

**ASOCIAȚIA MOLDOVENEASCĂ DE ȘTIINȚĂ POLITICĂ
UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA
UNIVERSITATEA DE STUDII POLITICE ȘI ECONOMICE
EUROPENE "CONSTANTIN STERE"**

CATEGORIA "C"

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.2 (LXXIII), 2016

REVISTĂ ȘTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

CHIȘINĂU – 2016

***MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). – nr.2
(LXXIII), 2016. - Chișinău: USM, USPEE, AMSP, 2016. – 199 p.***

COLEGIUL DE REDACȚIE:

prof. Valeriu Moșneaga (redactor-șef);

prof. Victor Saca (redactor-șef adjunct)

conf. Rodica Rusu (secretar);

prof. Gheorghe Avornic;

prof. Vladimir Gutorov (Rusia);

prof. Cristian Haerpfer (Regatul Unit);

conf. Valeriu Efremov;

prof. Andrey Korobkov (SUA);

prof. Anatoliy Kruglașov (Ucraina);

prof. Constantin Marin;

prof. Victor Moraru;

prof. Joao Peixoto (Portugalia);

prof. Serghey Reșetnikov (Belarus);

prof. Adrian Pop (România);

prof. Gheorghe Rusnac;

conf. Aurel Sâmboteanu;

prof. Alexander Șîrineanț (Rusia);

prof. Constantin Solomon;

prof. Georg Sootla (Estonia)

conf. Vasile Tabară (România);

prof. Valentina Teosa

prof. Stefan Troebst (Germania)

Ideile și opiniile expuse în materialele prezentate aparțin autorilor
și nu reflectă neapărat punctul de vedere al colegiului de redacție

Articolele apar în redacția autorilor, sunt recenzate

versiunea electronică:

<http://uspee.md/ro/2013-03-18-08-28-54/2013-03-18-08-32-27.html>

<http://usm.md/cercetare/reviste/moldoscopie/>

S U M A R

Compartimentul ISTORIA, TEORIA ȘI METODOLOGIA ȘTIINȚEI POLITICE		7
<i>Gutorov B.</i>	<i>Теории модернизации в глобализационном измерении: некоторые итоги дискуссии.</i>	7
<i>Varzari P.</i>	<i>Relația dintre guvernanți și guvernați în concepția lui N.Machiavelli</i>	30
<i>Zmeev V.</i>	<i>Activitatea filialelor Universității de Stat din Moscova în capitalele țărilor din Comunitatea Statelor Independente</i>	43
Compartimentul GUVERNAREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAREA PUBLICĂ		62
<i>Munteanu P., Malcoci L.</i>	<i>Politici de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități din Republica Moldova</i>	62
<i>Tincu V.</i>	<i>Evoluția rolului de prestator a administrației publice în domeniul serviciilor publice</i>	78
Compartimentul SOCIOLOGIA POLITICĂ		85
<i>Андреев В.</i>	<i>Особенности взаимоотношения власти и оппозиции в Республике Молдова в начале XXI столетия</i>	85
<i>Isac O.</i>	<i>Comportamentul suicidal la persoanele de vîrstă a treia: specificul manifestării în condițiile societății anomice</i>	95
<i>Moraru V.</i>	<i>Valențele valorilor europene</i>	111
<i>Moraru V., Rusu L.</i>	<i>Coordonatele comunicării politice prezidențiale</i>	121
<i>Saca V.</i>	<i>Republica Moldova între dimensiunile schimbării și modernizării politice</i>	134

EVOLUȚIA ROLULUI DE PRESTATOR A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE

Violeta TINCU

Republica Moldova, Chișinău, Academia de Administrare Publică, Catedra Științe Administrative

Lector superior universitar

The role of the public administration as a provider of public services has evolved during the time. The same thing happened to the weight of public administration's provision activities within other administrative activities. However, together with the evolution of the society, in most of the states the public services "went down" from the central to the local level, and eventually "went out" of the public administration system, due to the increasingly larger involvement of the private sector in public services providing. In this situation, the role of public administration in the public services provision changes, and, occasionally, diminishes. However, regardless of the circumstances, public administration has always kept the exclusive right to establish public services, while delegating other subjects only the management prerogative.

