

MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE DE INTERES LOCAL ECHILIBRUL BOWEN – LINDHAL – SAMUELSON ÎNTR-O NOUĂ PERSPECTIVĂ

Prof. Ileana ANASTASE
Colegiul Comercial „Carol I”, Constanța

Abstract: *In this paper we will discuss about the Bowen-Lindhal-Samuelson equilibrium in a new perspective. The public choice is very difficult to make, because it is more easy to allocate much than well, the public needs system is very ramificated and, simultaneously, the financial resources are so limited. The equilibristic move between the public needs system and the limited resources is well described by those three authors that we studied for this paper.*

Serviciile publice sunt pentru noi toți o necesitate determinată de nevoia de educație, cultură, sănătate, asistență și protecție socială, o nevoie care are la bază interesul general al locuitorilor unei țări sau ai unei comunități locale.

Indiferent de natura serviciului public, acesta desemnează ansamblul de activități de interes general prestate de către operatorii de servicii, în interesul unei colectivități, utilizând bunurile publice pentru o perioadă limitată de timp, astfel că resursele materiale, umane sau financiare, să fie transformate în **servicii** de cea mai bună calitate și de maximă utilitate.

În **Europa Continentală** s-a dezvoltat un mecanism de finanțare a serviciilor publice relativ simplu: resursele financiare (fiscale sau nefiscale) sunt decuplate de la sursa de proveniență (aplicându-se principiul depersonalizării), pentru ca mai apoi, sub rigorile legislației privind utilizarea resurselor publice, acestea să urmeze calea finanțării cheltuielilor publice, respectiv a serviciilor destinate populației.

Dacă mecanismul de finanțare prezintă o oarecare tendință de simplitate, nu același lucru se poate afirma despre **mecanismul decizional**. Descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice și-au pus amprenta, respectând principiul subsidiarității, asupra acestui mecanism.

Cu o marjă de decizie relativ restrânsă, autoritățile locale au asistat adeseori la o descentralizare formală, în detrimentul celei reale, transferându-se în fapt doar fluxurile de finanțare, fără ca într-un anumit mod, decizia să fie asumată la nivelul colectivităților locale, referitoare la organizarea și funcționarea serviciilor publice.

Sunt cunoscute exemple de servicii publice, în care managementul serviciilor publice a rămas la nivelul **organelor deconcentrate ale statului**, în timp ce finanțarea a trecut în sarcina colectivităților locale, și aceasta condiționată de transferurile din bugetul de stat (de regulă condiționate), consecințele fiind dintre cele mai grave:

- descentralizare formală, fără asumarea **responsabilităților și riscurilor** din partea autorităților locale;
- o accentuare a dependenței financiare față de bugetul de stat, a autorităților locale;
- o supraaglomerare a efortului decizional la nivelul instituțiilor deconcentrate, dată fiind diversitatea problemelor cu care se confruntă serviciile publice, ce depășește capacitatea de soluționare reală a acestora.

Modelul de gestionare a serviciilor publice (**DF - DM**) are ca suport mecanismul financiar „atribuit” colectivităților locale prin sistemul de transferuri condiționate, în timp ce managementul e menținut la nivelul instituțiilor deconcentrate.

concesionarea serviciilor publice, etc., în timp ce **bunurile publice** rămân proprietatea publică a comunităților locale.

Modelul de gestionare a serviciilor publice (DA – DE) și organizarea și funcționarea acestora este prezentată în figura de mai jos:

