

Principii privind dezvoltarea durabilă a serviciilor comunitare de utilități publice în contextul regionalizării

Principles regarding the sustainable development of the community services of public utilities in the context of regionalisation

Prof.dr. Ioan RADU
Asist.dr. Mihai CIOC

Rezumat

În perspectiva integrării în Uniunea Europeană, România se află într-un moment decisiv de aliniere a caracteristicilor serviciilor comunitare de utilități publice la principiile și normele cuprinse în Cartea Verde asupra serviciilor publice de interes general lansate la Bruxelles în anul 2003 de către Comisia Uniunii Europene. La rândul ei, Uniunea Europeană procedează la o redefinire a sarcinilor și a modului de funcționare a instituțiilor sale în cadrul unui nou tratat constituțional. De aceea, Comisia Europeană a lansat o strategie de dezvoltare bazată pe sinergiile care trebuie stabilite între reformele economice și sociale, ținând cont de dimensiunile de durabilitate și mediu. În acest context, serviciile comunitare de utilități publice joacă un rol capital pentru îmbunătățirea calității vieții tuturor cetățenilor și pentru lupta împotriva excluderii sociale și izolării. Furnizarea de servicii de utilități publice într-o manieră performantă și nediscriminatorie constituie o condiție pentru buna funcționare a pieței unice și pentru o mai bună integrare economică în Uniunea Europeană. În plus, aceste servicii alcătuiesc un fundament al cetățeniei europene, deoarece se numără printre drepturile cetățenilor europeni și oferă o posibilitate de dialog cu autoritățile publice, în cadrul unei bune administrări.

Abstract

În the perspective of the European Union integration, Romania is facing a decisive moment regarding the adaptation of the community services of public utilities to the principles included in the Green Paper of public services of general interest, elaborated in Bruxelles by the European Commission, in 2003. At the same time, the European Union is redefining the tasks and the organization of their institutions in a new constitutional treaty. Because of that, the European Commission launched a new development strategy based of the synergies that must be established between the economic and social reforms, considering the durability and environment dimensions. In this context, the community services of public utilities plays an significant role for the improvement of the quality of life and for the fight against social exclusion and isolation. The providing of public utilities services in an performant and undiscriminatory manner is an essential condition for a good functioning of the unique market and to a better economical integration in the European Union. Furthermore, these services represents a fundament of the european citizenship, because they are related with the european citizens rights and they are creating possibilities of dialog with the public authorities, in the context of a good administration.

În perspectiva integrării în Uniunea Europeană, România se află într-un moment decisiv de aliniere a caracteristicilor serviciilor comunitare de utilități publice la principiile și normele cuprinse în Cartea Verde asupra serviciilor publice

de interes general lansate la Bruxelles în anul 2003 de către Comisia Uniunii Europene. La rândul ei, Uniunea Europeană procedează la o redefinire a sarcinilor și a modului de funcționare a instituțiilor sale în cadrul unui nou tratat constituțional. De aceea, Comisia Europeană a lansat o strategie de dezvoltare bazată pe sinergiile care trebuie stabilite între reformele economice și sociale, ținând cont de dimensiunile de durabilitate și mediu. În acest context, serviciile comunitare de utilități publice joacă un rol capital pentru îmbunătățirea calității vieții tuturor cetățenilor și pentru lupta împotriva excluziei sociale și izolării. Furnizarea de servicii de utilități publice într-o manieră performantă și nediscriminatorie constituie o condiție pentru buna funcționare a pieței unice și pentru o mai bună integrare economică în Uniunea Europeană. În plus, aceste servicii alcătuiesc un fundament al cetățeniei europene, deoarece se numără printre drepturile cetățenilor europeni și oferă o posibilitate de dialog cu autoritățile publice, în cadrul unei bune administrări.

România trebuie să țină seama de faptul că, în dezvoltarea și organizarea serviciilor comunitare de utilități publice, principiul de bază se referă la **crearea acelor condiții prin care să fie oferite consumatorilor serviciile respective la standarde de calitate europeană și la prețuri accesibile**. De asemenea, garantarea unor servicii de interes general performante și de calitate este esențială pentru creșterea bunăstării cetățenilor și pentru a-i ajuta să își valorifice, în mod real, drepturile fundamentale. Populația trebuie să știe că Uniunea Europeană acordă o mare importanță asigurării accesului individual și nediscriminatoriu al fiecăruia la serviciile comunitare de utilități publice de interes general.

