

**FACULTATEA DE ECONOMIE ȘI ADMINISTRAREA
AFACERILOR**

ȘCOALA DOCTORALĂ ÎN ȘTIINȚE SOCIO-UMANE

Domeniul: ECONOMIE

VOLUMUL V

CERCETĂRI DOCTORALE ÎN ECONOMIE



**EDITURA UNIVERSITARIA
Craiova, 2013**

CERCETĂRI DOCTORALE ÎN ECONOMIE

A.I. Cuza, Nr. 13, Craiova, 200585, România

Volumul **Cercetări doctorale în economie** este editat de Școala Doctorală în Științe Socio-Umane, domeniul **Economie**, din cadrul Facultății de Economie și Administrarea Afacerilor, Universitatea din Craiova.

COLEGIUL DE REDACȚIE

Prof.univ.dr. Gheorghe PÎRVU - Coordonator

Universitatea din Craiova

Prof.univ.dr. Ion ROȘU HAMZESCU

Universitatea din Craiova

Conf.univ.dr. Ramona Costina PÎRVU

Universitatea din Craiova

Lect.univ.dr. Anca Vasilica TĂNASIE

Universitatea din Craiova

Asist.univ.dr. Răducu Ștefan BRATU - Secretar

Universitatea din Craiova

Copyright© 2013 Universitaria

Toate drepturile sunt rezervate Editurii Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Cercetări doctorale în economie / coord.: Gheorghe Pîrvu. –

Craiova : Universitaria, 2013-
vol.

ISBN 978-606-14-0424-7

Vol. 5. - 2013. - Bibliogr. - ISBN 978-606-14-0731-6

I. Pîrvu, Gheorghe (coord.)

378.046.4:33

Tehnoredactare computerizată: BRATU RĂDUCU ȘTEFAN

Apărut: 2013

Tipografia Universității din Craiova

Str. Brestei, nr. 156A, Craiova, Dolj, România

Tel.: +40 251 598054

Tipărit în România

PIAȚA SERVICIILOR PUBLICE DE NATURĂ ADMINISTRATIVĂ

Drd. Barbu Florin

Piața serviciilor, a serviciilor publice în speță, trebuie percepută și abordată sub raportul celor două forțe esențiale ale acesteia, respectiv cererea și oferta agregate de servicii, de servicii publice. Este, deci, domeniul sau terenul pe care se confruntă nevoile de consum pentru servicii (publice), respectiv cererea agregată, cu producția de servicii (publice), respectiv oferta agregată. În urma confruntării celor două forțe se negociază modalitățile de armonizare (corelare, echilibrare) a lor – prin intermediul mecanismelor pieței sau în afara acestora. Piața serviciilor este, așadar, locul abstract unde se întâlnesc agenții economico-sociali implicați; aceasta le asigură compatibilizarea acțiunilor lor și le oferă informațiile necesare definirii proiectelor specifice. Sub aspect conceptual nu există deosebiri între piața bunurilor și piața serviciilor. Mențiunea sau precizarea care se impune este aceea că piața serviciilor nu include sfera serviciilor în totalitatea sa pentru că există și servicii (publice) care nu îmbracă un caracter marfar (servicii non-market); în plus, este mai dificilă dimensionarea (cuantificarea) indicatorilor cu ajutorul cărora se apreciază mărimea și dinamica pieței serviciilor. De asemenea, pe piața serviciilor (publice) intervin o serie de elemente cantitative greu de evaluat, dar cu semnificație deosebită pentru aprecierea poziției unei firme sau instituții pe piața respectivă.

Structurile pieței serviciilor (publice) sunt caracteristice concurenței imperfecte (eterogenitatea produselor, îngrădirea intrării libere pe piață și a circulației capitalurilor, limitarea și asimetria informației consumatorilor – utilizatorilor și producătorilor – prestatorilor, puterea semnificativă – de monopol, a unor producători). Imperfecțiunile concurenței în acest domeniu au fost folosite, conștient sau nu, premeditat sau nu, ca argument pentru intervenția mai mare a statului în sector și pentru promovarea unor reglementări în scopul îngrădirii regulilor jocului pieței libere. Intervenția statului, de cele mai multe ori apreciată negativ, ar putea fi un element pozitiv dacă ar fi posibil un stat format din oameni strict raționali, dezinteresați, informați perfect și total transparenți¹. Convingerea susținătorilor unei asemenea poziții este că argumentele economice reprezintă așa-zise „teorii – cuvertură”, oferite de economiști pentru a proteja, de duritățile concurenței, un anumit număr de interese ale unor persoane sau grupuri care beneficiază de un statut politic privilegiat. Aceștia susțin generalizarea principiilor pieței libere și în domeniul serviciilor (publice) argumentând că piața, ca sistem

