

# ECONOMIA SECTORULUI PUBLIC

Conf. univ. dr. Cosmin Marinescu

marinescu@gmail.com

Note de curs

---

## Cuprins

### *I. Elemente de teorie economică a sectorului public*

1. Introducere în economia sectorului public. Ipoteze metodologice
2. Alocarea resurselor și piața: calculul economic și activitatea antreprenorială
3. Statul în economia contemporană. Funcțiile guvernului în societate
4. Externalități și bunuri publice. Producția în sectorul public
5. Alocarea resurselor și statul: imposibilitatea calculului economic și managementul birocratic
6. Teoria alegerii publice și modelul principal-agent în sfera politică

### *II. Elemente aplicative în analiza sectorului public*

7. Educația publică – argumente și limite
8. Sănătatea publică – argumente și limite
9. Dimensiunea sectorului public: implicații privind progresul economic
10. Perspectivele sectorului public în contextul globalizării
11. Concluzii generale

**Obiective :**

Economia sectorului public, componentă a științei economice și disciplină de studiu, are ca funcție esențială să formeze o imagine corectă asupra semnificației sectorului public și a proceselor politice în desfășurarea fenomenelor economice, să contribuie la formarea unei gândiri economice elevate și corecte.

Pe de o parte, economia sectorului public oferă argumente economice privitoare la necesitatea sectorului public în economiile contemporane, o dată cu recunoașterea faptului că spațiul economic este structurat din punct de vedere instituțional. Pe de altă parte, obiectivul disciplinei este și acela de a sublinia limitele alocării resurselor prin intermediul statului, limite evidente și în ceea ce privește ponderea și rolul sectorului public în economie.

În plus, obiectivul instrumental al acestui curs constă și în înțelegerea posibilităților de reformare a unor sisteme publice tradiționale (cum ar fi sistemul educațional și cel sanitar) și a perspectivelor sectorului public în contextul globalizării.

Motto: *The government is not a cow that is fed in Heaven and can be milked on Earth.* (Ludwig Erhard)

---

## ***I. Elemente de teorie economică a sectorului public***

### **Capitolul 1**

#### **Introducere în economia sectorului public.**

#### **Ipoteze metodologice de bază**

Economiile dezvoltate de astăzi sunt, pe de o parte, produsul mecanismelor pieței și, pe de altă parte, prelungirea funcțiilor pe care statul, de-a lungul timpului, le-a revendicat în ceea ce privește acțiunea politică în societate. De altfel, *baza funcțională* a acestor economii este asigurată, în general, de principiile care guvernează manifestarea procesului de piață, iar organismele statului îndeplinesc un *rol complementar*, de a suplini și de a susține mecanismele pieței.

Funcționarea oricărei economii se bazează pe o anumită arhitectură instituțională, care este, în mare parte, rezultatul acțiunii guvernului în societate. Viața individului în societate este rezultatul general al unui anumit sistem de reguli la originea cărora se găsește statul, prin intermediul deciziilor politice. Este vorba atât de instituțiile politice externe (constituția, principiul separării puterilor în societate, regimul electoral etc.), care definesc și structurează funcționarea sistemului politic, cât și de instituțiile economice, legale și juridice (drepturile de proprietate, legislația, codurile comerciale etc.) care stabilesc limitele acțiunii umane în societate.

Recunoașterea *status-quo*-ului etatist al oricărei societăți contemporane oferă justificarea tematică și științifică pentru analiza rolului statului și a sectorului public. Necesitatea studierii sectorului public derivă din faptul că acesta desemnează, în mod necesar, *mijlocul instituțional* prin care guvernul se implică în viața socială.

În prezent, nu există economie în care sectorul public să nu se regăsească, direct sau indirect, mai mult sau mai puțin, între factorii care influențează și orientează acțiunile indivizilor, în general, și activitatea economică, în particular.

**Economia sectorului public** este acea parte a economiei (ca știință) care studiază sfera acțiunii guvernului în societate prin intermediul instrumentelor și metodologiei științei economice. Aceasta înseamnă că abordările din domeniul economiei sectorului public vizează, pe de o parte, *analiza teoretică* a funcțiilor guvernului în societate, cu accent pe procesul de alocare a resurselor prin intermediul guvernului și, pe de altă parte, *analiza empirică* a unor domenii care, în mod tradițional, țin de sectorul public, domenii cum ar fi educația, sănătatea etc.

**Sectorul public** desemnează acea parte a economiei în care se manifestă, pe de o parte, proprietatea de stat și, pe de altă parte, proprietatea publică<sup>1</sup>. Subiecții acestor categorii

---

<sup>1</sup> Economiștii, dar și juriștii, realizează o distincție netă între *proprietatea de stat* și *proprietatea publică*, distincție consfințită chiar în textele constituțiilor. Este cazul așa-numitei proprietăți de stat *de domeniul privat*, în comparație cu proprietatea de stat *de domeniul public*. În realitate, conceptul de proprietate publică, care ar însemna proprietatea tuturor, este foarte ambiguu. Cetățenii nu au dreptul să-și vândă părțile lor de proprietate publică, deoarece nu au nici capacitatea de a decide în legătură cu această proprietate și nici titluri asupra acestora. În realitate, *proprietatea publică este proprietatea statului*, o dată ce oficialii guvernamentali sunt cei

de proprietate sunt ministerele și organismele guvernamentale, precum și toate societățile și întreprinderile publice și de stat, care produc diverse bunuri, fie ele de natură publică, fie privată.

Analiza sectorului public poate și trebuie să pornească de la următoarele două elemente caracteristice ale sectorului public: dimensiune și intensitate.

**Dimensiunea sectorului public** exprimă ponderea, în economie, a resurselor alocate și produse prin intermediul mecanismelor specifice statului. Într-un sens mai larg, dimensiunea sectorului public echivalează cu mărimea guvernului în economie. Aceasta variază în timp și de la țară la țară, cu implicații specifice asupra procesului de dezvoltare economică.

**Intensitatea sectorului public** exprimă amploarea acțiunilor statului în domeniu, acțiuni de reglementare a diferitelor aspecte ale activității economice și vieții sociale, cum ar fi, de exemplu, reglementarea concurenței, a pieței muncii, a pieței monetare etc.

**Problema fundamentală** a economiei sectorului public este aceeași cu problema fundamentală din teoria economică generală; acesta constă în răspunsul la următoarele categorii de întrebări: „CE să se producă?”, „CÂT să se producă?”. Un asemenea demers reclamă necesitatea explicării modului de alocare a resurselor, atât în sfera pieței, cât și în sfera statului, cu scopul înțelegerii mecanismelor prin care poate fi apreciată viabilitatea economică a procesului de alocare a resurselor.

**Manifestarea sectorului public** desemnează multitudinea de activități care sunt desfășurate în sfera proprietății de stat și a celei publice. Distingem, din acest punct de vedere, următoarele forme de organizare a activităților sectorului public:

1) *Regiile autonome și întreprinderile de stat*: sunt unități economice aflate în proprietate publică, respectiv în proprietatea privată a statului, unități constituite și întreținute în acele ramuri economice care sunt considerate de interes strategic<sup>2</sup>: industria energetică, industria de armament, exploatarea minelor și a gazelor naturale, poștă și transporturi feroviare, precum și în alte domenii stabilite de guvern. De exemplu, potrivit legii nr. 15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat în regii autonome și societăți comerciale, regiile autonome sunt constituite ca persoane juridice cu gestiune economică și autonomie financiară.

2) *Administrația publică* este constituită din totalitatea autorităților publice (centrale și locale) care produc bunuri și servicii pentru colectivități și redistribuie averea în societate prin diferite instrumente administrative.

3) *Fondul funciar* este a treia componentă a domeniului sectorului public. Aici se includ, în principal, suprafețele de terenuri pe care se află unitățile proprietate publică, regii autonome ori administrații publice, cât și terenurile aflate în proprietate publică.

Analiza economică a sectorului public și a activităților definitorii pentru acesta reprezintă un *demers deductiv*, întemeiat pe principiile metodologice generale ale științei economice. Evidențierea acestora are menirea de a spori acuratețea analizei economice a

---

care pot stabili o destinație sau alta pentru bunurile în cauză. De exemplu, în România, resursele forestiere se află sub controlul statului, nu al „publicului”, potrivit inscripțiilor „Această pădure este în proprietatea statului”. De altfel, în anumite condiții politice, cum ar fi dictatura, proprietatea statului se apropie de sistemul proprietății private, prin faptul că economia este condusă precum o enormă corporație.

<sup>2</sup> Conceptul de „*interes strategic*” se caracterizează prin numeroase controverse și chiar imposibilități logice. Ce înseamnă „*strategic*”? Deosebit de important pentru societate? Dacă ar fi așa, atunci, spun unii autori, statul ar trebui să se retragă din multe domenii pe care le monopolizează, în virtutea argumentului de *strategic*, pentru că monopolul legal nu este avantajos cetățenilor cărora li se adresează. De exemplu, agricultorii sunt convinși că, pentru societate, cea mai importantă este securitatea alimentară, deci producția de bunuri alimentare. Atunci, apare întrebarea: oare, din acest motiv, ar trebui ca agricultura să fie supusă colectivizării? Din acest punct de vedere, este greu de înțeles de ce agricultura, pentru a fi performantă, trebuie să fie privată, iar mineritul sau industria energetică nu. Se cuvine a menționa că, în prezent, în numeroase economii de piață dezvoltate, distincția piață-stat este permanent reevaluată, prin privatizarea, de exemplu, a unor domenii tradiționale ale statului: sectorul energetic, transportul feroviar etc.

sectorului public. Evoluția științelor sociale, în general, a științei economice, în particular, a fost dintotdeauna condiționată de dezbaterile de natură epistemologică și metodologică din sistemul științelor.

*Empirismul* se întemeiază pe postulatul că nu poate exista teorie în absența observației: *o propoziție teoretică este adevărată numai dacă se întemeiază pe observație*. În această viziune, menirea teoriei economice este de a consemna regularitățile statistice, cantitative, ale comportamentului uman, formulând astfel legi apte să producă „previziuni” și să fie „confirmate” prin noi probe statistice.

Potrivit empirismului, nu există nimic în realitate care să poate fi cunoscut cu adevărat înaintea unor experiențe, în baza cărora se confirmă sau se falsifică ipoteza inițială.

Filozofia științei economice se întemeiază însă pe recunoașterea existenței anumitor adevăruri (sintetice) despre lume. Acestea pot fi cunoscute „*a priori*” (înaintea observației), adică fără confirmare. Crezul empirismului că „*doar experiența poate duce la propoziții sintetice*” devine contradictoriu prin faptul că această afirmație este una *a priori*, deoarece adevărul ei nu poate fi stabilit prin experiență.

*Apriorismul* înseamnă construirea științei (economice) pe *axiome* necesare și evidente, pe adevăruri sintetice *a priori*, stabilite prin introspecție în însăși natura și esența acțiunii umane. Implicațiile logice ale unor asemenea axiome devin adevărurile imuabile ale științei economice.

Axioma fundamentală este recunoașterea *existenței acțiunii umane*: faptul că oamenii au scopuri, că utilizează mijloace rare pentru atingerea acestora, faptul că acțiunea umană se desfășoară în timp, că oamenii au scări (ierarhii) de valori, preferințe de timp etc. Astfel de propoziții fundamentează, în mod formal și aprioric, legi economice universale, cum ar fi de exemplu legea utilității marginale descrescânde.

*Individualismul metodologic* înseamnă analiza instituțiilor, a normelor sociale, a diverselor activități specifice sectorului public în termenii acțiunilor umane individuale. Viziunea individualistă asupra naturii umane este rădăcina comună a tuturor elaborărilor teoretice privind omul și societatea. Individualismul metodologic se întemeiază pe faptul că individul este unitatea de analiză fundamentală, de vreme ce *acțiunea umană este întotdeauna eminentamente individuală*.

*Holismul metodologic* se bazează pe ideea eronată că întreg comportamentul uman este determinat de un sistem social suprauman, ce se autogenerază și autoîntreține și care este, ontologic și metodologic, anterior indivizilor. Este, însă, un fapt indubitabil că nu există nici un alt substrat al societății decât acțiunile indivizilor<sup>3</sup>.

Economia – *ca știință a acțiunii umane* – se întemeiază pe recunoașterea faptului că *acțiunea umană este întotdeauna, în mod necesar, rațională*. Acțiunea umană este comportamentul conștient, intenționat, care poate fi controlat prin voință, orientat înspre atingerea unor scopuri, prin utilizarea unor mijloace. Opusul acțiunii umane nu este comportamentul irațional, ci o reacție de răspuns a corpului uman la anumiți stimuli și instincte, adică reflexele corpului uman, care nu pot fi controlate prin voință. Din acest punct de vedere, conceptul de „*acțiune rațională*” dobândește caracter pleonastic.

Faptul că orice acțiune umană este rațională, prin definiție, *nu înseamnă că acțiunea umană este și eficientă* (adică atunci când se soldează cu atingerea scopului propus). Abordarea economică firească nu poate fi cea a „*raționalității maximizatoare*”, a unei rațiuni umane infailibile, în condiții de cunoaștere perfectă și absență a incertitudinii, ci a omului din realitate, care *poate să și greșească* în alegerea și utilizarea mijloacelor sale. Aceasta nu

<sup>3</sup> Alegerile și acțiunile sunt efectuate de persoane (individuale) și nu de entități organice abstracte cum ar fi Academia de Studii Economice, statul, societatea, națiunea etc. Numai indivizii au preferințe în virtutea cărora acționează, nu entitățile colective abstracte. De exemplu, *comerțul internațional nu reprezintă materializarea de schimburi economice între țări, ci între proprietari care, întâmplător sau nu, au naționalități diferite*. Țara, societatea etc. nu acționează și nu pot acționa deoarece, spre deosebire de indivizi, nu posedă capacitate de gândire, voință, rațiune și conștiință.

diminuează cu nimic caracterul rațional (conștient, intenționat) al acțiunii umane. De altfel, atunci când spunem că acțiunea umană voluntară desemnează alegerea pe care individul o face, în condiții de libertate, înțelegem prin aceasta inclusiv libertatea de a greși.

*Principiul metodologic al subiectivismului* se referă la caracterul subiectiv al preferințelor și evaluărilor omului care alege și acționează. Subiectivismul înseamnă că motivațiile acțiunii umane diferă de la persoană la persoană, potrivit scopurilor specifice ale fiecăruia; *doar intențiile, anticipările și dotările cu resurse ale individului care acționează permit înțelegerea comportamentelor sau acțiunilor sale*, nu intențiile, anticipările și resursele celor care observă și care caută să explice acțiunea.

