptul că serviciile publice reprezintă o faţetă a dezvoltării locale, rolul acestora fiind hotărâtor în nivelul de dezvoltare socio –economică a unei comunităţi.

REZUMAT

Reglementarea juridică a serviciilor publice în documentele Uniunii Europene a cunoscut etape diferite de-a lungul timpului. În prezent, deoarece aceste servicii trebuie să fie de o înaltă calitate şi accesibile tuturor cetăţenilor, s-a ajuns la dezvoltarea jurisprudenţei comunitare şi la impunerea transparenţei şi a claritătii legislative în domeniu.
În toate ţările Europei Occidentale, sistemele de asigurare a serviciilor publice variază nu numai în funcţie de tipul serviciului sau de mărimea comunităţii beneficiare, dar şi de la ţară la ţară. *Noţiunea de servicii publice există în toate statele membre UE*, diferenţa care există între serviciile publice din ţările europene se regăseşte la nivel de execuţie şi de mijloace de conservare a serviciilor respective.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. „Europa serviciilor publice" a cunoscut trei perioade distincte. Prima perioadă a durat între anii 1957 – 1986 şi este caracterizată prin:
a) ignorarea problemei serviciilor publice în Tratatele europene;
b) existenţa înfruntărilor şi conflictelor în domeniul serviciilor publice;
c) afirmarea a patru mari libertăţi de circulaţie, în special cea a serviciilor, care nu a fost inclusă în cadrul Pieţei comune;

2. Unul dintre documente privind serviciile publice din cea de-a treia perioadă a „Europei serviciilor publice" este:
a) Tratatul privind crearea Comunităţii Europene Roma în 1957;
b) Tratatul de la Maastricht (1991);
c) Actul Unic European semnat în 1986;

3. Principiile directoare ale serviciilor sunt enunţate în:
a) Actul Unic European semnat în 1986;
b) Cartea alba din mai 2004;
c) jurisprudenţa Curţii de Justiţie;

4. În România şi Bulgaria modul de definire a conceptului de serviciu public a fost preluat:
a) din sistemul german;
b) din sistemul francez;
c) din sistemul italian;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp. 185-202
2. Dragoş Dincă, Servicii publice şi dezvoltare locală, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2008, pp. 109-136
3. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 53-58
4. Ion Imbrescu, Managementul serviciilor publice comunitare, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2010, pp.33-38
5. Nicoleta Miulescu, Servicii publice locale, Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp. 122-130

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE VIII
PRINCIPII DIRECTOARE ALE SERVICIILOR PUBLICE LOCALE ÎN EUROPA

Cuprins

8.1. Introducere
8.2. Competenţele unităţii de învăţare
8.3. Conținutul unității de învățare
8.4. Precizări prealabile privind principiile directoare ale serviciilor publice locale în Europa
8.5. Principiul continuităţii
8.6. Principiul adaptabilităţii serviciului (mutabilităţii)
8.7. Principiul echitaţii (egalităţii)
8.8. Principiul neutralităţii şi nediscriminării
8.9. Principiul flexibilităţii
8.10. Principiile transparenţei şi responsabilităţii
8.11. Principiul descentralizării serviciilor publice
8.12. Principiul deconcentrării serviciilor publice
8.13. Principiul gratuităţii
8.14. Principiul laicităţii
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

8.1. Introducere

Această unitate de învățare propune spre analiză principiile directoare ale serviciilor publice locale în Europa. Serviciile publice trebuie să îndeplinească următoarele cerinţe esenţiale: universalitate, continuitate din punct de vedere calitativ şi cantitativ, adaptabilitate la cerinţele utilizatorilor şi gestiune pe termen lung, accesibilitate egală şi nediscriminatorie la serviciul public, în condiţii contractuale, transparenţă şi protecţie a utilizatorilor. Organizarea şi funcţionarea serviciilor publice trebuie să asigure respectarea principiul egalităţii utilizatorilor, principiului nediscriminării şi a neutralităţii, a libertăţii de opinie, principiile continuităţii şi adaptabilităţii serviciilor publice, principii care trebuie garantate şi promovate.

8.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – precizeze necesitatea cunoașterii principiilor directoare ale serviciilor publice locale în Europa
C2 – prezinte principalele principii directoare ale serviciilor publice
C3 – analizeze ce modificări trebuie să suporte serviciile publice, pentru a funcționa conform principiilor studiate

8.3. Conținutul unității de învățare

8.4. Precizări prealabile privind principiile directoare ale serviciilor publice locale în Europa
8.5. Principiul continuităţii
8.6. Principiul adaptabilităţii serviciului (mutabilităţii)
8.7. Principiul echitaţii (egalităţii)
8.8. Principiul neutralităţii şi nediscriminării
8.9. Principiul flexibilităţii
8.10. Principiile transparenţei şi responsabilităţii
8.11. Principiul descentralizării serviciilor publice
8.12. Principiul deconcentrării serviciilor publice
8.13. Principiul gratuităţii
8.14. Principiul laicităţii

Durata de parcurgere a unităţii de învăţare este de 2 ore.

8.4. Precizări prealabile privind principiile directoare ale serviciilor publice locale în Europa

Suntem de părere că serviciile publice, dincolo de varietatea lor, se conformează inevitabil unor *principii*, necesare în condiţiile actuale, care sunt recunoscute de ţările-membre ale Consiliului Europei.

Analizând prevederile europene din domeniu, se poate constata că unele din principiile enunţate sunt atât principii generale ale dreptului administrativ naţional, cât şi ale Uniunii Europene, recunoscute de art. 6 al Tratatului de la Nisa, care stipulează că UE este fundamentată pe respectul faţă de drepturile fundamentale. Dacă la nivel naţional aceste principii sunt incluse în instituţii şi proceduri administrative la toate nivelurile, la nivel european trebuie semnalat faptul că majoritatea principiilor generale ale dreptului administrativ au fost elaborate de Curtea Europeană de Justiţie[65].

IMPORTANT! În România, aceste principii sunt reglementate de art art. 580 din Codul administrativ care stabileşte că *Înfiinţarea, organizarea şi prestarea serviciilor publice se realizează potrivit principiilor transparenţei, egalităţii de tratament, continuităţii, adaptabilităţii, accesibilităţii, responsabilităţii şi al furnizării serviciilor publice la standarde de calitate*.

Putem considera însă că, în cadrul serviciilor publice, cele organizate pe plan local contribuie de fapt la modernizarea administraţiei publice. Serviciile publice contribuie la procesul de dezvoltare a unei comunităţi locale, oferind deseori oportunităţi pentru activităţi favorizate de diversitatea lor, flexibilitatea şi capacitatea de luare a deciziilor a conducătorilor acestor servicii publice de la nivel local. Ele pot indica chiar calea de urmat pentru majoritatea serviciilor naţionale. Serviciile publice trebuie adaptate la modificarea necesităţilor populaţiei şi trebuie să adopte tehnologii noi atunci când promovează progresul şi astfel ajută la îmbunătăţirea satisfacţiei utilizatorilor.

Crearea şi gestiunea (managementul) serviciilor publice locale constituie o manifestare a principiului autoadministrării locale şi contribuie la implementarea competenţelor autorităţilor locale. Autorităţile locale sunt responsabile de serviciile

[65] Alexandru, I., Cărăuşan, M., Gorgan, I., Ivanoff, I.V., Manda, C., Nicu, A.L., Rădulescu, C., Săraru, C.S., (2007), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, p.319.

publice şi trebuie să le organizeze pentru a răspunde eficient la necesităţile populaţiei care locuieşte pe teritoriul administrat şi a ţine pasul cu tendinţele cererii sociale şi priorităţile politicii generale, cu cerinţele unui management economic performant şi cu schimbările tehnologice.

În acest context, putem spune că aplicarea principiilor generale ale managementului serviciilor publice în spaţiul european oferă, pentru Statele membre, un cadru flexibil şi orientat în viitor spre cooperarea dintre state. Organizarea şi funcţionarea serviciilor publice trebuie să asigure respectarea principiul egalităţii utilizatorilor, principiului nediscriminării şi a neutralităţii, a libertăţii de opinie, principiile continuităţii şi adaptabilităţii serviciilor publice, principii care trebuie garantate şi promovate. Serviciul public este creat pentru rezolvarea necesităţilor societăţii, determinând într-o bună măsură calitatea vieţii cetăţenilor. Serviciile publice locale reprezintă unele dintre cele mai concrete moduri de expresie a autonomiei colectivităţilor locale şi unul din cele mai puternice mijloacele ale autorităţilor publice pentru satisfacerea necesităţilor publice (interesului public)[66].