¹ Adaptare după Lepage H., La nouvelle économie industrielle, Hachette, Paris, 1989.

cu valențe cibernetice, orientează utilizarea resurselor spre domeniile posibile cu valoarea cea mai mare (interesele personale – ale producătorilor, după clasiica economiei politice, asigură acest lucru). Piața este, în această optică, instrumentul esențial de alocare optimă (eficientă) – superioritatea sa provine din prezumția că reprezintă sistemul în care indivizii sunt motivați cel mai bine să facă ceea ce este benefic pentru toți.

Faptul că, începând cu anii 1980, s-a dezvoltat, în țările occidentale, un curent de idei puternic favorabil reînțoarcerii la piața liberă, debarasată de intervenția (sprijinitoră) statului, este subliniat și de alți autori². Potrivit acestora, forma marfă a serviciilor ar fi cea mai indicată pentru activitățile ale căror rezultate sunt imediate (efecte directe concretizate în obiecte tangibile, număr de tranzacții, cifră de afaceri etc.), iar forma ne-marfă a serviciilor ar fi mai indicată pentru acelea ale căror rezultate sunt mediate (efecte indirecte, pe termen mai lung, mediate de utilizatori – servicii de învățământ și de sănătate, de exemplu).

Sectorul serviciilor a fost vizat prioritar de intervenția statului o bună perioadă de timp – până în anii 1970, chiar și în țările cu economie de piață dezvoltate industrial. Modalitățile intervenției statului în acest sector sunt grupate, în principiu, astfel: a) trecerea unor întreprinderi în proprietatea și sub controlul statului (naționalizarea); b) lăsarea investițiilor în proprietatea colectivității și încredințarea gestiunii (managementului) unor întreprinderi private contractante, cărora li se impune respectarea unor tarife maxime (concesionarea); c) sistemul american de reglementare, care înseamnă a impune întreprinderilor să nu depășească anumite limite maxime de rentabilitate, sistem care diferă de cel european de concesiune prin aceea că întreprinderea privată are asigurată proprietatea tuturor investițiilor, în pofida titlului de serviciu public pe care trebuie să-l respecte³. Dimensiunile sectorului public diferă semnificativ în Europa Occidentală față de America de Nord, de la țară la țară și de la o perioadă la alta.

Se apreciază că intervenția statului în economie este legată de fenomenele de criză⁴. Circa 80% din numărul posturilor permanente create în jurul executivului american (1.950.000 din 2.450.000), în perioada 1916-1976, au fost instituite în timp de război. În Europa, până la sfârșitul secolului al XIX-lea, cheltuielile publice au depășit rareori 10% din venitul național. Statul presta, în principiu, servicii colective ca securitate, apărare, justiție. Rolul statului a crescut ulterior – s-a extins asupra unor funcții recunoscute ca fiind de interes public (educație, habitat, distribuția apei și electricității, infrastructurile rutiere și feroviare). Fenomenul care se impune semnalat în această perioadă este separarea tranșantă a sectorului de stat de întreprinderile private.

² Delaunay Cl. J., Gadrey J., Lucr.cit.

³ Lepage H., Lucr.cit.

⁴ Dogan M., Pelassy D., Economia mixtă, Ed. Alternative, București, 1992.

Prima parte a secolului al XX-lea, dominată de războaie și crize, a fost marcată de o tendință de naționalizare progresivă a economiei, tendință care s-a inversat începând cu anii '70 – pe fondul mondializării economiei, a început să prevaleze părerea că statul nu este cel mai indicat pentru a aloca resursele într-un context dinamic în care trebuie să se decidă rapid și suplu (flexibil). S-a declanșat, astfel, o mișcare de reflux, în toate țările dezvoltate (considerate democrații industriale) prin privatizarea întreprinderilor naționalizate.