Scopul principal al administrației publice este satisfacerea necesităților cetățenilor. Astfel, pentru satisfacerea necesităților tuturor cetățenilor statului există administrația publică centrală, iar pentru satisfacerea necesităților locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale există administrația publică locală. Aceste cerințe nu pot fi satisfăcute decât prin înființarea de servicii publice, fie naționale, fie locale.

Evident este însă faptul că perceperea administrației publice anume în rol de prestator nu a apărut odată cu apariția înseși a administrației publice. Dimpotrivă, administrația publică a trecut printr-un îndelungat proces de tranziție de la administrația – autoritate la administrația – prestator.

În cele ce urmează vom analiza cum anume a avut loc acest proces.

Problema caracterului prestator al activităților administrative a evoluat mult pe parcursul timpului. Unele servicii publice, cum ar fi cele de asistență socială, precum și majoritatea serviciilor edilitare, există din timpuri străvechi. Potrivit autorului Karel Davids, ulterior evoluția unor servicii publice a fost afectată de asemenea „transformări majore” ca Reforma, Iluminismul, Revoluția Franceză și cea industrială [4, p.386].

Ulterior, la sfârșitul sec. al XX-lea - începutul sec. al XXI-lea administrația publică își schimbă centrul de greutate al preocupărilor sale - cel puțin din punct de vedere cantitativ - excedând (fără a abandona) atribuțiile sale de autoritate,

de putere publică și preluând din ce în ce mai mult atribuții de prestări servicii, încercând, astfel, să răspundă intereselor și nevoilor specifice ale colectivităților pe care le administrează [10, p.43].

În acest sens, rolul administrației publice în domeniul serviciilor publice a evoluat diferit sub două aspecte: delimitarea competențelor în domeniu între administrația publică centrală și cea locală și delimitarea competențelor în domeniu între sectorul public și cel privat.

În primul caz, înființarea serviciilor publice a constituit, o lungă perioadă de timp, un atribut exclusiv al autorităților statale. Această situație, cunoscută sub denumirea de “legicentrism” permitea statului să monopolizeze orice activitate cu caracter public.

Ulterior, evoluția vieții în statele democratice, dezvoltarea economică pe care au înregistrat-o, a făcut necesară înființarea unui număr tot mai mare de servicii publice, care să satisfacă o gamă tot mai diversă de interese publice. Aceste legități obiective, precum și extinderea democrației sociale au generat spargerea monopolului de stat, acesta transferând competența înființării unor servicii publice către autoritățile locale [6, p.91].

Astfel, în epoca actuală statul păstrează monopolul asupra unor servicii considerate de interes național, pe care le înființează și le coordonează centralizat [8, p.14]. În același sens se pronunță și autorul Iordan Nicola, care menționează: „În perioada actuală, statul mai păstrează monopolul numai în privința unor servicii publice de importanță deosebită și de interes național. Concomitent însă, statul a dat în competența autorităților administrației publice locale crearea serviciilor și instituțiilor publice de interes local, în mod diferit în funcție de gradul de autonomie acordat colectivităților locale” [6, p.91].

În perioada interbelică [1, p.30] serviciul public era definit ca fiind acea activitate a autorităților publice pentru satisfacerea unei nevoi de interes general, care este atât de importantă încât trebuie să funcționeze în mod regulat și continuu.

În aceeași perioadă, o altă definiție identifica „serviciul public ca fiind un organism administrativ, creat de stat sau unitate administrativ-teritorială, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general”.

Putem observa astfel că în aceste definiții rolul principal îi revine statului și autorităților locale. În ceea ce privește însă implicarea agenților privați în misiunea prestatoare a administrației publice, procesul a fost unul de o durată mai îndelungată.

