

Sectorul public și provocările europenizării



Lucica Matei

Profesor universitar doctor

Scoala Națională de Studii Politice și Administrative București

***Abstract.** The paper emphasises the role of the market-type mechanisms within the activity of the organisations from the public sector. The end of the 20th century was defined by the effects of the public sector reform. The public sector is placed within the cultural and political environment of each country and the reforms have aimed to redefine the structures of the state organisations in the economy and the relationships such as market-government, government-bureaucracy, government-citizens, bureaucracy-citizens, civil servants-politicians-citizens. The public sector reform, achieved at the managerial systems, organisational structures and regulations levels is accompanied by specific and structural reforms. Accepting the market-type mechanisms instead of bureaucratic mechanisms, meaning not the simple provision of public services but the creation of some governmental “actors”, functioning completely on commercial bases, supporting the development of the partnerships between the public and private sector, introducing privatisation is achieved in view of creating “the facilitating state”. We discuss about “facilities” such as citizens and society involvement in public businesses, making public administration more citizen-friendly and the state closer to the public need. The citizens’ involvement, as customers in the flow of the public service contributes to creating an organic ensemble characterised by two fundamental dimensions: level and type of influence of the customers and the private-public dichotomy. Synthesising, the relationships and market mechanisms enable to the public sector to get closer to the public needs and to create a modern administration based on efficiency, effectiveness and openness towards change.*

Key words: reform; citizen-customer; market-type mechanisms; public service.



1. Reforma sectorului public este o necesitate obiectivă?

În secolul XXI, așteptările tot mai mari ale cetățenilor de la sectorul public, apariția unor tehnologii noi, individualizarea, delegarea și descentralizarea, presiunile financiare și tendințele de internaționalizare, evoluția demografică au devenit factori determinanți ai schimbării. Asistăm la evoluții diferite ale sistemului administrației publice, serviciului public și cetățean în întreaga lume. Politicile publice sunt administrate prin intermediul unor structuri tot mai complexe, al unor structuri de guvernare descentralizate, al parteneriatelor public-privat și al cooperării dintre ONG-uri, consultanți și guvern.

Preocuparea guvernelor, a puterilor executive pentru actul de guvernare, din perspectiva satisfacerii interesului public, a dimensionării realiste a nevoii publice, scăderea

cheltuielilor publice și creșterea calității serviciilor publice au reprezentat premise ale reformei sectorului public. În acest sens transformarea administrației într-un „serviciu” supus rigorilor pieței și a publicului în actorul pieței „clientul” se constituia, la sfârșitul secolului XX, într-un obiectiv prioritar al guvernării moderne, obiectiv pe care îl întâlnim și astăzi, condiționat de evoluția factorilor economici, sociali, politici, financiari, dintre care amintim:

- presiunile bugetare, cu accent pe îmbunătățirea calității serviciilor ca mijloc de reducere a costurilor sau de a „face mai mult cu cheltuieli mai mici”;
- un public mai pretențios, care dorește să beneficieze de servicii mai bune și să aibă un cuvânt de spus privind aceste servicii;

- recunoașterea faptului că un sector public mai eficient și mai orientat spre public atrage după sine o performanță economică în general;
- presiunile exercitate pentru legitimitatea și transparența guvernării prin specificarea drepturilor fiecărui cetățean la servicii și prin creșterea egalității privind accesul la servicii;
- noile posibilități tehnologice pentru îmbunătățirea calității serviciilor;
- schimbările din teoria managementului privat, care sunt considerate relevante sau transferabile în managementul public.

Strategiile de reformă pe plan mondial se fundamentează, pe de o parte, pe un argument de bază, și anume acela de a îmbunătăți performanța sectorului public prin expunerea acestuia la rigorile mecanismelor de tip piață, iar, pe de altă parte, prin redefinirea rolului sectorului public în economie. Modul de acceptare a schimbării și orientării spre rigorile pieței diferă de la o țară la alta, înregistrând forme și dimensiuni de manifestare diferite, cum sunt: concentrarea pe rezultate și o mai mare eficiență, deconcentrarea autorității și creșterea flexibilității, întărirea răspunderii și controlului, orientarea către clienți și servicii etc. Mecanismele de tip piață conțin toate modalitățile în care este prezentă cel puțin o caracteristică semnificativă a pieței (conurență, preț, proces decizional dispersat, stimulente monetare etc.). Ele reprezintă strategii mixte unde o cantitate substanțială de decizii colective și de aspecte manageriale rămâne în completarea elementelor de tip piață. Obiectivele realizate includ: creșterea productivității pentru un control mai bun al cheltuielilor publice, îmbunătățirea relațiilor de responsabilitate, creșterea flexibilității și a receptivității.

Introducerea sau simularea unui comportament de tip piață în serviciile publice presupune privatizarea și subcontractarea, contabilizarea integrală și recuperarea costurilor, încheierea de contracte de performanță, individuale sau colective.