8.5. Principiul continuităţii

Există o serie de servicii publice care, pentru a putea satisface interesele unei colectivităţi, trebuie *să fie desfăşurate în mod continuu (art. 580 alin.4 din Codul administrativ)* şi *să asigure accesul tuturor beneficiarilor la serviciile publice*, toate persoanele care se află în aceeaşi situaţie putând pretinde aceleaşi avantaje[67]. În virtutea principiului de continuitate, trebuie să se garanteze populaţiei prestarea neîntreruptă a serviciilor vitale, însă în limita constrângerilor economice şi bugetare[68]. De regulă, un serviciu public trebuie să funcţioneze în mod continuu şi regulat, fără alte întreruperi decât cele prevăzute de regulamentele în vigoare. Acest principiu are

[66] Mocanu, V., op.cit, p.75
[67] Creangă, I., (2005), *Curs de drept administrativ*, vol. II, Ed. Epigraf, Chişinău, p.172
[68] Parlagi, A. P., Iftimoaie, C., (2001), *Servicii publice locale*, Editura Economică, Bucureşti, p. 18

o valoare constituţională, el răspunzând unei nevoi esenţiale care trebuie satisfăcută în permanenţă (aşa este cazul serviciului de aprovizionare cu apă potabilă, gaz şi electricitate, protecţia antiincendiu, colectarea deşeurilor menajere, aprovizionarea sistemelor de încălzire cu agent termic, sănătate, educaţie etc.)

Principiul continuităţii presupune ca indiferent de situaţia normală sau de urgenţă în care se găseşte serviciul, furnizarea trebuie să survină în mod continuu, în funcţie de necesităţile colectivităţii.

Permanenţa şi continuitatea sunt caracteristici inerente ale serviciilor publice locale. Însă aceste principii intră în contradicţie cu dreptul la grevă, un alt principiu cu valoare constituţională. Legea precizează că dreptul la grevă în cadrul serviciilor de utilităţi publice considerate vitale, cum ar fi alimentarea cu apă, alimentarea cu energie termică, iluminatul public etc, este supus unor restricţiilor, astfel încât nu se poate declara grevă cu întrerupere totală a activităţii. Aceasta situaţie duce la controverse importante în jurul noţiunii de serviciu minim care trebuie asigurat. Acordând prioritate protecţiei intereselor marii majorităţi a populaţiei putem ajunge la crearea unei liste de servicii a căror întrerupere totală sau parţială este inacceptabilă. În astfel de cazuri stoparea activităţii nu poate fi permisă şi trebuie asigurată prestarea unui minim de servicii publice.

În analiza continuităţii se pleacă de la faptul că serviciul public satisface un interes general calificat, imperios necesar pentru populaţie şi de aceea, funcţionarea continuă serviciilor publice se impune.

8.6. Principiul adaptabilităţii serviciului (mutabilităţii)

Adaptabilitatea sau mutabilitatea (art. 580 alin.5 din Codul administrativ) serviciului este condiţia necesară pentru a urmări evoluţia nevoilor de interes general. Aceasta condiţie justifică mutaţiile ce intervin în mod regulat în serviciile publice, care trebuie să se adapteze atât progreselor tehnicii, cât şi evoluţiei cererii sociale, ceea ce implică faptul că nici un obstacol juridic nu trebuie să se opună schimbărilor ce trebuie făcute.

În situaţia în care un serviciu public nu mai răspunde unei nevoi de interes public se decide încetarea prestării serviciului public printr-un act de acelaşi nivel cu cel prin care a fost înfiinţat, la iniţiativa autorităţii administraţiei publice competente şi în urma consultării publice. (art. 595 din Codul administrativ)

Beneficiarii serviciului nu au nici un drept dobândit pentru menţinerea sau modificarea acestuia, de îndată ce necesitatea serviciului nu mai există. Personalul serviciilor publice nu se pot opune, în numele dreptului dobândit, schimbării serviciului.

Serviciile publice locale trebuie să respecte *principiile generale* de *egalitate, neutralitate, nediscriminare şi continuitate* şi sunt responsabile de realizarea interesului public şi asigurarea echilibrului raţional între resurse şi cheltuieli. În acest scop, ele trebuie să recurgă la toate formele de cooperare cu agenţi publici şi privaţi, care pot contribui la îmbunătăţirea performanţelor serviciilor publice.

8.7. Principiul echitaţii (egalităţii)

Principiul echitaţii sau egalităţii (art. 580 alin.3 din Codul administrativ) în furnizarea serviciilor publice reprezintă un principiu primordial, deoarece accesul la servicii publice trebuie asigurat, în mod egal tuturor cetăţenilor. Serviciile publice trebuie asigurate în mod egal pentru toţi beneficiarii, deoarece toţi cetăţenii se bucură de aceleaşi drepturi şi prin urmare toţi trebuie să beneficieze în aceeaşi măsură de servicii publice.[69]

Ca urmare, considerăm că egalitatea de tratament presupune faptul că orice discriminare între beneficiari este exclusă, atât în privinţa accesului la serviciu, cât şi la folosinţă, acest lucru fiind o extindere a principiului egalităţii în faţa legii, stabilit prin Declaraţia universală a drepturilor omului. Din acest principiu decurge şi alinierea preţurilor, care face ca unele servicii publice, mai puţin rentabile, să fie

[69] Munteanu, V. A., (2003), *Management public local*, Editura TipoMoldova, Iaşi, p. 197

finanţate prin cele mai rentabile (de exemplu un beneficiar de servicii de electricitate sau de telefonie plăteşte acelaşi preţ, indiferent de situarea geografică).

În situaţie identică, beneficiarii trebuie să aibă parte de aceleaşi servicii publice, orice tratament diferit trebuind să fie justificat printr-o situaţie specială. Prestarea unui serviciu public poate cere uneori şi un tratament diferenţiat (cu privire la tarife, asistenţă, condiţiile de acces etc.), potrivit situaţiilor respective în utilizarea serviciilor (de exemplu serviciul de poştă practică aceleaşi tarife pe întreg teritoriul urban, în vreme ce în zonele rurale se aplică un cost superior în prestarea serviciului).

Principiul continuităţii şi principiul egalităţii coincid, atunci când este necesar a se menţine unele servicii publice în locurile unde densitatea mică a populaţiei le face neprofitabile, în special în zonele rurale. În aceste cazuri, stoparea serviciului public trebuie să fie rezultatul unei decizii, susţinută de considerente care demonstrează că soluţiile alternative, ca regruparea serviciilor sau utilizarea tehnologiilor moderne sunt inoperante.

8.8. Principiul neutralităţii şi nediscriminării

Serviciile publice locale respectă principiile de neutralitate şi de nediscriminare a utilizatorilor, ele trebuind să funcţioneze pentru a satisface interesul general şi nu un interes particular[70]. Neutralitatea garantează liberul acces al tuturor cetăţenilor, fără discriminare, la serviciile publice. Ea implică laicitatea statului, imparţialitatea funcţionarilor publici şi interdicţia oricărei discriminări bazate pe convingeri politice, filozofice, religioase, sindicale sau care ţin de originea socială, sex, stare de sănătate, origine etnică.

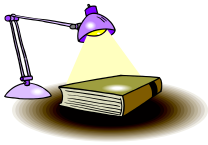
Principiul neutralităţii se referă la faptul că serviciul public trebuie să fie orientat în funcţie de interesul general, fără a fi influenţat de interese private, mai ales ale celui ce-l furnizează.

[70] Dincă, D., (2008), op.cit., p.56

Neutralitatea poate fi analizată *ca o obligaţie* care se impune tuturor prestatorilor serviciilor publice, care au interdicţia de a-şi exprima opiniile politice sau religioase în cadrul exercitării misiunii lor. Dar ea poate de asemenea să fie o obligaţie şi pentru administraţie, fiind vorba de exemplu de neutralitatea necesară din învăţământ, ce se impune tuturor profesorilor.

Neutralitatea poate să fie şi *un drept* revendicat de cetăţean împotriva administraţiei. Astfel, din neutralitatea Statului şi a funcţiilor publice, decurge principiul accesului egal la locurile de muncă publice.

