

CONSIDERAȚII PRIVIND EVOLUȚIA ȘI REPERELE DE ORGANIZARE A SERVICIILOR PUBLICE

CONSIDERATIONS REGARDING THE EVOLUTION AND BENCHMARKS OF PUBLIC SERVICES ORGANIZATION

DOI: 10.5281/zenodo.3996041

CZU: 351

Sorin BRADU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică,
consilier primar,
Primăria Botoșani, România

SUMMARY

The consistent evolution of the society, the multiple needs that arise from changes which include but are not limited to the political regime and the influence received from the developed countries have determined both the expansion and the concern of the public services of providing multiple services and the quality of the community in which they serve.

Keywords: public administration, public service, community, general interest, general progress, social entity, administrative law, public service management, delegation of public service management.

REZUMAT

Evoluția consecventă a societății, multiplele nevoi care apar din schimbări care includ, dar nu se limitează la regimul politic și influența primită din țările dezvoltate au determinat atât extinderea, cât și preocuparea serviciilor publice de a furniza servicii multiple și calitatea comunității în care slujesc.

Cuvinte-cheie: administrație publică, serviciu public, comunitate, interes general, progres general, entitate socială, drept administrativ, gestionarea serviciului public, delegarea gestiunii serviciului public.

Nevoile omului sunt numeroase și variate și se amplifică în funcție de nivelul de dezvoltare al unei societăți și de gradul de cultură al fiecăreia.

De aceea, dezvoltarea serviciilor publice și diversificarea acestora au fost favorizate de progresul general al societății care a determinat noi trebuințe pentru populație, trebuințe pe care puterea publică a fost tentată să le satisfacă din motive de interes

general. În numele interesului general statul și colectivitățile locale intervin pentru a asigura satisfacerea unor nevoi prin prestarea directă a unor servicii publice sau pentru a stimula și susține sectorul privat.

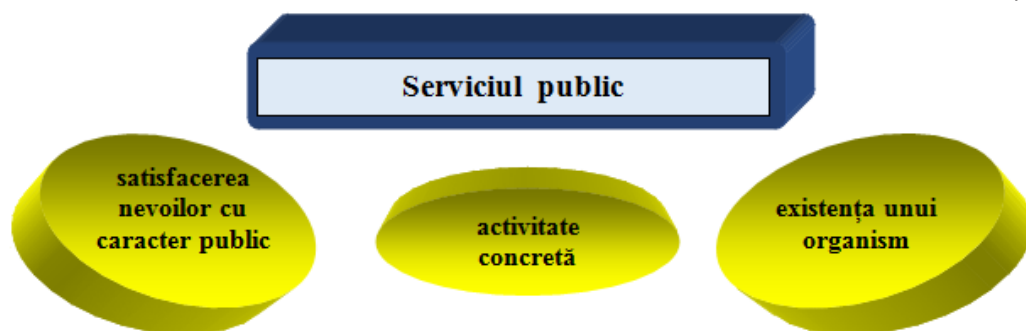
Din aceste motive, interesul general, interesul public sau binele comun pot avea înțeles diferit de la un stat la altul sau chiar în cadrul aceluiași stat, de la o etapă la alta de dezvoltare.

Serviciile publice s-au diversificat  i extins în toate domeniile vie ii sociale, cu toate că au fost supuse unor constr ngeri majore, îndeosebi prin aplicarea principiului libert  ii comer ului  i industriei. Interven ia statului prin servicii publice a fost justificată fie pentru a garanta accesul la acestea (electricitate, educa ie), fie pentru a înlătura un monopol privat,

un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun: regimul serviciului public inspirat din trei principii (egalitate, continuitate, mutabilitate), activitate adesea protejată prin monopol;

3) existen a unui organism care îl pune în aplicare.

Conturarea no iunii clasice a serviciului public a avut numeroase consecin e: a



fie pentru a realiza infrastructuri colective (căi ferate, distribu ie de apă  i electricitate) sau pentru a gestiona activ  i nerentabile precum asisten a socială sau colectarea de eurilor.

Ideea de serviciu public răspunde faptului că anumite activ  i sociale trebuie, în func ie de natura obiectivelor  i intereselor urmărite, să iasă de sub regulile pie ei  i ale căutării profitului pentru a fi gestionate după criterii specifice. Astfel, se facilitează accesul tuturor la anumite bunuri  i servicii  i se aduce o contribu ie importantă la echilibrul  i coeziunea economică, socială  i culturală a societății.

Serviciul public –  n accep iunea modernă a termenului – a apărut la începutul secolului XX, sub influen a juri tilor, ca bază a fondării dreptului public. Treptat, no iunea s-a  mbog  it cu alte semnifica ii, intr nd în sfera de analiză a economi tilor, sociologilor, ecologiștilor, etc.