Reforma sectorului public se realizează la nivelul sistemelor manageriale, ale structurilor organizatorice, ale reglementarilor; descentralizarea și deconcentrarea însoțesc reformele specifice (evoluția statutului funcționarilor publici) și reformele structurale (cele ce introduc privatizarea și parteneriatul public-privat în furnizarea serviciilor publice).

Reformele creează condițiile schimbărilor structurale cum sunt cele instituționale, crearea unor agenții guvernamentale care funcționează pe baze complet comerciale, privatizare completă, parteneriate cu sectorul public.

Unele aspecte ale dimensionării necesității schimbării

Vom accepta în demersul nostru paradoxul existenței sectorului public: discrepanța dintre rădăcinile sale din secolul XIX și realitățile (post-)moderne cu care ne confruntăm la începutul de secol XXI.

La sfârșitul secolului XX, modelul birocratic nu este eficient pentru sectorul public și se propunea o nouă teorie

care depășea teoria pură a birocrăției și a lui *Weber*, care presupunea transferul de la o organizare structurală formală și orientată pe legislație (guvernarea susținută de teoria dreptului administrativ) la o organizare eficientă, un management eficient și o alocare eficientă a resurselor publice, bazată pe noul rol al statului definit din punct de vedere economic.

Sunt folosite instrumente noi, altele decât dreptul public și procesul bugetar convențional, se pune accentul pe creșterea autonomiei și flexibilității în utilizarea resurselor considerată fundamentală pentru dezvoltarea unei culturi orientate pe performanță. Deconcentrarea deciziilor privind alocarea resurselor – de la organismele centrale de management la departamentele și structurile operaționale; în cadrul departamentelor operaționale; de la nivelul central la nivelurile inferioare ale administrației; de la sectorul public la subcontractanții din sectorul privat. Administrația înlocuiește structura sa clasică birocratică cu centre de responsabilitate, descentralizate. În acest context, interdependențele dintre structuri, proceduri și personal sunt critice. Necesitatea și gradul de aplicare în practică a specificațiilor procedurale și structurale sunt determinate predominant de cultura organizațională, de istorie, de situația economică.

Analiza economică a birocrăției¹ supune atenției „creșterea dezechilibrată” a productivității sectorului public, eficacitatea mai scăzută a producției publice decât a producției private datorată lipsei concurenței în sectorul public.

Într-adevăr, „vechea administrație” nu mai corespunde schimbărilor tehnologice, internaționalizării, demografiei și guvernării moderne în general.

O analiză a sectoarelor publice și private, din punct de vedere al performanței, al capacității de adaptare la schimbare și satisfacere a nevoilor publice, evidențiază faptul că sectorul public este „generatorul” unei slabe performanțe, deși părerile sunt împărțite în privința performanței mai slabe a sectorului public față de cel privat; serviciile publice nu sunt inovative, nu sunt suficient de flexibile, sunt suprareglementate, prea lente și nu sunt orientate spre consumator sau cetățean; structurile organizaționale tipice sectorului public – precum formele de organizare ierarhică, structurile birocratice – sunt rigide.

O altă importantă ipoteză este aceea că problemele sectorului public trebuie atribuite problemelor structurale și organizaționale și „patologiilor birocratice”.

În general, serviciul public sugerează stabilitate și rigiditate, în timp ce teoriile de management și practicile sectorului privat favorizează inovația, flexibilitatea, adaptabilitatea și schimbarea.

În condițiile existenței unor constrângeri asupra veniturilor și cheltuielilor publice, multe guverne au introdus măsuri de reformă care au drept scop îmbunătățirea serviciilor. Însă aceste măsuri de eficientizare înseamnă că, din ce în ce mai mult, calitatea serviciilor publice depinde de viteza modernizării. Dar ce este modernizarea?

Îmbunătățește ea oare calitatea serviciului public?
Și sporește ea performanța?

Datorită vitezei modernizării și absenței unor strategii clare, nu mai există nici o înțelegere prin care să fie cunoscut care dintre serviciile publice trebuie realizate de sectorul public, respectiv de sectorul privat sau în parteneriat public-privat.

Guvernul încă este considerat responsabil pentru aproape toate „eșecurile guvernamentale”, cu toate că majoritatea politicilor publice sunt astăzi realizate de către echipe mixte, alcătuite din actori și autorități publice și private, sau chiar sunt delegate unor organizații externe.

Principalele avantaje ale utilizării mecanismelor de tip piață constau în creșterile considerabile ale productivității și în modificările substanțiale în cantitatea și structura serviciilor achiziționate. Împreună, acestea conduc la o reducere a cheltuielilor generale. Rămâne o anumită incertitudine privind suma exactă economisită, în principal datorită următoarelor incertitudini: definirea corespunzătoare a costurilor asociate cu un nou sistem bazat pe principii contabile diferite; luarea în considerare a costurilor de tranziție, o clară separare a câștigurilor de productivitate de economiile rezultate din schimbările în cantitatea și structura consumului.

