

ASPECTE COMPARATE PRIVIND DELIMITAREA COMPETENȚELOR AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE

Violeta TINCU,
lector superior universitar,
Catedra științe administrative,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public services organization and management has always been a major responsibility of the public administration. However, there could be divergent opinions regarding which public administration authority is in charge of which public services. After studying practices existing in other countries, we can assume that those public services which are meant to satisfy most basic citizens' needs, (namely public utilities), must be managed by public administration authorities located the closest possible to the citizen (in other words, by local public administration of level one). Regarding upper levels, it is worth mentioning that local public administration of level two is usually in charge of social-cultural and health services, while central government is usually in charge of services perceived as most important for the nation, such as higher education or energy-related public services.

Problema delimitării competențelor între administrația publică de diverse niveluri a preocupat întotdeauna atât autoritățile legislative, cât și cercetătorii din domeniu. Ideea de bază, în acest sens, este că „serviciile publice trebuie să fie aduse cât mai aproape de cetățean”, iar principiul descentralizării este unul universal recunoscut în literatura de specialitate ce ține de serviciile publice.

Totuși nu întotdeauna cetățenii sunt mulțumiți de modul în care sunt delimitate legislativ aceste competențe, fie datorită „îndepărtării” serviciilor publice de beneficiar, fie datorită faptului că opiniile cetățenilor și ale legiuitorului referitor la faptul „cine anume trebuie să fie responsabil de un serviciu” pot diferința substanțial.

Studierea experiențelor străine în domeniul delimitării competențelor ce țin de serviciile publice s-ar putea dovedi astfel benefică pentru soluționarea problemei enunțate mai sus.

Pentru început, e necesar să menționăm că în literatura de specialitate sunt studiate trei modele de organizare a serviciilor publice – modelul autonomiei relative (reprezentat de Suedia), modelul de interacțiune (reprezentat de SUA) și modelul de agenție (reprezentat de Marea Britanie).

Studiind experiențele străine în domeniul delimitării competențelor ce țin de serviciile publice, pare logic să studiem anume experiența statelor care stau la baza modelelor internaționale de administrare a serviciilor publice – Suedia, SUA și Marea Britanie.

Astfel, observăm că în **Suedia** există o împărțire bine definită a serviciilor, între niveluri. Municipalitatea se ocupă mai ales de servicii ce privesc calitatea vieții, cu precădere de educație și protecție socială. La nivel districtual, găsim mai mult servicii din domeniul medical și diferite activități economice [1, p. 74].

Delimitarea serviciilor publice pe niveluri are loc în felul următor:

- nivelul 1 (oraș, municipalitate) este responsabil de asistența socială, învățământul obligatoriu, deșeurile, serviciile antiincendiarie, agrement, străzi și parcuri, energia electrică și resursele de apă, comunicațiile locale și regionale [1, p. 74];
- nivelul 2 (district) este responsabil, în special, de serviciile de sănătate, inclusiv mentală;
- nivelul 3 (statul) este responsabil de învățământul superior, asigurarea cu energie electrică, precum și de ajutoarele sociale.

În ceea ce privește **Statele Unite**, unde, deși există un sector privat foarte dezvoltat, literatura de specialitate prevede că există anumite servicii care, indiferent de situație, trebuie gestionate *doar* de administrația publică. Mai mult decât atât, unii autori americani chiar percep administrația publică ca având

un rol mai pronunțat în ceea ce privește gestiunea serviciilor publice, în comparație cu cel perceput în literatura noastră de specialitate.

Astfel, rolurile administrației publice în ceea ce privește gestiunea directă a serviciilor publice sunt studiate de autorul William Dillinger, care se concentrează pe trei aspecte de bază [p. 4]:

- delimitarea clară a responsabilităților între nivelul central-local în ceea ce privește serviciile publice;
- corespunderea resurselor necesare pentru oferirea serviciilor cu nivelul administrativ corespunzător;

- responsabilizarea clară a ambelor niveluri, atât prin reglementare adecvată din partea autorităților administrației publice centrale, cât și prin stimularea receptivității autorităților administrației publice locale. Autorul numește acest concept „echilibru între reglementarea centrală și responsabilitatea locală” [2, p. 6].

Putem menționa că doctrina americană studiază un număr mult mai larg de servicii publice, în care, pe lângă serviciile publice obișnuite, sunt incluse și altele, care în doctrina noastră se întâlnesc mai rar, cum ar fi serviciile antiincendiare, iluminatul stradal, ecarisajul, serviciile de taxi, comunicațiile prin cablu, etc. Mai mult decât atât, aceste servicii sunt percepute ca fiind responsabilitatea administrației publice locale.