Statul intervine în domeniul serviciilor și prin socializarea venitului, prin reglementări și prin căi multiple ale unei influențe non-constrângătoare⁵. Masa mare a veniturilor prelevate la dispoziția autorităților publice (centrale, regionale sau locale) este considerată un mijloc spectaculos de intervenție – această masă este în creștere, după unele păreri, și datorită presiunii maselor populare, mai ales a grupurilor sociale defavorizate (șomeri, pensionari etc.) în sensul redistribuirii veniturilor. Constatarea care se impune este aceea că veniturile publice (colectate de stat) sunt distribuite preponderent persoanelor inactive, nu salariaților sectorului public.

Statul intervine în domeniul serviciilor mai ales sub forma reglementării acestei activități⁶- dereglementarea este distinctă de dezestatizare, în sensul că există întreprinderi publice a căror putere le face relativ autonome (se bucură de mare independență în gestionarea resurselor lor), după cum există întreprinderi private asupra cărora statul are o influență mare prin instrumentele sale⁷. Reglementările specifice serviciilor sunt: tehnice – prevăd exercitarea unei activități cu respectarea anumitor norme; administrative – obiectul lor este limitarea accesului într-un sector de activitate; controlul administrativ al prețurilor – al creșterii, nu al nivelului lor⁸.

Tendențele de liberalizare, de diminuare a intervenției statului în domeniul serviciilor se referă, pe de o parte, la transferul spre sectorul privat a unui segment important din sectorul public, iar pe de altă parte, la tendința de dereglementare a acestui sector. Tendința de privatizare (care a început în anii '70) a cuprins toate sectoarele economiilor țărilor occidentale. Serviciile se află, însă, în epicentrul acestei tendințe, direct sau indirect⁹. Există, desigur, diferențieri de la țară la țară. Toate țările au vizat, însă, mica și marea privatizare. Experiența cea mai completă de dereglementare în sectorul serviciilor aparține Statelor Unite ale Americii – procesul a început la mijlocul anilor '70¹⁰.

Sectorul public sau economia publică cuprinde, în principiu, guvernele și, implicit, administrațiile publice pe care acestea se sprijină, centrale, regionale și

⁵ Dogan M., Pelassy D., Lucr. cit.

⁶ Ecalte Fr., Lucr.cit.

⁷ Dogan M., Pelassy D., Lucr. cit.

⁸ Ecalte Fr., Lucr.cit.

⁹ Delaunay Cl. J., Gadrey J., Lucr.cit.

¹⁰ Ecalte Fr., Lucr.cit.

locale. Menirea principală, în sens tradițional, a administrației este satisfacerea la cel mai înalt nivel a nevoilor cetățeanului. Acest lucru este posibil prin furnizarea serviciilor publice corespunzătoare nevoilor cetățenilor.

Serviciul public¹¹, în varianta clasică, se bazează pe existența a trei criterii de identificare, după cum urmează: a) criteriul organic – precizează că individul se află în prezența unui serviciu public atunci când activitatea este gestionată de către o persoană publică (stat, colectivitate teritorială sau instituție publică). Drept urmare, crearea unui serviciu public presupune, în mod necesar, o decizie a autorităților publice; b) criteriul material al sferei de interes – condiționează existența serviciului public de finalitatea sa, anume aceea de a răspunde unui interes general. Nu sunt vizate interesele autorității de intervenție, adică persoana publică, ci interesele utilizatorilor. Serviciile publice trebuie să răspundă unei cereri sociale, chiar dacă aceasta este insolvabilă. În consecință, serviciul public poate funcționa chiar și dacă nu este rentabil în termeni monetari. Rolul serviciului public este satisfacerea unei cerințe a cărei nerentabilitate este incompatibilă cu scopul întreprinderii private. Pentru finanțarea serviciului public, persoana publică recurge la taxe și impozite, plătite de către toți cetățenii, nu numai de către aceia care utilizează serviciile respective. Acest fapt a făcut posibilă gratuitatea multor servicii publice; c) criteriul regimului juridic aplicabil serviciilor publice – acestor servicii le sunt aplicabile regulile de drept administrativ care trebuie să asigure instituirea unor reglementări riguroase menite să apere și să satisfacă interesele generale ale societății.