2. Unele aspecte ale evoluției reformei sectorului public

Acceptând ca repere ale propriilor analize guvernamentale:

- capacitatea puterii executive de a furniza servicii publice,
- structura responsabilității între nivelurile de guvernare central și local și
- identificarea nevoilor de elaborare a politicilor participative active, putem delimita cu ușurință cele două niveluri la care reforma sectorului public se realizează. Primul nivel este reprezentat de ansamblul agregat al politicilor, normelor, procedurilor, sistemelor, structurilor etc. și sistemul relațional și de interacțiuni al administrației publice, iar cel de al doilea este identificat prin tehnicile, metodele, principiile managementului public și al specificității acestuia. Aceste niveluri au reprezentat locul de manifestare, de confirmare sau infirmare a teoriilor și practicilor managementului.

Din ce în ce mai mult, se pare, noul management public este *diferit* față de „vechile birocratii”, dar nu neapărat și *mai bun*.

Desfășurate în timp, reformele, prin obiectivele urmărite pot fi situate pe două niveluri:

- Perioada marcată de reforma managementului public și a sectorului public, sfârșitul secolului XX – perioada anilor '80 –, este caracterizată de dezagregarea organizațiilor birocratice tradiționale și descentralizarea autorității manageriale, introducerea mecanismelor de piață și serviciile

orientate către clienți (Hood, 1991, pp. 4-5; 13-19). În ultima jumătate a anilor '80 „un termen central în retorica noastră contemporană”, des întâlnit este cel al calității, asociat cu eficiență, eficacitate și economie, în limita constrângerilor impuse de politici și resurse predeterminate, și orientarea spre cetățean. Orientarea a fost pe performanța organizațiilor publice la nivel individual.

- Începutul secolului XXI pune accent pe o nouă înțelegere a conceptului de calitate în sectorul public, cel legat de calitatea sistemelor de guvernare sau pe capacitatea macroorganizațională. Dimensiunea nouă este dată de calitatea „acordurilor în administrație”, de abilitatea instituțiilor publice de a contribui la creșterea nivelului de viață al cetățenilor și de implicare a acestora, a societății în afaceri publice. Sectorul public, prin organizațiile sale, urmărește ca obiectivul reformei să se constituie în reorientarea de la o perspectivă managerială și economică spre o combinație mai tradițională a valorilor serviciilor publice – un „etos” al serviciilor publice –, și spre dezvoltarea unui nou tip de relații între sectorul public, pe de o parte, și cetățeni, pe de altă parte.

Reforma a cuprins ariile specifice fiecărei activități de definire a sectorului public, respectiv serviciilor publice, situându-se în orizontul de timp al anilor '80 din secolul al XX-lea, oferind modele și experiențe, astăzi, ce se constituie în „bune practici ale sectorului public”. Reforma managementului public „pledează pentru flexibilitate și adaptabilitate, pentru eliminarea și simplificarea multor reguli, pentru orientarea spre performanță și pentru informare și pentru o administrație accesibilă și orientată spre cetățean. Problema este că aceste obiective, pe care cei mai mulți le consideră admirabile, nu sunt lipsite de probleme. (...) Managementul performanței, chiar și atunci când criteriile de performanță au fost mai clar definite și măsurătorile au fost mai puțin problematice, ar putea și să facă mai mult rău decât bine”.

Problema fundamentală a managementului sectorului public ar fi „sistemul”. În ultimii ani, experiența unor state membre orientate spre reformă demonstrează că motorul acestor reforme nu l-au constituit „conceptele umaniste”, ci, mai curând, motivele organizaționale (Thompson, 2003, p. 94). OCDE „a recunoscut” într-un studiu (2002) că, în ceea ce privește rezultatele practice, traiectoriile modernizării din țările OCDE au adus o creștere a eficienței, dar acest lucru nu a constituit „o condiție suficientă pentru o mai bună guvernare”.

3. Răspunsuri la schimbare – mecanisme de tip piață

Rolul primar al instituțiilor publice este în primul rând acela de a oferi un serviciu sau un produs unui client (sau consumator sau beneficiar; în lucrare vom folosi cuvântul „client”), de a contribui la creșterea nivelului de trai al

cetățenilor. Calitatea sistemelor de „guvernare”, capacitatea macroorganizațională (Metcalfe, 1993, pp. 173-189), implicarea cetățenilor, a societății în afacerile publice, introducerea unei „culturi manageriale” și a mecanismelor de tip piață în sectorul public, transferul atitudinal al organizațiilor publice de la abordarea orientată spre producători la cea bazată pe „client” își găsesc bazele teoretice în noul management public și teoria alegerii publice (Matei, 2005). În perioada reformelor sectorului public sunt introduse teorii și practici utilizate în sectorul privat cu scopul creșterii calității serviciilor publice, reducerii alocației bugetare pentru serviciile publice, apropierea de cetățeni, creșterii eficienței și eficacității sectorului public. În opinia teoreticienilor, noul management public se fundamentează pe principiile noii economii instituționale și ale managerialismului (Pollitt, 1990) din managementul afacerilor, promovând principiul orientării pe client, al descentralizării etc.

