



Munich Personal RePEc Archive

Public services between the citizen need and administration potential

Grigorescu, Adriana

National School of Political Studies and Public Administration
(NSPSPA)

27 May 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/25132/>
MPRA Paper No. 25132, posted 26 Sep 2010 21:52 UTC

PAPER PRESENTED:

Annual Seminar of Scientific Research, Public administration and political environment.
Perspectives of a Good Governance. Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu”
Universitatea Româno-Germană Din Sibiu Sibiu – România, May 27-29, 2010

PAPER PUBLISHED:

CAIETUL ȘTIINȚIFIC al I.S.A. „Paul Negulescu” no.12/2010

**SERVICIILE PUBLICE ÎNTRE NEVOIA CETĂȚEANULUI
ȘI POSIBILITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI**

Prof.univ.dr. Adriana GRIGORESCU

adrianag44@gmail.com

Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Abstract:

This paper aims at the balance between the citizen and the public authorities with public services as an interface. Public services place themselves at the crossroads of many elements such as: needs of the citizen, social need, public will, public resources, private availability, and civic sense. Without claiming to have identified all factors that converge to defining / structuring the SP / GIS, the paper tried to highlight some of the most important.

The social need is covered at the macro level and it represents what society - as a whole - needs. Citizens' needs are more specific, individualized and custom-designed, rundown by gender, age, education, social condition, financial strength, religion, living environment etc. The public will is an expression of what the Administration encompasses in mid- and long-term national strategies and addresses in detail the SP / GIS in sectorial policies where responsibility is assumed. Public resources include in our assessment all resources at the disposal of the Administration at some point. Private availability can be expressed through various forms such as public-private partnerships, development of complementary private sponsorships, donations etc.

A balanced public service can also benefit of citizens' civic sense. Even if they are completely satisfied with the services at hand they understand that it would be without sense to unnecessary ask for them just only because it's free.

An aspect to be emphasized is the meaning of a decent and proper public service, able to satisfy the citizen. The issue should be analyzed, according to the paper, in the terms of the five components of the marketing mix: (a) product, (2) personnel (3) price (4) distribution (5) promotion.

Obviously one goal for the citizen, but also for the authorities should be the "perfect mix" of each public service. Defining such a "perfect mix" would lead to "an ideal level" to be reached. By properly adjusting "the archetype", one could get 2-3 alternatives to be submitted for public debate in order to detect citizens' standpoints towards an issue.

One of citizens' expectations is related to providing quality SP / GIS, free, at low prices, or partially subsidized. The main concern of the Administration should be directed towards SP/SIG users, their requirements and expectations.

Public authorities with responsibilities in the design and supply of SP / GIS must act in full transparency. This involves recognizing citizens' needs for which the services were designed, what they consist of, who is responsible for providing them and under what terms. In other words, what are the obligations the Administration is assuming and in which way are these going to be met? SP Systems / GIS must be consistently designed and should aim at supporting people and implementing national strategies and policies.

What deepens misunderstanding and disharmony between citizen and authorities are the lack of regulation and of long-term stability. Harmonizing the interests of both parties is essential for the smooth existence of the society.

Cohabitation between state and private suppliers enables the Administration to design effective and competitive systems, and to decrease investment efforts. Informing citizens on all elements inspiring public decisions with respect to SG / GIS is a vital element in building a relationship citizen-solid authority based on trust and mutual respect.

Definirea serviciilor publice de-a lungul timpului a suferit modificări semnificative, apărând și sintagma servicii de interes general tocmai pentru a permite penetrarea sectorului privat în aria serviciilor publice. În prezent *serviciul public* presupune îndeplinirea a 3 criterii: (1) elementul material – serviciul public este o activitate care răspunde unei nevoi de interes general; orice activitate de interes general; (2) elementul formal – realizarea activității este supusă unui regim juridic specific și este asigurat de o persoană publică; (3) elementul voluntarist – depinde de voința puterii publice care decide crearea, modul de gestionare și funcționare. Caracteristicile serviciilor publice sunt: satisfac o nevoie socială; se realizează ca o activitate de utilitate publică; regimul lor juridic este reglementat de reguli ale dreptului public; se asigură furnizarea prin instituții publice; au caracter permanent și se află continuu într-un raport juridic; serviciul public trebuie executat indiferent de costurile. În acest sens sintagma *servicii de interes general* devine mai cuprinzătoare aducând alături de serviciile publice și pe acelea care sunt prestate de către persoane juridice private.