Costul economic, care este obstacolul alegerii, are așadar natură subiectivă. Acesta constă în evaluarea (aprecierea) subiectivă a celei mai bune alternative sacrificate în favoarea celei alese. Rolul economistului este astfel mult diminuat de imposibilitatea pătrunderii în evaluările subiective ale actorilor; rolul economistului rămâne unul predominant *explicativ*.

## **Capitolul 2**

### **Alocarea resurselor și piața: calculul economic și activitatea antreprenorială**

Studierea procesului de alocare a resurselor trebuie să pornească, în primul rând, de la recunoașterea mecanismelor prin intermediul cărora acesta se desfășoară. Din acest punct de vedere, există două mecanisme sau aranjamente instituționale care stau la baza alocării resurselor: este vorba, pe de o parte, de *aranjamentul instituțional al pieței* și, pe de altă parte, de *aranjamentul instituțional al statului* – adică sectorul public. În acest capitol, vom analiza *condițiile, caracteristicile și criteriile* alocării resurselor prin piață. Acest demers este baza necesară pentru realizarea unei analize comparate cu privire la condițiile, caracteristicile și criteriile alocării resurselor prin și de către sectorul public.

În cadrul pieței, alocarea resurselor se face prin *producție și schimb* (voluntar). Aceasta face ca piața să însemne un fenomen de cooperare socială care se desfășoară, în mod necesar, în condițiile diviziunii sociale a muncii. Fenomenul fundamental al pieței îl reprezintă schimbul, care trebuie analizat prin prisma următoarelor caracteristici:

1) obiectul schimbului nu sunt bunurile propriu-zise, ci drepturile de proprietate asupra acestor bunuri (inclusiv asupra monedei), drepturile exclusive pe care le au proprietarii de a utiliza bunurile conform preferințelor proprii<sup>4</sup>;

2) schimbul este, prin definiție, voluntar; nici un schimb nu poate avea loc decât cu acordul ambilor participanți, altfel este vorba de constrângere, coerciție.

3) drepturile de proprietate ce fac obiectul schimbului trebuie să fie *legitime*, adică să fie rezultatul unor acțiuni non-violente (transformarea resurselor proprii, a celor neutilizate și nerevendicate de cineva, daruri, moșteniri, sau din schimburi voluntare anterioare);

---

<sup>4</sup> Afirmarea oricărui schimb voluntar este condiționată de *recunoașterea drepturilor de proprietate* asupra bunurilor implicate, ceea ce înseamnă că analiza vieții omului în societate și a procesului de piață trebuie să înceapă cu recunoașterea instituției esențiale a dreptului de proprietate. Astfel, dreptul de proprietate, ca drept individual al persoanelor, constituie criteriul fundamental prin intermediul căruia pot fi rezolvate potențialele conflicte, prin stabilirea unor reguli clare de posesiune și utilizare exclusivă. Dreptul de proprietate privată este o instituție care nu a fost inventată de cineva anume, *aceasta există prin însăși esența naturii umane și a legilor naturii*. Instituția dreptului de proprietate este produsul unui proces de evoluție seculară în decursul căruia oamenii au descoperit și adoptat progresiv instrumentele culturale, economice și juridice necesare supraviețuirii și obținerii progresului economic.

4) drepturile de proprietate se referă inclusiv la serviciile pe care bunurile tangibile le furnizează (cum ar fi serviciile de muncă derivate din utilizarea resurselor fizice personale – corp, corzi vocale etc.);

5) nu trebuie să se confunde drepturile de proprietate asupra bunurilor tangibile (și asupra serviciilor derivate) cu valoarea monetară care le este atașată acestora, pe piață. Această valoare provine din evaluările subiective ale celorlalte persoane de pe piață, valoare ce poate fluctua din diverse cauze, care țin fie de cererea, fie de oferta din aceste bunuri<sup>5</sup>;

6) schimbul voluntar este reciproc avantajos, baza întregii teorii economice și a relațiilor de piață. Ambii participanți estimează că își vor satisface mai bine nevoile prin efectuarea schimbului, altfel nu ar exista argumente pentru producerea acestuia;

**Piața este un sistem de schimb al drepturilor de proprietate privată;** dimensiunea economică a termenilor schimbului o reprezintă *prețurile*, a căror existență face posibil calculul economic.

Proprietarii resurselor concurează pe piață în vederea valorificării oportunităților de afaceri și obținerii acelor profituri care să justifice costurile și investițiile efectuate. Verificarea viabilității alocării resurselor în cadrul structurii de producție a unei economii se realizează prin intermediul **calculului economic**. Posibilitatea utilizării calculului economic decurge din *existența proprietății private și a instituției monedei*, ca baze ale existenței pieței și prețurilor.

Calculul economic pune în mișcare *mecanismul instituțional al profitului și al falimentului*<sup>6</sup>. Pe piața liberă *răsplata fiecăruia este rezultatul oferirii serviciilor sale celorlalți*. În aceste condiții, profitul este un indicator de calitate al *funcției antreprenoriale de alocare a resurselor*, pierderea fiind evenimentul care indică existența unor erori de anticipare în alocarea și utilizarea resurselor.

Funcționarea testului profitului și falimentului nu poate fi concepută decât într-o economie de piață privată. Aceasta nu se manifestă în condițiile proprietății publice și nici în economia socialistă, în care toate mijloacele de producție sunt în proprietate colectivă. Doar în aranjamentul instituțional al drepturilor de proprietate privată, profiturile și pierderile sunt instrumentele prin care consumatorii încredințează conducerea activităților productive, adică drepturile de proprietate, în mâinile celor care sunt cei mai apți să-i deservească.

Pe de altă parte, testul profitului și pierderii se aplică nu numai firmei în raport de piață, ci și în interiorul firmei, pe măsură ce întreprinzătorii verifică viabilitatea operațiunilor interne. Această evaluare necesită utilizarea prețurilor monetare pentru operațiunile similare comercializate pe piață, în afara firmei.

*În economia de piață*, întreprinzătorii sunt cei care stau la baza procesului decizional ce determină cursul producției. Dacă aceștia nu reușesc să producă în modul cel mai corespunzător și mai ieftin cu putință acele bunuri pe care consumatorii le solicită cel mai imperativ, atunci ei vor suferi pierderi, iar poziția lor pe piață se va deteriora.

*Cumpărând sau abținându-se de la a cumpăra, consumatorii efectuează o selecție nevăzută a întreprinzătorilor printr-un fel de plebiscit, repetat zilnic*. Deci, pe piața liberă, consumatorii sunt cei care stabilesc cine merită să posedes și cine nu, și mai ales cât de mult merită să posedes fiecare din resursele disponibile.

---

<sup>5</sup> Orice act suplimentar de producție (exercitarea celor două libertăți naturale, caracteristice pieței libere, de a combina resursele proprii și de a vinde) diminuează venitul monetar al celor aflați deja pe piață în calitate de vânzători; cu alte cuvinte, le afectează negativ situația, însă aceștia nu au un drept de proprietate asupra *valorii monetare*, ci doar asupra bunurilor tangibile.

<sup>6</sup> Realizarea funcției sociale a profiturilor și pierderilor ar fi imposibilă fără un mediu universal de schimb: moneda – instituția fundamentală a schimbului și baza calculului economic. Numai atunci când banii sunt mijlocul comun de efectuare a schimburilor și când majoritatea bunurilor sunt tranzacționate prin intermediul banilor, și numai în măsura în care așa stau lucrurile, oamenii de afaceri pot să utilizeze calculele de rentabilitate. Raporturile de schimb între bani și bunuri, adică *prețurile monetare*, așa cum au fost stabilite în trecut pe piață și cum se anticipează că se vor forma în viitor (pe baza schimbului de drepturi de proprietate privată), sunt instrumentele mentale de „planificare” (organizare) economică.

Procesul de piață desemnează un *mecanism de realocare permanentă, a drepturilor de proprietate, în direcția celor care au cea mai bună capacitate de valorificare a oportunităților de profit*, într-un univers în care aceste oportunități nu sunt spontan descoperite și valorificate de toată lumea. Importanța activității antreprenoriale este justificată tocmai prin faptul că economia reală este caracterizată, inevitabil, prin incertitudine. Rezultatul oricărui tip de acțiune este, într-o anumită măsură, incert. Faptul că *a acționa înseamnă a specula* arată că **întreprinzătorul este un speculator**, un om dornic să-și folosească percepția asupra viitoarei structuri economice pentru a demara acțiuni de natură a aduce profit.

<p>Activitatea antreprenorială <i>Întreprinzătorul în „alertă”</i></p>	<p>Potrivit lui Israel Kirzner, <i>capacitatea tuturor ființelor umane de a aprecia și descoperi oportunități de profit</i> și de a acționa pentru captarea acestor profituri stă la baza activității antreprenoriale. Astfel, esența comportamentului antreprenorial constă în faptul că acesta este caracterizat de judecăți creative asupra oportunităților viitoare. În consecință, funcția întreprinzătorului este de a fi mereu „în alertă”, ceea ce înseamnă ca acesta să poată descoperi oportunitățile neexploatate.</p>
<p>Activitatea antreprenorială <i>întreprinzătorul capitalist</i></p>	<p>Potrivit lui Murray Rothbard, <i>aparitia profitului presupune „implicarea” proprietății</i>, de vreme ce profitul este, în definitiv, „cealaltă față a monedei” pentru creșterea valorii capitalului cuiva, iar pierderile sunt reflectarea scăderii valorii acestui capital. Rothbard arată cum Kirzner subapreciază rolul întreprinzătorului-capitalist. Pentru că, dacă o „vigilență” superioară explică profitul întreprinzătorului, atunci ce anume, în lumea kirzneriană, poate explica pierderile acestuia? Ideile și imaginația creativă nu pot exploata singure oportunitățile de profit. Oricine, la un moment dat, ar putea să fie vigilent, „alert” la o anumită oportunitate de profit care se găsește poate chiar la picioarele lui, însă, dacă persoana în cauză nu deține în proprietate nimic care să poată fi investit, atunci valorificarea acelei oportunități va fi ratată.</p>

**Funcția antreprenorială** constă, așadar, în stabilirea întrebunțării factorilor de producție. Astfel, întreprinzătorii au calitatea de proprietari și sunt acele persoane care decid în privința volumului și direcțiilor de alocare a resurselor. Iar succesul sau eșecul acestora depind de corectitudinea anticipărilor lor referitoare la configurația viitoare a pieței și la evenimente incerte legate de producție<sup>7</sup>.

*Întreprinzătorul* angajează tehnicieni, adică persoane care au abilitatea necesară pentru a presta anumite sarcini în cadrul firmei. El poate angaja un *manager*, așa cum se întâmplă în economia modernă, care să conducă afacerile într-o sferă de acțiune precis determinată.

**Funcția managerială este subordonată funcției antreprenoriale.** Managerul îl poate elibera pe întreprinzător în mod semnificativ de activitățile necesare conducerii afacerilor, însă acesta nu poate substitui complet activitatea antreprenorială. Este o eroare să se identifice activitatea antreprenorială cu cea managerială.

Există posibilitatea ca managerul să fie răsplătit proporțional cu profiturile antreprenoriale aduse firmei prin activitatea sa. Însă managerul nu poate fi făcut părtaș la eventualele pierderi antreprenoriale care au intervenit. Aceste pierderi sunt suportate, în ultimă instanță, de proprietarii capitalului utilizat și nu pot fi transferate asupra managerului.

<sup>7</sup> Profiturile și pierderile antreprenoriale nu trebuie confundate cu alți factori ce afectează venitul întreprinzătorului. Competența de natură tehnologică a întreprinzătorului nu afectează profiturile și nici pierderile sale de natură antreprenorială. În măsura în care propriile sale activități tehnologice contribuie la realizarea de venituri și la creșterea încasărilor sale nete, avem de a face cu o compensație a muncii. Este vorba de salariul atribuit întreprinzătorului pentru munca (tehnologică sau managerială) prestată.



Activitatea antreprenorială *trebuie* analizată ca prelungire firească, în sfera pieței, a instituției proprietății private. Astfel, *activitatea antreprenorială are caracter productiv*: în cazul afacerilor ce vizează profitul, viabilitatea activității antreprenoriale este verificată prin calcul economic.

Însă nu toate activitățile dintr-o economie se supun exigenței criteriului economic. Numeroase activități și domenii întregi funcționează pe alte criterii decât cel economic. Este cazul sectorului public: eficiența economică a activităților acestuia nu poate fi stabilită, deoarece *managementul birocratic* nu poate fi verificat prin calcul economic.

<i>Managementul pentru profit</i>	<i>Managementul birocratic</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● managementul afacerilor ce pot fi verificate economic</li> <li>● sectorul privat : costuri și venituri</li> <li>● alocarea resurselor este decisă de întreprinzător</li> <li>● întreprinzătorul este dependent de satisfacerea preferințelor publicului</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● managementul activităților ce nu pot fi verificate economic</li> <li>● sectorul public : numai costuri</li> <li>● alocarea resurselor este decisă de birocratul administrator</li> <li>● birocratul guvernamental nu depinde de consumator în procurarea resurselor</li> </ul>

### Capitolul 3

#### Statul în economia contemporană.

#### Funcțiile guvernului în societate

**Rolul sectorului public în economia contemporană** se manifestă la nivel microeconomic și macroeconomic, prin factorii care determină acțiunile guvernamentale și prin implicațiile economice și politice ale acestora. *Economia sectorului public* privește statul atât ca *agent economic*, cât și în calitate de *reglator* al vieții economice, în vederea administrării resurselor publice în mod eficient, pentru obținerea satisfacerii cât mai bune a nevoilor cetățenilor.

Prin însăși existența sa, sectorul public joacă un rol determinant în viața economică, în derularea fluxurilor economice între agenții economici. În figura următoare sunt reprezentate relațiile pe care sectorul public le instituie cu sfera producției și cu cea a consumului.

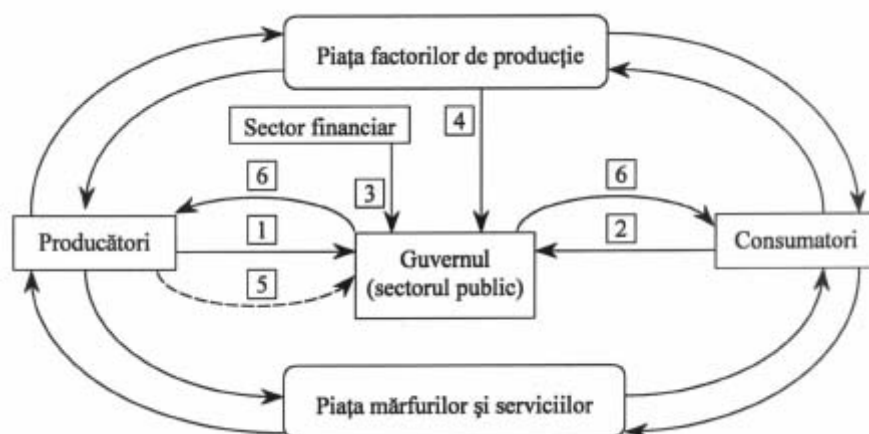


Figura 1: Fluxurile sector public – agenți economici

În primul rând (fluxul 1 plus fluxul 2), guvernul obține venituri din impozitarea activității agenților economici, fie ei producători sau consumatori. Existența statului este

asigurată prin fiscalitate: impozitele pe profit și alte taxe asupra producției percepute sub forma unor plăți publice, precum și impozitarea veniturilor menajelor și a activității de consum.