Serviciile publice sunt expuse, ca și sectorul public, provocărilor exogene lor, schimbările mediului (demografice, economice, legislative, tehnice), politicile fiscale și financiare și endogene (umane, manageriale, motivaționale etc). Adaptarea lor în contexte noi se face, așa cum demonstrează practica țărilor dezvoltate, respectând principiile transparenței, responsabilității și participării. Furnizarea serviciilor publice de calitate respectând principiile generale ale serviciilor publice – continuitate, egalitate, adaptabilitate, nevoia autorităților publice de a răspunde în fața utilizatorilor, încurajarea cetățenilor să participe la dezvoltarea acestora sunt numai o parte dintre premisele realizării *reformei structurale* a sectorului public.

În unele țări reforma structurală introduce privatizarea ca formulă de creștere a eficienței sectorului public, parteneriatul public-privat în furnizarea serviciilor publice, schimbarea raportului pe piața muncii între forța de muncă ocupată din sectorul public și cea ocupată din sectorul privat, creșterea investițiilor în serviciile publice, utilizând sistematic mecanismele de tip piață; alte țări studiază gradul în care pot să le utilizeze sau realizează schimbări considerabile care implică extinderea *de facto* a acestora fără o raportare anume la un model concret de piață.

Cele mai uzuale instrumente includ: taxarea utilizatorului, stabilirea de prețuri interne, piețe interne, subcontractarea, cupoanele și echivalentele acestora, crearea sau modificarea drepturilor la proprietate, contracte interguvernamentale și finanțarea mixtă public/privat a infrastructurii. Fiecare aspect se referă la măsuri care ar putea înlocui furnizarea de servicii publice tradiționale cu o structură pură de piață sau cu un sistem care cu greu modifică practicile tradiționale. Ca exemple pot fi date subcontractarea tuturor activităților de întreținere a clădirilor către firmele private, subcontractarea prestării de servicii.

A. Clienții

În unele țări, mecanismele de tip piață au fost folosite în contextul unei reajustări globale a rolurilor corespunzătoare ale statului și sectorului privat; în altele, acestea sunt considerate doar tehnici pentru îmbunătățirea eficienței și flexibilității într-un echilibru neschimbat dintre sectorul public și sectorul privat. Politicile sistematice de subcontractare sunt un exemplu care evidențiază primul caz, deși câteodată sunt utilizate ca instrumente ale politicii economice.

Există două categorii de servicii: cele prestate de o instituție publică ce deține monopolul pentru acele servicii și cele prestate de mai multe instituții care se află în competiție. Cele două categorii se diferențiază net, în sensul că serviciile pentru care există concurență oferă o posibilitate mai largă de a alege, precum și stimulente din partea pieței pentru a determina prestatorul a spori calitatea serviciilor.

Cine hotărăște ce clienți au dreptul la un serviciu și prin ce procese? În determinarea clienților îndreptățiți să beneficieze de servicii, procesul democratic, în care sunt implicate atât parlamentul, cât și organisme alese la alte niveluri ale guvernării, joacă un rol foarte important. Parlamentarii aleși reprezintă preocupările și interesele clienților, pentru ca administrația să le susțină prin echilibrarea intereselor clienților și contribuabililor.

Tipul de client căruia i se adresează un serviciu variază în funcție de genul de serviciu, precum și de contextul politic și instituțional al acestui serviciu. Clientul poate fi extern, de pildă un membru al publicului sau o firmă particulară, sau intern, ca, de pildă, un ministru, o altă organizație din sectorul public sau un alt departament al aceleiași organizații, cum ar fi, de exemplu, un serviciu de contabilitate sau personal.

„Serviciile” oferite de sectorul public cuprind o serie de tranzacții între client și prestator, acoperind domenii, servicii și produse foarte variate și dezvoltă o tipologie relațională specifică (tabelul 1). Implicarea clienților și libertatea de a decide a acestora pot alcătui un tot organic în raport cu următoarele cinci aspecte:

- *informare* – oferă clienților doar informații cu privire la tipurile de servicii ce se vor presta;
- *consultare* – îl introduce pe client în zona luării deciziilor și îi oferă posibilitatea unui dialog cu prestatorul, dar deciziile sunt totuși luate de administrație sau de prestatorul serviciului;
- *parteneriat* – clientul este invitat să participe la luarea deciziilor;
- *delegare* – clientul poate lua singur decizii, dar într-un anumit context stabilit, cel puțin în parte determinat de administrație sau prestator;
- *control* – îi dă clientului posibilitatea de a lua singur toate deciziile, așa cum s-ar întâmpla în cazul unei piețe în care există o reală competiție.

