

Caracteristicile pieței serviciilor publice și influența acestora asupra eficienței sectorului public

Characteristics of public services market and their influence on public sector's efficiency

Autor: Andreea Mihaela Barbu

Abstract: Articolul redă particularitățile pieței serviciilor publice, evidențiind totodată cum se reflectă acestea asupra eficienței în prestare. Astfel, influența factorului politic este puternic resimțită în acest cadru, în special de acele entități publice, care beneficiază doar de fondurile de la bugetul statului, ceea ce le diminuează puterea de decizie. De cele mai multe ori prețul nu se formează pe baza raportului cerere – ofertă. Întrucât majoritatea serviciilor publice este finanțată prin bugetul de stat, se întâmplă de multe ori ca plătitorii de taxe și impozite să nu coincidă cu clienții care beneficiază de serviciile respective. De aceea, o consecință constă în nemulțumirea celor care plătesc, dar nu beneficiază de servicii publice, sau chiar dacă beneficiază de ele, prestările nu sunt la un nivel calitativ satisfăcător. O influență pozitivă este însă parteneriatul public-privat, care aduce numeroase beneficii, atât părților implicate, cât și utilizatorilor de servicii publice.

Cuvinte cheie: piața serviciilor publice, influența factorului politic, furnizorii de servicii publice, beneficiarii serviciilor publice, eficiența sectorului public

Key words: public services market, political factor influence, public services providers, public services consumers, public sector efficiency

Notă: Aceasta lucrare a fost cofinanțată din Fondul Social European, prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013 Proiect numărul POSDRU/89/1.5/S/59184 "Performanța și excelența în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România")

Rolul major al serviciilor publice în cadrul unei economii impune deopotrivă atenție și profesionalism în activitatea de prestare a acestora, în folosul comunității. Este necesar ca orice națiune să privească ansamblul serviciilor publice ca pe o investiție, în vederea obținerii unui nivel ridicat al bunăstării generale, și nu ca pe o sarcină suplimentară, care secătuieste bugetul statului. Sunt însă numeroase obstacole ivite în calea întreprinderilor publice, care le împiedică pe acestea să-și ducă la bun sfârșit propriile activități, în condiții de rentabilitate.

Particularitățile pieței serviciilor publice, dar și tipologia cererii și a ofertei pot imprima o anumită conduită prestatorilor din acest domeniu, dar și un anumit nivel al eficienței activității lor.

Printre caracteristicile pieței serviciilor publice se numără, în primul rând, intervenția statului, care se realizează atât la nivel microeconomic (de exemplu, prin stabilirea unor tarife, acordarea unor subvenții), cât și la nivel macroeconomic (prin politicile publice, cum ar fi cea fiscală), reglând astfel activitatea desfășurată în cadrul pieței.

Totodată, influența factorului politic este puternic resimțită în acest cadru, în special de acele entități publice, care beneficiază doar de fondurile de la bugetul statului. Este reprezentativ exemplul serviciilor edilitare, care sunt prestate atât de regii autonome, cât și de societăți pe acțiuni. Puterea de decizie a acestor prestatori este redusă, întrucât responsabilitățile lor se limitează doar la gestionarea patrimoniului de stat. Schimbarea guvernelor aduce cu sine, uneori, și modificarea strategiilor naționale, în funcție de prioritățile stabilite de candidații politici, în vederea însumării cât mai multor voturi. În consecință, se pot modifica și obiectivele prestatorilor de servicii edilitare, întrucât ei se vor înscrie pe coordonatele direcțiilor de acțiune stabilite la nivel înalt.

Mai mult chiar, cetățenii români sunt de părere că și funcția publică este puternic influențată de factorul politic. Pentru a evidenția percepția românilor cu privire la neutralitatea funcției publice, IRSOP Marketing Research & Consulting a realizat în luna ianuarie a anului 2007 un sondaj de opinie, având un eșantion format din 500 cetățeni și 32 funcționari publici din municipiul București și din județele Constanța, Iași, Harghita și Arad (Economie și Administrație Locală, 2007).