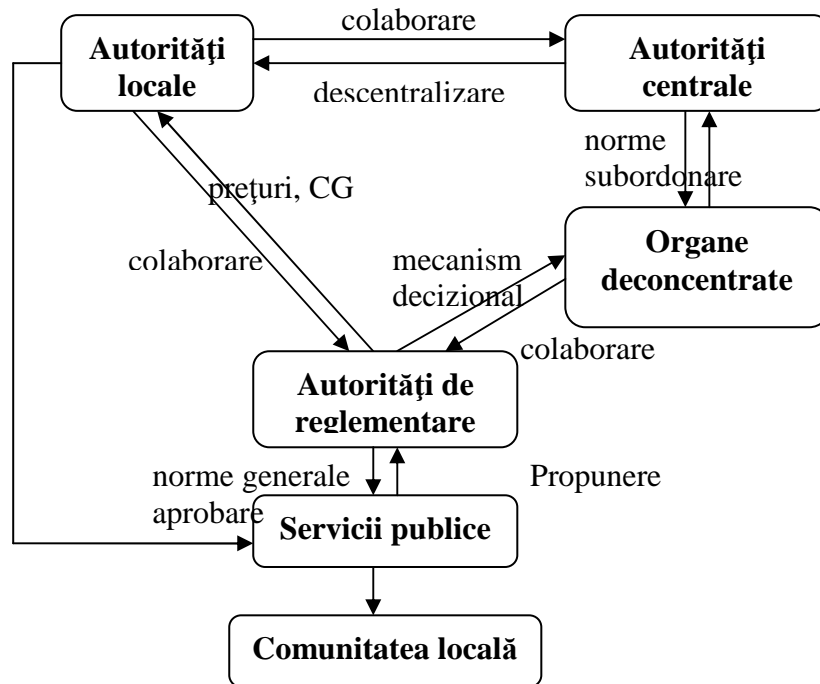


Figura nr. 2 - Modelul DA - DE de organizare a serviciilor publice în Europa Continentală

Avantajele modelului DA - DE sunt dintre cele mai importante:

- a) asumarea riscurilor și responsabilităților pentru deciziile adoptate de autoritățile locale;
- b) degrevarea autorităților centrale de rezolvarea unor situații de criză și orientarea spre reglementarea cadrului general de funcționare a serviciilor publice;
- c) consolidarea **capacității decizionale și financiare** a autorităților locale în procesul de management al serviciilor publice.

Avantajele menționate pun în superioritate **modelul DA - DE** față de modelul **DF - DM**, astfel că în caracteristicile acestui model se încadrează:

- a) marja de decizie la nivel central este destul de restrânsă, în beneficiul comunității locale $MD_{AC} \rightarrow 0$;
- d) marja de decizie la nivel local este extrem de ridicată și urmărește eficiența, precum și utilitatea în beneficiul utilizatorului de servicii publice $MD_{AL} \rightarrow Ef, U$;
- b) autoritățile de reglementare creează normele generale pentru funcționarea serviciilor publice și aprobă prețul, mai ales când acestea dețin pozițiile de monopol pe piață.

Dincolo de modelele studiate pentru organizarea și funcționarea serviciilor publice, este interesant de cercetat și modul de formare a bunurilor publice, atât la nivel local, cât și la nivel central. Depersonalizarea resurselor financiare și gruparea lor ulterioară în **bugetul de capital și bugetul operațional** are drept consecințe în sectorul public:

- a) formarea **activelor publice** indiferent de forma pe care o îmbracă: terenuri, clădiri, sau echipamente, destinate desfășurării activităților publice (fie de interes local, fie de interes național);
- b) susținerea **finanțării** cheltuielilor determinate de desfășurarea activității serviciului public, indiferent de natura acestora (cheltuieli de personal, cheltuieli materiale și de servicii, subvenții sau transferuri).

Se poate accepta ideea că, în stare de echilibru, orice flux financiar de resurse va determina o alocare destinată fie formării activelor publice (AP), fie susținerii finanțării serviciilor publice (FSP), fiind vorba de o relație de forma: $FR = AP + FSP$ unde FR – fluxul financiar de resurse.

Dar bunurile publice prezintă o serie de caracteristici determinate de:

- reglementările Constituționale¹;
- teoria bunurilor publice pure formulată în anii 190 de Paul Samuelson.

Din punct de vedere Constituțional, caracteristicile bunurilor publice sunt riguros reglementate, acestea fiind inalienabile, insesizabile și imprescriptibile. Teoria celor trei I avea să protejeze aceste categorii de bunuri, astfel că acestea nu pot fi vândute, urmărite silit sau grevate de sarcini. Consecința aplicării teoriei celor trei I a fost una imediată, metodele și tehnicile de management public au trebuit adaptate noilor cerințe, fiind implementate tehnici noi de valorificare a bunurilor publice, în categoria acestora încadrându-se: concesiunea sau delegarea de gestiune, etc.