Poziția clientului	Tipuri de servicii – poziția clientului și a prestatorului
Beneficiar	Poate beneficia, de exemplu, de ajutorul de șomaj. Clientul primește un „beneficiu” în bani de care este dependent și care reprezintă un drept legal al acestuia. Prestatorul deține monopolul.
Consumator	De exemplu ajutorul pentru locuință. În acest caz clientul poate avea posibilitatea de a alege, într-o oarecare măsură, între diferite servicii publice sau private, dar este în mare măsură dependent de acest serviciu, care va fi în general personalizat.
Producător și consumator	De exemplu, cazul voluntariatului părinților în cadrul școlilor, când clientul poate fi un consumator care joacă un rol în producerea unui serviciu.
Utilizator	Este cazul parcurilor publice, în care clientul nu are nicio alternativă în afara serviciului public, dar nici nu este dependent și serviciul nu este personalizat.
Cumpărător	Clientul achiziționează un serviciu (de exemplu, poștă, telecomunicații, transport) plătid o sumă de bani. Prestatorul adesea deține monopolul, iar dependența de acel serviciu este probabil să fie mare.
Contribuabil	În relațiile cu direcțiile financiare, contribuabilii (clienții) au obligații clare, dar se așteaptă ca serviciul sau asistența să le dea posibilitatea de a-și îndeplini aceste obligații.
Cetățean supus unor reguli	De exemplu, reguli privind siguranța sau mediul. Clientul este supus unor controale, reguli etc., care au un impact semnificativ asupra acțiunilor acestuia. Clientul are obligații impuse de lege, dar se așteaptă ca activitatea reprezentanților legii să fie caracterizată de bunăvoință și promptitudine.

Sursa: adaptare OCDE.

Comportamentul clienților (Lunde, pp. 71-79) în raport cu furnizorii serviciilor publice poate fi caracterizat de cele două dimensiuni fundamentale:

A. Nivelul și genul de influență ale clienților/utilizatorilor

1. renunțarea: aceasta permite influența directă a clienților/utilizatorilor; aceștia au posibilitatea de a alege una dintre organizațiile alternative care oferă un serviciu (de exemplu, publică sau privată).

2. opțiunile: acestea permit influența directă a clienților/utilizatorilor; ei au posibilitatea de a opta pentru una dintre organizațiile alternative care oferă un serviciu (de exemplu, publică sau privată).

B. dihotomia privat-public

1. descentralizarea: aceasta permite influența indirectă prin:

- organizarea la scară redusă;
- apropierea geografică;
- responsabilitatea (de exemplu, prin reprezentarea politică la nivel local).

2. participarea: aceasta permite influența directă a clienților/utilizatorilor prin contribuția la servicii sau prin propria coordonare.

B. Piețele interne și accesul pe piață

Considerând existența tipologiilor de piețe (guvernamentale, interne, ale utilizatorilor/consumatorilor, producătorilor și de resurse) și a sistemului relațional stabilit la nivelul acestora (figura 1), Kotler apreciază că raportul dintre guvern și celelalte piețe este caracterizat de următoarele elemente:

- guvernul reprezintă o piață;
- guvernul cumpără bunuri de pe piețele resurselor, producătorilor și le plătește;

- guvernul impozitează piețele (interne, ale producătorilor, de resurse, ale utilizatorilor/consumatorilor);
- guvernul oferă serviciile publice și/sau de interes public.

Serviciile publice pot fi asigurate sub un regim de monopol sau un regim concurențial, distingând patru serii de probleme legate de această alternativă:

- (1) concurența sau absența concurenței prin atribuirea dreptului de exploatare;
- (2) concurența sau monopolul în gestiune;
- (3) reglementarea pieței;
- (4) efectele asupra prețurilor.

Accesul pe piață face obiectul unei proceduri a concurenței? Când accesul pe piață nu este deschis tuturor, atunci se ridică problema procedurii de acces.

Dacă există un monopol legal, aplicarea concurenței pentru accesul pe piață nu mai are sens. În caz contrar, ea este utilă și chiar necesară și nu ar face decât să garanteze că operatorul/operatorii cei mai competitivi vor beneficia de pe urma ei.

Dar realitatea nu este întotdeauna atât de simplă și alte probleme se ridică, cum sunt:

- când concurența există între gestiunea directă și gestiunea privată, trebuie să formalizăm această concurență?;
- este necesar să organizăm concurența și să o încadrăm în reguli precise? Dacă da, care sunt aceste reguli?;
- sunt ele reguli de procedură sau impun obligații de fond instituțiilor care trec la alegerea operatorilor?