Principalele concluzii care s-au desprins din această cercetare sunt următoarele:

- Majoritatea cetățenilor intervievați sunt de părere că funcționarii publici nu ar trebui să fie înrolați în partide, deși mare parte a respondenților consideră că reprezentanții întreprinderilor publice sunt deja membri de partid.
- 360 persoane intervievate (72% din totalul eșantionului) sunt convinse că funcționarii publici sunt puternic influențați de politicieni. Așa cum rezultă din interpretarea datelor aferente acestei cercetări, persoanele care interacționează cel mai mult cu funcționarii publici și cu instituțiile pe care aceștia le reprezintă înclină spre convingerea menționată mai sus.
- Aproximativ 50% dintre respondenți au sentimentul că funcționarii publici au posibilitatea de a se opune presiunilor politice. Din păcate însă, procentul celor care cred că funcționarii publici nu ripostează la presiunile politice deși ar putea să acționeze în acest fel, este mult mai mare (70%).
- Două treimi (65%) consideră în mod implicit că sindicatul funcționarilor publici este perfect inutil fiind lipsit de putere (35%), oportunist (23%) sau necunoscut (9%).
- Este larg răspândită opinia conform căreia funcționarii publici sunt aleși atât datorită calităților lor, cât și datorită „pilelor”, angajamentului neoficial de a-i servi pe cei care îi sprijină, sau orientării politice; dar și părerea că funcționarii urmăresc în special propriile lor interese, creându-se astfel o ruptură între funcția publică și cetățeni.

Se observă astfel, că influența factorului politic este percepută ca fiind una nefavorabilă, cu impact negativ asupra activității prestatorilor de servicii publice.

În al treilea rând, atât în mediul privat, cât și în cel public activează prestatori de servicii publice, între aceștia existând fie relații de concurență, fie de complementaritate. Acest fapt conduce la creșterea competitivității ofertanților de servicii publice, metamorfozându-se într-o influență pozitivă asupra nivelului de satisfacție al clienților.

De asemenea, de cele mai multe ori, prețul nu se formează pe baza raportului cerere – ofertă, ci valoarea sa este calculată în așa fel încât să nu determine creșterea inflației și să fie ușor accesibil tuturor cetățenilor, ceea ce conduce uneori la ideea eronată conform căreia serviciul public are caracter gratuit.

O altă caracteristică a pieței serviciilor publice evidențiază faptul că alegerea serviciului public de către clienți nu se face întotdeauna pe baza analizei ofertei, a

costurilor aferente sau a beneficiilor de obținut. Ea este limitată de anumite considerente, cum ar fi:

- numărul redus al furnizorilor de servicii publice dintr-un domeniu, sau chiar existența unui singur prestator de servicii de acel tip (exemplul serviciilor de transport feroviar din România);

- amplasarea unităților de prestare (deseori, părinții decid la ce școală să își înscrie copiii în funcție de numeroase considerente, printre care se numără și distanța dintre sediul unității de învățământ și casa lor)

- obligativitatea respectării unor proceduri (clienții sunt nevoiți să apeleze întâi la medicul de familie, pentru a beneficia și de tratamentul unui medic specialist)

Alte trăsături ale pieței serviciilor publice prestate în special de întreprinderi publice sunt cele identificate de autorul Gheorghe Cârstea, alături de colectivul său de lucru (2002), și anume:

- barierele de intrare sunt mai puțin ridicate

În situația în care este necesară prestarea unui tip de servicii publice în rândul unui public larg, iar această sarcină nu poate fi delegată prestatorilor din mediul privat, datorită complexității ei, statul intervine în economia națională și favorizează – prin legislație și finanțare – atât înființarea, cât și funcționarea organismelor publice, capabile să deservească această cauză socială. Un exemplu concret este cel al Institutului European din România, care a fost creat „cu scopul de a asista administrația publică, mediul de afaceri și societatea civilă în procesul de conștientizare și asumare a exigențelor implicate de procesul de integrare a României în Uniunea Europeană.” (www.ier.ro)

- barierele de ieșire sunt foarte ridicate

Având în vedere că cele mai multe întreprinderi prestatoare de servicii publice nu au scop lucrativ, și că performanțele economice și financiare nu sunt decisive în decizia de oprire a activității lor, acestea au o perioadă de funcționare îndelungată, mai ales dacă serviciile din propriile portofolii sunt de nelipsit în viața economico-socială a cetățenilor.

- întreprinderile publice amână ajustarea capacității de producție, în cazul diminuării cererii pe piață

Inflexibilitatea ce caracterizează o mare parte a instituțiilor publice conduce la utilizarea integrală a capacităților de producție/prestare, cu riscul obținerii unor costuri fixe mari, chiar și în situația în care cererea de pe piață înregistrează un nivel scăzut. Acest punct slab este justificat prin posibilitatea menținerii pe piață a acestor organisme, chiar și în condițiile unor performanțe reduse, datorită fondurilor alocate de la bugetul de stat.