În ceea ce priveşte câmpul de aplicare, neutralitatea se impune tuturor serviciilor publice. Totuşi, acest principiu nu împiedică o anumită libertate de exprimare a celor administraţi în cadrul aceloraşi servicii publice ai căror beneficiari sunt.



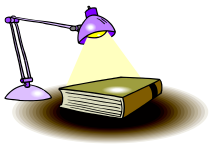
8.9. Principiul flexibilităţii

Principiul flexibilităţii înseamnă adaptarea serviciului public la cerinţelor cetăţenilor, cerinţe care sunt în continuă diversificare şi modificare, iar serviciul trebuie să răspundă prompt şi eficient la evoluţia nevoilor colective.

8.10. Principiile transparenţei şi responsabilităţii

Principiile transparenţei şi responsabilităţii (art. 580 alin.2 din Codul administrativ) presupun faptul că toţi utilizatorii au dreptul de a fi informaţi asupra acţiunii serviciilor publice, iar prestatorii de servicii au obligaţia de a informa utilizatorii într-o maniera sistematică, continuă şi transparentă. Serviciile publice trebuie, ori de câte ori este posibil, să consulte utilizatorii înainte de a adopta decizii care ţin de organizarea şi conţinutul serviciului oferit. Orice cetăţean poate contesta deciziile care îl privesc, poate formula o reclamaţie şi cere o rectificare cu privire la organizarea şi funcţionarea serviciilor publice.

Cerinţa transparenţei şi protecţiei utilizatorilor rezultă din obligaţiile pe care le au autorităţile administraţie publice faţă de utilizatori: să informeze periodic utilizatorii asupra stării serviciilor publice şi asupra politicilor de dezvoltare a acestora; să consulte asociaţiile utilizatorilor în vederea stabilirii politicilor şi strategiilor locale şi a modalităţilor de organizare şi funcţionare[71]; să monitorizeze şi să controleze modul de respectare a obligaţiilor şi responsabilităţilor asumate de operatori prin contractele de delegare a gestiunii cu privire la ajustarea periodică a tarifelor, asigurarea protecţiei utilizatorilor ş.a.[72]



8.11. Principiul descentralizării serviciilor publice

Principiul descentralizării serviciilor publice (*art. 77-80 din Codul administrativ)* înseamnă faptul că o serie de servicii publice sunt scoase din competenţa autorităţilor centrale şi date în competenţa autorităţilor locale descentralizate[73], fiind furnizate mult mai eficient de la nivel local, cum ar fi: serviciul de apă şi canalizare, infrastructura rutieră, iluminat public, transport public local etc. În acest context, autorităţile administraţiei publice locale pot lua cele mai bune decizii privind alocarea resurselor, conform cu nevoilor specifice fiecărei comunităţi locale. Descentralizarea nu trebuie să reprezinte un scop în sine, ci o doar mijlocul prin care se pot furniza mai eficient servicii publice, în acord cu nevoile beneficiarilor.

8.12. Principiul deconcentrării serviciilor publice

Principiul deconcentrării serviciilor publice (art. 277-283 din Codul administrativ) presupune delegarea (redistribuirea) unor competenţe de la nivelul central de administrare, unor autorităţi ce funcţionează în teritoriu, acest principiu reprezentând o formă diminuată a centralizării. Autorităţile publice centrale, de care aparţin serviciile publice deconcentrate, vor păstra doar atribuţii referitoare la controlul şi elaborarea politicilor strategice în domeniu, celelalte atribuţiile legate de

[71] Articolul 9 din Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice, nr. 51/2006

[72] Negruţ, V., (2008*), Regimul juridic al serviciilor comunitare de utilităţi publice*, Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative (21)/2008, Cluj, p.5

[73] Munteanu, V. A., op.cit., p.197

furnizarea sau organizarea serviciilor publice fiind transferate la nivelul administraţiei publice locale.

Putem spune că scopul administraţiei publice, atât centrale, cât şi locale, este de a oferi servicii publice administrative, pe care le înfiinţează pentru a satisface în mod neîntrerupt şi ritmic interesele generale, la nivel central, de către administraţia publică centrală şi la nivel local, în cadrul unităţii administrativ-teritoriale în care funcţionează, de către administraţia publică locală.

8.13. Principiul gratuităţii

Gratuitatea nu este un principiu, reprezentând o excepţie, chiar dacă întâlnim subvenţionarea serviciului de către alte surse de finanţare (în acest caz serviciile nu sunt gratuite, dar o parte nu este plătită direct de beneficiar, ci prin impozite şi taxe). Cu alte cuvinte, dacă serviciul este din punct de vedere legal obligatoriu, prestările ar trebuie să fie gratuite, cu excepţia unei dispoziţii legislative contrare.

Exemple de moduri de finanţare a serviciilor publice pot fi taxe specifice impuse beneficiarilor (în cazul audiovizualul), taxa de salubrizare, biletele (în cazul serviciului de transport în comun) etc.

8.14. Principiul laicităţii

Laicitatea reprezintă obligaţia pentru personal administrativ în general de a împăca exprimarea credinţei sale sau a opiniilor politice cu exercitarea misiunii lui. Jurisprudenţa este mai severă pentru manifestările prozelite la serviciu decât pentru absentarea pe motive religioase. În ceea ce priveşte personalul din cadrul serviciilor publice de învăţământ, acesta are obligaţia de a nu-şi exprimă religia. Acest comportament este considerat ca o greşeală personală a angajatului, iar gravitatea va

fi apreciată în funcţie de caracterul mai mult sau mai puţin religios al opiniilor exprimate.

TEMĂ DE LUCRU

1. Daţi exemple de servicii publice, prin care să demonstraţi aplicarea acestor principii.

TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Care dintre principiile descrise mai sus vi se par a avea un rol fundamental în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice. Motivaţi răspunsul.

REZUMAT

Serviciile publice, dincolo de varietatea lor, se conformează inevitabil unor *principii*, necesare în condiţiile actuale, care sunt recunoscute de ţările-membre ale Consiliului Europei. Organizarea şi funcţionarea serviciilor publice trebuie să asigure respectarea principiul egalităţii utilizatorilor, principiului nediscriminării şi a neutralităţii, a libertăţii de opinie, principiile continuităţii şi adaptabilităţii serviciilor publice, principii care trebuie garantate şi promovate. Serviciul public este creat pentru rezolvarea necesităţilor societăţii, determinând într-o bună măsură calitatea vieţii cetăţenilor.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. La baza organizării şi funcţionării serviciilor publice se află următoarele principii:
a) principiul continuităţii serviciului public;
b) principiul autonomiei locale;
c) principiul egalităţii de tratament al utilizatorilor;
d) principiul mutabilităţii serviciului public;

2. Principiul egalităţii de tratament al utilizatorilor are două consecinţe pentru operatorii de servicii:
a) obligaţia de a asigura serviciul pentru toţi utilizatorii sau pentru un număr cât mai mare;
b) obligaţia de a practica un preţ de bază uniform şi rezonabil pentru a se asigura accesul tuturor;
c) asigurarea nevoior sociale absolut necesare;

3. Aplicarea principiului mutabilităţii serviciului public conduce la două obligaţii pentru operatorii de servicii:
a) limitarea resurselor în sectorul public;
b) identificarea aşteptărilor utilizatorilor;
c) îmbunătăţirea continuă a calităţii serviciului;
d) elaborarea strategiei de dezvoltarea locală;

4. Potrivit principiului neutralităţii:
a) serviciul public trebuie să funcţioneze pentru a satisface interesul general şi nu un interes particular;
b) administraţia publică trebuie să se întemeieze pe lege;
c) serviciul public trebuie să funcţioneze fără întrerupere;

5. Principii de bază ale funcționării serviciilor publice sunt:
a. etica şi moralitatea
b. eficienţa și inseparabilitatea
c. tangibilitatea şi separabilitatea
d. adaptabilitatea şi echitatea

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp. 203-212
2. Dragoş Dincă, Servicii publice şi dezvoltare locală, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2008, pp. 45-49
3. Dragoş Dincă, Serviciile publice, Editura Economică, Bucureşti, 2018, pp. 61-70
4. Nicoleta Miulescu, Servicii publice locale, Editura Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2012, , pp. 71-72

UNITATEA DE ÎNVĂŢARE IX
APLICAREA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂŢII ÎN FUNCŢIONAREA SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

Cuprins

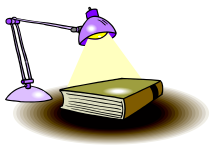
9.1. Introducere
9.2. Competenţele unităţii de învăţare
9.3. Conținutul unității de învățare
9.4. Originea şi noţiunea principiului de subsidiaritate
9.5. Subsidiaritatea în Uniunea Europeană
9.6. Subsidiaritatea – principiu esenţial în funcţionarea administraţiei publice din România
Rezumat
Test de autoevaluare
Bibliografie minimală

9.1. Introducere

Această unitate de învățare analizează principiul subsidiarităţii, care este unul dintre principiile esenţiale care stau la baza funcţionării serviciilor publice. Descentralizarea serviciilor publice contribuie la crearea unui mediu politic şi administrativ compatibil principiului de subsidiaritate, conform căruia exercitarea competenţelor şi atribuţiilor stabilite prin lege revine autorităţilor administraţiei publice locale care se găsesc cel mai aproape de cetăţean.