Serviciul public, a a cum a fost definit de către juri ti în urmă cu mai bine de un secol, cuprinde trei elemente specifice:

- 1) satisfacerea nevoilor cu caracter public;
- 2) o activitate concretă căreia i se aplică

marcat distinc ia dintre public  i privat  i a transformat imaginea statului care se legitimează mai ales prin presta iile pe care le asigură.

Existen a fiecărui individ este influen at  zilnic de serviciile publice, dezvoltarea acestora afect nd direct nivelul de trai prin gradul de satisfacere al unor nevoi recunoscute de colectivitate ca fiind de interes general  i a căror realizare nu este la  ndem na ini iativei private, nevoi care pot viza garantarea drepturilor  i libert  ilor fundamentale.

No iunea serviciului public, care era tratată în accep iunea sa restr ns , aceea de activitate de gestiune publică, are o dimensiune ideologică  i politică ce explică, în parte, evolu iile pe care le-a parcurs. La sf r itul secolului XIX au fost dezvoltate două explica ii majore. Prima a fost apreciată  in nd seama de muta iile statului, mult mai angajat dec t în trecut în via a economică (revolu ia industrială), în problemele sociale (lupta contra inegalit  ii)  i refondarea politică (afirmarea modelului republican). Statul  i colectivit  ile locale trebuiau să  in  cont de nevoile colective

ale publicului pentru a răspunde idealului de solidaritate socială, [3, pag. 454].

A doua explicație formulată a fost necesitatea de a da un domeniu de competențe mai vast judecătorilor administrativi, în timp ce aceștia deveneau independenți față de administrație.

În jurul acestei noțiuni au apărut o serie de conflicte și dispute, referitoare, în principal, la extinderea dreptului administrativ și, de asemenea, extinderea competenței judecătorilor administrativi. În prima jumătate a secolului XX dezvoltarea serviciului public, în număr și în importanță, este considerabilă. Persoanele publice devin „giranții afacerilor colectivității”. Se vorbește de un declin al serviciului public, vicisitudini și crize.

O serie de decizii care intervin în anii 1955-1960 revigorează această noțiune, făcând din serviciul public elementul major de recunoaștere a activității publice: Effimieff - 1955, Societe le Beton - 1956, referitoare la domeniul public, Epoux Bertin - 1956, referitoare la contractele administrative.

În prezent, deși polemicile doctrinare nu s-au terminat, dezbaterile vizează alte probleme. Dezbateri animate în ultimii ani, în Franța și nu numai, s-au purtat în ceea ce privește locul serviciului public în construcția Uniunii Europene. Noțiunea de serviciu public este dificil de a fi înțeleasă și de a fi definită. Utilizată în câmpuri conceptuale foarte diversificate, este saturată de semnificații multiple, care se suprapun și se intersectează. Jacques Chevallier identifică trei modalități de a percepe noțiunea de serviciu public [4].

În primul rând, serviciul public este o entitate socială, care înglobează diverse activități și structuri plasate sub dependența colectivităților publice; aparținând sferei publice, serviciile publice prezintă o serie de particularități care interzic orice asimilare cu întreprinderile private.

Serviciul public este și o noțiune juridică, iar consecința acestui fapt este că antrenează aplicarea regulilor specifice și derogatorii de la dreptul comun: „serviciul public condensează și rezumă ceea ce înseamnă particularismul dreptului administrativ” [4, pag. 3-6]. Al treilea înțeles al noțiunii de serviciu public este acela de operator ideologic. În explicitarea acestei noțiuni, Chevallier precizează că serviciul public „conturează mitul unui stat generos, binevoitor, unic, pentru binele tuturor; serviciul public este principiul axiologic care este ales să conducă gestiunea publică, finalitatea la care tind guvernanții și funcționarii, norma de care depinde legitimitatea activității lor” [4].

Expresia „serviciu public” evocă simultan trei semnificații: instituțională, juridică și ideologică. Combinarea celor trei semnificații ale serviciului public a jucat mult timp rolul de vector al expansiunii etatice: expansiunea gestiunii publice, impusă prin slaba rezistență a mecanismelor de reglare economică și socială, a contribuit la conturarea unui stat capabil să aibă răspuns la toate problemele publice. În doctrina franceză, noțiunii de serviciu public i-au fost recunoscute două sensuri: unul organic sau formal și unul material.

În sens organic sau formal, serviciul public era caracterizat ca fiind o organizație, o întreprindere girată de administrație, iar în sens material, serviciul public era socotit ca fiind orice activitate care avea ca scop satisfacerea unui interes general (indiferent de natura organizației care o exercită) [8 pag. 11]. De multe ori, definiția materială și cea formală coincideau, astfel încât, în dreptul classic francez, o activitate de interes general, girată de administrație era întotdeauna considerată serviciu public [8, pag. 11].