După cum am menționat deja, înființarea serviciilor publice a constituit, o lungă perioadă de timp, un atribut exclusiv al autorităților statale, atât în statele

cu democrații dezvoltate, precum și în cele cu regimuri totalitare, însă din rațiuni diferite.

Statul capitalist viza satisfacerea nevoilor cu caracter general ale cetățenilor săi și dorea să o facă la un nivel cât mai ridicat, prin intermediul organismelor publice și private, în timp ce statul totalitar nu dorea să transmită această competență către agenți privați [6, p.90]. Mai mult decât atât, pentru statul socialist apariția de servicii publice sub gestiunea unor întreprinderi private constituia o amenințare [8, p.14].

Astfel, până în 1939, persoanele private nu puteau desfășura activități specifice serviciilor publice. Această interdicție a constituit o frână în calea dezvoltării, întrucât societatea avea nevoie din ce în ce mai mult de servicii publice diverse, operative, flexibile.

Cu timpul însă a devenit evident că statul și instituțiile sale nu puteau face față cerințelor sociale, astfel încât s-au văzut nevoite să încredințeze unele servicii publice către persoane private. Au apărut astfel situații în care era nevoie ca anumite servicii să fie încredințate particularilor pentru o mai bună funcționare a serviciilor respective [11, p.112]. Această necesitate poate rezulta din insuficiența resurselor materiale sau umane de care dispune administrația publică pentru asigurarea funcționării corespunzătoare a serviciilor publice [11, p.112].

Astfel a apărut ideea prestării unui serviciu de interes general prin intermediul unei firme private. Inițial însă nu era clar în ce condiții serviciul gestionat de o persoană privată putea fi considerat serviciu public. Autorii francezi Magnier și Laubadere au identificat ulterior trei condiții pentru ca un serviciu, chiar delegat unei persoane private, să rămână public:

- prima condiție era „interesul general” în sensul că serviciile publice au ca prim obiectiv interesul celor administrați, și nu obținerea de profit;
- a doua condiție arată faptul că persoana privată, care servește interesul general, se bucură de autoritate în raport cu terți, autoritate care-i permite fie monopolul asupra unei activități, fie emiterea unor acte cu caracter unilateral sau chiar instituirea unor taxe;
- a treia condiție se referea la controlul administrației asupra activității de prestare de servicii publice, condiție ce derivă din faptul că o persoană privată poate presta un serviciu public numai printr-o delegare dată de o persoană publică. Delegarea este necesară pentru a trasa limitele în interiorul cărora poate acționa cel împuternicit [9, p.13].

Mutațiile din sfera economico-socială au determinat și schimbări de optică în doctrina administrativă, ajungându-se astfel la o soluție viabilă: „Administrația publică poate impune persoanelor private care desfășoară activități de interes general să îndeplinească și obligații de natura serviciului public” [8, p.14].

La sfârșitul anilor '80 apare o abordare nouă, care recunoaște faptul că unele servicii publice desfășurate de persoane private nu trebuie să se bucure neapă-

rat de prerogativele puterii publice. Astfel, gestiunea unor servicii publice (sănătate, cultură, învățământ etc.) a fost preluată din mâinile statului și a fost încredințată unor persoane private, care nu se bucură însă de prerogativele puterii publice [9, p.11].

Astfel, în prezent, serviciile publice sunt organizate sau de către sectorul public (fiind separate după nivel în naționale și locale), sau sunt transmise în gestiune sectorului privat, sub monitorizarea și controlul autorităților publice.

Referitor la misiunea prestatoare actuală a administrației publice, considerăm sugestivă următoarea afirmație a autorului român Emanuel Albu: „Sarcinile de prestație ale sistemului administrației publice derivă în prezent din funcția statului de a asigura membrilor societății moderne cele mai diverse servicii pentru satisfacerea nevoilor tot mai diversificate ale acestora”.

Unele dintre sarcinile de prestație ale sistemului administrației publice sunt de interes național. Alte sarcini sunt de interes local și vizează satisfacerea unor nevoi materiale și spirituale ale membrilor colectivităților locale, precum asistența socială, medicală, școlarizarea copiilor etc.” [1, p.29].