În al doilea rând, (fluxul 3) relațiile dintre stat și agenții economici sunt constituite prin intermediul sectorului financiar sau al pieței de capital. Prin reglementarea sectorului monetar-financiar și prin participarea la acesta, statul se împrumută și intră în relații financiare și de credit cu ceilalți participanți<sup>8</sup>.

În al treilea rând, (fluxul 4 plus fluxul 5) sectorul public participă direct la schimburile de pe piață, prin cumpărarea unor factori de producție de care are nevoie, atunci când este producător, și prin cumpărarea de bunuri și servicii de la agenții economici privați, atunci când sectorul public este beneficiar. Și într-un caz și în celălalt, statul folosește resursele financiare acumulate prin impozitare.

În al patrulea rând, (fluxul 6) guvernul se manifestă în economie în calitate de furnizor al anumitor servicii. Este vorba, pe de o parte, de asigurarea unor bunuri și servicii care pot fi și chiar sunt oferite și de piață (educația publică, sănătatea publică, asigurările sociale etc.) și, pe de altă parte, de furnizarea unor bunuri și servicii publice, asupra cărora guvernul deține monopolul legal (apărarea națională, justiția, de exemplu).

Toate aceste fluxuri între sectorul public și agenții economici se caracterizează printr-o *dimensiune economică reală*: prin intervențiile sale, statul influențează activitatea tuturor agenților economici și modifică rezultatele alocării resurselor prin intermediul pieței. De aici, *caracterul reglator* al acțiunii guvernului în societate.

**Funcțiile guvernului în societate** sunt rezultatul unei abordări normative, menită să răspundă la întrebarea “Ce TREBUIE să facă statul?”. Această abordare normativă poate fi completată, în mod necesar, cu o teorie pozitivă a statului, care să descrie natura acțiunii guvernelor în societate. Teoria pozitivă a statului ocupă un loc important în economia sectorului public, de vreme ce *sistemul politic de guvernământ stabilește regulile fundamentale* în cadrul cărora se desfășoară activitatea economică.

Statul reprezintă organizația politică ce deține, pe un anumit teritoriu, monopolul impozitării și al legislației pe calea utilizării puterii politice, prin organisme specializate în acest sens, cum ar fi poliția și armata. *Statul este organizația politică ce are drept caracteristică esențială puterea de constrângere*. Analiza sectorului public, precum și a implicațiilor sistemului politic asupra avuției națiunilor pornește de la explicarea acțiunii guvernului în societate.

Relația dintre *guvernământul politic și drepturile de proprietate* este una complexă. De asemenea, instituțiile care structurează sistemul economic sunt corelate cu anumite aranjamente alternative ale puterii politice.

Sunt relevante următoarele trei situații posibile:

- 1) acțiunea umană nu este constrânsă de existența instituțiilor legale și a corpului judecătoresc, adică nu există reguli și agenți care să definească și să aplice drepturile. În acest caz nu se poate vorbi despre comunitate sau societate: este „starea de junglă”;
- 2) există reguli și instituții legale care specifică drepturile exclusive, există corp legislativ și curți de justiție. Nu există, în schimb, acea dimensiune executivă a

---

<sup>8</sup> Concepția dominantă existentă cu privire la relațiile pe care statul le are cu agenții economici se bazează, în mare măsură, pe concepția că acesta este un alt agent economic, care participă la viața economică de pe picior de egalitate cu ceilalți și chiar intră în concurență cu aceștia. În realitate, prezența statului în economie trebuie nuanțată deoarece statul stabilește, pe de o parte, regulile jocului și participă, pe de altă parte, ca jucător în cadrul propriilor reguli. Recunoașterea unei anumite contradicții care ar putea decurge din această dublă calitate face ca statul să nu poată fi considerat un *agent economic ca oricare altul*. Organismele statului sunt finanțate din taxe și impozite, nu prin schimb voluntar așa cum stau lucrurile în cazul afacerilor private. Aceasta înseamnă că, în cazul statului, oricât de intensă ar fi concurența între acesta și agenții economici privați din economie, statul nu poate ieși, în nici un caz, învins, falimentat.

guvernului, bazată pe monopolizarea forței și coerciției în societate. Este societatea fără stat: „stateless societies”;

- 3) societatea în care guvernul face regulile, arbitrează dispute și aplică drepturile exclusive. Este cazul existenței unei autorități politice care deține monopolul legislativ în societate și forțe armate prin care se asigură capacitatea puterii politice de a impune taxe și impozite.

Cei mai mulți economiști consideră că organismele statale pot promova cooperarea socială și, deci, bunăstarea economică pe următoarele trei căi principale:

(1) <i>protejarea vieții și a libertății membrilor societății, adică protejarea drepturilor legitime de proprietate</i>	(2) <i>producerea anumitor bunuri ale căror caracteristici speciale le fac greu de furnizat prin intermediul sistemului pieței</i>	(3) <i>redistribuirea veniturilor și a avuției în societate, adică redistribuirea drepturilor de proprietate privată</i>
<i>Funcția protectivă a statului</i>	<i>Funcția productivă a statului</i>	<i>Funcția redistributivă a statului</i>

**1) Funcția protectivă a statului:** se referă la *menținerea ordinii sociale și a domniei legii*, deci la aplicarea legii împotriva furtului, fraudei și a folosirii nelegitime a violenței. *Cum poate guvernul să mențină pacea și să garanteze libertatea?* Răspunsul ține de *instituții*, în speță de menținerea unui sistem de reguli care să fie aplicate tuturor cetățenilor în mod egal, reguli în cadrul cărora membrii societății să fie împiedicați să-și încalce drepturile unii altora. În acest context, *statul apare ca agenție politică*, al cărei rol este acela de impunere a instituțiilor externe și a drepturilor de proprietate. Statul protectiv este *arbitrul* relațiilor interpersonale care se manifestă în societate<sup>9</sup>.

Acțiunea protectivă a guvernului se concretizează în acte legislative privind drepturile de proprietate și aplicarea contractelor, în diferite reglementări privind siguranța publică, de exemplu, securitatea muncii etc. Scopul instituțiilor externe, administrative, este acela de a *servi cetățeanul* în atingerea *scopurilor sale legitime*. Uneori, însă, acțiunea politică se manifestă prin *proliferarea reglementărilor legislative* care subminează drepturile și libertatea indivizilor, complică funcționarea sistemului economic și poate încetini performanțele acestuia.

**2) Funcția productivă a statului:** constă în asigurarea a ceea ce economiștii apreciază a fi *bunurile publice*. În principiu și în ultimă instanță, chiar legea și ordinea socială pot fi privite drept bunuri publice, fapt ce creează o interfață între statul productiv și cel protectiv.

*Statul productiv* își găsește, astfel, justificarea în *teoria bunurilor publice*<sup>10</sup>, pe care o vom examina în capitolul următor. Caracteristicile bunurilor publice dau naștere *problemei*

<sup>9</sup> Pentru ca piețele să funcționeze eficient este necesar ca drepturile de proprietate să fie bine definite. În orice țară, sistemul legislativ existent supraveghează și protejează sistemul drepturilor de proprietate. Exclusivitatea proprietății private promovează conservarea și folosirea înțeleaptă a resurselor pentru viitor, după cum ilustrează consecințele resurselor non-exclusive. O resursă la care toată lumea are acces liber este una față de care nimeni nu are interesul să-i asigure întreținerea sau reînnoirea, deoarece este vorba de acțiuni care nu pot determina creșterea valorii comerciale a resursei respective; în consecință, resursa este condamnată să fie supraexploatăată și rapid epuizată. În acest fel se derulează mecanismul pe care ecologistul american Garret Hardin l-a denumit „*the tragedy of the commons*”, fenomen invocat insistent de către economiști în problema resurselor aflate în proprietate comună.

<sup>10</sup> Bunurile publice se caracterizează prin faptul că (1) furnizarea acestora unui individ le face, în același timp, disponibile și altora și (2) este dificilă, dacă nu imposibilă, restrângerea consumului doar la cei care le plătesc.

*pasagerului clandestin*: tentația de a beneficia, fără a plăti, de anumite bunuri publice cum ar fi securitatea, undele radio și TV etc., o dată ce acestea sunt produse. Astfel, fiecare individ este stimulat „să-i lase pe alții” să plătească.

*Argumentul statului productiv* este acela că guvernul trebuie să facă lucrurile pe care oamenii nu le pot face deloc sau nu le pot face foarte bine atunci când acționează în mod individual și separat. Fiecare persoană, în condițiile propriilor sale resurse și planuri, nu ar cheltui sau ar cheltui „prea puțin” pentru asigurarea unor bunuri precum apărare, educație, sănătate sau infrastructură fizică.

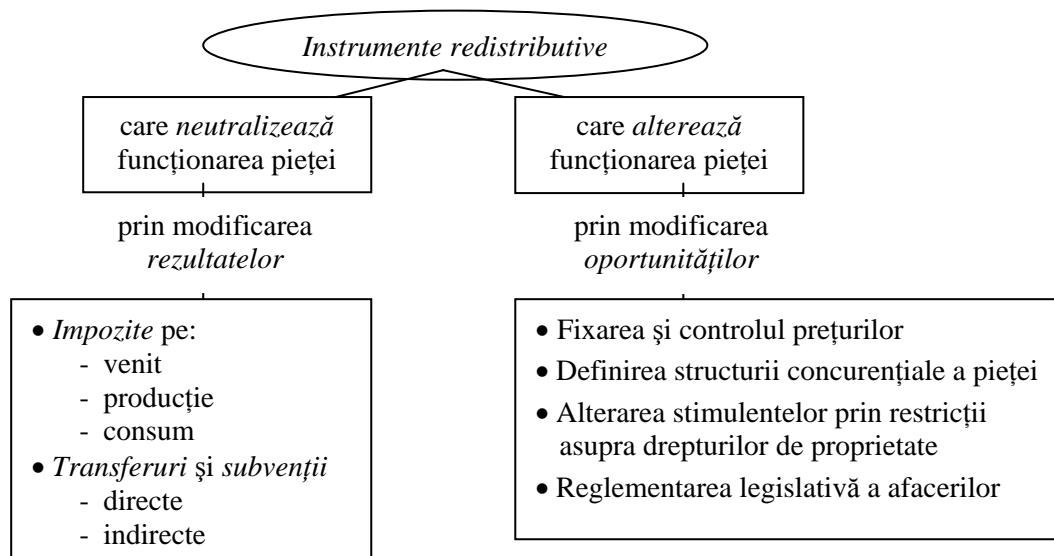
Este binecunoscută formula „cel mai bun guvern este acela care guvernează atât cât trebuie”. Dar până unde trebuie să acționeze guvernul în societate? *Care trebuie să fie dimensiunea guvernului, ca agenție politică și ce criteriu poate fi utilizat pentru determinarea limitelor acesteia?* Oare decidenții politici utilizează criteriul calculului economic atunci când stabilesc dacă va fi construită o școală ori un spital și cât de mult trebuie să aloce acestor proiecte?

- 14) **Funcția redistributivă a statului.** Redistribuirea avuției este un fenomen specific oricărei societăți organizate de și prin intermediul statului. *Politica de redistribuire desemnează „socializarea” drepturilor de proprietate privată*, adică transferarea în diferite grade a resurselor dinspre proprietarii naturali ai acestora către persoane care nici nu au utilizat resursele respective, nici nu le-au obținut prin schimb. Este vorba de distribuția avuției în societate în funcție de anumite judecăți de valoare cu privire la ce trebuie considerat just în societate.

Problema cu care se confruntă societatea este de a decide dacă distribuția veniturilor și a avuției prin intermediul pieței trebuie considerată „justă” și, în caz contrar, de a decide ce distribuție particulară de venituri și averi este preferabilă; în plan pragmatic, problema se reduce și la adoptarea celor mai potrivite măsuri pentru a ajunge de la distribuția existentă la cea dezirabilă.

În orice caz, trebuie recunoscut faptul că orice modificare a *status-quo*-ului social generează grupuri care câștigă și grupuri care pierd din această modificare. Această constatare ridică următoarea întrebare: pentru cine este dezirabilă distribuția avuției pe care sectorul public caută să o realizeze? Oare modificarea distribuției avuției în societate nu reflectă și capacitatea grupurilor de interese de a influența politicile statului, în absența vreunei corelații cu meritul acestor grupuri de interese?

Orice interferență guvernamentală cu piața este echivalentă cu una din următoarele două fenomene: pe de o parte, are loc *instituirea obligativității unor schimburi ce nu s-ar fi desfășurat voluntar în absența intervenției guvernamentale* și, pe de altă parte, are loc *împiedicarea (scoaterea în afara legii a) efectuării unor schimburi ce s-ar fi desfășurat voluntar în absența intervenției respective*.



Redistribuirea averii în societate reflectă ideologia socialistă și social-democrată. Potrivit acestora, o parte a proprietății și venitului realizat aparține de drept societății și trebuie să fie cedată guvernului, pentru a fi apoi redistribuită cetățenilor, în conformitate cu anumite *idei de egalitate și justiție socială*. Pe o asemenea bază ideologică s-a construit *statul bunăstării* din lumea occidentală de-a lungul întregului secol al XX-lea.

*Statul redistributiv* este reflectarea opiniei că rezultatele pieței sunt injuste, de unde și intervențiile politice pentru corectarea acestora. Însă inegalitatea rezultatelor este consecința firească a diferențelor între *înzestrările naturale* ale oamenilor, precum și între scopurile pe care aceștia le au. În plus, este eronată aplicarea atributelor de „just” ori „injust” la nivelul rezultatelor: *numai acțiunile umane pot fi judecate din punct de vedere etic*. Numai ordinea proprietății private, adică piața liberă, respectă criteriul etic, deoarece se bazează pe cooperare socială și nu pe forță și coerciție.

Această abordare conduce la două concluzii:

a) Redistribuirea proprietății în societate este inevitabilă în condițiile existenței statului. În esență, statul protectiv și productiv sunt, în egală măsură, stat redistributiv. *Finanțarea prin impozitare a bunurilor publice echivalează cu distribuirea neproporțională a costurilor și beneficiilor*, de unde dimensiunea redistributivă a statului productiv.

b) *Statul redistributiv este, de facto, în contradicție cu argumentul statului protectiv*: protejarea libertății și a proprietății este erodată de realocarea (arbitrară) a drepturilor de proprietate între grupuri de persoane, prin acțiune politică.