- întreprinderile publice determină pe piață o diversitate strategică, în măsura în care obiectivele acestora sunt diferite de cele ale persoanelor juridice private

Coexistența într-un anumit domeniu al economiei a prestatorilor de servicii publice atât din mediul privat, cât și din cel public determină o intensificare a concurenței, ale cărei consecințe se încadrează în reducerea tarifelor serviciilor respective, creșterea nivelului de calitate al ofertei și, nu în ultimul rând, multiplicarea beneficiilor consumatorilor.

Furnizorii de servicii publice se pot încadra într-una din categoriile următoare (Săraru, 2008a):

- ❖ prestatori publici, dar fără a să se distingă de autoritățile publice însărcinate cu determinarea regulilor de organizare a serviciului;
- ❖ ofertanți publici, cu statut de drept public, dar diferiți de colectivitatea responsabilă de organizarea serviciului;
- ❖ furnizori cu capital public, dar supuși unui regim de drept privat;
- ❖ furnizori privați, care dispun de un act de putere publică și de privilegiu de drept public;
- ❖ prestatori privați, care nu dispun de nici un privilegiu particular.

Cu alte cuvinte, operatorii pot fi (Săraru, 2008b):

- autoritățile administrației publice locale sau o structură proprie a acestora cu personalitate juridică;
- asociațiile de dezvoltare comunitară;
- societățile comerciale înființate de autoritățile administrației publice locale sau de asociațiile de dezvoltare comunitară, cu capital social, al unităților administrativ-teritoriale;
- societățile comerciale cu capital social privat sau mixt.

Mult mai explicită este clasificarea agenților prestatori de servicii publice, întâlnită în lucrările autorilor Profiroiu și Popescu (2003):

- ✓ Organe sau autorități ale administrației publice (ministere, departamente, direcții, oficii, servicii desconcentrate, serviciile din primării și din consiliile județene);
- ✓ Instituții publice (școli, universități, spitale, Radio-Televiziune);
- ✓ Regii (organisme distincte coordonate de către autorități publice);
- ✓ Companii naționale;
- ✓ Instituții publice cu statut special;
- ✓ Servicii publice concesionate inițiativei particulare (în domeniile pe care legea le stabilește).

În prezent serviciile publice nu mai sunt prestate doar de instituțiile statului. Acestea se caracterizează prin faptul că au capacitate de exercițiu restrânsă – numai pentru realizarea obiectului de activitate aprobat – , prin faptul că se organizează și funcționează potrivit regulilor stabilite de autoritățile publice prin actul de înființare, precum și prin faptul că sunt finanțate în totalitate, sau în parte, din bugetul public.

De fapt, conform lui Anton Parlăgi (2004), instituția publică este denumirea generică pentru definirea acelor forme de organizare socială, de regulă cu personalitate juridică, în structura cărora se regăsesc ca elemente distincte: personalul format din funcționari publici, activitatea specifică de utilitate generală și managementul asigurat de reprezentanți ai statului.

În schimb, parteneriatul public-privat aduce numeroase beneficii, atât părților implicate, cât și utilizatorilor de servicii publice. Principalele argumente care au condus la formarea acestui parteneriat sunt (Săraru, 2007):

- Procurarea de fonduri din surse private, atunci când banii publici nu sunt suficienți;
- Concentrarea statului și a autorităților publice atât pe activitățile lor tradiționale (Justiție, Apărare, Poliție), cât și pe cea de regulator al economiei și al pieței;
- Folosirea tehnicilor de management din sectorul privat în sectorul public;
- Integrarea activităților de concepție, execuție, operare și întreținere ale unei infrastructuri sau ale unui serviciu;

- Înlocuirea managementului autorităților publice (adesea greoi și birocratic) cu managementul privat, mult mai dinamic și mult mai bine organizat;

- Atragerea de companii specializate cu disponibilitate financiară și tehnologică.