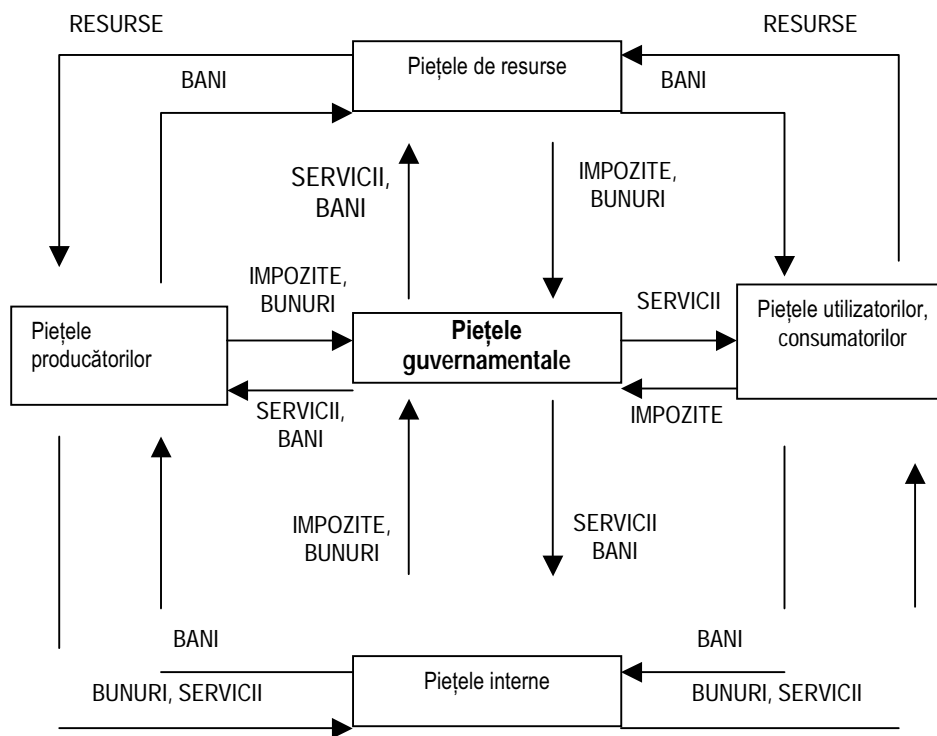


Figura 1. Fluxurile într-un sistem economic

Accesul pe piață face obiectul unei proceduri a concurenței? Când accesul pe piață nu este deschis tuturor, atunci se ridică problema procedurii de acces.

Dacă există un monopol legal, aplicarea concurenței pentru accesul pe piață nu mai are sens. În caz contrar, ea este utilă și chiar necesară și nu ar face decât să garanteze că operatorul/operatorii cei mai competitivi vor beneficia de pe urma ei.

Dar realitatea nu este întotdeauna atât de simplă și alte probleme se ridică, cum sunt:

- când concurența există între gestiunea directă și gestiunea privată, trebuie să formalizăm această concurență?;
- este necesar să organizăm concurența și să o încadrăm în reguli precise? Dacă da, care sunt aceste reguli?;
- sunt ele reguli de procedură sau impun obligații de fond instituțiilor care trec la alegerea operatorilor?

Piețele interne se referă la o competiție sistematică a condițiilor de piață, în furnizarea de servicii de către și pentru administrația centrală. Diferența dintre piețele interne și subcontractare este aceea că angajații publici continuă să presteze serviciul, folosind capitalul sectorului public, aceste activități nefiind subcontractate în exterior. Conform unui studiu realizat recent, accentul se pune pe cazurile în care unitățile furnizoare nu mai beneficiază de sume alocate de la buget, fiind parțial expuse competiției externe, clienții și furnizorii bucurându-se de o autonomie managerială și de achiziționare.

Piețele interne pot fi considerate ca o extindere a tendinței generale spre deconcentrarea autorității în cadrul

administrației. Într-o anumită măsură, piețele interne oferă o alternativă, iar în unele cazuri oferă un substitut pentru evaluarea performanței.

Piețele interne complete constituie o soluție stabilă sau un pas folositor intermediar către o subcontractare integrală, în funcție de preferințele politicii. De asemenea, utilizarea din ce în ce mai mare a contractelor interne explicite ca un mod general de a asigura răspunderea managerilor reprezintă dovada capacității sporite a piețelor interne.

C. Concurența sau monopolul gestiunii

Situația monopolului de „exploatare” este destul de larg răspândită în ceea ce privește gestiunea serviciilor colective. Există opinii ale autorităților publice potrivit cărora nevoile colective ar trebui să existe sub un regim special și ar trebui furnizate numai printr-un mecanism de monopol. Astfel se poate asigura o mai bună alocare a resurselor, se poate garanta clientului/utilizatorului respectarea principiilor serviciilor colective (accesibilitate, egalitate, continuitate).