În același timp Comisia Europeană² definește ca serviciu de interes general serviciile de piață și non-piață pe care autoritățile publice le clasifică ca fiind de interes general și subiect al unor obligații specifice de serviciului public (ex. transport, energie, comunicații). În accepțiunea Comisiei termenul de serviciu public este ambiguu el referindu-se și la statutul juridic al furnizorului.

Lucrarea de față vizează mai puțin diferențierea conceptuală între cele două concepte ci în esență raportul cetățean și autoritatea publică având ca interfață serviciile publice. Termenul de serviciu public (SP/SIG) va fi utilizat în accepțiunea sa clasică a începutului de secol XX (Leon Duguit) potrivit căreia serviciul public este “activitatea pe care guvernării sunt obligați să o presteze în interesul celor guvernați”.

Comisia Europeană statuează ca element central al misiunii SP/SIG interesul cetățeanului.

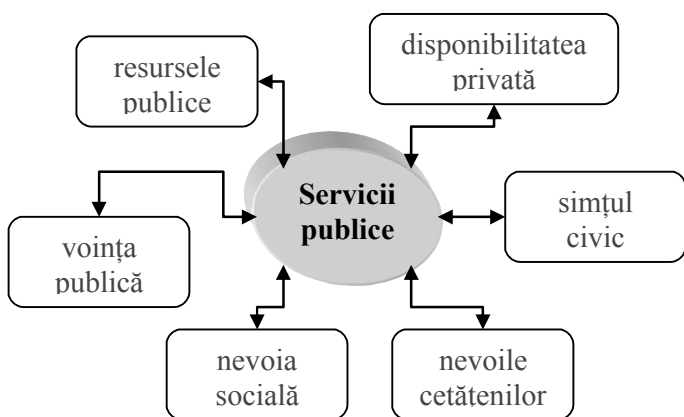


Figura 1 – Factori de influență

Serviciile publice se plasează la incidența mai multor elemente cum ar fi: nevoile cetățenilor, nevoia socială, voința publică, resursele publice, disponibilitatea privată, simțul civic (Figura 1). Fără a avea pretenția de a fi identificat toți factorii care converg la definirea/structurarea SP/SIG considerăm că am evidențiat măcar pe cei mai importanți. Astfel nevoia socială este diferențiată de nevoia cetățenilor pornind de la considerentul că nevoia socială nu reprezintă suma nevoilor individuale. **Nevoia socială** este determinată la nivel macro și

reprezintă ceea ce societatea în ansamblul ei are nevoie. Un exemplu în acest sens poate fi nevoia de

¹ Ion PLUMB (coordonator), Armenia ANDRONICEANU, Oana ABALUTA, Managementul serviciilor publice, Editura ASE, București, 2003, pg. 83-85

² European Commission, Communication from the Commission - Services of general interest in Europe/COM/2000/0580 final

educație, toți cetățenii au nevoie și dreptul la educație. Faptul că un cetățean este foarte bogat nu înseamnă că acesta nu are dreptul să-și trimită copiii în sistemul public de educație (cazul Warren Edward Buffett). El va putea însă acționa prin alte pârgii pentru susținerea sistemului, cum ar fi donații (simț civic) sau prin implicarea ca actor privat. Astfel nevoia socială cuprinde acele servicii la care cetățeanul are dreptul și de care societatea în ansamblul său beneficiază pentru a se putea asigura echilibrul societal, dezvoltarea socială, binele curent.

Nevoile cetățenilor sunt mult mai specifice, individualizate și particularizate, dimensionate diferit în funcție de sex, vârstă, educație, condiție socială, forță financiară, religie, mediu de trai etc. Nevoia cetățeanului trebuie identificată cât mai corect și concret și stabilite segmentele de cetățeni către care statul trebuie să orienteze SP/SIG particularizate.

