

Posibilități de implicare a sectoarelor privat și asociativ în activitatea de prestare a serviciilor publice

Violeta TINCU,
lector universitar,
Academia de Administrare Publică
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

When public administration, whether for lack of resources, or for other reasons, can no longer fulfill its public services providing mission, other subjects can step in, even when located outside the public administration system. These other subjects can be either private businesses, enabled to provide public services as a result of both privatization and concession (delegated management) of some services. This delegated management of public services is perceived by both domestic and foreign researchers as a more beneficial option for the final user, given public administration does not totally lose control over the service provided. There are also other subjects which can be involved in the providing activities, namely nongovernmental organizations, also located outside the public administration system. Although in our country they cannot directly provide public services, these organizations can mobilize the citizens and organize activities for the benefit of the communities (support programs for the seniors, social work, sanitation, etc.) Moreover, these organizations can also monitor how public administration is fulfilling its public services-providing mission.

Necesitatea de a înființa servicii publice bazate pe *necesitățile* cetățenilor este în prezent recunoscută de administrații ca fiind un *obiectiv* major. [6, p. 665] Potrivit autoarei Ana Vasile, „dacă privim în urmă, regăsim în serviciile publice preocupările cotidiene care au marcat anumite *necesități*, cum ar fi: nevoia de electricitate, de apă curentă, de gaze, de transport etc.” [14, p. 4]

Pe de altă parte, autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează: „Serviciul public este *mijlocul* prin care administrația publică își exercită activitatea”. [11, p. 394] Deservirea unei colectivități, fie ea națională, fie locală, *satisfacerea nevoilor* acesteia reprezentând *scopul* fundamental al administrației statale și al administrației publice locale. [11, p. 394]

Totuși, odată cu dezvoltarea societății, sporește necesitatea de noi și diverse servicii publice cu caracter flexibil ce pot fi prestate în mod operativ. În aceste condiții statul și instituțiile sale, nefiind în stare să satisfacă cerințele crescânde s-au văzut nevoite să încredințeze unele servicii publice persoanelor private.

Astfel, a apărut ideea prestării unui serviciu de interes general prin intermediul unei firme private. În acest sens, „există, bineînțeles, ideea, că sectorul privat este mai eficient decât cel public datorită disciplinei și competitivității.” [5, p. 288]

Practica a demonstrat că privatizarea este binevenită în astfel de domenii precum telecomunicațiile, distribuția de energie, transporturile, dar mai dificilă în cazul învățământului și al sănătății. Chiar dacă unele servicii sunt administrate de societăți private, activitatea acestora comportă unele particularități printre care este de subliniat menținerea controlului autorității publice asupra prestării serviciului public creat. [7, p. 132]

În ceea ce ne privește, ne exprimăm anumite rezerve față de privatizarea totală a unor servicii publice. Astfel, în literatura de specialitate, inclusiv din țările în care practica privatizării este una obișnuită, se indică următoarele motive de acceptare cu rezerve a privatizării: autoritățile publice manifestă firesc nedorința de a delega controlul asupra unui serviciu

public, din motivul că ele nu vor fi nicicând capabile să transfere și responsabilitatea deplină pentru ele sectorului privat. Dacă un aranjament referitor la privatizare eșuează în satisfacerea așteptărilor publicului, cetățenii vor înainta mai curând proteste autorităților publice decât contractorului privat. [9, p. 91]

Un alt motiv de preocupare constă în conceptele de deschidere și transparență în practica serviciilor publice. Astfel, autoritățile publice se supun unor nenumărate prevederi legale referitoare la transparență, care se referă atât la transparența ședințelor, cât și a documentelor. Pe de altă parte, atunci când o firmă privată își asumă dreptul de operare sau de proprietate, practicile de activitate nu vor fi întotdeauna comunicate publicului larg. [9, p. 92]

Totodată, există temeri că privatizarea unor servicii în prezent monopolizate de stat în unele țări, cum ar fi asigurarea cu energie, serviciile poștale sau comunicațiile, ar putea fi în detrimentul utilizatorului, dat fiind faptul că operatorii privați s-ar concentra pe sectoarele profitabile ale pieței și, mai devreme sau mai târziu, ar majora tarifele la servicii. [10, p. 26]

Astfel, deși privatizarea generează plusuri de eficiență, încurajează investițiile, totuși aceste beneficii se realizează deseori prin strategii nepopulare, dar ușor de prognozat, cum ar fi creșterea tarifulor. [4, p. 145]

În atare condiții, evident, apare întrebarea logică: în caz de privatizare totală, care mai este rolul administrației publice, unde își mai găsește ea loc în acest proces? Potrivit unor opinii, rolul administrației publice nu se schimbă nicidecum, dat fiind faptul că, oricum, atâta timp cât necesitățile cetățenilor sunt satisfăcute, fie ele și prin structuri private, misiunea administrației publice va fi îndeplinită oricum.