9.2. Competenţele unităţii de învăţare

La finalul parcurgerii acestei unităţi de învăţare, studentul va fi capabil să:
C1 – definească principiul subsidiarității
C2 – prezinte articolele din diverse acte normative în care se face referire la aplicarea principiului subsidiarității
C3 – analizeze modul cum este aplicat acest principiu în funcţionarea administraţiei publice din România
C4 – descrie etapelor de evoluție ale principiului subsidiarității



9.3. Conținutul unității de învățare

9.4. Originea şi noţiunea principiului de subsidiaritate
9.5. Subsidiaritatea în Uniunea Europeană
9.6. Subsidiaritatea – principiu esenţial în funcţionarea administraţiei publice din România

Durata de parcurgere a unității de învățare este de 2 ore.

9.4. Originea şi noţiunea principiului de subsidiaritate

Descentralizarea contribuie la crearea unui mediu politic şi administrativ compatibil ***principiului de subsidiaritate,*** conform căruia exercitarea competenţelor şi atribuţiilor stabilite prin lege revine autorităţilor administraţiei publice locale care se găsesc cel mai aproape de cetăţean. Termenul de subsidiaritate provine din latină, de la „subsidium", având sensul de ajutor, sprijin, devenind în timp un principiu reglementat şi utilizat de legislaţiile statelor ca fiind principiul ce asigură colectivităţilor locale şi regionale realizarea propriilor interese, cât mai aproape de nivelul de aplicare a deciziei.

Originea principiului subsidiarităţii se regăseşte în teoria socială catolică, fiind conţinută în Enciclica pontificală „Quadragesimo Anno" din 1931, deşi principii similare pot fi găsite în gândirea calvinistă. Scopul subsidiarităţii în teoria socială catolică este, pe de o parte, limitarea rolului guvernului ca întreg, spre a justifica şi apăra locul instituţiilor private, inclusiv al Bisericii însăşi, în timp ce, pe de altă parte, justifică un anumit rol pentru guvern[74]. Acesta este momentul din care acest principiu a funcţionat ca o regulă principală a societăţii civile, datorită valenţelor sale în luarea deciziilor în societate[75].

Alţi autori îi atribuie ideea de subsidiaritate chiar lui Aristotel sau consideră că se inspiră fie din filosofia politică a federalismului din Germania secolului XIX-lea sau din teoriile personaliste ale lui Emmanuel Mousnier. Acest punct de vedere este cel mai des întâlnit în analiza politicii Uniunii Europene, care oferă contextul empiric pentru cele mai multe discuţii asupra subsidiarităţii.

În definiţiile prezente, deşi nu este pe deplin compatibilă cu definiţia sa din teologia catolică, subsidiaritatea apare ca răspuns la o mai mare autonomie, permiţând ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetăţeni.

Din această perspectivă, noţiunea de subsidiaritate presupune o alocare de putere la diferite nivele, astfel încât accentul în luarea deciziilor de interes public să fie cât mai aproape de nivelul de bază. Principiul subsidiarităţii se impune a fi un

---

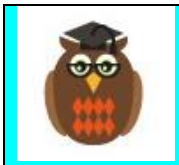
[74] Szasz, M., (2005), *Scurte consideraţii istorice privind organizarea administrativă a teritoriului României în statul modern*, Caietul Ştiinţific „Reformele administrative şi judiciare în perspective integrării europene", nr. 7, Sibiu, 2005, pp.57-60

[75] Bălan, E., (2008*), Instituţii administrative*, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2008, p.60

principiu permanent de acţiune, care permite ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetăţeni[76].

Codul administrativ defineşte, în art. 76, lit.a, principiul subsidiarităţii ca fiind exercitarea competenţelor de către autoritatea administraţiei publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetăţean şi care dispune de capacitate administrativă necesară.

Aşadar, unul dintre principiile esenţiale care stau la baza funcţionării administraţiei locale europene - principiu stipulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale – este, fără îndoială, principiul subsidiarităţii, care presupune ca oriunde este posibil, puterile să fie transferate la nivelul cel mai de jos de guvernare şi numai în cazul când o anumită sarcină nu poate fi asumată de un nivel „inferior" al guvernării, ea să poate fi transmisă la un nivel superior.



TEMĂ DE LUCRU

1. Studiaţi Carta Europeană a Autonomiei Locale. Identificaţi articolele în care se face referire la aplicarea principiului subsidiarităţii.

ATENŢIE! Principiul subsidiarităţii, aplicat în administraţia publică, nu înseamnă, într-un stat unitar, o delegare sau o diminuare de suveranitate, întrucât autonomia locală este prevăzută de Constituţie şi de legile statului unitar şi se exercită în condiţiile şi în limitele prevăzute de acestea,[77] acest principiu fiind în egală măsură apreciat atât ca un principiu juridic, cât şi ca unul politic.

Putem spune că subsidiaritatea asigură exercitarea competenţelor de către autorităţile publice de la nivelul cel mai apropiat de cetăţeni, rămânând în sarcina autorităţilor centrale ale statului să ofere mijloacele necesare şi suficiente care să poată asigura realizarea efectivă a scopurilor şi sarcinilor propuse.

Pentru respectarea acestui principiu regula trebuie să fie asigurarea funcţionării serviciilor publice la nivelul local care este cel mai apropiat de nevoile

[76] Popa, V., Munteanu, I., Mocanu, V., (1998), *De la descentralism spre descentralizare*, Editura Cartier, p.21

[77] Alexandru, I., Cărăuşan, M., Popescu, I., Dincă, D., op.cit, p.74

cetăţenilor, iar ca excepţie îndeplinirea sarcinilor trebuie să fie făcută de autorităţile administraţiei publice de la nivel superior.

În acest sens, se poate aprecia că, întotdeauna, în stabilirea competenţelor transferate autorităţilor locale trebuie să se ţină seama de respectarea cerinţelor de eficienţă şi eficacitate în îndeplinirea sarcinilor ce le revin[78].

Ioan Alexandru precizează că subsidiaritatea se aplică în primul rând raporturilor dintre individ şi societate, apoi raporturilor dintre societate şi instituţii, constituind mai mult decât un simplu principiu de organizare, fiind sursa de inspiraţie pentru repartizarea competenţelor între bază şi nivelurile superioare[79].

Principiul subsidiarităţii vizează două categorii de relaţii: în primul rând cele dintre autorităţile locale din comune şi oraşe şi cele de la nivel judeţean şi apoi cele dintre autorităţile locale şi cele centrale[80]. Pe plan intern, principiul subsidiarităţii nu îşi găseşte aplicarea exclusiv la raporturile dintre stat şi colectivităţile teritoriale locale, deci cu raportate la autonomia locală, ci şi în interiorul administraţiei statului, cu referire la deconcentrarea administrativă[81].

Însă, trebuie subliniat că, puterea centrală trebuie să intervină doar în acele cazuri în care societatea, prin toate componentele sale nu este în stare să-şi administreze propriile interese datorate insuficienţei resurselor financiare şi materiale.