Voința publică este expresia a ceea ce administrația cuprinde în Strategia Națională pe Termen Mediu și Lung și detaliază în Politicile Sectoriale ca fiind SP/SIG pentru care își asumă răspunderea. Deși teoria spune că „nu există servicii publice prin esența lor” nu putem fi întru totul de-acord cu acesta pornind de la drepturile fundamentale ale omului. Astfel, Carta Internațională a Drepturilor Omului și legislația conexasă statuează drepturi ca: (1) Dreptul la viața, dreptul la ocrotirea sănătății și dreptul la un mediu sănătos; (2) Dreptul la învățătură și accesul la cultură; (3) Dreptul cetățeanului la siguranță; (4) Dreptul la apărare și principiul accesului nediscriminatoriu la actul de justiție; și drepturi specifice (1) Protecția copiilor și a tinerilor; (2) Protecția persoanelor cu handicap; (3) Dreptul de petiționare. În opinia noastră voința publică trebuie să se raporteze în momentul definirii sistemului de SP/SIG la aceste elemente fundamentale.

Resursele publice cuprind, în accepțiunea noastră toate resursele de care administrația publică dispune la un anumit moment. Importanța acestora în delimitarea SP/SIG apare din faptul că o caracteristică a acestor servicii este aceea că sunt furnizate indiferent de costuri. Este deci necesar ca statul, în calitatea sa de gestionar al sistemului, să coreleze structura și dimensiunea SP/SIG cu resursele de care dispune pentru a putea asigura furnizarea lor. Poate apela la transferul parțial al costurilor în sarcina cetățeanului, la atragerea de finanțare din mediul privat sau la asocierea cu acesta pentru diluarea efortului investițional. Are de-asemena posibilitatea transferului „controlat” în zona serviciilor de piață și includerea în furnizori a sectorului privat.

Disponibilitatea privată se poate exprima prin diferite forme cum ar fi: parteneriat public-privat, dezvoltarea unei structuri complementare private, sponsorizări, donații etc. În situațiile în care statul nu deține resursele necesare furnizării unui serviciu public corespunzător poate apela la sectorul privat atât ca metodologie, infrastructură, dar și resurse. Unele servicii publice pot fi transferate operatorilor privați, care operează conform mecanismelor de piață, însă pot fi stabilite reglementări care să limiteze aceste activități astfel încât să nu afecteze accesul liber și nediscriminatoriu a tuturor cetățenilor.

Un sistem echilibrat de servicii publice pot beneficia și de **simțul civic** al cetățenilor, care mulțumiți de serviciile primite vor înțelege că nu este firesc să solicite inutil, chiar dacă nu au nevoie, anumite servicii doar pentru că sunt gratuite. Cetățeanul va ști, sau va fi educat, să-și cunoască drepturile referitor la serviciile publice de care poate beneficia și modul în care le poate apela. Cetățeanul este primul vector de susținere financiară a bugetului statului prin contribuțiile sale (impozit pe venit, impozit pe proprietăți, alte taxe locale și impozite, contribuții la fonduri diverse). În prezent numai pe venit cetățeanul are o contribuție de circa 30%, angajatorul având la rândul său o contribuție similară. O nemulțumire a acestuia privind serviciile publice se va reflecta în dorința, firească în opinia noastră, de a-și diminua aceste contribuții.

Un aspect ce trebuie subliniat este ce trebuie înțeles printr-un serviciu public decent, corespunzător, care să mulțumească cetățeanul. Acest aspect trebuie analizat, după părerea noastră, din perspectiva celor 5 componente ale mixului de marketing: (1) produsul; (2) personal; (3) preț; (4) distribuție; (5) promovare.

Totodată teoria de marketing propune abordarea diferitelor segmente cu diferite mixuri specifice care să răspundă așteptărilor acestora. Dacă mediul privat, în furnizarea de servicii, identifică diferite segmente care au caracteristici și așteptări similare cărora trebuie să le răspundă

pentru a le determina decizia de cumpărare, în ceea ce privește serviciile publice segmentele sunt reprezentate de categorii de cetățeni față de care statul trebuie să acționeze diferit.