Perfecționarea managementului serviciilor comunitare de utilități publice trebuie să aibă la bază următoarele principii:

- Descentralizarea serviciilor comunitare de utilități publice și creșterea responsabilității autorităților cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației.
- Extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile de bază (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces a populației la aceste servicii.
- Restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației și reconsiderarea raportului preț/calitate.
- Promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopol.
- Atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii serviciilor comunitare de utilități publice.
- Instituționalizarea creditului local și extinderea contribuției acestuia la finanțarea serviciilor comunitare de utilități publice.
- Promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă.
- Promovarea parteneriatului social și pregătirea continuă a resurselor umane.

Descentralizarea serviciilor comunitare de utilități publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației

Responsabilitatea organizării și funcționării operatorilor de servicii comunitare de utilități publice revine, conform legii, autorităților locale. Importanța deosebită a modului în care acestea pot asigura calitatea necesară serviciilor pe care le furnizează populației face ca un obiectiv imediat să fie acela de ***a sprijini măsurile de îmbunătățire a performanțelor operaționale și financiare a agenților prestatori, în vederea creșterii siguranței și calității serviciilor asigurate populației***, prin:

- Finalizarea urgentă a legislației secundare necesare implementării Legii 51/2006, a serviciilor comunitare de utilități publice.
- Licențierea operatorilor pentru fiecare categorie de servicii în parte.
- Stimularea măsurilor de reorganizare și regrupare a agenților prestatori, după criterii de eficiență economică și capacitatea tehnică de soluționare a problemelor financiare și operaționale cu care se confruntă astăzi o mare parte a localităților.

Restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației

Mecanismele actuale de protecție socială, în condițiile constrângerilor bugetare existente, îngădesc accesul unor categorii sociale defavorizate la serviciile publice de primă necesitate. Obiectivul imediat este **restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației** prin:

- Adresarea protecției sociale din domeniul serviciilor publice exclusiv segmentelor defavorizate ale populației.
- Extinderea protecției sociale pentru segmentele defavorizate ale populației.
- Implementarea unui sistem unitar și coerent de protecție socială pentru serviciile energetice (energie electrică, termică și gaze naturale) și eliminarea subvențiilor încrucișate.

Extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile cu impact major asupra stării de sănătate și a nivelului de trai a populației și creșterea gradului de acces a populației la aceste servicii

Gradul redus de echipare tehnico-edilitară îngreunează accesul populației la unele servicii comunitare de utilități publice asigurate prin sisteme centralizate, supuse controlului și monitorizării autorităților (ex. alimentare cu apă și canalizare). De aceea, obiectivul pe termen mediu este **extinderea sistemelor centralizate la serviciile de bază (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces a populației la aceste servicii** prin:

- Promovarea unor noi programe de investiții pentru reabilitarea, extinderea și modernizarea sistemelor de alimentare cu apă, canalizarea apelor uzate, colectarea, transportul și depozitarea deșeurilor menajere din mediul urban (program SAMTID).
- Accelerarea implementării unor programe de dezvoltare a infrastructurii rurale (Program Sapard, Programul de Dezvoltare Rurală).

- Modernizarea sistemelor de producere, transport și distribuție a energiei electrice și termice prin sisteme de cogenerare în vederea creșterii eficienței energetice, îmbunătățirii raportului preț/calitate și menținerii unui nivel de suportabilitate acceptabil pentru bugetul de familie (posibil, eventual, prin promovarea unor parteneriate public private).

Promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopol

Cele mai multe dintre serviciile comunitare de utilități publice au caracter de semi-monopol, determinat de situația de clienți captivi a beneficiarilor racordați la sistemele centralizate de alimentare cu apă, canalizare, energie termică și electrică, gaze naturale etc. Obiectivul pe termen mediu este *de angrenare în competiție a operatorilor de servicii, a capitalurilor de finanțare și a managementului* - prin:

- Scoaterea obligatorie la licitație a serviciilor publice în cazurile în care operatorul înregistrează pierderi financiare sau nu poate asigura o calitate corespunzătoare a serviciilor pe care le prestează.
- Neacordarea/retragerea licențelor de operare agenților prestatori care nu îndeplinesc criteriile de performanță stabilite prin reglementări specifice.

Atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale

Nevoile urgente de investiții pentru reabilitarea și dezvoltarea infrastructurii serviciilor comunitare de utilități publice sunt estimate la circa 1,5 mld EURO/an până în 2007 și respectiv 1,0 mld Euro/an în perioada 2008-2025. Datorită constrângerilor bugetare care caracterizează perioadele de tranziție, finanțarea acestor investiții nu poate fi realizată, decât în mică măsură, din fonduri publice. Obiectivul pe termen mediu și lung constă în promovarea măsurilor de atragere a capitalului privat în sfera serviciilor publice și sprijinirea autorităților locale în realizarea unor parteneriate de tip public-privat pentru finanțarea nevoilor de investiții - prin:

- Pregătirea și implementarea proiectelor de investiții de tip BOT (Build – Operate – Transfer) pentru extinderi și dezvoltări importante la stațiile de tratare și epurare a apei, la centralele termice sau cele cu cogenerare, la depozitele ecologice pentru deșeurile urbane, în infrastructura rutieră, de transport feroviar și de distribuție a energiei.
- Fixarea unor limite minimale a investițiilor prevăzute pentru reabilitarea sistemelor în cadrul contractelor de concesiune ce vor fi pregătite și lansate în perioada următoare.
- Gruparea teritorială a operatorilor de servicii, pentru a-i face mai atractivi pentru investitorii strategici.
- Stabilizarea cadrului legislativ referitor la serviciile comunitare de utilități publice, odată cu definitivarea legislației secundare.

Instituționalizarea creditului local și extinderea utilizării acestuia în finanțarea investițiilor din infrastructură

Alături de capitalul privat, creditul constituie o altă sursă tradițională de finanțare a investițiilor din infrastructură în țările Uniunii Europene. Creditul permite degrevarea parțială a bugetelor locale de eforturile pentru finanțarea proiectelor complexe de investiții și repartizarea mai echitabilă a sarcinilor de plată între beneficiari. Obiectivul este *instituționalizarea creditului local și înființarea unei bănci specializate în finanțarea investițiilor promovate de autoritățile locale* - prin:

- Aprobarea proiectului de lege privind înființarea Băncii de Investiții a Autorităților Locale și acordarea de facilități pentru sprijinirea creditului local.
- Solicitarea unei asistențe tehnice finanțate de către UE-Phare pentru întărirea capacității instituționale a băncii nou înființate.

Promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă

Serviciile comunitare de utilități publice au un impact deosebit asupra mediului. Pe de o parte, reprezintă un important factor poluator, iar pe de altă parte, participă în mod esențial la limitarea gradului de poluare (epurarea apelor uzate, colectarea și depozitarea deșeurilor etc.). Respectarea exigențelor de mediu pe parcursul întregului ciclu de viață a infrastructurii serviciilor publice (construire-exploatare-întreținere-demolare) dobândește o importanță deosebită în cadrul conceptului de dezvoltare durabilă. De aceea, obiectivul este *alinieră practicilor și standardelor românești din domeniul serviciilor comunitare de utilități publice la exigențele Uniunii Europene*, prin:

- Finalizarea transpunerii directivelor UE din domeniul serviciilor comunitare de utilități publice referitoare, în special, la apă, managementul integrat al deșeurilor, energie, transport.
- Sprijin financiar pentru programele care cuprind măsuri de dezvoltare a infrastructurii (ISPA, SAPARD, PDR, SAMTID, TECP 2 etc.)
- Promovarea unor programe speciale pentru orașele mici în vederea reabilitării și modernizării infrastructurii locale.

Promovarea parteneriatului social

Ideologia politică europeană în ansamblul ei acordă o importanță deosebită participării tuturor partenerilor sociali la fundamentarea și luarea deciziilor care au impact major asupra populației. Serviciile comunitare de utilități publice au un rol esențial în solidarizarea socială a cetățenilor, în asigurarea unui trai decent și în păstrarea păcii sociale. Plecând de la acest principiu, obiectivul pe termen lung constă în **promovarea parteneriatului social** - prin:

- Amplificarea implicării structurilor din societatea civilă, în principal instituțiile de învățământ superior, în elaborarea de strategii, politici economice și programe sectoriale.
- Realizarea unor proiecte de parteneriat în scopul consolidării legăturilor cu asociațiile beneficiarilor de servicii comunitare de utilități publice.
- Asigurarea condițiilor de pregătire profesională continuă a tuturor lucrătorilor din sfera serviciilor comunitare de utilități publice, cu implicarea instituțiilor de învățământ superior de profil.
- Evaluarea și atestarea capacității profesionale „de breaslă” de către departamentele profesionale ale patronatelor de ramură, ca organizații non-guvernamentale, neutre politic.