Aplicarea teoriei celor trei I, a determinat în bună măsură **definirea bunurilor publice** în anii '50 de către Paul Samuelson: „Un **bun public pur** este acela care furnizează beneficii nonexclusive și nonrivale, iar efectul de aglomerare este absent”.

Această definiție a bunurilor publice pure avea să pună bazele unei noi teorii NNE, potrivit căreia această categorie de bunuri este nonexclusivă, nonrivală și efectul de aglomerare este absent.

Dacă **nonexclusivitatea** are la bază imposibilitatea de a exclude de la beneficiu un consumator potențial imediat ce bunul a fost produs, **nonrivalitatea** semnifică faptul că după ce bunul a fost produs, creșterea numărului beneficiarilor nu diminuează volumul utilităților pe care bunul le oferă deja consumatorilor inițiali.

- a) Nonexclusivitatea și nonriv folosința acestuia. În aceste condiții, managementul public va trebui orientat spre nevoile consumatorilor exprimate în termeni de calitate și utilitate;
- b) utilitatea beneficiarilor existenți nu va fi afectată, iar în termeni economici, pentru orice **consumator suplimentar** care apare după ce bunul a fost produs **costul marginal este zero**.

Efectul de aglomerare se adaugă la caracteristicile bunurilor amintite anterior, desemnând satisfacția pe care o resimte un **beneficiar al bunului public** în condițiile în care fiecare beneficiar poate utiliza bunul în mod egal.

Satisfacția, comentată și prezentată în literatura de specialitate sub denumirea de **utilitate**, este astfel strâns legată de **efectul de aglomerare**, iar din perspectiva managementului public performanța serviciilor publice este prezentată în termeni de utilitate și calitate. În consecință, **managerul public** va trebui să formuleze astfel strategia de dezvoltare economico-socială a localității și să dimensioneze astfel producția de bunuri publice încât să înlăture pe cât posibil efectul de aglomerare pentru ca satisfacția (utilitatea) să fie maximă.

Dar care este producția optimă de bunuri publice și cum se formează cererea agregată de bunuri publice ?

Înainte de a formula răspuns la aceste întrebări, să analizăm diferențele care apar între bunurile și serviciile publice.

În tabelul de mai jos, am încercat, după anumite criterii, să fundamentăm trăsăturile celor două categorii de noțiuni cu influență directă asupra managementului public:

¹ Art. 135 din Constituția României.

Tabel nr. 1

Asemănări și deosebiri pentru bunurile și serviciile publice, 2 noțiuni fundamentale pentru managementul public

Criteriau	Bunul public	Serviciul public
Conținutul	Are un conținut material , îmbrăcând diferite forme, de regulă necesare serviciului public: terenuri, clădiri, echipamente	Nu are conținut material , desemnând de regulă ansamblul activităților de interes general desfășurate pentru locuitorii unei comunități
Caracteristici constituționale	Teoria celor 3 I: - Inalienabile - Insesizabile - Imprescriptibile	
	- Nonrivalitate - Nonexclusivitate - Efect de aglomerare nul	- Nonrivalitate - Nonexclusivitate - Efect de aglomerare nul
Tehnici de management pentru valorificare	- Concesionarea - Închirierea - Delegarea de gestiune	- Privatizare - Concesionare - Delegare de gestiune

Deosebirea fundamentală între cele două noțiuni, din perspectiva managementului public, o constituie modalitățile diverse de valorificare a acestora, întrucât în timp ce bunurile publice pot fi concesionate sau date în **delegare de gestiune**, serviciile publice, ca activitate, pot fi privatizate. Despre **avantajele și riscurile** privatizării serviciilor o să prezentăm argumente **pro și contra** în paragrafele următoare.