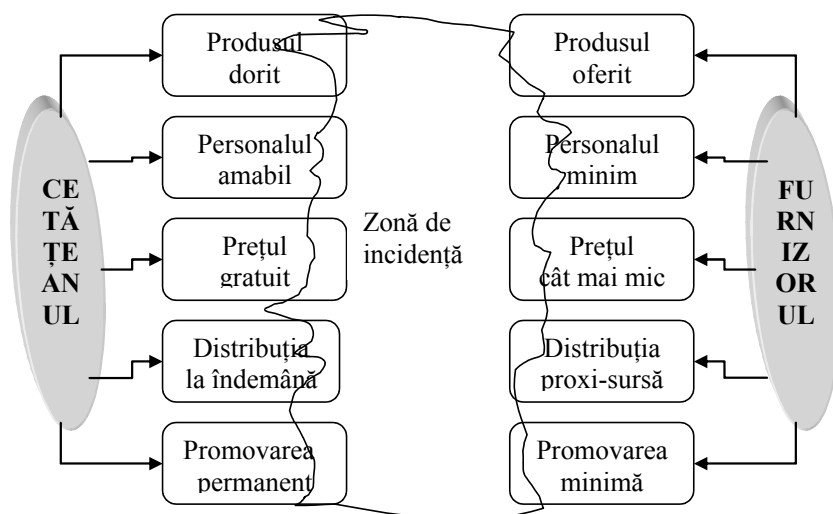


Figura 2 – Incidența mixurilor de marketing în servicii publice

Ar putea apare firească întrebarea de ce am conturat o „zonă de incidență” și nu facem o analiză a convergenței elementelor în perechi specifice. Motivul este acela că elementele mixului de marketing sunt interdependente. Astfel prețul este sensibil la nivelul de calitate pe care îl ofer, numărul de salariați afectează calitatea, costul dar și distribuția.

Promovarea/comunicarea cu beneficiarul se reflectă în definirea

produsului, costuri, relaționarea cu cetățeanul.

Evident un deziderat al cetățenilor, dar și al autorităților ar trebui să fie „mixul perfect” al fiecărui serviciu public. Acesta ar trebui să se refere la cel mai complex produs care să permită implementarea strategiilor și politicilor naționale, la o calitate foarte bună (fără a se avea în vedere calitatea lux), la standarde internaționale din punct de vedere al tehnologiilor de oferire, cu ajutorul unui personal înalt calificat, suficient, motivat, gratuit pentru toți cetățenii, în cele mai bune condiții ambientale de furnizare confortabile, cu promptitudine, utilizând echipamente moderne și evident să existe posibilitatea informării continue a beneficiarului asupra serviciilor, modului de accesare și a beneficiilor utilizării serviciului respectiv.

Definirea unui astfel de „mix perfect” ar permite stabilirea unui nivel idealist de atins de la care prin ajustări corespunzătoare să poată fi propuse 2-3 variante dezbaterii publice pentru a cunoaște poziția cetățenilor în raport cu acestea.

Elemente foarte importante în formulare/designul SP/SIG sunt menționate și în documentul Comisiei Europene COM/2000/0580 final. Astfel se arată importanta contribuție la competitivitatea generală a industriei europene și de a coeziunii economice, sociale și teritoriale. Furnizarea unor SP/SIG la un nivel calitativ superior și în condițiile accesului facil atât ca nivel de costuri cât și ca procedură, forțează sectorul privat care oferă servicii complementare sau activează ca opțiune în sistem, să respecte un anumit standard. În același timp cerințele impuse în situația transferului către sectorul public a unor SP/SIG, trebuie să se plaseze pe un nivel al exigențelor pe care statul dorește să le asigure cetățenilor. Sistemele naționale de SP/SIG contribuie la eliminarea discrepanțelor generate de dezvoltări economice și sociale diferite în diferite regiuni, asigurând coordonatele unui trai decent cetățenilor (mai ales celor defavorizați).

Una din așteptările cetățenilor este asigurarea unor SP/SIG de calitate, gratuite, la prețuri modice sau parțial subvenționate. Principala preocupare a administrației trebuie să fie reprezentată de utilizatorii de SP/SIG, a cerințelor și așteptărilor lor.

Autoritățile publice cu atribuții în designul și furnizarea SP/SIG trebuie să acționeze în deplină transparență. Acesta presupune evidențiere nevoilor cetățenilor pentru care sunt proiectate serviciile respective, în ce constau acestea, cine este responsabil de furnizarea lor și în ce condiții. Cu alte cuvinte, care sunt obligațiile pe care administrația și le asumă și cum le va onora. Sistemele SP/SIG trebuie să fie proiectate coerent și să aibă ca scop susținerea cetățenilor și implementarea strategiilor și politicilor naționale.