Considerăm însă că, în condițiile în care unele servicii au fost privatizate, iar între sectoarele public și privat există o strictă delimitare – din punct de vedere juridic, al regimului proprietății etc. – rolul administrației publice se schimbă substanțial. Anume din acest motiv suntem în dezacord cu ideea privatizării totale a unor servicii publice.

Menționăm în acest sens că serviciile publice pot fi gestionate sub trei forme:

1. *Gestiunea directă*, reprezentată în acele situații în care colectivitatea locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea însăși serviciul public sau îl transferă unei instituții aflate în subordinea sa.

2. *Gestiunea delegată* reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă a unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat. În acest sens, un serviciu public poate fi concesionat, arendat etc.

3. *Gestiunea semidirectă* reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată. [1, p. 102]

Ce-a de-a doua formă, gestiunea delegată sau concesionarea, este cea care ne interesează în mod deosebit. Anume această formă ne apare ca o *alternativă viabilă a privatizării totale a serviciilor publice*, dat fiind faptul că administrația publică nu pierde pârghia de influență asupra agentului privat în acest caz. Astfel, administrația poate încredința gestiunea unui serviciu public unei persoane particulare, fizice sau juridice. Acest procedeu mai poate fi numit „concesionare.” Potrivit doctrinei franceze „concesiunea reprezintă acel sistem, în care puterea publică (locală sau națională) concede unei întreprinderi (private sau publice) responsabilitatea de a produce și de a distribui servicii colective locale.” [13, p. 14]

În cazul gestiunii concesionate (indirecte), statul recurge frecvent la această modalitate pentru a transfera prin contract gestiunea unor servicii publice sau pentru a obține realizarea unei activități publice de către un particular, cu care încheie un contract de concesionare. Cu această ocazie au apărut unele cazuri de abateri, favorizate de lipsa de transparență și insuficiența controlului de legalitate. Din aceste considerente legiuitorul a instituit „o obligație de concurență perfectă,” obligând delegarea gestiunii serviciilor publice (concesionarea) numai prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Putem observa că la nivel internațional, tenderul competitiv prin intermediul licitației e o practică obișnuită, în vederea stimulării concurenței. [2, p. 167]

Anume gestiunea delegată, ca alternativă a privatizării totale, ne pare o alternativă cât se poate de viabilă la privatizarea totală a unor

servicii publice. În acest caz, autoritățile administrației publice nu pierd total orice influență asupra calității și prețurilor serviciilor prestate, putând controla în continuare situația – lucru favorabil și pentru utilizatori, pentru că în caz de eșec ei sunt mai predispuși să învinuiască autoritățile și mai puțin – operatorul privat.

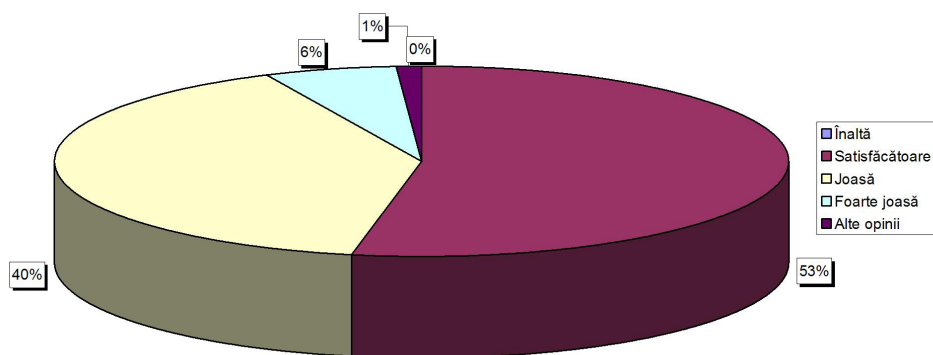
Pentru a verifica cum este percepută posibilitatea implicării sectorului privat în prestarea de servicii publice, din punctul de vedere al cetățenilor-utilizatori, în perioada octombrie 2010 - octombrie 2011 am realizat un sondaj pe un eșantion de 100 respondenți, utilizatori ai serviciilor publice. Sondajul a fost

axat, în principal, pe regiunea Centru, incluzând doar parțial respondenți din regiunile Nord și Sud.

Rezultatele acestui sondaj sunt cât se poate de sugestive și demonstrează cu prisosință că viziunea cetățeanului referitor la problematica serviciilor publice se deosebește de modul în care percep problema cercetătorii în domeniu sau autoritățile administrației publice.