Autorul american Leonard Ruchelman studiază la concret, în lucrarea „*A workbook in redesigning public services*”, rolul administrației publice de diverse niveluri în organizarea și gestionarea serviciilor publice. Astfel, organizarea serviciilor antiincendiare, de sănătate, educaționale, de salubritate, de asigurare cu apă, de transport, de agrement, precum și a serviciilor sociale îi revin administrației publice locale, în timp ce rolul administrației publice centrale se reduce la organizarea serviciilor penitenciare, de sănătate mentală, de întreținere a drumurilor, de învățământ superior etc. [5, p. 1]. De asemenea, autorul respectiv studiază și formele de gestiune a serviciilor publice, unele caracteristice și statului nostru, altele – mai puțin. Astfel, pot fi menționate următoarele forme de gestiune: prestate de autorități („government-provided”, ceea ce ar fi echivalentul american al gestiunii directe), contractarea operatorilor privați, cooperarea intercomunitară, coproducerea (modalitate de gestiune în care cetățenii se implică nemijlocit în prestarea de servicii publice, alături de funcționarii publici) și francizele [p. 5].

În ceea ce privește **Marea Britanie**, aici există activități și servicii de interes general, atât la nivel național, cât, mai ales, la nivel local, acestea cunoscând o dezvoltare considerabilă încă din secolul al XIX-lea [4, p. 211].

Din punct de vedere istoric, în rezultatul reformelor administrativ-teritoriale din 1888 și 1894, autoritățile locale britanice au fost dotate cu o largă varietate de responsabilități, care țineau inclusiv de serviciile sociale, asistența medicală primară și secundară, educație și utilități publice (energie, asigurare cu apă, managementul deșeurilor etc.) [6, p. 40].

Prima mare schimbare a survenit după 1945, când administrația publică locală a pierdut unele dintre responsabilitățile sale istorice, care au fost transferate unor agenții de stat, și anume [6, p. 41]:

- sănătatea a fost preluată de Serviciul Național de Sănătate (NHS), înființat în 1948 (și reorganizat în 1974) în calitate de agenție publică autonomă;
- în 1948, responsabilitatea pentru asistența socială (indemnizațiile sociale) a fost transferată Asistenței Naționale;
- din 1947, asigurarea cu energie electrică devine, de asemenea, responsabilitatea unei autorități de nivel național;
- în 1974, asigurarea cu apă – responsabilitate tradițională a administrației publice locale – a fost transferată unei noi autorități de nivel regional.

Pe de altă parte, autoritățile locale și-au largit responsabilitățile în domeniul educației, serviciilor sociale și locuințelor sociale [6, p. 41].

Ulterior însă politicile neoliberale, implementate în Regatul Unit după 1979, urmăreau reducerea statului expansiv al bunăstării, scopul fiind reducerea rolului Guvernului la „funcțiile sale de bază” [6, p. 5]. Astfel, guvernarea Thatcher și noul Guvern laburist de după 1997 se centrau pe:

- limitarea autonomiei bugetare tradiționale a autorității locale;
- reducerea responsabilităților administrației publice locale prin externalizarea prestării de servicii (prin organizarea de tendere obligatorii) și „quangoizarea” (quangoization) – înființarea unor organizații

quasi-neguveramentale (numite „quangos”) pentru a realiza unele dintre responsabilitățile aflate în afara ariei de competențe ale autorităților administrației publice locale [6, p. 42].

În încheiere, nu putem să nu ne referim și la delimitarea competențelor în domeniul serviciilor publice din Republica Moldova. Actul normativ principal, în aceste sens, este Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, potrivit căreia:

- autoritățile administrației publice locale de nivelul unu sunt responsabile de: spațiile verzi de interes local; salubritate; distribuirea apei potabile, canalizare; întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale; transportul public local; amenajarea și întreținerea cimitirelor; serviciile de agrement; organizarea serviciilor antiincendiar etc. [3, art. 4, alin. (1)].

- autoritățile administrației publice locale de nivelul doi sunt responsabile de: construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional; organizarea transportului auto de călători, cultură și agrement de interes raional; asistența socială de interes raional; dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile socialmente vulnerabile etc. [3, art. 4, alin. (2)].

În concluzie, organizarea și gestionarea serviciilor publice a fost întotdeauna misiunea principală a administrației publice. Pot apărea însă divergențe referitor la care anume autorități din sistemul administrației publice sunt responsabile de care anume servicii publice. Studiind practica altor state, putem conchide că acele servicii publice, care satisfac necesitățile primare ale cetățenilor (ne referim aici la serviciile de gospodărie comună), trebuie gestionate de autoritățile administrației publice care se află cel mai aproape de cetățeni (deci de administrația publică locală de nivelul unu). Referitor la nivelurile superioare, putem menționa că administrația publică locală de nivelul doi este, de obicei, responsabilă de anumite servicii social-culturale și de sănătate, iar administrația publică centrală – de acele servicii care sunt percepute ca fiind de o importanță deosebită pentru stat – cum ar fi învățământul superior sau serviciile publice care țin de energetică.

REFERINȚE

1. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. București: Economica, 2000, 208 p.
2. Dillinger W. Better Urban Services. Finding the Right Incentives. Washington: World Bank, 1995, 84 p.
3. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
4. Nicola I. Managementul serviciilor publice locale. București: All Beck, 2003, 264 p.
5. Ruchelman L. A workbook in redesigning public services. New York: SUNY Press, 1989, 86 p.
6. Wollmann H., Marcou G. The provision of public services in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, 266 p.