Instituționalizarea practicilor redistributive ale *statului bunăstării* produce, în timp, așa cum s-a demonstrat, următoarele două tipuri de consecințe:

1) *în plan economic*, sunt afectate negativ stimulentele pentru muncă, pentru inițiativă și activitate antreprenorială; au loc scăderea ratei formării capitalului, destimularea procesului investițional, cu rezultate depresive asupra activității economice.

2) *în plan socio-cultural*, se produc modificări în structura socială în ceea ce privește tipurile de personalitate sau de caracter uman. Asistența socială este cea care creează mentalitatea de „asistat” și favorizează valorile culturale egalitariste.

## Capitolul 4

### Externalități și bunuri publice. Producția în sectorul public

Funcțiile (*protectivă, productivă, redistributivă*) pe care, în mod tradițional, economiștii le asociază guvernului reflectă concepția că anumite bunuri și servicii, cum ar fi legea, securitatea, ordinea, apararea națională, iluminatul public etc., nu pot fi produse prin mecanismele pieței. Aceasta înseamnă că producerea lor reclamă existența statului și a mijloacelor (fiscale) prin care acesta se implică în viața economică. Teoria conform căreia societatea va încerca să atingă nivelul optim de eficiență, prin altfel de instrumente decât cele de piață, nu este deloc nouă.<sup>11</sup>

Analiza acțiunilor indivizilor se bazează pe premisa că acestea se desfășoară într-un anumit cadru de legi. Adam Smith observa acum mai bine de 200 de ani că *fiecare individ e condus de o mână invizibilă să promoveze un scop ce nu face parte din intenția lui. [...] Urmărindu-și interesul său, el adeseori promovează interesul societății mai bine decât atunci*

<sup>11</sup> W. J. Baumol în lucrarea sa „Welfare Economics and the Theory of the State”, Bell for the London School of Economics, 1952, asocia guvernul, în mod explicit, cu funcția de agent substituit pentru eșecul pieței.

*când încearcă intenționat să-l promoveze. Scopul acestui capitol este de a arăta în ce condiții funcționează și în ce condiții nu funcționează “mâna invizibilă”.*

Înțelegerea și acceptarea modului în care sunt distribuite resursele la un moment dat, precum și a căilor de distribuire a lor, prin intermediul *drepturilor de proprietate* constituie baza societății civilizate. Transferul de resurse se poate face în mod pașnic, iar indivizii pot colabora și coopera între ei pentru atingerea scopurilor personale. Cu toate acestea, economiștii au identificat anumite situații în care mecanismele pieței nu conduc la rezultatele dorite sau, pur și simplu, piața nu beneficiază de cadrul de manifestare.

Aceste situații sunt cunoscute în teoria economică drept situații de eșecuri sau *limite ale pieței*. Principalele situații responsabile de incapacitatea instituțiilor pieței de a realiza alocarea eficientă a resurselor sunt considerate a fi **externalitățile** și **bunurile publice**. Este vorba, de fapt, de condițiile care fac impropriu manifestarea aranjamentului instituțional al pieței. Aceste condiții, responsabile de disfuncționalități în alocarea resurselor, țin tocmai de faptul că resursele respective nu sunt în proprietatea nimănui.

### **Externalitățile**

Situându-se în atenția unor mari economiști precum Marshall, Pigou, Samuelson, fenomenul externalităților are relevanță teoretică și practică, fiind la originea unor decizii și teorii extrem de importante: dimensiunea intervenției statale în economie, eșecul pieței, teoria deciziei publice, etc.

*Externalitățile sunt efecte produse de agentul economic A, numit producător de externalitate sau emitent, și receptate de agentul economic B, numit receptor, fără ca A să fie compensat pentru efectele pozitive, iar B să fie compensat pentru efectele negative*<sup>12</sup>. Externalitățile sunt deci efecte directe nemediate de piață, adică ele nu se reflectă în costuri și prețuri și, în consecință, nu se reflectă în echilibrul pieței.

**Este externalitate**, de exemplu, poluarea pe care o produce o uzină chimică deversând deșeuri într-un râu, dacă uzina este situată în amonte de alți utilizatori. Costul adițional al produselor uzinei poluante nu este reflectat în prețul produselor sale. Acest cost va fi receptat de utilizatorii de apă din aval. Ei vor produce bunurile la un preț mai mare decât cel normal, iar uzina chimică va produce propriile ei produse la un preț mai mic decât cel normal.

**Nu este externalitate** efectul negativ provocat unui pasionat de banane de creșterea de preț care apare în urma creșterii accelerate a cererii de banane. Acest fenomen negativ pentru consumatorul de banane a fost receptat de piață prin modificarea corespunzătoare a prețurilor.

Termenul de “*pasager clandestin*” îl caracterizează pe cel care se bucură de externalități pozitive. Dacă cineva are un apartament cu vedere la circuitul de la Monte Carlo, poate urmări cursa pe viu fără să plătească biletul de intrare. Ba chiar unii proprietari scot bani frumoși din asta, închiriind la prețuri fabuloase apartamentele proprii, pe durata curselor de Formula 1.

Implicația generală a teoriei economice a externalităților vizează politicile pe care statul, spun majoritatea economiștilor, trebuie să le adopte:

a) *impozitarea activităților care generează externalități negative*, cum ar fi poluarea, în vederea despăgubirii indivizilor care suportă aceste efecte externe negative;

b) *subvenționarea activităților care generează externalități pozitive*, cum ar fi educația, din impozitele instituite beneficiarilor acestor efecte externe pozitive.

### **Studiu de caz: poluarea**

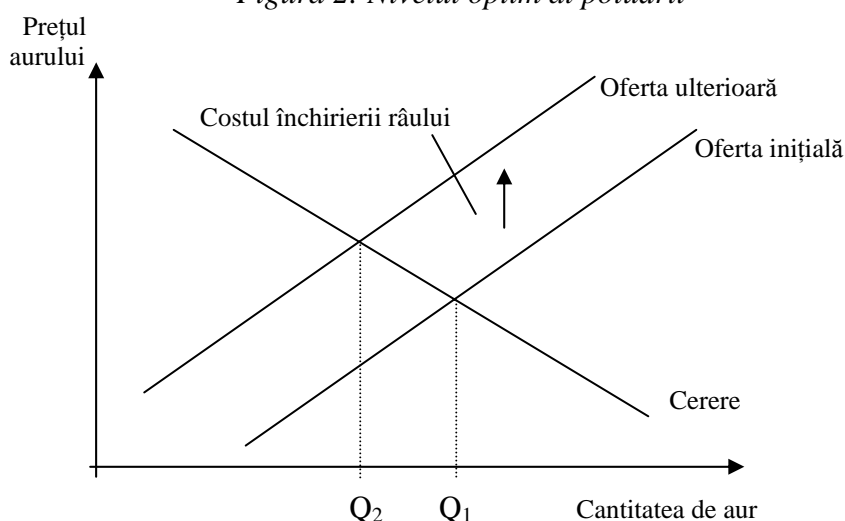
<sup>12</sup> Externalitățile pot fi, deci, pozitive sau negative, după cum receptorul externalității este afectat favorabil sau nefavorabil. În primul caz, ele se mai numesc și *venituri externe*, iar, în al doilea caz, *costuri externe*. Consecința directă în plan conceptual a externalităților este separarea costurilor în costuri sociale și costuri private, și a veniturilor în venituri sociale și private, după cum în costuri și în venituri sunt sau nu sunt reflectate externalitățile.

Firma G care se ocupă cu purificarea aurului, folosind în acest scop cianură, își are locația pe malul râului T. În aval, firma U are o crescătorie de pește. Periodic, ploii torențiale produc revărsarea bazinului de decantare al G, iar cianura ajunge în T, ucigând peștii pe care îi produce U. Cu cât producția de aur a lui G este mai mare, cu atât mai multă cianură este folosită, deci cu atât mai multă cianură se revărsă în T și mai mulți pești ai U mor. Prin urmare, producția celor două firme este corelată negativ.

Legislatorul poate stabili că poluarea este un rău social, iar poluatorul trebuie penalizat pentru a-și reduce poluarea<sup>13</sup>. Această decizie echivalează cu stabilirea unui nivel maxim admisibil de poluare: cum producția de aur a firmei G depinde de cantitatea de cianură folosită, judecătorul impune de fapt firmei G un nivel al producției de aur, iar firmei U un nivel al producției de pește. Or, legislatorul nu poate stabili, doar pe baza unor imperative morale (poluare = rău), care este nivelul optim al producției pentru cele două firme.

Singura soluție pentru ca firmele G și U să-și ia reciproc în calcul activitățile este ca judecătorul să decidă cui îi va fi atribuită proprietatea râului T. Aceasta ar determina **internalizarea externalității** (teorema lui Coase). Din momentul în care X primește în proprietate râul T, acesta va închiria sau va vinde râul T uneia dintre cele două firme (nu va putea să-l vândă amândurora sub aceleași condiții, deoarece ar comite o fraudă). Astfel, resursa T va fi alocată uneia dintre cele două firme, iar cealaltă va trebui să-și ajusteze așteptările privind productivitatea, fie rămânând, fie mutându-se în altă parte<sup>14</sup>.

Figura 2: Nivelul optim al poluării



Decizia judecătorului de a da râul în proprietate lui X determină firma G să închirieze râul de la acesta contra unui cost care împinge curba ofertei spre stânga. Astfel, producția de aur se reduce de la  $Q_1$  la  $Q_2$ , reducându-se implicit și nivelul poluării. Indivizii pot coopera fructuos și realiza tranzacții în momentul în care acționează pe o piață. Absența pieței – în cazul de față absența unei piețe pentru serviciile asigurate de râul T – conduce la conflicte între indivizi și la alocarea defectuoasă a resurselor.

### Bunurile publice

<sup>13</sup> Dacă poluarea e rea, de ce n-ar trebui desființată? Totuși, pentru a răspunde în mod responsabil la această întrebare, trebuie examinate costurile asociate desființării sau reducerii poluării. Vor oamenii aer mai curat? Da, dar trebuie să știe că la iarnă le va fi mai frig (arderea combustibililor fosili este cea mai importantă sursă de poluare), curentul electric va fi mai scump, toate materialele care includ plastic vor fi mai scumpe (industria petrochimică e alt mare poluator). Cât de scumpe vor fi toate acestea? Nimeni nu poate afla cu precizie, din moment ce aerul nu are un preț de piață, deci oamenii nu-l pot cumpăra sau vinde. Dacă aerul ar avea un preț, oamenii ar putea calcula: “vreau puțin fum în aer, dar să fie un pic mai cald în casă”. Majoritatea alegerilor pe care indivizii le fac se sprijină pe prețuri de piață. Acolo unde aceste prețuri nu există, indivizii cad pradă unor erori sistematice.

<sup>14</sup> Proprietatea asupra unui râu pare un lucru extrem de delicat, deoarece multe persoane depind de o astfel de resursă. Totuși, dacă râul nu este adjuocat de cineva, sursa de conflicte nu va dispărea niciodată. Foarte mulți oameni depind și de consumul zilnic de pâine, dar producția și distribuția pâinii se face pe o bază privată.

Bunurile pot fi împărțite în patru mari categorii, în funcție de două criterii importante: *rivalitatea și excluderea*.

Există rivalitate în utilizarea unei resurse atunci când preluarea, de către un individ, a unei părți din aceasta, diminuează cantitatea rămasă celorlalți indivizi. În condițiile generale ale rarității, majoritatea resurselor și bunurilor se caracterizează prin această proprietate de rivalitate în consum. Există însă și excepții<sup>15</sup>.

Există excludere în utilizarea anumitor bunuri atunci când acestea se găsesc în proprietatea cuiva, fapt în virtutea căruia proprietarul îi poate împiedica pe ceilalți indivizi să utilizeze bunurile respective fără acordul său. Distincția dintre bunurile *exclusive* și bunurile *nonexclusive* corespunde în mare distincției între bunuri pentru care sunt recunoscute drepturi de proprietate și bunuri pentru care nu sunt recunoscute drepturi de proprietate. Totuși, chiar dacă pentru unele bunuri sunt recunoscute drepturi de proprietate, costurile protejării proprietății pot fi prea mari. În acest caz, bunurile respective devin *nonexclusive*.

Criteriile de rivalitate și excludere dau naștere la următoarele categorii de bunuri:

Criterii		Excludere	
		Da	Nu
Rivalitate	Da	1. <i>Bunuri private</i> : haine, roșii, brânză, frigider, mașini, cărți	2. <i>Bunuri comune</i> : majoritatea animalelor și plantelor "sălbatică": balenele, peștii, pădurile, pășunile
	Nu	3. Bunuri care pot fi subiect al drepturilor de autor: muzica, programe informatice, invenții, informațiile, cunoașterea	4. <i>Bunuri publice</i> : resurse naturale aparent inepuizabile: aerul, apa, lumina soarelui, serviciile de radio și televiziune clasice, farul de coastă

După cum se poate observa, **bunurile publice** sunt acele resurse care se caracterizează simultan prin nonexcludere și nonrivalitate în consum.

Datorită caracteristicilor bunurilor publice, economiștii consideră că nici un întreprinzător, care ar urmări să obțină un profit cât mai mare, nu va fi stimulat să ofere un astfel de bun, de vreme ce nu poate să-i excludă de la consumul acestuia pe cei care nu plătesc. Pentru un grup mic, indivizii care doresc să beneficieze de pe urma unui bun public se pot constitui într-o asociație privată (club); însă, pe măsură ce colectivitatea devine tot mai numeroasă, este posibil să apară *pasageri clandestini*, iar înțelegerea să nu mai poată funcționa. În aceste condiții, bunurile publice sunt finanțate din bugetul statului, adică prin taxe și impozite, cu rațiunea de a elimina, în acest fel, comportamentul pasagerului clandestin.

#### Studiu de caz : farul de coastă

Exemplul clasic de bun public este farul de coastă. Acesta oferă servicii valoroase navelor care se apropie de țărm pe timp de noapte sau de furtună, ajutându-le să navigheze în siguranță. Cum ar putea fi plătit proprietarul farului în condițiile în care nu poate să discrimineze între beneficiarii serviciilor farului? Răspunsul clasic este că guvernul ar trebui să se ocupe cu producerea acestui bun, deoarece nu ar putea fi furnizat de particulari. Guvernul ar putea, însă, prin dreptul de coerciție pe care îl are, să oblige navele să plătească o taxă pentru serviciile oferite. Astfel, toată lumea ar fi fericită. Farul poate exista, iar armatorii, chiar dacă plătesc taxa, se pot bucura de serviciile farului.