Marile sisteme în rețea au fost concepute, din rațiuni evidente ale economiei mijloacelor și spațiului, sub regimul monopolului. Extinderea și gestiunea acestora sunt concepute astăzi mult mai simplu, atât în sistemele monopolului, cât și în sistemele concurențiale.

Toate acestea explică faptul că o parte destul de semnificativă a serviciilor colective trebuie să fie asigurată de un regim tip „monopol”. Acesta este dreptul comun al serviciilor necomerciale, cele pe care legislația europeană le numește servicii de interes general, fără să adauge aici calificativul „economic”.

Totuși, noțiunea de monopol nu induce implicit sistemele omogene și unice ale managementului serviciilor colective. Când sistemul este de competență locală, monopolul există doar pe plan local. Din acest moment, sistemul care rezultă de aici nu dă imaginea unui monopol. Acestei definiții îi corespunde rețeaua de distribuție a apei, dar și rețelele de salubritate, în numeroase țări ale Europei. Monopolul poate fi temporar și limitat pe durata contractului. Acesta este mecanismul delegării serviciului public, model specific francez.

Regimul concurențial constituie mai degrabă o excepție. Astfel, unii apreciază că, într-un univers concurențial, statutul public este un obstacol, datorită dificultăților din alianțe și slăbiciunilor procesului decizional și al managementului personalului; în același mod ei apreciază că acționarul public, datorită constrângerilor la care este supus, are un comportament mai puțin rațional decât acționarul privat. Alții apreciază că o societate cu capital public poate să supraviețuiască și chiar să se dezvolte într-un univers concurențial, din momentul în care statutul său și modul de funcționare sunt identice cu cele ale unei întreprinderi private.

D. Reglarea pieței

Regimul concurențial nu poate fi conceput fără un mecanism de reglare a pieței, motiv pentru care activitatea asigurată nu mai are caracterul serviciului colectiv. O activitate care va fi exercitată fără ca autoritatea publică să poată impune constrângeri, altele decât cele acceptate de legislația în vigoare, nu ar putea, cu siguranță, să se constituie serviciu colectiv.

Concurența care există pe piață este o concurență încadrată. De altfel, sistemele concurențiale ale serviciului colectiv sunt cel mai adesea sisteme oligopole.

Adesea, concurența apare târziu, prin suprimarea unui monopol care nu a permis numeroaselor întreprinderi să se poziționeze pe piața vizată (în anumite cazuri, concurența este produsul împărțirii monopolurilor preexistente. Aceasta este schema britanică a distribuției apei și a transporturilor feroviare).

Costurile de intrare pe aceste piețe, adică investițiile făcute, sunt adesea dintre cele mai ridicate: transporturi, energie, telecomunicații. Exemplul-tip în acest domeniu este cel al telecomunicațiilor. Ieșirea dintr-un sistem monopolizat nu permite numeroaselor întreprinderi să apară pe piață, ținându-se cont, printre altele, de costurile ridicate la intrarea în acest sector.

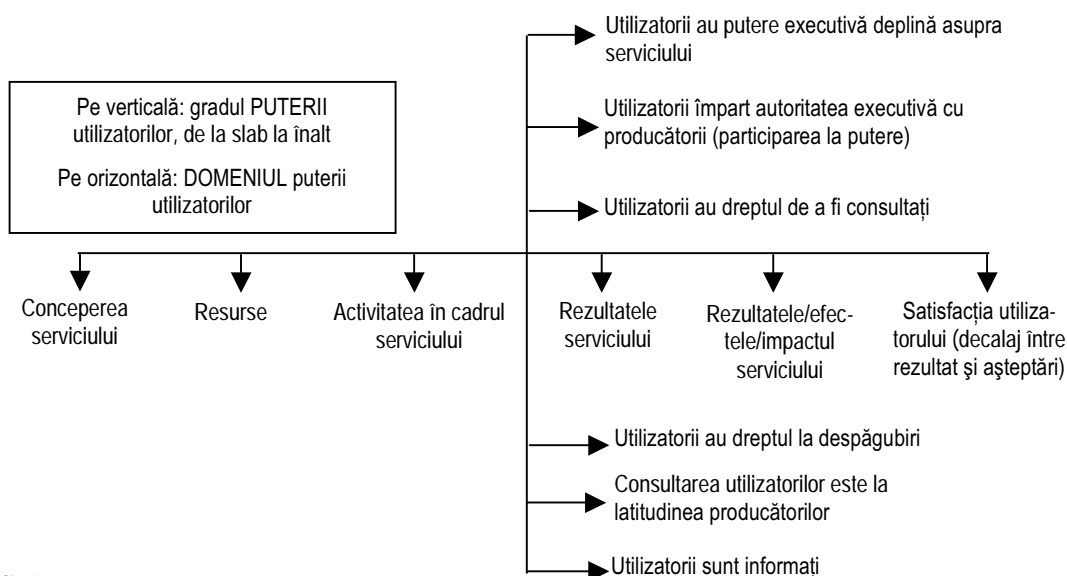
Mecanismele, chiar cele de funcționare a pieței, conduc la alianțe sau regrupări. Aceste situații oligopoliste sunt argumente suplimentare pentru care se organizează sistemele de reglare a pieței, pentru a exista recrearea monopolurilor sau constituirea alianțelor.