Ceea ce trebuie cercetat în continuare este determinat de specificul formării cererii de servicii și bunuri pe piață. Aceasta deoarece consumatorul nu are obligația de a plăti contravaloarea bunurilor sau serviciilor publice prestate, iar producătorului de cele mai multe ori nu îi sunt cunoscute cerințele consumatorului.

Calitatea determină pentru managementul public consecințe imediate, și anume: bunul public produs are ca și potențiali beneficiari locuitorii unei unități administrativ-teritoriale. Nici unul dintre beneficiari nu va putea fi exclus de la

Are loc o intermediere între **consumator și producător**, determinată de existența autorităților administrației publice (centrale sau locale) care se vor confrunța cu diverse situații dintre care amintim:

- a) o creștere a ofertei de bunuri și servicii publice, va determina o creștere a numărului de voturi, în condițiile existenței unor restricții economice;
- b) o diminuare a ofertei de bunuri și servicii publice, va avea ca și consecință o diminuare a numărului de voturi.

O astfel de situație pe piață va determina o supradimensionare a cererii și o satisfacere a acesteia în funcție de constrângerile economice și de preferințele de „ordin politic”, de regulă cuprinse în programul electoral.

Curba cererii de bunuri publice a fost prezentată de **Paul Samuelson** sub forma unei pseudo-curbe, care relevă „**disponibilitatea marginală de plată**” pentru bunul public, prezentată în graficul de mai jos:

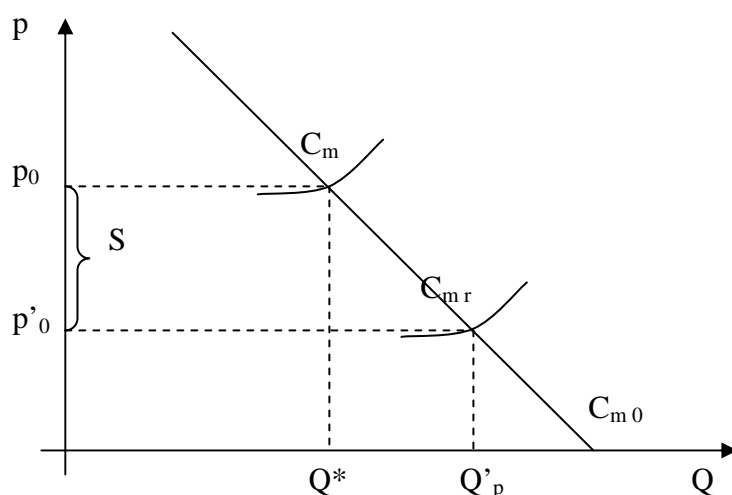


Figura nr. 3. - Cererea optimă paretiană (Q^*) și cererea politică de bunuri publice Q'_p
Sursa: Microeconomie, Ilie Băbăiță (coord), Ed. Mirton Timișoara, pag. 469

Disponibilitatea marginală de plată intersectează curba costului marginal C_m în Q^* , fiind înregistrată în acest punct cererea **optim PARETO**. Pe măsură ce $Q^* \rightarrow Q'_p$, la un preț $P'_0 = P_0 - S$, disponibilitatea de plată intersectează curba costului marginal în Q'_p , cererea de bunuri publice având un caracter politic. În sfârșit, când prețul este în întregime subvenționat, cererea de bunuri publice Q_p are un caracter politic și un cost marginal zero.

Analiza acestei situații conduce la ideea că există un **optim al ofertei de bunuri publice**, în funcția de care managerul public va trebui să își dimensioneze necesarul de resurse pentru a obține serviciul sau bunul dorit de consumatori.

Pentru aceasta se pornește de la compararea disponibilităților marginale de plată pentru fiecare cantitate de bun public (x) suplimentar produsă cu suplimentul de cost pentru unitatea de bun public, conform relației:

$$\sum_{i=1}^n Dim(x) > C_m ; C_m = \frac{dCT}{dx}$$

Sunt întâlnite două situații:

- dacă $\sum_{i=1}^n Dim(x) > C_m$, avantajele ofertei de bun public depășește costurile suplimentare și oferta de bunuri publice poate crește;
- dacă $\sum_{i=1}^n Dim(x) < C_m$, avantajele ofertei de bun public nu depășește costurile suplimentare, oferta de bunuri trebuie scăzută pentru a compensa pierderea de satisfacție a beneficiarilor pe seama economiilor de cheltuieli.