9.5. Subsidiaritatea în Uniunea Europeană

În analiza subsidiarităţii în Uniunea Europeană trebuie să pornim de la art. 4 din ***Carta Europeană: Exerciţiul autonom al puterii locale***[82], care acordă importanţa cuvenită acestui principiu, stipulând că „*aceste colectivităţi locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competenţă de a lua iniţiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competenţelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorităţi; că exerciţiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor*

[78] Dincă, D., (2008)., op.cit, p.13

[79] Alexandru, I., Cărăuşan, M., Bucur, S., op.cit, p.153

[80] Davey, K., *Descentralizarea în Ţările Europei Centrale şi de Est: obstacole şi oportunităţi*, în Controlul descentralizării şi reformele administraţiei publice în Europa centrală şi de est, Open Society Institute, Ungaria, Editura Tehnica-Info, Chişinău, 2004, p.7-8

[81] Popescu, C. L., (1999), *Autonomia locală şi integrarea europeană*, Editura All Beck, Bucureşti, p.138

[82] Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985, http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php

autorităţi care sunt cele mai apropiate de cetăţeni şi că puterile, competenţele, încredinţate colectivităţilor locale trebuie să fie în mod normal depline şi întregi”.

Textul Cartei a anticipat prevederile Tratatului de la Maastricht, în preambului căruia se specifică că „deciziile sunt luate la un nivel cât mai aproape posibil de cetăţean”[83].

Utilizarea noţiunii de subsidiaritatea a cunoscut o revitalizare, ca urmare a modificării Tratatului de la Roma din 25 martie 1957 prin intermediul ***Tratatului de la Maastricht,*** semnat la data de 7 februarie 1992 şi care a instituit Uniunea Europeană.

Tratatul de la Maastricht a introdus principiul subsidiarităţii care prevede ca deciziile să fie luate la cel mai potrivit nivel în domeniile în care statele membre şi Uniunea Europeană deţin o competenţă comună. Deciziile sunt luate la nivelul Uniunii Europene doar dacă ea este într-adevăr în măsură să acţioneze mai eficient decât statele membre.

DEFINIȚIE Subsidiaritatea este un principiu care îşi găseşte formularea în mod explicit în Tratatul de la Maastricht,[84] (în articolele B[1] şi 313). Potrivit acestui principiu, Comunitatea Europeană acţionează numai în măsura în care obiectivele urmărite vor fi mai bine realizate la nivel comunitar decât la nivelul statelor membre. Cu alte cuvinte, numai ceea ce nu se poate face la nivelul statelor membre sau nu se poate face *mai bine* la acest nivel trebuie realizat la nivel comunitar.

DEFINIȚIE Articolul 3B stipulează astfel că: „În domeniile care nu sunt de competenţa sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, potrivit principiului subsidiarităţii, decât dacă şi în măsura în care obiectivele acţiunii prevăzute nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre şi pot deci, din cauza dimensiunilor sau efectelor acţiunii prevăzute, să fie mai bine realizate la nivel comunitar. Acţiunea Comunităţii nu depăşeşte ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor din prezentul Tratat”.

DEFINIȚIE Sensul atribuit principiului subsidiarităţii a fost acela ca luarea deciziilor să aibă loc la cel mai jos nivel posibil sau, altfel spus, nivelurile superioare să le sprijine pe cele inferioare în realizarea sarcinilor lor. În Tratatul de la Maastricht

[83] Alexandru, I., Cărăuşan, M., Bucur, S., op.cit, p.154

[84] Cuvântul provine din latinescul subsidium, cu semnificaţia de „trupe de rezervă” şi utilizat mai apoi în sensul de „sprijin”, „asistenţă”.

s-a acordat acestui principiu un rol major, sub cele două aspecte: material şi procedural.

În literatura de specialitate Comitetul regiunilor este denumit „gardian”[85] al subsidiarităţii, principiu fundamental[86], hotărâtor „în continuarea procesului de creare a unei Uniuni neîncetat mai strânse între popoarele Europei în care deciziile sunt luate cât mai aproape posibil de cetăţeni” (art. 3 B Tratatul de la Maastricht). Acest principiu presupune ca acţiunile Uniunii Europene să nu fie iniţiate decât în cazurile când există certitudinea că ele sunt mai eficiente decât acţiunile autorităţilor naţionale, regionale sau locale (după caz). Aşa privit principiul subsidiarităţii se opune centralizării excesive a procesului de adoptare a deciziilor, în unele cazuri considerat prea îndepărtat de cetăţeni şi de problemele acestora.

La nivel european, numeroase alte documente au dat legitimitate acestui principiu, ca de exemplu: în 1992 Consiliul European de la Edinburgh a definit principiile de bază ale conceptului de subsidiaritate şi a stabilit liniile orientative pentru interpretarea sa, *Tratatul de la Amsterdam* a adus lămuriri suplimentare asupra conceptului de subsidiaritate elaborând un Protocol cu privire la aplicarea principiului subsidiarităţii şi proporţionalităţii, *Consiliul European de la Viena*, din decembrie 1998 a reafirmat angajamentul Uniunii Europene de a asigura aplicarea unitară a principiului subsidiarităţii.

În fiecare an, Comisia Europeană realizează un raport („O mai bună realizare a legilor”) pentru Consiliu şi Parlament, cu privire la aplicarea principiului subsidiarităţii.

În virtutea acestui principiu, Uniunea nu intervine decât în domeniile ale căror probleme nu pot fi rezolvate pe o bază exclusiv naţională sau regională.

Suntem de părere că doar la nivelul autorităţilor administraţiei publice locale pot fi rezolvate mai bine responsabilităţile descentralizate, fiind nivelul cel mai eficient şi apropiat de cetăţeni. Apărarea şi întărirea autonomiei locale, pe baza principiului subsidiarităţii, în diferitele ţări ale Uniunii Europene reprezintă o contribuţie importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democraţiei şi ale descentralizării puterii.

---

[85] Labouz, M., F., (1994), *Le comité des regions - “gardien de la subsidiarité”?* în Europe, nr. 10/1994, p.1

[86] Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D., Weyland, J., (1993), *Le Traité de Maastricht, genese, analyse, commentaires*, Brylant, Bruxelles p.147

Trebuie subliniat rolul Cartei Europene a Autoguvernării Locale, ratificată de 37 state membre, care a avut o influenţă pozitiv semnificativă asupra dezvoltării guvernării locale şi democraţiei în Europa.

Autoguvernarea locală, acolo unde există, este parte a guvernării democratice şi, de aceea, astfel de autorităţi regionale, aşa cum sunt stabilite, trebuie să îndeplinească standardele minime ale guvernări democratice şi să deţină competenţa şi abilitatea legale care să le permită să reglementeze şi să gestioneze partea problemelor publice aflată în responsabilitatea lor, în interesul locuitorilor lor şi în acord cu principiul subsidiarităţii.

Considerăm, alături de alţi autori, că deşi cele mai multe acte normative se referă la noţiunea de subsidiaritate, principiul subsidiarităţii nu este definit în mod explicit în nici un document[87]. Controversele asupra subsidiarităţii în Uniunea Europeană au arătat ca acesta este un concept esenţialmente contestat, deoarece ceea ce pentru o persoană este doar de interes local, pentru alta poate fi de interes larg.

Din cele arătate mai sus, apare evident faptul că principiul subsidiarităţii - *unitatea în diversitate* - va creşte în importanţă, Comunitatea Europeană îşi va asuma numai problemele pe care le poate rezolva mai eficient decât autorităţile naţionale. Aşadar, prin aplicarea acestui principiu creşte rolul autorităţilor locale în raport cu organele centrale, iar pentru a întări acest concept şi a-l coordona mai eficient Comisia Europeană a creat „Consiliul Consultativ al Colectivităţilor Regionale şi Locale”.

ATENȚIE! Putem spune că la nivel european se acordă o importanţă deosebită principiului subsidiarităţii, acesta înscriindu-se într-o politică generală de reformare, care asigură colectivităţilor locale şi regionale cadrul de definire a propriilor puteri.[88]

9.6. Subsidiaritatea – principiu esenţial în funcţionarea administraţiei publice din România

Aşa cum am precizat, unul dintre principiile esenţiale care stau la baza funcţionării administraţiei locale este principiul subsidiarităţii, prevăzut în Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată în 1997 de România, care constă în

[87] Alexandru, I., Cărăuşan, M., Bucur, S., op.cit, p.153
[88] Filip, G., Onofrei, M., op.cit, p.132

exercitarea competenţelor de către autoritatea locală situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetăţean.

Principiul subsidiarităţii reiese în primul rând din interpretarea dispoziţiilor constituţionale. Astfel, în articolul 121 din Constituţia României, intitulat - Autorităţi comunale şi orăşeneşti se precizează că: „Autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi în oraşe, sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii”, iar potrivit articolul 122 „Consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean”.