O întrebare din chestionar a vizat problema calității serviciilor publice, în următoarea formulă: „Cum apreciați la moment calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova?”

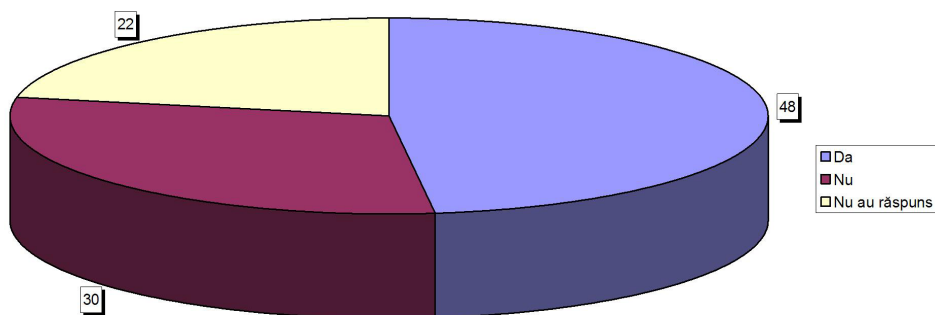
Cum apreciați la moment calitatea prestării serviciilor publice în Republica Moldova?



Următoarea întrebare inclusă în chestionar a fost: „Considerați că privatizarea anumitor servicii publice poate spori calitatea acestora

și gradul de satisfacție a populației?” Majoritatea respondenților au manifestat atitudine pozitivă față de privatizare.

Considerați că privatizarea anumitor servicii publice poate spori calitatea acestora și gradul de satisfacție a populației?



Argumentul principal adus de respondenți în folosul privatizării este că aceasta ar contribui la sporirea calității. Printre serviciile ce ar putea fi privatizate pe primele locuri s-au plasat asigurarea cu apă și salubritatea, pe locul doi – transportul public, doar doi din 100 de respondenți, indicând că ar fi binevenită privatizarea serviciilor de comunicații.

Pe lângă firmele private, ca subiecți din afara sistemului administrației publice, un rol important în domeniul ce ne interesează îl pot juca și *organizațiile nonguvernamentale*. Astfel, acestea pot să-și aducă prin parteneriatul cu administrația publică o contribuție importantă la prestarea unor servicii publice sociale (îngrijirea oamenilor în etate, programe pentru tineret etc.) [7, p. 132]

În ceea ce privește rezultatele cercetărilor efectuate de cercetătorii de peste hotare, considerăm demnă de menționat poziția doctrinei engleze, care se arată foarte deschisă față de posibilitatea implicării sectorului asociativ în problematica serviciilor publice. De exemplu, cercetătorii englezi consideră: „Cele mai bune servicii publice sunt cele orientate spre utilizator, motiv pentru care implicarea sectorului terțiar e vitală. Astfel, cunoaștem că, la nivel național există programe de satisfacere a unor necesități care sunt implementate de organizațiile caritabile, întreprinderile sociale sau grupurile de voluntari și care funcționează impecabil.” [3, p. 1]

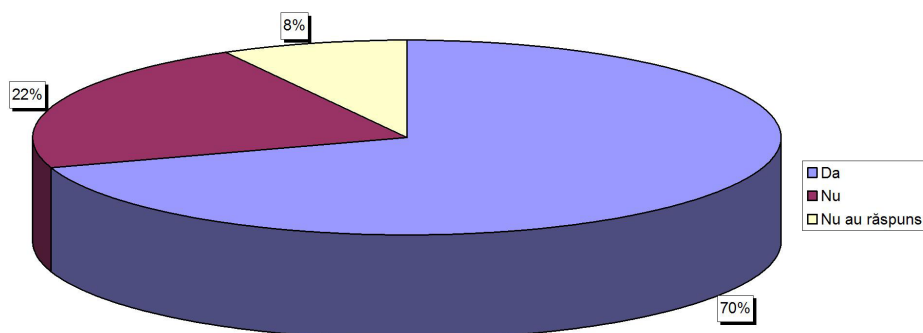
Doctrina franceză, studiind problematica gestiunii serviciilor publice, evidențiază patru modalități: 1) directă (inclusiv prin regie); 2) prin intermediul unei instituții publice; 3) prin intermediul unei întreprinderi private; 4) printr-o asociație fără scop lucrativ (bănesc),

recunoscând, astfel, posibilitatea implicării organizațiilor neguvernamentale în domeniul serviciilor publice. [8, p. 12]

În ceea ce ne privește, considerăm că sectorul asociativ reprezintă o forță reală, în stare să reducă considerabil povara administrației publice. Totuși sectorul asociativ nu poate fi considerat el însuși drept prestator de servicii publice și aceasta din câteva motive: 1) administrația nu poate nici înființa și nici desființa un serviciu prestat de asociațiile neguvernamentale; 2) nu poate controla calitatea prestării acestor servicii; 3) nu poate fixa tarifele prestării serviciilor de nicio organizație neguvernamentală. Cu toate acestea, sectorul asociativ poate complementa foarte bine activitatea de prestare a serviciilor publice.