O problemă separată o reprezintă misiunea prestatoare a administrației publice din statele aflate în proces de tranziție. Astfel, o „întrebare crucială este ca serviciile publice de bază să fie oferite în mod individual sau printr-o abordare integrată. Astăzi, în majoritatea cazurilor, serviciile publice sunt finanțate prin largi programe sectoriale, oferind servicii beneficiarilor pe bază de individualitate, de ex., prin intermediul unor proiecte separate de asigurare cu apă, energie electrică, sau comunicații. De obicei, aceste programe sectoriale nu sunt intercoordonate decât foarte puțin” [2, p.329]. Considerăm acest exemplu foarte sugestiv și pentru statul nostru, deoarece serviciile publice nu își coordonează practic deloc acțiunile. Nu ne referim aici la coordonarea unor acțiuni majore, ci cele mai elementare acțiuni – de exemplu, la expedierea concomitentă a tuturor facturilor la serviciile comunale, pentru a scuti utilizatorii de necesitatea de a face mai multe drumuri la poștă sau bănci pentru a achita bonurile de plată.

Evident, nu e suficient să analizăm doar cum au evoluat responsabilitățile administrației publice ce țin de organizarea și gestiunea serviciilor publice la diferite perioade istorice, e nevoie să identificăm și anumite tendințe în acest sens. Astfel, actualmente, administrația publică trebuie să țină cont de următoarele reguli și tendințe în domeniul serviciilor publice:

- consacrarea legală a principiului autonomiei locale, potrivit căruia fiecare colectivitate locală își organizează serviciile publice necesare și oportune;
- finanțarea serviciilor publice prin modalități diferite, surse bugetare, extrabugetare și/sau mixte (bugetare și venituri proprii);
- concesionarea unor servicii publice agenților privați (persoane fizice și / sau juridice),
- constituirea de parteneriate sociale în domeniul serviciilor publice;

- implicarea tot mai largă a utilizatorilor în activitatea serviciilor publice, inclusiv prin intermediul controlului obștesc, etc. Mai mult decât atât, implicarea activă a cetățenilor contribuie la asigurarea unui nivel mai înalt a serviciilor furnizate de acestea [7, p.621].

Doctrina străină studiază de asemenea unele tendințe din sistemul administrativ demne de luat în considerație în domeniul serviciilor publice. De exemplu, profesorul britanic Mark Evans, indică următoarele tendințe: apariția unor identități regionale mai puternice datorată proceselor de descentralizare și transfer de competență, sporirea așteptărilor față de serviciile publice datorită implementării principiilor managementului calității (de ex., indicatori de performanță, petiții cetățenești, etc.), apariția unor noi tipuri de necesități cauzate de adâncirea diferențelor între săraci și bogați, precum și schimbarea unor factori sociali și demografici (de ex, speranța de viață mai lungă, familii mai puțin numeroase, etc.) [5, p.36]. Evident, aceste tendințe sunt, în mare măsură aplicabile și statului nostru, fiind deci necesar să fie luate în considerație.

Mai mult decât atât, autorul sus-numit studiază tendințele de evoluție în domeniul serviciilor publice, pornind de la conceptul Noului Management Public, atrăgând o atenție deosebită următorilor factori care influențează asupra serviciilor publice:

- Privatizarea activelor statului și a unor servicii publice;
- Apariția unor noi piețe de desfacere pentru serviciile publice (de ex, a serviciilor de îngrijire a persoanelor în etate);
- Bugetarea bazată pe performanță;
- Implementarea tenderelor competitive, în rezultatul cărora serviciile publice pot fi furnizate de sectorul privat sau asociativ (grupuri de voluntari);
- Ghișeuri unice – stabilirea unui sistem unic de furnizare pentru a elimina redundanțele;
- Standarde de calitate – în baza aplicării principiilor de management al calității, înaintării petițiilor de către cetățeni și evaluării performanțelor;
- Descentralizare – deplasarea responsabilității în domeniul serviciilor publice de la guvernul central spre administrația publică locală;
- Guvernare deschisă – liberul acces la informația despre serviciile publice, guvernarea electronică și implicarea cetățenilor în activitatea serviciilor publice prin forumuri și alte mijloace de discuție [5, p.36].