La o primă analiză, fenomenele par destul de complicate, însă **echilibrul Bowen – Lindhal – Samuelson**, trebuie cercetat din perspectiva dimensionării necesarului de resurse, dar și a identificării cererii **optimă de bunuri și servicii publice**, scopul urmărit în finanțele publice și de managerul public este de a asigura maximul utilității pentru consumatori.

Funcția de utilitate U_i este dependentă de cantitatea x_{ij} de bun „i” sau serviciu public „j” oferit, dar și de resursele pe care consumatorul le alocă pentru bunurile private.

$$U_i(X_{ij}, R_i)$$

Utilitatea agregată la nivelul întregii colectivități va fi obținută prin ponderea satisfacției acordate de fiecare consumator cu funcția de utilitate individuală, conform relației:

$$U_a = \sum_{i=1}^n a_i \cdot U_i(X_{ij}, R_i)$$

Resursele alocate pentru consumul de bunuri private vor fi obținute după deducerea din venitul consumatorului V_i a taxelor și impozitelor datorate bugetului de stat și comunităților locale, I_{bsi} și respectiv I_{bli}

$$R_i = V_i - (I_{bsi} + I_{bli})$$

Problema optimului de bunuri și servicii pe piață, în aceste condiții, se poate formula astfel:

$$\max U_a ; \max \sum_{i=1}^n a_i \times U_i[(X_{ij}, V_i - (I_{bsi} + I_{bli})]$$

având constrângerea

$$\sum_{i=1}^n (I_{bsi} + I_{bli}) - CT(X_{ij}) = 0$$

Lagrangianul pentru această problemă va fi dat de ecuația:

$$L = \sum_{i=1}^n a_i \times U_i[(X_{ij}, V_i - (I_{bsi} + I_{bli})] + \lambda \left[\sum_{i=1}^n (I_{bsi} + I_{bli}) - CT(X_{ij}) \right] = 0$$

Condițiile de optim pentru L vor fi formulate astfel:

$$\frac{\partial L}{\partial X_{ij}} = \sum_{i=1}^n a_i \times \frac{\partial U_i}{\partial X_{ij}} - \lambda \times Cm(X_{ij}) = 0$$

$$\frac{\partial L}{\partial I_{bsi}} = a_i \times \frac{\partial U_i}{\partial V_i} + \lambda \times I_{bli}$$

$$\frac{\partial L}{\partial I_{bli}} = a_i \times \frac{\partial U_i}{\partial V_i} + \lambda \times I_{bsi} \quad \text{dar} \quad \frac{\partial L}{\partial I_{bli}} = 0 \quad \text{pentru a respecta condiția de optim.}$$

$$\text{În aceste condiții vom avea} \quad a_i \times \frac{\partial U_i}{\partial V_i} = -\lambda \times I_{bsi} \quad \text{și} \quad a_i = -\lambda \times \frac{I_{bsi}}{\partial U_i / \partial V_i}$$

Interesul managerului public este de a obține, așa cum am mai menționat, o producție optimă de bunuri și servicii „i” și respectiv „j”, ținând cont de relația:

$$\frac{\partial L}{\partial X_{ij}} = 0 \quad \text{sau} \quad \sum_{i=1}^n -\lambda \times \frac{I_{bsi}}{\partial U_i / \partial V_i} \times \frac{\partial U_i}{\partial X_{ij}} - \lambda \times Cm(X_{ij}) = 0$$

$$-\lambda \sum_{i=1}^n I_{bsi} \times \frac{\partial U_i / \partial X_{ij}}{\partial U_i / \partial V_i} = -\lambda \times Cm(X_{ij}) \quad | \quad (-\lambda)$$

$$\text{Condiția de optim se va transcrie astfel:} \quad \sum_{i=1}^n I_{bsi} \times \frac{\partial U_i / \partial X_{ij}}{\partial U_i / \partial V_i} = Cm(X_{ij})$$

Interpretarea condiției Bowen – Lindhal – Samuelson în varianta obținerii de bunuri și servicii publice, constă în a răspunde la întrebarea ce sumă (sub formă de impozite și taxe locale) dIbl va accepta consumatorul să plătească pentru creșterea dxij cu o unitate.