<sup>15</sup> Un tip de resurse "nonrivale" sunt cuvintele, cunoașterea, invențiile. Acestea pot fi folosite simultan de un număr oricât de mare de oameni. Această situație este curioasă din cauză că pare să anuleze raritatea resurselor de acest gen. O poezie, de exemplu, poate fi învățată de oricâți oameni, fără ca asta să însemne că cineva nu o mai știe. O idee poate fi "furată", dar asta nu înseamnă că posesorul inițial nu o mai are.



Economistul Ronald Coase<sup>16</sup> a arătat că farurile au fost construite inițial de particulari și abia apoi preluate de stat. Deținătorii farurilor prosperau chiar dacă nu puteau impune direct o taxă a navelor. Însă porturile cele mai apropiate aveau o înțelegere cu proprietarii de faruri (uneori porturile erau chiar proprietarii de faruri) prin care le plăteau o sumă mulțumitoare, pe care o recuperau ulterior de la nave când acestea trebuiau să intre în port. Astfel, proprietarii de faruri nu făceau decât să internalizeze externalitățile pozitive prin acorduri cu porturile, care erau și ele beneficiare indirecte ale siguranței crescute în navigarea pe mare. Preluarea de către stat a farurilor a fost rezultatul unei strategii militare și nu a uneia economice.

**Producția în sectorul public.** Faptul că finanțarea bunurilor publice este destinată bugetului public nu înseamnă, în mod necesar, că aceste bunuri nu pot fi produse decât în sectorul public. Bunurile publice se regăsesc în orice economie, iar piața, alături de sectorul public, este implicată tot mai mult în asigurarea lor. Unele bunuri de natură publică sunt finanțate de la bugetul statului, însă sunt produse în sectorul privat, așa cum se întâmplă, de pildă, în cazul serviciilor de sănătate din Marea Britanie.

Într-o primă fază, recunoașterea fenomenului externalităților și al bunurilor publice, implicit a limitelor pieței, a fost un suport al propulsării etatismului și dirijismului; dacă piața este ineficientă, ea nu putea fi corectată decât prin intervenția organismelor statale.

Cu toate acestea, trebuie ținut cont că orice acțiune guvernamentală, oricât de restrânsă ar fi, exercită o influență asupra alocării resurselor deoarece ea însăși implică, inevitabil, un consum de resurse și deci, atâta vreme cât resursele sunt limitate, un cost de oportunitate. Acest cost de oportunitate se măsoară în funcție de cantitatea din alte bunuri economice care s-ar fi putut produce cu resursele folosite de acțiunea guvernamentală. Pe de altă parte, prin rolul constituțional ce poate să favorizeze alegerile în afara regulilor în detrimentul alegerilor în cadrul regulilor, statul își poate permite, de foarte multe ori, să depășească în acțiunile sale pragul alocării optime a resurselor.<sup>17</sup> Aceasta va avea, în mod evident, consecințe negative asupra eficienței alocative și, deci, a bunăstării sociale.

Ulterior însă, s-a demonstrat că nu numai piața dar și statul înregistrează un fenomen de faliment sau eșec, denumit, în general, *eșec guvernamental*.<sup>18</sup> Statul poate deplasa echilibrul pieței în direcția echilibrului paretian dar, în acest proces, statul însuși generează costuri; nu ne referim numai la costurile de administrare, adică de întreținere a unor funcționari guvernamentali, ci și la *costurile de interdependență socială*, adică acele costuri care cuprind *costurile de decizie* (costurile efectuate în procesul elaborării deciziilor publice de către cetățeni sau reprezentanții lor) și *costurile externe de decizie* (costuri pe care majoritatea le poate impune minorității, costuri care nu ar fi existat dacă această sferă decizională nu intră în domeniul deciziei publice).

Determinarea *marjei de implicare a statului în economie* decurge din așa-numitul **criteriu de arbitraj stat/piață**. Derivat din criteriul de optim al lui Pareto și testul de compensare Hicks – Kaldor, criteriul de arbitraj stat/piață arată că *implicarea statului trebuie stabilită în funcție de amploarea limitelor pieței în alocarea resurselor, astfel încât pierderea de bunăstare pe care o generează acțiunea publică să fie inferioară pierderii de bunăstare*

---

<sup>16</sup> Coase, Ronald, *The Lighthouse in Economics*, The Journal of Law and Economics 17, no. 2, octombrie 1974, pg. 357 – 376.

<sup>17</sup> Acest lucru este motivat fie de existența unor asemenea eșecuri ale pieței care îi perturbă complet funcționarea acesteia, fie de obiective considerate mai importante decât alocarea optimă a resurselor (repartiția echitabilă sau justă a bunăstării, echilibrul macroeconomic etc.). De asemenea, R. Wagner și J. Buchanan în lucrarea „Democrația în deficit“ (1977) afirmă că economiștii au presupus în mod naiv că politicienii ar crea impulsuri bugetare ca și cum le-ar plăcea să creeze deficite; ei au uitat regula elementară că politicienilor le place să cheltuiască și mai puțin să pună impozite.

<sup>18</sup> Acest rol a revenit școlii de gândire economică din Virginia, a cărei prestigioasă contribuție se regăsește în *teoria opțiunii publice*, pentru care a și luat premiul Nobel. Șeful acestei școli este laureatul premiului Nobel pentru economie în 1986, James Buchanan.

determinată de disfuncțiunile de alocare ale pieței.<sup>19</sup> Acest criteriu are la bază teoria lui Samuelson derivată din filosofia utilitaristă a lui Bentham, conform căreia statul urmărește maximizarea unei „funcții obiectiv de bunăstare socială“.

Dacă potrivit criteriului de arbitraj stat/piață s-a ales *pieța*, deciziile de alocare a resurselor și de redistribuire vor fi luate în mod descentralizat, pe baza sistemului de prețuri. Dacă, dimpotrivă, soluția este *statul*, gradul de etatizare depinde de încă două alegeri suplimentare:

(1) statul trebuie să aleagă între *producția publică și producția privată*<sup>20</sup>;

(2) statul trebuie să decidă principiul de finanțare, adică să aleagă între a acorda *gratuit* prestația sau a o finanța, total sau parțial, prin vânzarea acesteia. Din punct de vedere a alocării resurselor, comercializarea prestațiilor publice este preferabilă, însă, în multe situații ea nu se poate realiza.

Furnizarea bunurilor publice este o problemă de decizie colectivă, accesul fiind gratuit și nediscriminatoriu. Aceasta nu înseamnă că oferta de bunuri publice nu implică anumite costuri. De asemenea, *nu întotdeauna cei care beneficiază de pe urmă bunurilor publice sunt și cei care plătesc, prin taxe și impozite, pentru furnizarea acestora.*

În ultimă instanță, potrivit teoriei bunurilor publice, distincția curentă între piață și stat este, uneori, greșit interpretată, prin faptul că anumite domenii ar trebui rezervate de drept guvernului. Din ipotezele teoriei bunurilor publice nu rezultă, în mod necesar, următoarele:

(1) că numai un monopol legal al statului trebuie să furnizeze bunul public;

(2) că toți cetățenii trebuie constrânși, prin impozitare, să contribuie la producerea acestuia cu atât cât dorește guvernul.

Din acest punct de vedere, problema bunurilor publice se reduce la a stabili, pe de o parte, dacă acestea trebuie produse de către stat și, pe de altă parte, ce volum al resurselor publice trebuie statul să aloce pentru bunurile publice respective.

În economiile moderne, sectorul public oferă o multitudine de bunuri și servicii pe care firmele private nu le oferă din diverse motive. Atunci când excluderea de la utilizarea acestora este posibilă, bunurile respective capătă un preț iar sectorul public devine generator de venituri, prin *prețurile* care se formează pentru aceste bunuri. Este cazul utilităților publice: servicii de apă, electricitate, gaz, telefon.

Este considerată *utilitate publică* acea societate comercială care are statut de unic ofertant (monopol legal) pentru anumite bunuri și servicii esențiale. Serviciile care reprezintă utilități publice sunt în general asigurate de *companii publice* sau *firme private reglementate de stat*.

Sectorul public oferă numeroase bunuri și servicii pe care le furnizează și sectorul privat, sau pe care acesta din urmă ar putea să le asigure dacă nu ar fi reglementări prohibitive. Câteva exemple în acest sens vizează învățământul, serviciile sanitare, colectarea deșeurilor sau producția unor băuturi alcoolice.

Producția publică este strâns legată de resursele financiare pe care guvernul reușește să le colecteze din taxe și impozite. De regulă, există o relație de strictă proporționalitate între nivelul de dezvoltare al unei țări și capacitatea guvernului acesteia de a colecta taxe și impozite. Însă, *țările în curs de dezvoltare* prezintă unele caracteristici instituționale care reduc capacitatea administrativă de a genera venituri prin impozitare:

- mare parte din populație este răspândită pe arii largi în mediul rural;

---

<sup>19</sup> Principiul implicării guvernamentale corespunde unei extinderi a criteriului lui Pareto, extindere operată în teoria economică de Hicks și Kaldor, cunoscută sub numele de „*testul de compensare Hicks - Kaldor*“. Acesta stipulează că o stare X a alocării este preferabilă din punct de vedere social unei stări Y, atunci când indivizii care câștigă prin acest schimb au capacitatea, potențial vorbind, să-i compenseze pe cei care pierd și să rămână în final cu un câștig.

<sup>20</sup> În prima situație, statul angajează el însuși factorii de producție necesari, pe când, în a doua situație, încredințează producția unor întreprinderi private, care-și administrează activitatea în mod liber, în limitele contractului încheiat cu autoritatea statală.

- dualism între un sector urban, dinamic și un sector rural, tradițional, care creează o segmentare a pieței muncii și distorsionează mecanismele pieței;
- pronunțată inegalitate a veniturilor, ceea ce determină rate de impozitare mai mari aplicate sectorului formal, ceea ce înseamnă creșterea presiunii fiscale asupra acestuia și dezvoltarea evaziunii fiscale;
- capacitate limitată de administrare a impozitării și a finanțelor publice, ceea ce sporește foarte mult costurile acțiunilor administrative.

Toate caracteristicile enunțate mai sus sunt valabile și în cazul României. Problemele existente în procesul de generare a veniturilor din taxe și impozite se răsfrâng și asupra finanțării principalelor sectoare publice, cum ar fi educația, sănătatea etc., așa cum vom arăta în partea a doua a abordării.

## Capitolul 5

### Alocarea resurselor și statul: imposibilitatea calculului economic și managementul birocratic

Știința economică demonstrează că, în cazul oricărei acțiuni umane, caracterul economic al alocării resurselor se decide prin compararea permanentă a costurilor marginale și a avantajelor (veniturilor) marginale potențiale. În sectorul privat, deciziile întreprinzătorului privind *dimensionarea optimă a producției* are la bază relația dintre *costul marginal și venitul marginal*.

Cum stau lucrurile în cazul deciziilor politice? *Alocarea economică a resurselor* necesită ca beneficiul marginal să nu fie inferior costului marginal pentru proiectul public analizat. Logica este una de tipul următor: dacă un proiect guvernamental, de exemplu o autostradă, costă 6 mld. \$ și aduce societății un câștig de 6,25 mld. \$, atunci economiștii pot pretinde că punerea lui în aplicare este justificată din punct de vedere *economic*.

Însă, din punct de vedere științific, problema se reduce la recunoașterea faptului că proiectele publice nu sunt evaluate pe baza *analizei venit-cost*, dată fiind dificultatea sau imposibilitatea evaluării cantitative a costurilor, dar mai ales a veniturilor. Această abordare, bazată pe argumentul calculului economic și pe cel al managementului birocratic în sectorul public, formează conținutul acestui capitol.

Alocarea resurselor în cadrul sectorului public, prin intermediul deciziilor publice, trebuie studiată prin analogie cu modul în care se realizează alocarea resurselor în cadrul unei firme. Această analogie este justificată prin însăși natura modului în care sunt proiectate și funcționează activitățile sectorului public și cele din cadrul unei firme. *Sectorul public, la fel ca firma, constituie o ierarhie organizațională*, nu o piață. Astfel, atât în cadrul unei firme cât și în sectorul public, alocarea resurselor se decide ierarhic, în mod planificat.

*În cadrul firmei* alocarea resurselor este realizată potrivit deciziilor agentului central al firmei (întreprinzătorul economic). *În cadrul sectorului public* alocarea resurselor este realizată potrivit deciziilor politice adoptate de către agentul central din sfera politică (întreprinzătorul politic), reprezentat de către guvern și legislativ. În cadrul sectorului public, la fel ca și în cazul unei firme, rolul prețurilor se suspendă: alocarea resurselor nu se face descentralizat, prin intermediul sistemului prețurilor, mijloacele de producție fiind direcționate prin deciziile agentului central.

*Elementul comun* între sectorul public și firmă este dat de modul ierarhic de stabilire a alocării resurselor. *Elementul de diferențiere* constă în obiectivele care caracterizează cele două structuri organizaționale: spre deosebire de sectorul public, firma – care se găsește în proprietate privată – are ca obiectiv general maximizarea profitului.

Pentru înțelegerea alocării resurse în cadrul sectorului public, de către stat, vom face apel la analiza alocării resurselor în socialism. De altfel, în sensul analizei de față, *economia socialistă poate fi definită prin faptul că sectorul public cuprinde întreaga economie*. Aceasta spre deosebire de economia mixtă contemporană, în care sectorul public cuprinde numai o anumită parte, mai mare sau mai mică, din economia respectivă.

**Socialismul.** În economia socialistă, toate mijloacele de producție sunt în proprietatea statului. În aceste condiții, mecanismul instituțional al profitului și falimentului nu poate fi conceput, deoarece – așa cum teoria economică demonstrează – *calculul economic este imposibil*.

În anul 1920, Ludwig von Mises a publicat critica sa devastatoare asupra organizării socialiste în *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. Mises a demonstrat că, mai presus de *problema stimulentei*, planificatorul central este lipsit de posibilitatea determinării *ex-ante* a structurii de producție. Problema constă în specificarea mecanismului prin care un consiliu central de planificare poate să cunoască ce producții trebuie realizate, în ce cantități, unde să fie distribuite acestea etc.

Prin eliminarea proprietății private și a sistemului de schimb voluntar, socialismul desființează prețurile (de piață) și, implicit, activitatea antreprenorială și *calculul economic*. Comisarii politici socialiști, care schimbă bunuri asupra cărora nu au nici un drept legitim de proprietate, apar ca simpli participanți la un joc artificial denumit „piață”.