Creșterea intervențiilor statului și ale colectivităților regionale și locale, multiplicarea structurilor publice, cererea crescută a utilizatorilor, jurisprudența administrativă au condus la extinderea sferei de aplicare a sintagmei „serviciu public”. Serviciul public a atins o extindere maximă la mijlocul secolului trecut, impunându-se drept fundament al activității sistemului administrației publice și al autorităților administrative. Concepția românească, în special cea din perioada interbelică, dar și dezvoltarea ulterioară a dreptului administrativ, abordează serviciul public prin prisma criteriilor amintite. Sunt semnificative, în acest sens, următoarele definiții.

Serviciul public este considerat un organism creat de către stat, județ sau comună, cu competență și putere determinată, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației creatoare, pus la dispoziția publicului pentru a satisface, în mod permanent și continuu, o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată îi poate da doar o satisfacție incompletă și intermitentă¹².

¹¹ Zamfir A., Lucr.cit., pp.211-240.

¹² Negulescu P., *Tratat de drept administrativ*, București, Ed. Mărvou, ed. a IV-a, 1934.

Importanța serviciilor publice este cu atât mai mare pentru societate cu cât statul și componentele sale administrativ-teritoriale apar ca instrumente indispensabile, cu rolul să asigure cetățenilor săi nivelul de bunăstare pe care ei nu-l pot găsi în alt mod. Atunci când statul își propune să satisfacă, prin autoritățile sale, o nevoie a societății, el stabilește organismul care să asigure satisfacerea acestei nevoi, îi determină competența și îi pune la dispoziție mijloacele materiale, financiare și umane necesare atingerii scopului stabilit.

Serviciul public este legat, așadar, indisolubil de ideea de interes general care îl animă și, în final, de voința autorităților care decid momentul și modalitatea de satisfacere a acestuia. Rezultă că, în sens general, serviciul public poate fi definit ca o activitate desfășurată de o autoritate administrativă sau de un agent public pentru satisfacerea unui interes general.

Dezvoltarea serviciilor publice este inseparabilă de apariția statelor-națiune. Pe măsura extinderii lor au apărut, pe de o parte, misiuni sociale noi care încearcă să remedieze lacunele societății precedente și, pe de altă parte, o serie de proiecte specifice urmărite de către aceia care făceau parte din funcția publică. Unitatea națională s-a realizat, treptat, odată cu crearea administrației, a justiției și cu perceperea impozitelor.

S-au definit, progresiv, drepturile fundamentale ale persoanelor. Paralel, crearea unor rețele de servicii publice (curier, electricitate, căi ferate, telefon) a contribuit la consolidarea, pe ansamblul teritoriului, a unor valori și însemne comune, care alimentau în mare parte sentimentul de idee națională a fiecărui individ. Aceste considerații subliniază dimensiunea simbolică puternică a numeroase servicii publice.

Dezvoltarea capitalismului și excesele sale au determinat statul să intervină mai mult cu scopul de a asigura coeziunea socială și pentru a atenua fluctuațiile conjuncturale. Statul renunță la funcția de simplu păzitor al regulilor jocului social, de responsabil cu apărarea ordinii interne și externe. El devine un actor social de-sine-stătător.

Serviciile publice au, însă, și o justificare economică, determinată de următoarele aspecte: a) existența monopolurilor naturale¹³ datorită cărora era mult mai economic să se confere acest tip de activitate unei singure întreprinderi¹⁴; b) incapacitatea pieței de a asigura investițiile necesare, fapt care a făcut ca statul să se substituie agenților economici privați, atunci când rentabilitatea slabă, riscul și mărirea investițiilor îi determinau pe aceștia să-și piardă

¹³ De exemplu, rețelele de cale ferată, de canalizare sau electricitate au fost dintotdeauna monopoluri naturale, datorită faptului că, în aceste domenii, pentru a asigura creșterea producției este mai convenabilă dezvoltarea unei singure rețele decât crearea unei întreprinderi concurente, pentru că pe măsura creșterii volumului producției scad costurile pe unitatea de produs.

¹⁴ Pentru a limita abuzurile de poziție dominantă, statutul său a fost adesea public, dar acest lucru nu a fost întotdeauna obligatoriu.