Printre consecințele favorabile ale colaborării dintre sectorul public și cel privat se numără și (Profiroiu, Mina, 2007):

- Diminuarea costurilor proiectului, întrucât partenerul privat se bucură de privilegiul de a împrumuta fonduri mai simplu și mai ieftin decât partenerul public;
- Accesul sectorului public la know-how-ul specific sectorului privat;
- Obținerea beneficiilor privatizării, dar fără dezavantajele acesteia;
- Flexibilitatea mai mare a cadrului legislativ aplicabil firmelor care activează în sectorul privat;
- Capacitatea de adaptare și dinamismul agenților privați față de schimbările mediului extern;
- Diminuarea riscurilor prin împărțirea acestora între cei doi parteneri;
- Reducerea necesarului de credite/investiții contractate de sectorul public;
- Creșterea calității serviciilor publice, fără a crește presiunea fiscală;
- Posibilitatea înregistrării în afara bilanțului.

Philip Kotler și Nancy Lee (2007) au identificat cinci tipuri de parteneriat strategic, între organizațiile din sectorul public și cel privat:

❖ Parteneriat în vederea promovării unei cauze

Presupune derularea unor activități de către o companie privată, care vine în ajutorul organizațiilor publice, cu scopul de a crește notorietatea unei probleme sociale, și gradul de preocupare a publicului pentru aceasta.

❖ Parteneriat în vederea acordării sprijinului financiar, unei cauze

Se referă la soluționarea problemei publice, pe baza contribuțiilor de ordin financiar ale unei companii private. Acest sprijin este rezultatul creșterii volumului vânzărilor firmei, datorită cointeresării clienților săi în această inițiativă.

❖ Parteneriat în vederea determinării unui comportament în rândul publicului

În acest caz, compania privată susține implementarea unei campanii de modificare a comportamentului cetățenilor, de cele mai multe ori, pentru a îmbunătăți starea de sănătate a publicului, siguranța națională, mediul înconjurător, sau bunăstarea comunității.

❖ Parteneriat în vederea stimulării voluntariatului

La inițiativa firmelor private, angajații acestora își dedică o parte din timp, își împărtășesc ideile, cunoștințele de ordin profesional, sau experiența, și depun muncă fizică, în cadrul orelor de voluntariat, în folosul organizațiilor publice.

❖ Mecenat

Este inițiativa cea mai cunoscută și utilizată atât în lume, cât și în România și presupune efectuarea unor donații – de ordin financiar și material – și/sau prestarea unor servicii pentru deservirea unei cauze.

❖ Practici în concordanță cu responsabilitatea socială

Prin adoptarea acestor practici, companiile susțin cauzele sociale care conduc la creșterea bunăstării comunității și la protecția mediului înconjurător.

De aceea, uneori este dificilă realizarea unei demarcații clare între sectorul public și cel privat, deși simplificarea distincției dintre organizațiile care activează în cele două domenii poate fi înșelătoare.

Argumentele specialiștilor care pledează pentru această simplificare sunt *organizarea birocratică* aplicabilă atât în agențiile guvernamentale, cât și în firmele private, și *capacitatea liderilor de a oferi recompense* angajaților în întreprinderile din ambele sectoare (Rainey, 2003).

De asemenea, unele cercetări de marketing întreprinse în rândul mai multor organizații prestatoare de servicii publice au arătat că birocrăția nu depinde de forma de proprietate a acestora, ci de mărimea lor. Altele au avut rezultate neconcludente cu privire la trasarea unor diferențe semnificative între cele două domenii.

Cu toate că întreprinderile de servicii publice se aseamănă în privința activităților desfășurate, relațiilor complexe înființate cu partenerii de afaceri, sau rolului social pe care îl joacă, ele prezintă câteva particularități legate de influența mai puternică a anumitor componente ale macromediului de marketing, dar și de natura tranzacțiilor încheiate cu clienții.

În privința beneficiarilor serviciilor publice se poate afirma că de multe ori plătitorii de taxe și impozite nu coincid cu clienții care beneficiază de serviciile respective, deoarece majoritatea serviciilor publice este finanțată prin bugetul de stat.

De aceea, o consecință constă în nemulțumirea celor care plătesc, dar nu beneficiază de servicii publice, sau chiar dacă beneficiază de ele, prestările nu sunt la un nivel calitativ satisfăcător.

Pe de altă parte, beneficiarului i se prestează servicii publice fie în urma unei solicitări clare, fie la inițiativa statului. În primul caz sunt serviciile medicale, în cel de-al doilea caz sunt serviciile de apărare națională sau de protecție civilă.