Imposibilitatea calculului economic se datorează, în principal, inexistenței unei piețe a mijloacelor de producție care să dea naștere unor prețuri monetare, prețuri rezultate din schimburi între proprietarii mijloacelor de producție care urmăresc, în mod natural, obținerea de profit. Acest fenomen este consecința recunoașterii faptului că între factorii de producție nu se pot forma raporturi de schimb, adică prețuri, decât pe baza schimbului de drepturi de proprietate asupra mijloacelor de producție<sup>21</sup>.

Recunoscând esența socialismului în proprietatea colectivă asupra mijloacelor de producție, *consiliul de planificare devine incapabil să organizeze rațional diviziunea socială a muncii, deciziile acestuia fiind arbitrare și haotice*; de aceea, existența unei economii socialiste planificate este „imposibilă”, pentru a utiliza un termen îndelung ridiculizat de criticii lui Mises – care descria planificatorii centrali din socialism ca „bâjbâind prin întuneric” deoarece sunt lipsiți de piețele factorilor de producție<sup>22</sup>.

Problema calculului economic, în calitate de instrument indispensabil pentru coordonarea rațională a alocării resurselor, nu dispare odată ce abordarea părăsește sistemul instituțional al economiei socialiste. În orice economie de piață modernă există o multitudine de situații potrivit cărora alocarea resurselor întâmpină cu totul alte exigențe decât cele specifice calculului economic. Aceste situații își găsesc originea în acele aranjamente instituționale care exclud proprietatea privată. Este vorba de totalitatea activităților aflate în proprietate publică necomercială, adică în sfera specifică sectorului public.

**Sectorul public în economia mixtă.** Orice economie de piață se caracterizează prin existența unui sector public, a cărei mărime variază, uneori considerabil, de la o țară la alta. Prin definiție, sectorul public cuprinde activitățile ale căror rezultate nu au valoare monetară pe piață<sup>23</sup>. De aceea, în sectorul public calculul economic este imposibil, ceea ce determină sustragerea acestuia de la manifestarea mecanismului instituțional al profitului și falimentului. Testul pieței nu funcționează în cazul serviciilor furnizate de sectorul public, adică în cazul

<sup>21</sup> Când «comunitatea minerilor» livrează cărbuni «comunității metalurgiștilor» nu se poate forma nici un preț, decât dacă ambele comunități ar fi proprietarele mijloacelor de producție din unitățile lor.

<sup>22</sup> ...acolo unde nu există piață [privată, liberă], nu există un sistem al prețurilor, iar acolo unde nu există un sistem al prețurilor nu poate exista «calculul economic». „Paradoxul «planificării» este că nu poate planifica, datorită absenței calculului economic. Ceea ce se numește o economie planificată, nu este deloc economie” (Ludwig von Mises, *Human Action*, Henry Regnery, 3rd ed., Chicago, 1966).

<sup>23</sup> Atenție: nu trebuie înțeles faptul că un serviciu public nu are valoare, ci că nu are preț pe piață, că valoarea sa nu rezultă din tranzacții voluntare și, în consecință, nu poate fi exprimată în termeni monetari.

întreprinderilor publice sau municipale, serviciilor publice de protecție și apărare, justiție, educație, sănătate, de infrastructură rutieră, feroviară, serviciile diferitelor agenții guvernamentale etc.

Problema calculului economic în analiza producției sectorului public merge înapoi în timp până la scrierile clasicului Jules Deput, din 1844. Acesta a cercetat posibilitatea existenței unor criterii de raționalitate economică, prin care să se justifice angajarea de resurse publice în construirea de poduri și șosele<sup>24</sup>. Analizele lui Deput au relevat posibilitatea utilizării echivalentului monetar al economiei de timp în vederea fundamentării unei analize agregate de tip venit-cost.

În ipoteza subiectivismului, potrivit căreia rolul economistului observator este mult diminuat de imposibilitatea pătrunderii în originea evaluărilor subiective ale actorilor, concluzia lui Deput este de-a dreptul stranie. De aceea, este lipsită de relevanță orice încercarea de a aplica analiza venit-cost unei producții căreia îi lipsesc tocmai prețurile. De fapt, aceasta este caracteristica generală a bunurilor produse în sectorul public, a căror evaluare monetară este imposibilă datorită faptului că *lipsesc piețele* pentru astfel de bunuri.

Obiectivele administrațiilor publice nu pot fi măsurate în termeni monetari și nu pot fi verificate prin metoda calculului economic. În cazul proprietății de stat de domeniul public nu există nici o conexiune între venit și cheltuială, deoarece „managementul birocratic” funcționează doar pe baza bugetelor de cheltuieli și nu a planurilor de venituri<sup>25</sup>. Acesta este cazul unei categorii incredibil de mare de organizații: agenții guvernamentale, școli, spitale, tribunale, secții de poliție, armată, agenții de administrare a domeniilor publice etc., în legătură cu care alocarea resurselor publice întâmpină insurmontabila problemă a calculului economic.

În spiritul naturii speciale a explicațiilor lui Murray Rothbard, chiar „dacă guvernul se limitează la protejarea persoanei și a proprietății și impozitul se limitează la aceste servicii de protecție publică, atunci cum poate guvernul să determine ce nivel de protecție să ofere și ce impozit să perceapă?...Desigur, «protecția» poate semnifica orice, de la un polițist pentru întreaga țară până la o gardă de corp înarmată și un tanc pentru fiecare cetățean...Cine va determina nivelul protecției, fiind evident că fiecare va fi mai bine protejat împotriva furtului și agresiunii dacă ar dispune de o gardă înarmată? Pe piața liberă, cumpărările voluntare ale fiecărei persoane vor decide cantitatea și calitatea bunurilor și serviciilor oferite; dar ce criteriu poate fi aplicat atunci când aceste decizii revin guvernului? Răspunsul este că nici unul și că asemenea decizii guvernamentale nu pot fi decât pur arbitrare”<sup>26</sup>.

„Managementul birocratic” nu dispune de instrumentul calculului economic, indispensabil organizării raționale a alocării resurselor în cadrul structurii de producție. Care sunt criteriile pe baza cărora managementul birocratic răspunde la următoarele întrebări: să construiască autostrada A sau podul B, să „investească” într-o școală sau într-un spital și cât de mult să aloce acestor proiecte? Nu există nici o modalitate rațională de fundamentare a unor răspunsuri la asemenea probleme, în absența evaluării prin piață a disponibilității de plată a beneficiarilor. Mai mult decât atât, determinarea volumului resurselor și alocarea acestora înspre proiectele publice selectate arbitrar constituie manifestarea preferințelor managementului birocratic, și nu ale publicului, ca beneficiar, ceea ce înseamnă că nu publicul este cel care „consumă” acele resurse, ci coalițiile, grupurile de interese, birocrăția guvernamentală și administrația sectorului public. Chiar dacă „managementul birocratic” ar dori să acționeze în folosul publicului, acesta se găsește, din punct de vedere științific, în fața unei misiuni al cărei succes este imposibil de verificat.

<sup>24</sup> Menționez că meseria lui Jules Deput era aceea de inspector de drumuri și poduri.

<sup>25</sup> Spre exemplu, în cazul unei secții de poliție, nu există vreo modalitate disponibilă de evaluare a caracterului excesiv sau restrictiv a bugetului public alocat. Nu există un mecanism instituțional care să instituie o dependență a costurilor unei secții de poliție de „calitatea” managementului birocratic, iar bugetele alocate nu variază în funcție de succesul sau insuccesul operațiunilor desfășurate.

<sup>26</sup> Murray Rothbard, *L'étique de la liberté*, Les Belles Lettres, Paris, 1991, p. 238.

Accesul liber la serviciile publice creează consumatorilor o falsă *iluzie de gratuitate* și încurajează consumul până la saturație, ceea ce împiedică cunoașterea directă a valorii economice a acestor prestații publice. Consumatorii nu își pot exprima *direct* preferințele, alegând precum în cazul bunurilor private acele prestații care oferă cel mai bun raport cost-calitate, ci *doar indirect*, prin intermediul mijloacelor de acțiune politică (vot, grevă, manifestație, sindicat etc.). Astfel, relevarea imperfectă a preferințelor reprezintă o sursă de ineficiență la nivelul consumului.

În contextul instituțional al alocării politico-birocratice a resurselor, monopolul public produce în bloc un *output* standard, utilizatorul fiind pus să „consume” prestațiile monopolului public sau nimic. De asemenea, la nivelul cererii are loc separarea între *beneficiari și plătitori*. De obicei, beneficiile unei prestații publice sunt concentrate asupra unui anumit grup de oameni, ceea ce înseamnă ca utilizatorii acestora sunt subvenționați de non-utilizatori, deoarece costurile sunt difuzate asupra tuturor contribuabililor. Centralizarea alocării resurselor în sistemul „managementului birocratic” determină distorsionarea rezultatelor alocării față de preferințele consumatorilor.

Pornind de la teoria weberiană a birocrăției și de la considerentele lui Mises asupra funcționării acesteia, William Niskanen este unul dintre primii autori care analizează birocrăția sectorului public dintr-o perspectivă strict economică<sup>27</sup>. Niskanen demonstrează că birocrății, utilizând poziția de monopol în domeniul în care activează, exercită *presiuni permanente în direcția maximizării bugetului organizației*. Acest fenomen se produce în detrimentul cetățenilor-contribuabili care primesc serviciile publice la costuri mai mari decât este necesar.

Pe de altă parte, manifestarea intereselor speciale și acțiunile grupurilor de presiune au determinat guvernele să adopte programe discriminatorii, în favoarea acestora. Rezultatul a constat în tendința puternică și permanentă a sectorului public de a se extinde (mai mult decât este necesar), în absența unor instituții sau reguli constituționale care să constrângă efectiv expansiunea guvernamentală<sup>28</sup>. Asemenea evoluții descriu intensificarea *problemei principal-agent* la nivelul mecanismelor democratice, adică accentuarea fracturii între utilizarea proprietății publice (a veniturilor fiscale) de către agenții politici și controlul principalilor (contribuabililor) asupra acestei utilizări.

## Capitolul 6

### Teoria alegerii publice și modelul principal-agent în sfera politică

*Actul de alegere*, fie că se manifestă în sfera pieței sau în cea a sectorului public, apare ca o necesitate a limitării resurselor. Teoria economică analizează alocarea și utilizarea cât mai eficientă a resurselor productive în vederea satisfacerii cât mai bine a cât mai multor nevoi. Procesul productiv este subordonat procesului decizional cu privire la alocarea resurselor – alegerea celei mai potrivite modalități de combinare a factorilor de producție și a dimensiunii optime a producției. Acest proces decizional constă dintr-o succesiune de *etape* prin care are loc adoptarea deciziilor potrivit *criteriilor* luate în considerare.

---

<sup>27</sup> W. A. Niskanen, *Bureucracy and Representative Government*, Chicago, 1971. Argumentele lui Niskanen au vizat diminuarea monopolului birocratic al serviciilor publice, privatizarea întreprinderilor de stat și extinderea mecanismului pieței în anumite sectoare ale administrației publice.

<sup>28</sup> Cosmin Marinescu, *Instituții și prosperitate. De la etică la eficiență*, Ed. Economică, București, 2004.

Resursele sunt limitate, rare, ceea ce face ca utilizarea acestora să intre în concurență: atunci când se dorește satisfacerea nevoii A într-o mai mare măsură, trebuie să se accepte satisfacerea într-o mai mică măsură a unei alte nevoi, B, C, D etc. Această stare de fapt este perfect valabilă și în domeniul sectorului public: cheltuielile pe care guvernul le efectuează, de exemplu, cu educația publică intră în competiție cu resursele financiare alocate transportului public sau protecției sociale.

Decizia prin care este stabilită direcția de alocare a resurselor aflate în proprietate privată este o **decizie privată**; aceasta reflectă *scopul* – de maximizare a profitului, în general – pe care întreprinzătorul proprietar caută să îl atingă în respectivul domeniu de activitate. Invers, decizia prin care este stabilită destinația resurselor aflate în proprietatea statului este o **decizie publică**<sup>29</sup>, politică; aceasta reflectă, sau cel puțin trebuie să reflecte, *scopul* pe care economiștii îl asociază organismelor publice.

*Alegerea publică* desemnează situația în care interesele indivizilor dintr-o comunitate nu sunt urmărite în mod individual, ci prin mijloace colective, prin procese de natură politică. Acestea definesc aranjamentul instituțional al guvernământului politic, deci organizarea statală.

<p><i>Procesul de piață</i> desemnează o ordine socială voluntară, care reflectă multitudinea deciziilor individuale cu privire la alocarea resurselor aflate în proprietatea privată. Piața reprezintă aranjamentul instituțional în care se afirmă <i>decizia unanimă</i>.</p>	<p><i>Procesul politic</i> desemnează o ordine socială planificată, care reflectă utilizarea mijloacelor de constrângere ale organizației statale. În acest sens, „alegerea publică”, „decizia colectivă” sunt prescurtări terminologice pentru <i>decizia non-unanimă</i>.</p>
--	---

În sistemul politic democratic, decizia colectivă este rezultatul interacțiunilor complexe dintre cetățeni, în calitatea lor de votanți, și politicieni<sup>30</sup>.

**Teoria alegerii publice** este definită ca fiind aplicarea individualismului metodologic în analiza proceselor politice<sup>31</sup>. Prin utilizarea instrumentarului metodologic și analitic al științei economice, teoria alegerii publice tratează procesul politic pe baza intereselor și comportamentelor actorilor politici, în diferitele lor calități, de votanți, consumatori ai bunurilor publice, reprezentanți aleși și funcționari guvernamentali, lideri și membri ai partidelor politice.

Teoria alegerii publice se întemeiază pe aceleași axiome cu privire la natura și acțiunea umană ca și știința economică. *Individualismul metodologic, subiectivismul și principiul interesului propriu nu devin lipsite de relevanță dacă analiza comportamentului uman se mută pe scena politică sau domeniul sectorului public*, ci dimpotrivă. Potrivit exponenților teoriei alegerii publice, statul nu este o construcție divină, dotată cu darul infailibilității, ci o *organizație umană*, în cadrul căreia deciziile sunt adoptate de oameni politici, de funcționari, de experți, care nu sunt nici mai buni, nici mai răi decât alții. Și ei sunt

<sup>29</sup> Conceptul de “decizie publică” nu se opune celui de “decizie privată”, în sensul că prima este o “decizie a statului” iar ce-a de-a doua o “decizie a indivizilor”. Și într-un caz și în celălalt, decizia reflectă același tip de raționament, personal și subiectiv, pe care îl face o persoană atunci când aceasta acționează. Decizia nu este “publică” prin faptul că este a “publicului” deoarece, în ultimă instanță, aceasta este produsul unui proces la care oamenii participă în virtutea intereselor lor personale, private.