Autorii britanici John Clarke & Janet Newman studiază o nouă tendință în sistemul serviciilor publice – apariția conceptului de cetățean în calitate de consumator al serviciilor publice, potrivit căreia simplul „concept de „cetățean” în serviciile publice este problematic, dat fiind faptul că această noțiune devine importantă mai ales în procesul electoral, în timp ce dreptul de vot îi permite cetă-

țeanului să influențeze relativ puțin serviciile publice” [3, p.739] – lucru care nu se întâmplă în cazul perceperii acestuia ca un consumator.

Concluzii

Rolul de prestator al administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice a evoluat pe parcursul timpului. Același lucru s-a întâmplat și în cazul ponderii activităților prestatoare în cadrul celorlalte activități administrative. Totuși, odată cu evoluția societății, în majoritatea statelor, serviciile publice au „coborât” de la nivelul central la cel local, iar ulterior au „ieșit” și în afara sistemului administrației publice, în legătură cu implicarea tot mai largă a sectorului privat în activitatea de prestare a serviciilor publice. În această situație, rolul administrației publice se schimbă în sensul îngustării. Totuși, administrația publică a menținut mereu dreptul exclusiv de înființare a serviciilor publice, delegând altor subiecți doar prerogativa de gestiune. Astfel, rolul de prestator administrației publice în domeniul serviciilor publice a evoluat diferit sub două aspecte: delimitarea competențelor în domeniu între administrația publică centrală și cea locală și delimitarea competențelor în domeniu între sectorul public și cel privat. În rezultatul evoluției istorice, la etapa contemporană poate fi urmărită în genere următoarea situație: în majoritatea țărilor autoritățile administrației publice centrale au dat în competența autorităților administrației publice locale crearea serviciilor și instituțiilor publice de interes local, în funcție de gradul de autonomie acordat colectivităților locale. Totodată, datorită conștientizării faptului că majoritatea serviciilor publice (cu excepția celor monopolizate de stat), pot fi gestionate și de persoane private, au apărut noi modalități de gestiune a serviciilor publice, inclusiv gestiunea delegată. Mai mult decât atât, analizând evoluția misiunii prestatoare a administrației publice, trebuie să ținem cont de și anumite tendințe contemporane, inclusiv – descentralizarea administrativă, sporirea activismului utilizatorilor, apariția alternativelor de prestare, etc.

Bibliografia

1. Albu E. Administrația ministerială în România. - București: ALL BECK, 2004
2. Chong A. Hentschel J., Saavedra J. Bundling of Basic Public Services and Household Welfare in Developing Countries. // Oxford Development Studies, Vol.35, No.3, September 2007
3. Clarke J., Newman J. What's in a name? New Labour's citizen-consumers and the remaking of public services. // Cultural Studies Vol.21, Nos.4, 5 July / September 2007
4. Davids K. Public Services in Early Modern European Towns: An Agenda for Further Research. // Journal of Urban History; May 2010, Vol.36. Issue 3.

5. Evans M. Gordon Brown and public management reform - a project in search of a 'big idea'? // Policy Studies Vol.30, No.1, February 2009, pp.33-51
6. Nicola I. Managementul serviciilor publice locale. - București: AllBeck, 2003
7. Pammer W.J. Administrative Norms and the Coproduction of Municipal Services. // Social Science Quarterly, Volume 73, Number 4, December 1992
8. Parlagi A. Iftimoaie C. Serviciile publice locale. - București: Economica, 2001
9. Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. - București: Economica, 2001
10. Țepordei A. Metode administrative moderne. // Managementul serviciilor publice. - Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002
11. Trăilescu A. Drept administrativ. - București: AllBeck, 2005

Prezentat la redacție
la 20 aprilie 2016