Încercând să cristalizeze concepțiile referitoare la noțiunea de serviciu public, în literatura de specialitate pe baza jurispru-

den ei Consiliului de Stat s-au formulat două situa ii:  n primul caz, o activitate de interes general este asumată de o colectivitate publică sau se desf  oar  în contul acesteia, iar în al doilea caz, un organism care nu are caracter de drept public este investit cu o activitate de interes general [8, pag. 11].  n literatura de specialitate românească se afirmă că no iunea de serviciu public a redevenit „o no iune de bază a dreptului administrativ” [1, pag. 83].

Literatura de specialitate din perioada interbelică fundamentează no iunea de serviciu public pornind de la a tept rile sociale cărora statul trebuie să le răspundă, serviciul public fiind „mijlocul prin care administra ia  i exercita activitatea” [2, pag. 61], sus in ndu-se în continuare ideea de serviciu public ca fundament al ac iunilor publice. Anibal Teodorescu sus ine că „func ia executivă a statului se exercită prin servicii publice, acestea fiind  nfiin ate  i organizate de către stat sau sub mp r irile sale administrative pentru îndeplinirea atribu iilor lor executive” [7, pag. 256].

 n literatura de specialitate interbelică din România, termenul de serviciu public a fost definit în mai multe moduri ca „activitate a autorit  ilor publice pentru satisfacerea unor nevoi de interes general care este at t de importantă,  nc t trebuie să func ioneze în mod regulat  i continuu” [6, pag. 124], sau ca „un organism administrativ, creat de stat jude  sau comună, cu o competen   i puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administra iei publice care l-a creat, pus la dispozi ia publicului pentru a satisface în mod regulat  i continuu o nevoie cu caracter general, căreia ini iativa privată nu ar putea să-i dea dec t o satisfac ie incompletă  i intermiten ” [5, pag. 123].

A adar, aceste teorii se înscriu în linia formulată de  coala clasică franceză, subliniind ideea de serviciu ca activitate  i

organism, creat de puterea publică în numele interesului general.

 n opinia acestui ultim autor, orice serviciu public, fie că este al statului, al jude ului sau al comunei, are următoarele trăsături:

- nevoile publice ale statului, jude ului sau comunei sunt satisfăcute din bugetele acestor institu ii;

- gestiunea financiară a acestor servicii publice e supusă legii contabilit  ii generale a statului;

- actele juridice îndeplinite de agen ii serviciului sunt acte administrative;

- agen ii sau func ionarii serviciului sunt supu i ierarhiei administrative, adică au un singur  ef pentru activitatea serviciului;

- c nd un serviciu public face o lucrare, de pildă o construc ie, o  osea, această lucrare este supusă condi iilor generale de întreprindere  i lucrări publice;

- serviciul, pentru lucrările pe care le face, poate recurge la expropriere pentru cauză de utilitate publică;

- un serviciu public trebuie să aibă o func ionare regulată  i continuă, at t timp c t el există;

- specialitatea serviciului public, fiecare serviciu public fiind creat pentru satisfacerea unui anumit sau unor anumite interese de ordin general;

-  n general, un serviciu public are mai multe subdiviziuni, corespunz nd fiecare unei ramuri de activitate: opera iuni administrative, tehnice, comerciale, financiare, etc.

A adar, se observă că serviciile publice erau  nfiin ate  i furnizate doar de către agen i publici, aspect care nu corespundea în totalitate cu dinamica socială  i cu cre terea solicitărilor de servicii, în contextul unei lipse de flexibilitate a structurilor publice la aceste cerin e, astfel că au apărut muta ii majore în furnizarea serviciilor, prin acceptarea prestării acestora de către agen i priva i care dispun de prerogative de putere publică, sub controlul administra iei.

BIBLIOGRAFIE

1. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. Nemira, București 1996.
2. Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Nemira, 1996.
3. Morand-Deville J., Cours de Droit administratif, Themes de reflexion. Commentaires D'arrtes avec corriges, VII-eme edition, Paris I, Sorbonne.
4. Le Service Public, Presses Universitaires de France, Paris, 1994 .
5. Negulescu P., Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a IV-a, Mărvan, București, 1934.
6. Tarangul E.D., Tratat de drept administrativ român, Cernăuți, Ed. Glasul Bucovinei, 1944.
7. Teodorescu A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Ediția a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929.
8. Vedel. G., Ōn Petrescu R., Drept administrativ, ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.

Prezentat: 24 aprilie 2020.

E-mail: sorin_bradu@yahoo.com