<sup>30</sup> Cercetătorii din domeniul alegerii publice nu analizează organismele guvernamentale ca entități organice, care întotdeauna adoptă decizii potrivit intereselor tuturor cetățenilor; nici ca mecanisme ce corectează automat potențialele eșecuri ale procesului de piață. Activitatea guvernamentală este analizată, mai degrabă, ca metodă alternativă de organizare socială – ca proces instituțional în cadrul căruia indivizii adoptă decizii, în mod colectiv.

<sup>31</sup> A se vedea James Buchanan și Gordon Tullock, *Calculul consensului*, Editura Expert, București, 1995.

sensibili la interesele lor personale (materiale, profesionale, etice) și pot înșela așteptările agenților<sup>32</sup>.

Alegerea publică, în sensul de *alegere politică*, este factorul decisiv prin care se manifestă implicarea guvernului în viața societății. În societățile democratice, alegerea publică este considerată a fi în conformitate cu “interesul general”, cu interesul majorității indivizilor, în vederea sporirii eficienței activităților umane. Astfel, alegerea publică este considerată indispensabilă pentru ameliorarea rezultatelor economice, dar aceasta nu exclude posibilitatea ca intervențiile publice să conducă la situații adverse, de deteriorare a situației economice, potrivit logicii din exemplul prețurilor administrate<sup>33</sup>.

*Orice decizie politică constituie un act economic* prin faptul că modifică alocarea resurselor și distribuția avuției în cadrul societății. Alegerea publică – *materializarea procesului politic* – are la bază alt raționament decât deciziile private, bazate pe corelația cost-beneficiu. Producerea acestei decizii politice are loc în cadrul unui anumit aranjament instituțional: **regimul electoral**. Comportamentul și deciziile alegătorilor, politicienilor și birocratilor sunt orientate de *matricea costuri-beneficii*. Raportul dintre avantaje și costuri va fi diferit de fiecare dată, în funcție de *instituțiile politice electorale* (regula unanimității, sufragiu universal sau cenșitar, scrutinul majoritar, scrutinul proporțional, regula majorității relative sau a majorității absolute etc.). În realitate, în societatea democratică actuală, alegerea publică se bazează pe *regula majorității*.

Regimul electoral cel mai familiar, atât în modelele analitice ale procesului politic cât și în structurile politice numite „democratice”, este cel al **votului majoritar**. Votul este considerat expresia normală a manifestării voințelor individuale în vederea formării unei decizii colective. Călăuzit de interesul personal, fiecare individ votează pentru oferta politică ce îi va aduce cele mai mari câștiguri nete, în condițiile regulii 50%+1. Pentru evaluarea rezultatelor acestei reguli, economistul utilizează o teoremă potrivit căreia alegerile colective pe baza votului majoritar generează un rezultat stabil, o situație de echilibru. Acest echilibru reflectă tocmai preferințele alegătorului mijlociu (median).

Ipoteza construirii **teoremei alegătorului mijlociu** (denumită și teorema tendinței centrale) este ca toți alegătorii să aibă o ierarhie de preferințe cu maxim unic. În aceste condiții, prin vot majoritar, întotdeauna rezultatul va fi cel preferat de alegătorul mijlociu<sup>34</sup>. În continuare, vom evalua implicațiile descrise de teorema alegătorului mijlociu asupra alocării politice a resurselor bugetare.

Presupunem că într-o societate de trei indivizi<sup>35</sup> se decide, prin vot majoritar, bugetul public pentru educație. Preferințele personale în materie de educație sunt diferite. Pe de altă parte, finanțarea publică a educației constituie un mod de fixare a unui preț celor trei persoane și alegerile individuale vor depinde, deci, de impozitul pe care fiecare este chemat să-l plătească. Pentru simplificare, presupunem că fiecare persoană va plăti un preț fiscal identic pentru producerea serviciului public. Figura următoare prezintă rezultatul procedurii votului majoritar.

---

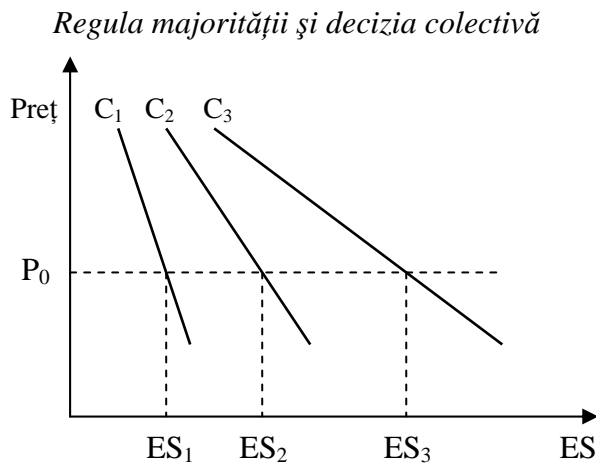
<sup>32</sup> Potrivit lui Knut Wicksell, a cărui gândire economică și politică a avut implicații decisive asupra teoriei alegerii publice de astăzi, „Nici Executivul, nici Legislativul și, cu atât mai puțin, majoritatea de decizie nu sunt în realitate ceea ce teoria ne spune că ar trebui să fie, și anume organe pure ale comunității, cu nici un alt gând de a promova bunăstarea generală” („A New Principle of Just Taxation”, 1986, în *Public Choice and Constitutional Economics*, p. 117-131, editată de James D. Gwartney și Richard E. Wagner, JAI Press Inc., Londra, 1988).

<sup>33</sup> Vezi consecințele economice (dar și motivațiile politice) ale fixării prețurilor.

<sup>34</sup> Abordarea preferințelor cu maxim unic are menirea de a evita apariția *paradoxului votării*, adică a imposibilității obținerii unei soluții de echilibru, sau a alegerii unei alternative dominante. Metoda maximului unic se aplică atunci când o singură problemă stă în atenția procesului de decizie colectivă.

<sup>35</sup> Cea mai simplă ipoteză care permite existența unei majorități.





Curbele cererilor ( $C_1, C_2, C_3$ ) desemnează cantitățile de servicii educaționale pe care indivizii ar fi dispuși să le achiziționeze la diferite prețuri. Linia orizontală trasată la nivelul  $P_0$  arată că cei trei indivizi suportă în mod egal costul educației publice, care va fi, deci,  $3P_0$ . Potrivit curbelor cererilor individuale, se observă că nivelul dorit al bugetului

public alocat educației, pentru fiecare din cele trei persoane, corespunde serviciilor educaționale  $ES_1, ES_2$ , și  $ES_3$ . Decizia colectivă reprezintă rezultatul următorului proces: pentru deplasarea de la situația „cheltuieli educaționale zero” la acel buget de cheltuieli care să permită  $ES_1$  servicii educaționale vor vota toți cei trei alegători (deplasarea se efectuează în condițiile unanimității). Pentru deplasarea de la cantitatea  $ES_1$  la cantitatea  $ES_2$  de servicii educaționale vor vota alegătorii 2 și 3 iar împotriva va vota alegătorul 1 (deplasarea se efectuează pe baza votului „pentru” al alegătorilor 2 și 3, care este vot majoritar). Pentru deplasarea de la cantitatea  $ES_2$  la cantitatea  $ES_3$  va vota alegătorul 3, iar alegătorii 1 și 2 vor vota „împotriva”. În consecință, deplasarea nu se mai efectuează iar cantitatea de servicii educaționale publice rămâne la nivelul  $ES_2$ , adică cel preferat de alegătorul mijlociu.

Este adevărat că modificarea structurii fiscale modifică identitatea alegătorului mijlociu, însă aceasta nu infirmă faptul că regula majorității simple antrenează deplasarea alegerii colective către preferințele alegătorului median. În aparență simplistă, teorema alegătorului mijlociu contribuie la înțelegerea alocării politice a resurselor în cadrul regimurilor politice contemporane.

Însă, realitatea democrației actuale arată că alocarea politică a resurselor nu respectă tiparele teoremei alegătorului mijlociu. Deciziile colective sunt arareori adoptate direct de votanți, adică de persoanele care plătesc impozite și care se presupune că beneficiază de serviciile publice. Organizarea politică limitează rolul votanților, aproape în întregime, la selectarea de reprezentanți (*agenți politici*), care dobândesc exclusivitatea deciziilor legislative și executive. În ultimă instanță, politicienii sunt oamenii care iau deciziile directe și finale asupra bugetelor publice și asupra bunurilor publice<sup>36</sup>. Astfel, este evidentă „alunecarea” tendințelor bugetare de la preferințele votanților la cele ale politicienilor.

**Ignoranța rațională** este reflectarea faptului că „logica acțiunii colective” restrânge posibilitatea ca inițiativa individuală (votul individual) să poată schimba substanțial decizia politică. În consecință, votantul ignorant rațional manifestă o disponibilitate redusă de a investi timp și resurse materiale în vederea cunoașterii ofertelor politice, deoarece consideră că *politicianul dorit poate câștiga și fără votul său ori, la fel de bine, poate pierde în ciuda votului său*.

Recent, manifestarea ignoranței raționale dobândește o relevanță practică deosebită în contextul amplificării fenomenului general al absenteismului; de asemenea, nu mai este o

<sup>36</sup> Este nerealist să considerăm că oficialitățile alese, care dețin funcții legislative și executive, nu au propriile lor preferințe în legătură cu dimensiunea globală a sectorului public și cu cea a construcției procesului bugetar, odată ce utilizarea acestor instrumente ale alocării politice a resurselor constituie pârghiile păstrării sau obținerii puterii politice.

surpriză faptul că sondajele politice indică procente tot mai mari de alegători care nu sunt capabili nici măcar să-și identifice reprezentanții lor politici.

**Majoritatea ciclică** constituie consecința faptului că *status-quo*-ul poate fi schimbat prin regula majorității simple, prin faptul că orice coaliție majoritară este vulnerabilă la formarea altei coaliții majoritare.

Să presupunem că un dolar va fi distribuit prin vot majoritar într-o societate de trei indivizi. Există posibilitatea ca doi indivizi să formeze o coaliție împotriva celui de-al treilea, distribuția dolarului fiind (1/2;1/2;0). Cel de-al treilea individ, care astfel nu câștigă nimic, poate propune distribuția alternativă A, și anume (0;2/3;1/3). Alternativa A este preferată distribuției inițiale de cea de-a doua și cea de-a treia persoană și poate fi selectată prin regula majorității. În noile condiții, prima persoană poate propune alternativa B, și anume (1/3;0;2/3), care este preferată alternativei A de prima și cea de-a treia persoană. Similar, cea de-a doua persoană poate propune alternativa C, (2/3;1/3;0), care poate fi votată împotriva alternativei B prin regula majorității, ceea ce dă astfel naștere unei clasice majorități ciclice.

Un asemenea fenomen antrenează perversitatea fundamentală a instituției politice a votului majoritar: *natura coercitivă a procesului politic echivalează cu posibilitatea politicianilor de a obține câștiguri (politice) prin redistribuirea avuției către coaliții majoritare succesive*. Aceasta înseamnă că întotdeauna există posibilitatea constituirii unei majorități și a schimbării *status-quo*-ului printr-un aranjament redistributiv, care devine astfel sursa câștigurilor politice.

Învățămintele teoriei alegerii publice indică faptul că „piața politică” echivalează cu *socializarea pierderilor și privatizarea câștigurilor*. Convertirea proprietății private în proprietate publică face ca procesul bugetar să devină ținta irezistibilă a *grupurilor de interese*, datorită apariției de oportunități pentru dezvoltarea activităților de *rent-seeking* și de *lobby politic*.

**Capturarea statului** înseamnă materializarea activității *rent-seeking*, fiind consecința nemijlocită a alianței de interese dintre deținătorii puterii politice și grupurile de interese din societate. Analiza capturării statului deschide un capitol sensibil pentru dezbaterea publică și cercetarea academică: *problema corupției*. Preocuparea pentru cele mai eficiente mecanisme de combatere a corupției trebuie să pornească de la recunoașterea faptului că, în mod fundamental, *corupția este o problemă a guvernării*.

Cel mai adesea, procesul politic este vizualizat ca sistem complex de relații între membrii a trei categorii politice importante. Prima dintre acestea reflectă *principalii*, adică votanții care reflectă publicul larg. *Agenții* votanților sunt divizați în clasa reprezentanților aleși, adică *politicienii*, și categoria *funcționarilor* din administrația publică, adică, în limbaj comun, *birocrația administrativă*.

**Problema principal-agent** este reflectarea *relațiilor de agenție*, adică a situațiilor în care un *titular* transferă unele drepturi unui *agent*, în cadrul unui contract formal sau informal prin care agentul se angajează să reprezinte interesele titularului în schimbul unei anumite retribuții. Cele mai elocvente exemple de relații de agenție sunt cea dintre acționari și manageri (*agenția economică*) și cea dintre contribuabili și politicieni (*agenția politică*).

**Hazardul moral** este fenomenul caracteristic relației de agenție atunci când agenții urmăresc satisfacerea propriilor interese în detrimentul intereselor principalilor.

*Problema principal-agent pe scena politică* survine în funcție de gradul în care acțiunile agenților favorizează satisfacerea intereselor principalilor, după cum clasa politică și birocrația guvernamentală slujesc publicul larg.

Modelul principal-agent în analiza instituțională	
<i>Sfera economică</i>	<i>Sfera politică</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surse voluntare ale instituției guvernantei corporatiste</li> <li>• Aranjament contractual cu valoare juridică</li> <li>• Mecanisme instituționale de atenuare a <i>oportunismului managerial</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surse coercitive ale guvernământului politic</li> <li>• „Contract social” fără valoare juridică</li> <li>• Deficiențe instituționale privind controlul <i>oportunismului politic</i></li> </ul>

În sfera politică, analiza problemei principal-agent relevă pericolul ca instituțiile politice democratice actuale să eșueze în prevenirea oportunismului politic<sup>37</sup>. Faptul că organismele politice – legislative, executive – *pot* lucra în favoarea intereselor depline ale cetățenilor nu garantează, în mod necesar, că vor face întocmai acest lucru.

<i>Implicații economice ale problemelor de agenție politică</i>	• Permanentizarea creșterii ponderii bugetelor publice și intensificarea alocării politice a resurselor
	• Amplificarea redistribuirii avuției pe canale <i>rent-seeking</i> ale procesului bugetar
	• Proliferarea deficitelor și datoriei publice – evoluție accentuată chiar în condițiile aranjamentului instituțional european al criteriilor de convergență

<sup>37</sup> În comparație cu relația de agenție în sfera afacerilor, acțiunile agenției guvernamentale nu sunt circumscrise unui „contract social” explicit (precum în viziunea utopică a lui Rousseau), iar în absența unui terț independent, care să asigure *enforcement*-ul extern, acest „contract” nu dobândește nici o valoare (juridică). Atunci când contribuabilii se consideră prejudiciați de acțiunile agențiilor guvernamentale, aceștia nu dețin vreo șansă de a se lepăda de calitatea lor de principali, de contribuabili, așa cum se întâmplă în cazul acționarilor – principali.