O mai bună înțelegere a zonei de incidență între așteptările cetățenilor și posibilitățile administrației privind SG/GIG credem că poate fi realizată printr-o exemplificare. Pentru a fi relevant am constituit un panel de 23 de subiecți cărora le-am solicitat o descriere a serviciului public de sănătate și a serviciului educațional din perspectiva cetățeanului, a beneficiarului real sau ipotetic și respectiv al administrației, adică a furnizorului.

Prezentăm în continuare o pereche de opinii, pe care le-am considerat relevante, fără ca acestea să reprezinte o sinteză sau o prelucrare a opiniilor primite.

	Cetățean – Beneficiar	Administrație - Furnizor
Produsul	asistență medicală sau de sănătate	
Premise	<ul style="list-style-type: none"> - îmbunătățirea stării de sănătate a populației, creșterea calității vieții. - aprobarea strategiei naționale de dezvoltare a serviciilor sanitare pe o perioadă de minimum 8 ani. - dezvoltarea programelor de prevenție și de depistare precoce a bolilor. - redresarea și dezvoltarea asistenței medicale din mediul rural. - asigurarea transparenței în cheltuirea banilor publici. 	<ul style="list-style-type: none"> - asigurarea unui sistem de supraveghere a sănătății populație. - prevenirea îmbolnăvirii, apariției epidemiilor, pandemiilor. - dezvoltarea unei rețele performante de asistență medicală. - asigurarea asistenței medicale pentru categorii speciale. - protecția mamei și copilului. - implementarea politicilor de planificare familială. - menținerea nivelului de sănătate ridicat la populația activă
Segmentele țintă vizate	toți cetățenii	<ul style="list-style-type: none"> - copii (0-7 ani) - elevi și studenți - persoane active - pensionari - persoane neasigurate - categorii speciale
Descrierea tehnică a produsului	<ul style="list-style-type: none"> - asigurarea tuturor serviciilor medicale și de asistență de sănătate, cu excepția. - gratuitate pentru medicamente sau compensare 80%. - vaccinare gratuită. - analize de laborator și imagistică gratuite. 	<ul style="list-style-type: none"> - asistență medicală și prevenție pentru toate categoriile. - pachet minim de supraveghere a sănătății pe categorii vizate. - servicii medicale de urgență și de asistență minim necesare menținerii sănătății populației – diferențiat pe categorii. - explorări fiziologice (analize de laborator curente/uzuale și imagistică). - tratamente fizioterapie și balneologie 2 pachete anual. - asistență medicală de specialitate (consult medic specialist, operații, tratamente, etc.). - consiliere planificare familială. - medicamente gratuite sau compensate – pe categorii de asistați.
Calitatea	- sigure (să evite vătămarea	- conform prevederilor OMS, a

	<p>pacienților de către serviciile medicale care ar trebui să îi ajute);</p> <ul style="list-style-type: none"> - eficace (serviciile să fie bazate pe cunoștințe științifice pentru toți cei care ar putea beneficia și să se restrângă furnizarea de servicii celor care cel mai probabil nu vor avea un beneficiu, se evită astfel atât suprautilizarea cât și subutilizarea); - prompte (să reducă timpii de așteptare și întârzierile atât pentru cei care primesc cât și pentru cei care oferă servicii medicale); - eficiente (să evite pierderile, inclusiv pierderi de echipament, idei și energie). 	<p>standardelor europene și a prevederilor legislației în vigoare.</p> <ul style="list-style-type: none"> - prompte – să fie prestate în cel mai scurt timp de la solicitare. - sigure – adică să se desfășoare în condiții de igienă și siguranță. - cu grad ridicat de profesionalism.
Costul	<ul style="list-style-type: none"> - gratuit - compensat 80% 	<ul style="list-style-type: none"> - gratuit - parțial subvenționat - compensat între 50 și 90 % - integral contra cost la nivelul costurilor
Metodologia de acces	- simplă	- pe baza actului de identitate și a talonului anual de asigurat medical care să ateste categoria
Informarea populație		<ul style="list-style-type: none"> - programe de informare - talonul anual

Se pot observa discrepanțe între cele două abordări, firește ca urmare a celor două poziții reprezentate, deși ambele sunt formulate de către doi subiecți cu calitate de cetățean dar și cu atribuții în sectorul public. În esență diferențele sunt rezultate din perspectiva limitată a subiecților asupra subiectului, limitare care conduce la imposibilitatea cuprinderii în câteva rânduri a unui întreg sistem și dintr-o cunoaștere parțială.