Considerăm însă, că introducerea explicită în Constituţie a principiului subsidiarităţii, ca fiind baza funcţionării administraţiei publice, ar duce la o întărire a autonomiei locale şi la protejarea acesteia, întărind cadrul constituţional al României.

DEFINIȚIE Textul Codului administrativ, cu privire la principiul subsidiarităţii, redă, în esenţă art. 4 pct.3 din Carta europeană a autonomiei locale, ratificată de România încă din 1997. Astfel, exercitarea competenţelor şi atribuţiilor stabilite prin lege revine autorităţilor administraţiei publice locale care se găsesc cel mai aproape de cetăţean. Stabilirea de competenţe şi atribuţii pentru alte autorităţi trebuie să ţină seama de amploarea şi de natura răspunderii ce le revine, precum şi de cerinţele de eficienţă şi eficacitate.

DEFINIȚIE Din păcate însă, Ordonanţa de urgenţă nr. 22/1997, care a introdus principiul subsidiarităţii, abrogată astăzi prin Decizia nr. 83/1998 a Curţii Constituţionale, a formulat mult mai categoric acest principiu în art. 1 alin. (3^1), care prevedea: „*autorităţile administraţiei publice centrale nu intervin în domeniile care nu ţin de competenţa lor exclusivă, decât dacă şi în măsura în care obiectivele acţiunii nu pot fi realizate de autorităţile administraţiei publice locale datorită dimensiunilor sau efectelor pe care ar urma să le producă*”.

O dispoziţie similară exista şi în Legea nr.213/1998 (abrogată prin Codul administrativ) privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia. Prin urmare, ca regulă, bunurile publice aparţin domeniului public al colectivităţilor teritoriale locale, cu excepţia acelora declarate de interes naţional, care aparţin domeniului public al statului. Se consacră astfel cadrul normativ privind aplicarea principiului subsidiarităţii în raporturile dintre proprietatea publică naţională şi proprietatea publică a colectivităţilor teritoriale locale, ca expresie generală a principiului

subsidiarităţii, care nu poate privi numai competenţele, ci şi mijloacele, resursele necesare.

DEFINIȚIE *Prin aplicarea principiului subsidiarităţii în administraţia publică locală se încearcă coborârea nivelului de luare a deciziilor cât mai aproape de problemele ce trebuie rezolvate pentru realizarea unei administraţii cât mai eficiente, fără ca aceasta să poată fi o măsură radicală, deoarece există servicii publice care trebuie să rămână la nivel statal, neputând fi încredinţate colectivităţilor locale*.

TEMĂ DE REFLECŢIE

1. Consideraţi că princpiul subsidiarităţii este aplicat în funcţionarea serviciilor publice din România? Motivaţi.

ATENȚIE! Putem aprecia că dezvoltarea locală în Europa porneşte de la potenţialul local, acordându-se colectivităţilor locale competenţe şi resurse pentru a-şi gestiona destinul. Măsura în care statul păstrează un control asupra dezvoltării diferă şi se manifestă în grade diferite, dar trebuie remarcată voinţa unanimă de a aplica descentralizarea administrativă şi principiul subsidiarităţii, evident cu nuanţări ce ţin de tradiţie, istorie şi cultură.

Una dintre forţele motrice ale descentralizării este aceea de a ajunge mai aproape de consumatorii serviciilor publice, de cetăţenii comunităţilor locale prin aplicarea principiului subsidiarităţii.[89] Aplicarea principiului subsidiarităţii, limitat iniţial la nivel naţional şi comunitar, a avut repercusiuni şi în sfera regională şi locală, determinate de necesitatea unei apropieri mai mari faţă de cetăţeni.

Introducerea principiului subsidiarităţii în administraţia publică ar trebui să însemne clarificarea atribuţiilor unităţilor administrativ-teritoriale, ceea ce ar determina un grad sporit de responsabilizare a autorităţilor administraţiei publice

[89] Czike, K., Krémer, B., Tausz, K., (2006), *The Impact of Decentralization on Social Policy în Hungary, Latvia and Ukraine*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, http://lgi.osi.hu, p.14

locale, implicarea crescută a cetăţenilor în luarea deciziilor care-i privesc.

Suntem de părere că principul subsidiarităţii trebuie realizat în deplină concordanţă cu principiul autonomiei locale, constituind o contribuţie importantă la construcţia unei democraţii autentice în România, exercitarea competenţelor fiind transferată diferitelor niveluri locale de putere.

REZUMAT

Unul dintre principiile esenţiale care stau la baza funcţionării serviciilor publice este principiul subsidiarităţii, care presupune ca oriunde este posibil, puterile să fie transferate la nivelul cel mai de jos de guvernare şi numai în cazul când o anumită sarcină nu poate fi asumată de un nivel „inferior" al guvernării, ea să poate fi transmisă la un nivel superior. Introducerea principiului subsidiarităţii în administraţia publică ar trebui să însemne clarificarea atribuţiilor unităţilor administrativ-teritoriale, ceea ce ar determina un grad sporit de responsabilizare a autorităţilor administraţiei publice locale, implicarea crescută a cetăţenilor în luarea deciziilor care-i privesc.

TEST DE AUTOEVALUARE

1. În administraţia publică locală exercitarea competenţelor stabilite prin lege revine:

a) autorităţii care găseşte cele mai bune soluţii;
b) autorităţii care reprezintă cel mai bine partidul aflat la putere;
c) autorităţii care se află cel mai aproape de Guvern; ;
d) autorităţii care se află cel mai aproape de cetăţeni

2. Principiul subsidiarităţii aplicat la serviciile publice se referă la: realizarea unei calităţi cât mai bune:

a) asigurarea funcţionării serviciilor publice la nivelul local care este cel mai apropiat de nevoile cetăţenilor;
b) asigurarea unei eficienţe economice cât mai ridicate;
c) realizarea unei durabilităţi cât mai mari;

3. Tratatul de la Maastricht a introdus principiul subsidiarităţii care prevede ca:

a) deciziile să fie luate la cel mai potrivit nivel în domeniile în care statele membre şi Uniunea Europeană deţin o competenţă comună;
b) Uniunea intervine decât toate domeniile ale căror probleme pot fi rezolvate pe o bază exclusiv naţională sau regională;
c) autorităţile administraţiei publice centrale intervin în toate domeniile care nu ţin de competenţa lor exclusivă;

BIBLIOGRAFIE MINIMALĂ

1. Irina Bilouseac, Servicii publice locale, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2013, pp. 212-234
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985, http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php

TESTE DE CONTROL FINALE

1. Înfiinţarea de servicii publice trebuie să urmeze procedura prevăzută de lege cu următoarele restricţii:
a) stabilirea obiectivului de activitate;
b) organizarea şi funcţionarea în baza unui regulament de administraţie;
c) controlul modului în care îşi realizează prerogativele;

2. Care din următoarele afirmaţii sunt adevărate:
a) serviciul public este mijlocul administraţiei prin care se prestează cetăţenilor servicii de interes particular, în regim de putere publică.
b) înfiinţarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităţilor executive, adică al consiliilor locale.
c) organizarea şi funcţionarea serviciilor publice constituie atributul autorităţilor executive, adică al primarilor.
d) înfiinţarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităţilor deliberative, adică al consiliilor locale.