Prin stabilirea unor parteneriate între administrațiile publice locale și organizațiile neguvernamentale, cele din urmă pot juca un rol foarte important în oferirea unor servicii, cum ar fi ajutorul social al oamenilor de vârstă a treia, îngrijirea bătrânilor solitari, ajutoarele umanitare, desfășurarea unor programe cu caracter educațional pentru diferite categorii de vârstă, prin organizarea diferitelor cluburi de interese, organizarea diferitelor activități care ar fi în folosul întregii colectivități (acțiuni de salubritate, amenajare, înverzire etc.). [12, p. 34]

În sondajul nostru am încercat să identificăm și nivelul de acceptare a implicării organizațiilor nonguvernamentale în prestarea serviciilor publice, din perspectiva cetățenilor. În acest sens, în chestionar a fost inclusă întrebarea: **„Considerați că organizațiile neguvernamentale (O.N.G.) pot fi implicate în gestiunea serviciilor publice?”**



Deși majoritatea absolută a respondenților a răspuns pozitiv la această întrebare, trebuie să menționăm totuși următoarele: unii respondenți au ideea destul de vagi despre ceea ce ar trebui să facă organizațiile neguvernamentale, percependu-le, în primul rând, ca surse de finanțare, lucru, evident, neveridic. Doar câțiva respondenți le percep ca pe un instrument de monitorizare și asigurare a transparenței în activitatea serviciilor publice.

În concluzie vom menționa că, atunci când administrația publică, din lipsă de resurse sau din alte motive nu-și mai poate îndeplini corespunzător misiunea de prestare a serviciilor publice, pot interveni și alți subiecți, localizați în afara sistemului autorităților administrației publice. Aceștia pot fi anumite structuri private, care pot presta servicii publice atât în rezultatul privatizării, cât și în rezultatul con-

cesionării (gestiunii delegate) a unor servicii. Gestiunea delegată este percepută atât de doctrina autohtonă, cât și de cea străină ca fiind o variantă mai favorabilă pentru utilizatorul final, dat fiind faptul că administrația publică nu pierde total controlul asupra serviciului. Totodată, în activitatea de prestare poate fi implicat și un alt subiect localizat în afara sistemului administrației publice – organizațiile neguvernamentale. Deși nu pot presta nemijlocit servicii publice, aceste organizații pot mobiliza cetățenii și organiza diferite activități care ar fi în folosul întregii colectivități (programe de ajutorare a persoanelor în etate, acțiuni de salubritate, înverzire etc.). Totodată, aceste organizații pot exercita și un rol de monitorizare a modului în care administrația publică își îndeplinește misiunea prestatoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., Matei L. *Servicii publice*. București: Economica, 2000.
2. Amaral M., Saussier S. *Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London*. Utilities Policy, Jun 2009, vol. 17, Issue 2.
3. Chapman T., Brown J. *Entering a brave new world? An assessment of third sector readiness to tender for the delivery of public services in the United Kingdom*. Policy Studies, vol. 29, No. 1, March 2008, pag. 117.
4. Davis J. *Private-sector participation in the water and sanitation sector*. Annual Review Environment Resources, 2005.
5. Dowding K., John P. *The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Services*. Political Studies, vol. 56, 2008, pag. 288–311
6. Gannon-Leary P., Baines S., Wilson R. *Collaboration and partnership: A review and reflections on a national project to join up local services in England*. Journal of Interprofessional Care, No. 20(6), December 2006, pag. 665–674.
7. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007.
8. Guyon Ch. *Moderniser les services publics: mission possible*. Paris: Les Editions d'Organisation, 1998.
9. Jacobs J. W., Howe C. W. *Key Issues and Experience in U.S. Water Services Privatization*. Water Resources Development, vol. 21, No. 1, Carfax, March 2005, pag. 89–98.
10. Maczkovics C. *The Railways at the Crossroads of Liberalisation and Public Service*. E.P.P.P.L. No. 1, 2009.
11. Manda C., Manda C. C. *Dreptul colectivităților locale*. București: Lumina Lex, 2002,
12. Mocanu V. *Descentralizarea serviciilor publice*. Chișinău: Tish, 1999.
13. Rachline F. *Services publics, économie de marché*. Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996.
14. Vasile A. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. București: All Beck, 2003.