Un punct de vedere ar conduce către ideea că cetățenii așteaptă un serviciu public de sănătate care să intre în atribuția administrației, să existe o componentă minimă integral susținută financiar (gratuit) și o componentă parțial compensată, precum și o categorie identificată ca servicii ce pot fi asigurate cu plată.

Ce adâncește neînțelegerea și dizarmonia între cetățean și autoritate este lipsa reglementării și a stabilității pe termen lung. Armonizarea intereselor celor două părți este fundamentală pentru bunul mers al societății.

Comisia Europeană subliniază o serie de aspecte pe care dorim să le prezentăm și integram în contextul de stabilire a zonei de incidență.

1 – „Nevoile utilizatorilor ar trebui să fie definite pe scară largă pentru acei consumatori care joacă în mod clar un rol important. Pentru consumatori, o garanție a accesului universal, de înaltă calitate și accesibilitatea (nn. din perspective costurilor) constituie baza de nevoile lor.

Preocupările cetățenilor sunt de asemenea un caracter mai larg, cum ar fi:

- aceea pentru un nivel ridicat de protecție a mediului;
- nevoile specifice ale anumitor categorii de populație, cum ar fi persoanele cu handicap și cele cu venituri reduse;
- acoperire completă teritorială a serviciilor esențiale în zone izolate sau inaccesibile.”

Trebuie remarcat faptul că se pornește de la nevoile cetățenilor care sunt evaluate la scară largă, inventarierea celorlalte aspecte relevante pentru sistem. Sunt evidențiate în același timp

elemente de nediscriminare și acces a tuturor cetățenilor la SP/SIG, calitatea acestora și posibilitățile de accesare.

2- "O serie de principii pot ajuta la definirea cerințelor utilizatorilor pentru servicii de interes general. Aceste principii includ:

- definirea clară a obligațiilor de bază pentru a asigura furnizarea de servicii de bună calitate, niveluri ridicate de sănătate publică și siguranța fizică a serviciilor;
- transparență totală de exemplu privind tarifele, termenii și condițiile contractelor, alegerea și finanțarea furnizorilor;
- alegerea serviciilor și acolo unde este cazul alegerea furnizorului și existența de concurență reală între furnizori;
- existența, în cazuri justificate, organismelor de reglementare independente de operatori și căile de atac în sub formă de tratare a plângerilor și a mecanismelor de soluționare a litigiilor;

Acestea pot include, de asemenea, reprezentarea și participarea activă a utilizatorilor în definirea servicii și alegerea formelor de plată."

Coabitarea furnizorilor de stat cu cei din mediul privat permit autorității să proiecteze sisteme competitive, eficiente și să-și diminueze efortul investițional. Informarea cetățenilor asupra tuturor elementelor care stau la baza deciziei publice privind SG/SIG este un element primordial în construirea unei relații cetățean-autoritate pe baze solide de încredere și respect reciproc.

BIBLIOGRAFIE:

- 1- R. Aaberge , M. Bhuller , A. Langørgen, M. Mogstad (2010) *The Distributional Impact of Public Services When Needs Differ*, IZA Discussion Paper No. 4826
- 2- J. K. Curtice and S. Patrikios (2009) *Locked In and Silent? The Effectiveness of 'Voice' in Public Services Reform*, APSA 2009 Toronto Meeting Paper
- 3- A. Grigorescu, C. Bob, E. Dobrescu (2007) *Marketingul afacerilor publice și private*, Editura Uranus, București
- 4- S.V. Lall, M. Lundberg, (2006) *What are Public Services Worth, and to Whom? Non-parametric Estimation of Capitalization in Pune*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3924
- 5- O. Olson , C. Humphrey, J. Guthrie (2000) *Caught in an Evaluatory Trap: The Dilemma of Public Services Under New Public Financial Management*, presented at The Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) Seminar, September 2000
- 6- I. Plumb (coordonator), A. Androniceanu, O. Abaluta (2003) *Managementul serviciilor publice*, Editura ASE, București
- 7- L. J. Stirton, M. Lodge, (2001) *Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services*, Journal of Law and Society, Vol. 28, No 4, pp. 471-489, December 2001
- 8- *** European Commission, Communication from the Commission - *Services of general interest in Europe*/ COM/2000/0580 final