Astfel, există o distanță remarcabilă între imaginea teoretică a unui sistem concurențial al serviciului public și realitatea sistemelor de piață ale serviciilor colective în Europa.

O concurență formalizată este necesară pentru a garanta o funcționare armonioasă a pieței. Atunci când concurența nu este formalizată, jocul pieței poate conduce la recrearea monopolurilor.

4. Concluzii

Serviciile publice au un rol central în dezvoltarea economică și socială ce pot deveni vectorul dezvoltării societății. Ele există atât timp cât există nevoia publică pentru serviciu, opțiunea clientului în prestarea unui anumit serviciu, dimensionând relația prin apropierea administrației publice de cetățean (figura 2). Astfel, există o tipologie de răspunsuri la nevoia publică, de la programele educaționale, unde clientul este elevul (probabil reprezentat de părinți) sau piața de muncă (reprezentată de angajatori), sau „societatea“ (interesul public) sau poate toate acestea la programele guvernamentale de reglementare, în care clientul este „interesul public“ (care desigur nu reprezintă o voce distinctă, identificabilă, decât prin intermediul guvernului) sau organizațiile și indivizii care trebuie să se supună regulilor sunt tot clienți, adică au anumite drepturi privind felul în care ar trebui să fie tratați în cadrul programului.



Sursa: OCDE.

Figura 2. Dimensiunile opțiunilor clienților în prestarea serviciilor publice

Rolurile între furnizorul și clientul/utilizatorul serviciului sunt permanent supuse transformărilor, determinate de schimbarea sistemelor și mecanismelor administrației publice. În relația furnizor-client distingem două categorii de mecanisme funcționale: prima categorie se referă la acces, adică dacă serviciile sunt disponibile celor care au nevoie de ele și care au dreptul la ele și dacă ele sunt folosite de aceștia, iar a doua categorie se referă la ce poate fi pe larg descris ca o calitate a serviciilor, adică tot ce este relevant pentru aceia care folosesc serviciile –

necesități, preferințe, satisfacția privind serviciul precum și aspecte economice, cum ar fi beneficiile financiare primite sau prețul perceput.

Relațiile cetățean-administrație oferă mijloacele pentru a construi tipologia consolidării poziției clienților în raport cu furnizorii în ceea ce privește conceptul clasic al totului organic al influenței, „informare – consultare – parteneriat – delegare – control”.

Eficiența, eficacitatea și „deschiderea administrației” către cetățean se constituie în exigențe ale unei administrații moderne.

Notă

1. În funcție de productivitatea sectorului, economistul american Baumol clasifică sectoarele de activitate:
 - sectorul dinamic, cu productivitate ridicată (agricultură, industrie, telecomunicații și serviciile pentru întreprinderi);
 - sectorul stagnant, cu slabă productivitate (întreprinderile publice, serviciile publice pentru cetățeni, construcțiile);

- sectorul cu stagnare asimptotică reprezentat de activități ce în ciclul de viață au avut o perioadă de creștere, cu productivitate mare, urmată de etape cu productivitate constantă. Modelul Baumol construiește relația productivitatea serviciilor publice prin cheltuielile publice caracterizată prin invers proporționalitatea cheltuielilor publice și a productivității [Teulon, F., (2002), pp. 25-26].

Bibliografie

- Hood, Ch. (1991). *A public management for all seasons*, Public Administration, 69 (1)
- Lunde, K. Tormod (1996). *Client Consultation and Participation: Consumers and Public Services*, Responsive Government, OECD
- Matei, L. (2005). *Noul management public: răspunsuri instituționale la provocările societății și ale mediului politic*, Conferința – Tendințe în dezvoltarea spațiului administrativ european, București

- Metcalf, L. (1993). *Public Management: from Imitation to Innovation*, în Kooiman, Jan ed., *Modern Governance: New Government – Society Interaction*, London, Sage
- Pollitt, Ch. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford; Basil Blackwell
- Thompson, James, R. *Labor-Management Relations and Partnerships: Were they Reinvented?*, in: B. Guy Peters/Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, Londra, Thousand Oaks, New Delhi, Sage, 2003