3. La baza organizării şi funcţionării serviciilor publice se află următoarele principii:
e) principiul continuităţii serviciului public;
f) principiul autonomiei locale;
g) principiul egalităţii de tratament al utilizatorilor;
h) principiul mutabilităţii serviciului public;

4. Potrivit principiului neutralităţii:

d) serviciul public trebuie să funcţioneze pentru a satisface interesul general şi nu un interes particular;
e) administraţia publică trebuie să se întemeieze pe lege;
f) serviciul public trebuie să funcţioneze fără întrerupere;

5. Majoritatea serviciilor publice locale sunt constituite prin:
a) deconcentrarea serviciilor publice ale administraţiei centrale la nivel local-teritorial, aflate sub controlul prefectului;
b) descentralizarea exclusivă a serviciilor publice;
c) sporirea numărului serviciilor publice puse la dispoziţia cetaţenilor;

6. În categoria serviciilor publice locale se includ:
a) servcii publice de gospodărie comunală;
b) servicii publice cu caracter statal;
c) servicii publice comerciale;
d) servicii comunitare înfiinţate la nivel local, dar şi judeţean;
e) serviciull public pentru activităţi culturale;

7. Sunt moduri de gestionare a serviciilor publice următoarele:
a) contractul de concesionare;
b) locaţia de gestiune;
c) contractul de închiriere;
d) contractul civil;
e) administrarea prin regii autonome sau instituţii publice;
f) contractul comercial;

8. Modalitatea de gestiune în care autorităţile administraţiei publice locale sau asociaţiile de dezvoltarea comunitară, după caz, îşi asumă, în calitate de operator, toate sarcinile şi responsabilităţile ce le revin cu privire la furnizarea/prestarea serviciilor de utilităţi publice şi la administrarea şi exploatarea sistemelor de utilităţi publice aferente reprezintă:
a) gestiunea delegată;
b) gestiunea directă;
c) gestiune autonomă;

9. Responsabilităţile beneficiarilor în organizarea şi funcţionarea serviciilor publice sunt:
a) elaborează norme locale, regulamente, studii de dezvoltarea;
b) plătesc la termen serviciile de care beneficiază;
c) respectă legislaţia în vigoare;
d) se informaeză cu privire la noile reglementări, cu privire la modalităţile de organizare şi funcţionare a serviciilor publice;
e) se implică în furnizarea serviciilor publice;

10. Care din următoarele enunţuri sunt adevărate:
a) Serviciile publice care se organizează numai la nivel naţional pot fi deconcentrate la nivel local, rămânând în structura, ierarhia şi subordonarea centrului.
b) În cazul deconcentrării administrative vorbim despre un transfer, în totalitate sau în parte, de competenţe de la nivel central la nivel local.

c) Scopul pentru care sunt organizate serviciile publice deconcentrate constă în implementarea strategiei statului în diverse sectoare de activitate.

11. Serviciile publice deconcentrate:
a) sunt încorporate organic în structura ministerelor de resort, deci în administraţia statului, ele desfăşurându-şi activitatea nu la centru precum celelalte compartimente din organigrama ministerului, ci într-o unitate administrativ-teritorială;
b) structura organizatorică a serviciului public deconcentrat, criteriile de constituire a compartimentelor care îl alcătuiesc şi funcţiile de conducere se aprobă prin ordinul ministrului de resort;
c) mijloacele financiare şi baza materială a serviciilor deconcentrate se asigură prin ministerul de resort;

12. Care din următoarele enunţuri nu este adevărat:
a) Deconcentrarea administrativă presupune numirea conducerii serviciului public printr-un ordin al ministrului.
b) În cazul deconcentrării administrative, conducerea serviciului public este numită de către autoritate deliberativă a administraţiei locale.
c) În regimul deconcentrat administrativ, titularii puterii locale sunt numiţi de autoritatea centrală, având competenţa să rezolve problemele locale, fără să ceară aprobarea autorităţilor centrale, fiind totuşi supuşi controlului acesteia.

13. Principalele obiective ale strategiei de descentralizare a serviciilor publice constau în:
a) transformarea serviciilor deconcentrate din teritoriu, funcţie de necesităţile cetăţenilor şi pentru eficientizarea acestora, în servicii descentralizate aflate în responsabilitatea autorităţilor locale;
b) identificarea serviciilor publice a căror gestionare şi finanţare sunt/vor fi descentralizate;
c) definirea precisă a rolului administraţiei publice locale în gestionarea şi finanţarea serviciilor publice;
d) accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice de bază: educaţie, sănătate, asistenţă socială şi ordine publică şi identificarea resurselor materiale, umane, financiare ce pot fi mobilizate, costul acestora;
e) continuarea procesului de deconcentrare prin delegarea de responsabilităţi în teritoriu funcţie de necesităţile pe plan local;

14. După modul de cooperare la satisfacerea interesului public, serviciile publice se împart în:
a) servicii publice pe care administraţia publică le exercită în paralel cu persoanele particulare autorizate;
b) servicii publice la realizarea cărora nu sunt implicate alte persoane din rândul clienţilor şi care au ca scop satisfacerea directă şi individuală a particularilor;
c) servicii publice exercitate de persoane private autorizate sub controlul unei autorităţi a administraţiei publice;
d) servicii publice la realizarea cărora participă în mod direct şi alte persoane;

S U C C E S !

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

I. ACTE NORMATIVE NAŢIONALE ŞI INTERNAŢIONALE

1. Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice nr. 51/2006 (r1), republicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 121 din 5.03.2013
2. Legea 195/2006 a descentralizării, publicată în Monitorul Oficial nr. 453 din 25/05/2006, abrogată;
3. Norma metodologică de aplicare a Legii cadru a descentralizării nr. 195/2006, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 132 din 20/02/2008, abrogată;
4. Hotărârea Guvernului nr. 229/2017 privind aprobarea Strategiei generale de descentralizare, publicată în Monitorul Oficial nr. 272 din 19 aprilie 2017, abrogată, abrogată;
5. Legea 215/2001 privind administraţia publică locală, republicată, în Monitorul Oficial, Partea I, nr.123/23 feb. 2007, cu modificările și completările ulterioare, abrogată;
6. Carta Europeană a autonomiei locale adoptată de Consiliul Europei, Strasbourg, la 15.10.1985., ratificată de România prin legea nr. 199/1997, Monitorul Oficial nr.331/ 26 noiembrie 1997;
7. Legea privind prefectul şi instituţia prefectului nr. 340/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 1142/2005, modificată de O.U.G.179/2006, republicată la data de 24/03/2008, abrogată;
8. Cartea Verde privind Serviciile Publice de Interes General, lansată la Bruxelles în data de 21 mai 2003 de Comisia Uniunii Europene;
9. Legea nr. 241/2006 privind serviciul de alimentare cu apă şi de canalizare, republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 85 din 8 februarie 2013;
10. Legea nr. 230 din 7 iunie 2006 a serviciului de iluminat public, publicată în Monitorul Oficial nr.517 din 15 iunie 2006;
11. Legea nr. 92/2007 privind serviciile de transport public local, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 262 din 19/04/2007;
12. Legea nr. 325 din 2006 privind serviciul public de alimentare cu energie termică, publicată în Monitorul Oficial nr. 651 din 27.7.2006;
13. Legea nr. 101 din 25 aprilie 2006 privind serviciul de salubrizare a localităţilor, publicată în Monitorul Oficial nr. 393/8 mai 2006;

II.TRATATE, MONOGRAFII, MANUALE

14. Alexandru, I., Matei, L., (2000), *Serviciile publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing*, Editura Economică, Bucureşti;
15. Andreş, S., (2005), *Managementul serviciilor publice. Note de curs*, Universitatea „Eftimie Murgu" Reşiţa, Facultatea de Ştiinţe Economice şi Administrative, Reşiţa;

16. Bedrule – Grigoruţă, M., V., (2008), *Managementul serviciilor publice,* Editura Tehnopres, Iaşi;
17. Bilouseac Irina, (2013), *Servicii publice locale*, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti;
18. Bressolles, G., Nantel J., (2004), *Electronic Service Quality: A Comparison of Three Measurement Scales*, Proc. of the 33th EMAC Conference, Murcia, Spain;
19. Dincă, D., (2008), *Servicii publice şi dezvoltare locală*, Editura Lumina Lex, Bucureşti;
20. Dincă, D., (2018), *Serviciile publice*, Editura Economică, Bucureşti;
21. Frege, X., (1991), *Descentralizarea*, Editura Humanitas, Bucureşti;
22. Ghete, G., (2007), *Perfecţionarea managementului serviciilor în administraţia publică*, teză de doctorat, A.S.E., Bucureşti;
23. Iorgovan, A., (2005), *Tratat de drept administrativ*, vol I, II, ediţia 4, Editura All Beck, Bucureşti;
24. Manda, C., (2008), *Dreptul colectivităţilor locale*, Editura Lumina Lex, Bucureşti;
25. Mocanu, V., (1999), *Descentralizarea serviciilor publice*, Editura TISH, Chişinău;
26. Nicola, I., (2003), *Managementul serviciilor publice locale*, Editura All Beck, Bucureşti;
27. Nicola, I., (2010), *Managementul serviciilor publice locale*, Editura All Beck, Bucureşti;
28. Nicolaescu, O., Verboncu, I., (1995), *Management,* Editura Economică, Bucureşti;
29. Parlagi, A., P., Iftimoaie, C., (2001), *Servicii publice locale*, Editura Economică, Bucureşti;
30. Plumb, I., Androniceanu, A., Abaluţă, O., (2006), *Managementul serviciilor publice*, Bucureşti;
31. Plumb, I., Androniceanu, A., (2000), *Studii de caz în managementul serviciilor publice*, Editura ASE, Bucureşti;
32. Prisăcaru, Valentin I, (2002), *Tratat de drept administrativ român*, ediţia 3, Editura Lumina Lex, Bucureşti;
33. Voican, M., (2008), *Principiile cadru ale administraţiei publice locale*, Editura Universul juridic, Bucureşti;
34. Wright, G., Nemec, J., (2002), *Public Management în the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*, NISPAcee;
35. Zamfir, A., (2006), *Managementul serviciilor. Lucrare aplicativă*, Editura ASE, Bucureşti;