Având în vedere că:

$$U_i = U_i (X_{ij}, X_i - (Ibsi + Ibli))$$

$$dU_i = \frac{\partial U_i}{\partial X} dx - \frac{\partial U_i}{\partial V_i} dIbli - \frac{\partial U_i}{\partial V_i} dIbs$$

$$\frac{dIbli}{dx} \leq \frac{\partial U_i / \partial X}{\partial U_i / \partial V_i} + \frac{\partial U_i}{\partial V_i} dIbs$$

Termenul $\frac{dIbli}{dx}$ - reprezintă disponibilitatea marginală de plată a consumatorului „i”

Sub condițiile impuse de **disponibilitatea marginală de plată** pentru veniturile bugetului de stat, se poate aprecia că optimul ofertei de bunuri și servicii pentru comunitatea locală va fi atins atunci când **disponibilitatea marginală de plată** pentru veniturile bugetului local [Dim(xij)] va fi egală cu **unitatea de cost suplimentară** necesară producerii unui bun sau serviciu Cm(xij).

Rigurozitatea și complexitatea calculelor matematice ar putea îndepărta cititorul avizat de la importanța echilibrului **Bowen – Lindhal – Samuelson** pentru finanțele și managementul public.

În opinia noastră, echilibrul Bowen – Lindhal – Samuelson furnizează pentru managementul public o serie de informații, dintre care amintim:

- a) **Dim (Xij) > Cm (Xij)**, oferta de bunuri și servicii poate **să crească**, întrucât avantajele oferite de acestea depășesc costul suplimentar ocazionat de procurarea bunurilor sau prestarea serviciilor publice;
- b) **Dim (xij) < Cm (xij)**, oferta de bunuri și servicii **va scădea** pentru a acoperi pierderea de utilitate resimțită de consumatori pe seama economiilor de cheltuială.

Perspectiva cercetării **echilibrului Bowen – Lindhal – Samuelson**, luând în considerare bunurile și serviciile publice oferite pe piață de către comunitățile locale, dar ținând cont și de dihotonizarea finanțelor publice, pe seama căreia vor fi achitate impozite și taxe bugetului de stat și bugetului local, aduce în **știința managementului public modern** cel puțin două elemente de noutate:

- a) previzionarea necesarului de resurse, în funcție de oferta de bunuri și servicii publice care trebuie asigurate;
- b) utilizarea pentru fundamentarea deciziilor managerului public a doi indicatori microeconomici – disponibilitatea marginală de plată și costul marginal.

Rămâne de văzut în ce măsură argumentele noastre, dar și cercetările deopotrivă, vor fi utilizate de către managerii publici în activitatea curentă și strategică desfășurată.

Bibliografie:

1. Bozeman, B.- *Public Management and Policy Analysis*, New York, St. Martin Press, 1979;
2. Caroli, R., de Woot, PH. - *A European Management Model*, Prentice Hall International, Hertfordshire, 1994;
3. Comănescu, M. - *Management european*, București, Ed. Economică, 1999;
4. Gerald, C. – *Management - Teorie și practică*, București, Ed. Știința, 2004;
5. Hughes, Owen, E.- *Public Management and Administration, An Introduction*, New York, St. Martin Press, 1994;
6. Nicolescu, O., Verboncu, I. - *Profitul și decizia managerială*, București, Ed. Economică, 1998;
7. Matei, L. - *Management Public*, București, Ed. Economică, 2001;
8. Oliver, W. - *Public Management and Administration*, New York, St. Martin Press, 1994;
- 9.*** - *Legislația specifică administrației publice din România*.