Concluzii

- Serviciile comunitare de utilități publice au o dimensiune economică și una socială, indisolubil legate între ele și, în consecință, orice guvernare trebuie să se preocupe în egală măsură de ambele aspecte.
- Strategia și politicile în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice trebuie elaborate cu participarea tuturor partenerilor sociali, a societății civile și a reprezentanților mass-media.
- Modernizarea și dezvoltarea serviciilor comunitare de utilități publice este o cerință a procesului de integrare a României în Uniunea Europeană, iar problematicile legate de calitatea apei potabile și a apelor uzate, de gestiunea deșeurilor urbane, de depozitarea și prelucrarea deșeurilor, de protecția mediului etc., sunt reglementate printr-o serie de directive ale Uniunii Europene.
- Trebuie făcută o distincție clară între calitatea de proprietar al patrimoniului cu care se operează pentru prestarea/furnizarea serviciilor comunitare de utilități publice și care revine autorităților publice locale și calitatea de operator al serviciului, care poate fi realizată de orice persoană juridică de drept român, cu condiția să fie atestată și să aibă un contract de delegare de gestiune a serviciului încheiat în condiții legale.
- Sistemele cu care se operează în prezent în domeniul serviciilor comunitare de utilități publice au o pronunțată uzură fizică și morală, care conduce la randamente scăzute, consumuri mari și la o calitate necorespunzătoare a acestora.
- Cadrul legislativ este favorabil relansării serviciilor publice de interes general și ca atare trebuie valorificat corespunzător și dezvoltat.
- Sursele proprii, ca și cele ale bugetelor locale și respectiv, ale bugetului central, nu pot asigura modernizarea și dezvoltarea infrastructurii serviciilor comunitare de utilități publice.
- De aceea, atragerea unor surse suplimentare din împrumuturi rambursabile și nerambursabile, precum și realizarea unor parteneriate public-private este o condiție esențială pentru dezvoltarea și modernizarea serviciilor publice de interes general.

- Este esențial ca statul să-și asume în mai mare măsură responsabilitatea garantării creditelor pentru investiții în infrastructura serviciilor publice de interes general.
- Autoritățile locale trebuie să devină mai curajoase în acordarea de garanții având în vedere pârghiile pe care legislația actuală le-a creat, iar băncile care acordă credite să fie stimulate prin măsuri legislative.
- Efortul investițional prognozat nu trebuie să fie considerat ca un consum de resurse financiare pur și simplu, ci trebuie judecat ca un proces complex în cadrul căruia se produc bunuri materiale cu o perioadă lungă de utilizare, se realizează condiții de viață la standardele europene pentru întreaga populație a țării și se îndeplinesc politicile de mediu și de dezvoltare durabilă pentru care România s-a angajat în perspectiva integrării în Uniunea Europeană.
- Considerăm că acest efort investițional va conduce la atingerea obiectivelor de mai sus și va avea și următoarele consecințe în plan economic și social:
 - menținerea în activitate a forței de muncă care lucrează în acest sector, de cca 1.230.000 persoane, cu tendința de creștere în următorii ani datorită dezvoltării unor noi capacități de producție;
 - crearea de noi locuri de muncă pentru încă aproximativ 600.000 persoane care vor fi angrenate în programele de investiții;
 - stimularea industriei românești producătoare de utilaje, mașini și materiale specifice, care în acest mod ar crea cca. 200.000 – 300.000 de locuri de muncă în următorii ani;
 - asigurarea unui aport suplimentar la buget sub formă de taxe, impozite și TVA.
- Restructurarea domeniilor serviciilor comunitare de utilități publice presupune și restrângerea numărului de operatori la o cifră rezonabilă, 150-200 într-o primă etapă și apoi circa 100 în cea de-a doua.
- problema pregătirii profesionale va trebui să fie inclusă în sarcinile contractuale pentru toți operatorii de servicii comunitare de utilități publice și va trebui să fie monitorizată ca indicator de performanță.

Societatea civilă, reprezentată prin patronat, sindicate, asociații profesionale și ale consumatorilor, va trebui să constituie o prezență activă în procesul de modernizare a serviciilor comunitare de utilități publice Cuvântul de ordine între aceste structuri, autoritățile de reglementare și reprezentanții autorităților publice centrale și locale va trebui să îl constituie dialogul permanent.

Bibliografie:

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

- [5] Ammons D. N. *“Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards”*, Ed. Sage Publications, Thousand Oaks, S.U.A., 2001
- [6] Cap Gemini Ernst&Young. *“Online availability of public services: How does Europe progress”*, European Commission DG Information Society, 2004
- [7] Johnson, C.W. *“Public administration: Partnerships in public services”*.Ed. Waveland Press, Londra, Anglia, 2004.