Totuși, chiar și în prima situație, statul poate influența sau impulsiona clientul în vederea consumului serviciului respectiv. Astfel, pot fi realizate campanii naționale – eventual cu ajutorul unor organizații neguvernamentale – de informare a clienților cu privire la importanța controlului medical preventiv, și nu doar în situații de criză, urgență.

Avantajul este în primul rând al beneficiarului, dar poate fi extrapolat la nivelul societății, întrucât, în felul acesta, ea poate fi formată din persoane sănătoase, responsabile, cu conștiință națională.

Există însă, din nefericire, și situații în care cererea de servicii publice poate atinge niveluri înalte, nejustificate, datorită influenței puternice a factorilor din zona politicului, cum ar fi (Ciucur, Popescu, 2003):

- Promisiunile nefondate ale oamenilor politici și trecerea pe prim-plan a intereselor pe termen scurt ale acestora;
- Tratarea distinctă a beneficiarilor serviciilor publice și a persoanelor care suportă plata acestora;
- Divergența dintre interesele majorității și cele ale minorității;
- Aparatul administrației centrale și locale.

Astfel, se poate afirma că prin mecanismele politice se stimulează formarea sau articularea cererii de servicii publice, spre deosebire de cele private, unde cererea se formează datorită mecanismelor concurențiale. (Ciucur, Popescu, 2003)

Autorul Hannagan (1992) a identificat patru tipuri de cerere pentru serviciile publice:

- a) Tiparul ciclic (cererea ridicată alternează cu cea scăzută), specific înscrierilor la universitate sau voturilor pentru partidele politice;
- b) Tiparul modei (serviciul introdus pe piață atrage atenția clienților potențiali rapid, este adoptat cu entuziasm, atinge repede nivelul maxim și imediat intră în declin), potrivit cursurilor de aerobic și modei în artă;
- c) Tiparul plat (cererea rămâne constantă, datorită lipsei alternativei), întâlnit în cazul serviciilor de sănătate mentală;
- d) Tiparul în zig-zag (serviciul intră într-un nou ciclu de viață, datorită modificărilor care îi sunt aduse în faza de maturitate, datorită noilor utilizatori și gusturilor în schimbare), favorabil programelor de pregătire profesională.

În concluzie, diferențele dintre sectorul public și cel privat, printre care se numără și piețele de monopol, relațiile mai puțin personalizate între clienți și prestatorii serviciilor publice, lipsa segmentării consumatorilor și necunoașterea nevoilor acestora, organizații fără scop lucrativ, cu resurse limitate și prestații aparent gratuite, se pot constitui în obstacole în calea creșterii competitivității întreprinderilor publice.

Este importantă deci, cunoașterea acestor caracteristici ale pieței serviciilor publice, precum și identificarea în consecință a acelor modalități de stimulare a competitivității ofertanților și de creștere a eficienței prestațiilor.

Bibliografie

- Cârstea, Gh.**, (coord.). (2002). *Analiza strategică a mediului concurențial*, Editura Economică, București
- Ciucur, D.și Popescu, C.** (2003). *Fundamente ale planificării strategice*, Editura Economică, București
- Colectivul Redacției E.A.L.** (2007). Neutralitatea funcției publice, *Revista Economie și Administrație Locală*, nr.3
- Hannagan, T.** (1992). *Marketing for the non-profit sector*, Macmillan, New York

- Kotler, Ph.; Lee, N.** (2007). *Marketing in the public sector. A roadmap for improved performance*, Wharton School Publishing, United States of America, 2007
- Parlagi, A.P.** (2004). *Dicționar de administrație publică*, Ediția a doua, Editura Economică, București
- Profiroiu, A. și Popescu, I.** (2003). *Introducere în știința administrativă* [variantă electronică]. Editura ASE, București
- Profiroiu, M.și Mina, L.** (2007). Parteneriatul Public-privat – o nouă provocare pentru România, în contextul integrării în Uniunea Europeană, *Revista Economie și Administrație Locală*, nr. 12
- Rainey, H.G.** (2003). *Understanding and managing public organizations*, Jossey-Bass, San Francisco
- Săraru, C. S.** (2007). Parteneriatul public-privat în dreptul comunitar, *Revista Economie și Administrație Locală*, nr. 3
- Săraru, C. S.** (2008a). Serviciul public și formele sale de gestiune, *Revista Economie și Administrație Locală*, nr. 4
- Săraru, C. S.** (2008b). Contractele de furnizare/prestare a serviciilor de utilități publice, *Revista Economie și Administrație Locală*, nr. 2.