RĂSPUNSURI LA TESTE

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE I:

1. a, b 2. a, c, d 3. b, d 4. c 5. e

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE II:

1. b 2. a 3. a

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE III:

1. a, b, c 2. a, b, c, d 3. a 4. b 5. a

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE IV:

1. c 2. a 3. b 4. a 5. b 6. c

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE V:

1. a, b 2. a, b, c 3. c 4. c 5.b 6. c

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE VI:

1. a, b, c 2. b, c 3. c, d 4. c 5. a, b

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE VII:

1. a 2. b 3. b 4. b

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE VIII:

1. a, c, d 2. a, b 3. b, c 4. a 5. d

RĂSPUNSURI UNITATEA DE ÎNVĂŢARE IX:

1. d 2. b 3. a

RĂSPUNSURI TESTE FINALE DE AUTOEVALUARE

1. a, b, c
2. c, d
3. a, c, d
4. a
5. a
6. a, b, c, d, e
7. a, b, c, d, e, f
8. b
9. b, c, d, e
10. a, c
11. a, b, c
12. b
13. a, b, c, d, e
14. b, d

MINIGLOSAR

Activitate din sfera serviciilor de utilităţi publice, denumită generic activitate – componentă funcţională distinctă a lanţului tehnologic specific unui serviciu de utilităţi publice

Contractul de delegare a gestiunii – un contract încheiat în formă scrisă, prin care unităţile administrativ-teritoriale, individual sau în asociere, după caz, în calitate de delegatar, atribuie, pe o perioadă determinată, unui operator licenţiat, în calitate de delegat, care acţionează pe riscul şi răspunderea sa, dreptul şi obligaţia de a furniza/presta integral un serviciu de utilităţi publice ori, după caz, numai unele activităţi specifice acestuia, inclusiv dreptul şi obligaţia de a administra şi de a exploata infrastructura tehnico-edilitară aferentă serviciului/activităţii furnizate/prestate, în schimbul unei redevenţe, după caz. Contractul de delegare a gestiunii poate fi încheiat de asociaţia de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilităţi publice în numele şi pe seama unităţilor administrativ-teritoriale membre, care au calitatea de delegatar.

Descentralizare – transferul de competenţe administrative şi financiare de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice din unităţile administrative teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora; (art. 5 lit. x din Codul administrativ)

Deconcentrare – distribuirea de atribuţii administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale către structuri proprii de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale; (art. 5 lit. u din Codul administrativ)

Gestiunea directă – modalitatea de gestiune în care autorităţile deliberative şi executive, în numele unităţilor administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, îşi

asumă şi exercită nemijlocit toate competenţele şi responsabilităţile ce le revin potrivit legii cu privire la furnizarea/prestarea serviciilor de utilităţi publice, respectiv la administrarea, funcţionarea şi exploatarea sistemelor de utilităţi publice aferente acestora

Gestiunea delegată – modalitatea de gestiune în care autorităţile deliberative ale unităţilor administrativ-teritoriale ori, după caz, asociaţiile de dezvoltare intercomunitară cu obiect de activitate serviciile de utilităţi publice, în numele şi pe seama unităţilor administrativ-teritoriale membre, atribuie unuia sau mai multor operatori toate ori numai o parte din competenţele şi responsabilităţile proprii privind furnizarea/prestarea serviciilor de utilităţi publice, pe baza unui contract, denumit în continuare contract de delegare a gestiunii.

Serviciul public - activitatea sau ansamblul de activităţi organizate de o autoritate a administraţiei publice ori de o instituţie publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat şi continuu;

Serviciile publice deconcentrate - structurile de specialitate ale ministerelor şi ale altor organe de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale ale administraţiei publice centrale care răspund de satisfacerea unor nevoi de interes public/general în concordanţă cu obiectivele politicilor şi strategiilor sectoriale ale Guvernului;

Subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor - sectoarele municipiului Bucureşti sau alte subdiviziuni ale municipiilor ale căror delimitare şi organizare se stabilesc prin lege;

Standardele de calitate - ansamblul normativelor de calitate în furnizarea unui serviciu public şi/sau de utilitate publică, stabilite prin acte normative;

Standardele de cost - costurile normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale ale unităţilor administrativ-teritoriale în vederea furnizării unui serviciu public şi/sau de utilitate publică la standardul de calitate stabilit prin acte normative;

Serviciu de alimentare cu apă şi de canalizare – totalitatea activităţilor de utilitate publică şi de interes economic şi social general efectuate în scopul captării, tratării, transportului, înmagazinării şi distribuirii apei potabile sau industriale tuturor utilizatorilor de pe teritoriul unei localităţi, respectiv colectarea, transportul, epurarea şi evacuarea apelor uzate, a apelor meteorice şi a apelor de suprafaţă provenite din intravilanul acesteia

Serviciile comunitare de utilităţi publice, denumite servicii de utilităţi publice – totalitatea acţiunilor şi activităţilor reglementate prin care se asigură satisfacerea nevoilor de utilitate şi interes public general ale colectivităţilor locale cu privire la:

a) alimentarea cu apă;

b) canalizarea şi epurarea apelor uzate;

c) colectarea, canalizarea şi evacuarea apelor pluviale;

d) producţia, transportul, distribuţia şi furnizarea de energie termică în sistem centralizat;

e) salubrizarea localităţilor;

f) iluminatul public;

g) administrarea domeniului public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale, precum şi altele asemenea;

h) transportul public local.

Serviciul de iluminat public – face parte din sfera serviciilor comunitare de utilităţi publice şi cuprinde totalitatea acţiunilor şi activităţilor de utilitate publica şi de interes economic şi social general desfăşurate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale sub conducerea, coordonarea şi responsabilitatea autorităţilor administraţiei publice locale, în scopul asigurării iluminatului public

Serviciile de transport public local – fac parte din sfera serviciilor comunitare de utilitate publica şi cuprind totalitatea acţiunilor şi activităţilor de utilitate publica şi de interes economic şi social general desfăşurate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, sub controlul, conducerea sau coordonarea autorităţilor administraţiei

publice locale, în scopul asigurării transportului public local, precum şi a transportului public judeţean de persoane

Serviciul public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat – face parte din sfera serviciilor comunitare de utilităţi publice şi cuprinde totalitatea activităţilor privind producerea, transportul, distribuţia şi furnizarea energiei termice, desfăşurate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale sub conducerea, coordonarea şi responsabilitatea autorităţilor administraţiei publice locale sau asociaţiilor de dezvoltare comunitară, după caz, în scopul asigurării energiei termice necesare încălzirii şi preparării apei calde de consum pentru populaţie, instituţii publice, obiective social-culturale şi operatori economici

Serviciul public de salubrizare a localităţilor – face parte din sfera serviciilor comunitare de utilităţi publice şi se desfăşoară sub controlul, conducerea sau coordonarea autorităţilor administraţiei publice locale ori asociaţiilor de dezvoltare comunitară, în scopul salubrizării localităţilor

Sistem de utilităţi publice – ansamblul bunurilor mobile şi imobile, dobândite potrivit legii, constând din terenuri, clădiri, construcţii şi instalaţii tehnologice, echipamente şi dotări funcţionale, specific unui serviciu de utilităţi publice, prin ale cărui exploatare şi funcţionare se asigură furnizarea/prestarea serviciului

Utilizatori – persoane fizice sau juridice care beneficiază, direct ori indirect, individual sau colectiv, de serviciile de utilităţi publice, în condiţiile legii