## II. Elemente aplicative în analiza sectorului public

### Capitolul 7

#### Educația publică – argumente și limite

Abordarea economică a educației (publice) pornește de la recunoașterea necesității utilizării teoriei economice în analiza tuturor domeniilor vieții sociale, în consecință și în domeniul educației, așa cum am arătat în cartea *Educația: perspectivă economică*<sup>38</sup>.

În prezent, aproape toate sistemele educaționale sunt dominate și structurate de reguli ce reflectă voințele organismelor guvernamentale, care finanțează și administrează educația formală, devenită astfel o educație de stat<sup>39</sup>. Din acest punct de vedere, educația formală asigurată de către guvernele democratice ale celor mai dezvoltate țări nu diferă fundamental, în concepție și rezultate, de sistemele educaționale moștenite de țările foste socialiste; în cazul acestora din urmă, asigurarea serviciilor educaționale indică existența monopolului absolut al statului în educație, școala fiind mijlocul prin care partidul unic își consolida idealurile comuniste, producând mentalități egalitariste și colectiviste. De altfel, istoria implicării (dominației) puterilor publice în educație, atât în cazul sistemelor politice totalitare cât și în democrațiile occidentale, arată că, de-a lungul timpului, școala publică a fost în mâna puterii politice un instrument folosit pentru a insufla (impune) anumite valori ideologice celorlalți.

*Teoria economică atribuie educației funcții multiple, atât în domeniul privat cât și în cel public.* Educația poate fi analizată nu doar ca resursă privată, așa cum preciza R.W. Connell: „Educația mea este, desigur, o resursă pentru mine. Dar educația mea este, de asemenea, o resursă pentru alți oameni. Educația mea afectează calitatea vieții oamenilor cu care interacționez în viață. Aceasta este o caracteristică a educației care nu poate fi modificată decât dacă percep o taxă ori de câte ori deschid gura”<sup>40</sup>. Altfel spus, avantajele educației ar reveni și altor persoane decât celor care își însușesc rezultatele procesului educațional.

Pornind de la acest tip de raționament, **integrarea teoriei economice a externalităților și bunurilor publice în analiza educației devine pe deplin justificată.** Însă, nu orice produs educațional are caracter de bun public și generează externalități pozitive evidente, ceea ce impune aprecieri diferite cu privire la tipul de responsabilitate în educație: privată și/sau publică.

Cu privire la „**produsul educațional**“ apar două probleme esențiale a căror rezolvare elucidează fundamentele economice ale politicilor educaționale:

- (1) Ce tip de produs educațional generează externalități pozitive ?
- (2) În ce măsură produsul educațional corespunzător fiecărei trepte a sistemului educațional formal prezintă caracteristici de bun public?

Soluția acestor probleme clarifică, în principal, dimensiunea responsabilității publice și private în domeniul educației, prin invocarea întrebărilor esențiale: **Cine plătește? Cine**

<sup>38</sup> Cosmin Marinescu, *Educația: perspectivă economică*, Editura Economică, București, 2001.

<sup>39</sup> Începând de prin anul 1840, în America s-a desfășurat o campanie de înlocuire a sistemului particular, divers și extins, cu un sistem al așa-numitelor școli gratuite, de fapt, școli în care părinții sau alte persoane achitau indirect costurile, prin impozite, în loc să le achite direct prin taxe și cotizații. Potrivit lui E.G. West, care a studiat în detaliu dezvoltarea rolului statului în învățământ, *această campanie nu a fost condusă de părinți nemulțumiți*, ci "în primul rând de profesori și oficiali guvernamentali". În Marea Britanie, ca și în Statele Unite, învățământul era aproape universal înainte ca guvernul să preia controlul. Profesorul E. G. West a menționat subtil că în Marea Britanie guvernul a preluat controlul, la fel ca și în Statele Unite, ca urmare a presiunilor profesorilor, administratorilor și a intelectualilor „bine intenționați”, mai degrabă decât a părinților. El încheie spunând că prin preluarea controlului de către guvern, calitatea și diversitatea din învățământ au scăzut.

<sup>40</sup> Connell, R. W., *Curriculum and social justice*, comunicare prezentată în 1990 la Queensland Curriculum Conference, Griffith University, Australia.

**beneficiază? Cine trebuie să plătească?** În acest context, delimitarea responsabilității în educație este asociată, în general, cu asumarea susținerii costurilor economice complete ale acesteia. Ca principiu fundamental de justiție, în finanțarea serviciilor educaționale trebuie să se implice toți cei care captează rezultatele (efectele) produsului educațional.

În primul rând, trebuie să subliniem tipul de educație care favorizează apariția efectelor externe pozitive. Aceste externalități pozitive ale educației echivalează cu respectarea de către indivizi a normelor de conduită justă, a regulilor fundamentale de organizare socială. Însă, un asemenea produs educațional apare, mai degrabă, ca rezultat al *educației generale*, decât al educației specializate, profesionale<sup>41</sup>.

*Educația profesională* (specializată) va atrage creșterea substanțială a veniturilor private pentru individul considerat, în timp ce veniturile externe ale educației acestuia nu vor înregistra evoluții crescătoare semnificative. Pregătirea profesională suplimentară a unui individ determină creșterea productivității în domeniul în care el lucrează, însă *aceasta nu este o externalitate de vreme ce individul este plătit (compensat) la nivelul productivității sale marginale*.

În legătură cu veniturile externe ale educației, un exemplu interesant pentru a găsi de cuvânt să-l amintim aici apare în primele rapoarte ale Comisiei Învățământului Superior din S.U.A.<sup>42</sup>. Acestea căutau să justifice existența unor efecte sociale pozitive, și anume: „dezvoltarea generală a științei...; eficiență socială mai mare a societății datorită obținerii unei mai bune înțelegeri și toleranțe reciproce între persoane și grupuri; o mai eficientă păstrare și extindere a moștenirii culturale.“ Comisia conchide, totuși, că „nu există nici o metodă precisă de a evalua avantajele private și sociale raportate la cheltuielile private și ale statului“, ceea ce nu a făcut decât să întărească reacțiile ce semnalau numeroase ipoteze, nevalidate economic, în legătură cu efectele externe ale educației superioare<sup>43</sup>.

În opoziție cu educația de bază, educația superioară se conformează unei analize de tipul *acces egal versus acces selectiv*. Proprietarii serviciilor educaționale produse în domeniul învățământului superior (universitățile) și proprietarii capitalului uman universitar (absolvenții) pot exclude cu ușurință pe cei pe care ei nu îi consideră beneficiari, în principiu pe cei care refuză să acopere prețul serviciilor pe care ei le oferă. Orice serviciu generat de un individ cu calificare universitară poate fi cu ușurință canalizat către cel care suportă costul acestuia, ceea ce demonstrează proprietatea de exclusivitate a capitalului uman universitar. Așadar, spre deosebire de domeniul educației de bază unde accesul este egal, în domeniul educației universitare accesul este selectiv; din acest motiv, *produsul universitar nu ar avea proprietatea de nonexclusivitate*, ceea ce relevă faptul că produsului universitar nu este un bun public, putând fi considerat mai degrabă un bun quasi-privat<sup>44</sup>.

Pe de altă parte, posibilele venituri externe disponibile prin educația superioară ar apărea, oricum, ca produs al deciziei (motivate privat) de obținere a unei calificări universitare. În acest caz, pentru a fi eficientă, subvenționarea ar trebui orientată doar asupra

---

<sup>41</sup> Spre exemplu, nu este nevoie de absolvirea unei facultăți de medicină pentru ca indivizii să acționeze astfel încât să se protejeze de unele boli, minimizându-se în acest fel posibilitatea de contactare a bolii și de către ceilalți membri ai comunității; nu este nevoie de pregătire de specialitate în domeniul ocrotirii mediului pentru ca indivizii să țină cont de componenta ecologică a acțiunilor lor, ceea ce ar justifica astfel prezența externalităților pozitive.

<sup>42</sup> Comisia Carnegie pentru Studii Superioare, *Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?*, McGraw-Hill, 1973.

<sup>43</sup> După cum se remarcă în lucrarea *Free to Choose. A Personal Statement* (Milton & Rose Friedman, 1979), raportul recunoaște, totuși, că „fără subvenții de stat, unele avantaje sociale ale educației superioare ar putea apărea ca fiind, în orice caz, *efecte secundare* ale învățământului cu finanțare particulară“.

<sup>44</sup> De altfel, educația, în general, poate fi asociată cu ceea ce F. Hirsch (*Social Limits to Growth*, Harvard University Press, 1976) numește *bun pozițional*, datorită faptului că oferă avantaje deținătorului, fiind subiectul concurenței și al excluziunii. Cei care beneficiază de educație (superioară) dețin un avantaj competitiv pe piața muncii sau în ierarhia socială. Aceasta înseamnă că obținere unui avantaj relativ de către unele persoane ar avea ca efect pierderea avantajului respectiv de către altele.

acelor studenți care, în alte condiții, nu ar urma învățământul superior. Alchian subliniază acest aspect, prin aceea că: “...dacă un student ar fi plătit pentru ceea ce el ar fi făcut oricum, sau educația superioară a acestuia ar fi subvenționată, sporindu-i astfel avuția, el ar primi un cadou”<sup>45</sup>.

**Subvenționarea educației superioare** este motivată, parțial, prin preocuparea pentru justete în finanțare și dorința de îmbunătățire a șanselor de acces și câștig pentru studenții care aparțin grupurilor defavorizate. Oricum, există cel puțin două motive, uneori destul de controversate în rândul analiștilor, care sunt utilizate pentru a evalua implicațiile de justete ale subvenționării învățământului superior: (1) cei care au abilitatea intelectuală de a se înscrie în învățământul superior dețin un avantaj natural față de mulți dintre ceilalți membri ai societății, chiar dacă ei ajung sau nu la universitate. Ca o consecință, subvențiile orientate către acest grup pot fi percepute ca “o a doua binecuvântare”<sup>46</sup>; (2) absolvenții de învățământ superior tind să se mute de la nivelurile mici de venit din timpul studiilor la niveluri relativ mari după absolvire. Din această perspectivă, subvențiile pentru educația superioară apar ca transferuri publice către un segment relativ mai înstărit al societății.

În învățământ, părinții și elevii sunt **consumatorii**, iar profesorul, administratorul școlar și planificatorul educațional sunt prestatorii de servicii – **producătorii**. Argumente de natură diferită – argumentul efectelor externe (al externalităților)<sup>47</sup>, cel informațional, argumentul privitor la eșecul pieței de capital și motivațiile egalitariste sau argumentul egalității de șanse – au făcut ca intervenția publică în educație să aibă ca rezultat centralizarea organizării sistemului educațional și a procesului de învățământ. Acest fenomen a însemnat apariția de unități școlare (de masă) de mari dimensiuni, reducerea posibilității consumatorilor de a alege și amplificarea comportamentului oportunist și discreționar al producătorilor.

Profesorii, administratorii și oficialii sindicali nu sunt cu nimic diferiți de noi ceilalți. Totuși, interesele lor ca profesori, ca administratori, ca oficiali sindicali sunt diferite de interesele lor ca părinți și, mai ales, de interesele părinților pe ai căror copii îi educă! *Interesele lor pot fi satisfăcute printr-o mai mare centralizare și birocratizare, evoluție care se realizează în detrimentul intereselor contribuabililor și părinților.*

Considerând că **școala publică** are calitatea unei prestații publice, modul general de finanțare a acestora (prin impozite, nu prin venituri obținute din schimbul voluntar) determină la nivelul cererii separarea între valoarea unei prestații, în viziunea cetățenilor, și costul său.

**Finanțarea publică a educației**, cel puțin până la un anumit nivel, comportă propriile limite. În cazul educației gratuite, liberul acces dă consumatorilor o falsă iluzie de gratuitate și încurajează consumul până la saturație (demonstrat fiind faptul că nici măcar în domeniul educației *mai mult nu înseamnă mai bine*), ceea ce împiedică cunoașterea directă a valorii economice a acestei prestații publice. În plus, consumatorii nu își pot exprima *direct* preferințele alegând, ca în cazul majorității bunurilor, acele prestații care indică cel mai bun raport cost-calitate, ci *doar indirect*, prin intermediul mijloacelor de acțiune politică (vot,

<sup>45</sup> Alchian, Armen A., *University Economics*, Wadsworth Publishing Co., California, 1968.

<sup>46</sup> Se pare că Alchian a pus punctul pe *i* atunci când a scris: “...educația superioară subvenționată garantează studentului o a doua binecuvântare – o moștenire utilizată pentru a-și exploata binefacerea inițială: înzestrarea cu un talent.... Acest fapt pare să fie echivalent cu a subvenționa costurile de forare pentru deținătorii de cimpuri petroliere din Texas”.

<sup>47</sup> Școlarizarea generează – ca și apariția unui nou model de automobil – unele beneficii non-piață (psihice, non-monetare). Când copiii mei devin buni cunoscători ai scrierilor lui Shakespeare sau ai mecanicii cuantice, rezultatul constă în obținerea de admirație și grațitudine din partea prietenilor lor, însă situația generează și un efect opus, de inferioritate culturală și informațională. În același fel, noul model de automobil pe care mi l-am procurat poate produce plăcere, ca apreciere estetică, sau invidie celor din vecinătatea mea. După cum arată David Friedman, în legătură cu școlarizarea, problema fundamentală poate fi formulată în maniera următoare: a construi sistemele de învățământ în funcție de *efectul indirect și incert* al școlarizării asupra unui anumit terț, mai degrabă decât în funcție de *efectul direct și cert* asupra celor școlarizați, înseamnă același lucru cu a realiza design-ul automobilelor în funcție de evaluările oricărei persoane, mai puțin ale cumpărătorilor și deținătorilor acestora.

manifestație, boicot, sindicat etc.). Relevarea imperfectă a preferințelor reprezintă în general o sursă de ineficiență la nivelul consumului. De asemenea, la nivelul cererii are loc separarea între beneficiari și plătitori.

Funcționarea oricărui sistem educațional se bazează pe existența a trei mari actori: **plătitorii, consumatorii și furnizorii** serviciilor educaționale. Separarea consumatorilor de servicii educaționale de cei care plătesc pentru acestea atrage, cel puțin teoretic, posibilitatea manifestării unor tensiuni cu privire la cantitatea de servicii educaționale pe care consumatorii o doresc în comparație cu cea pe care contribuabilii sunt constrânși să o plătească. Acest argument trebuie, totuși, să ia în considerare faptul că mulți consumatori de servicii educaționale sunt în același timp și plătitori.

Chiar în condițiile recunoașterii importanței acestei reuniuni de segmente sociale, ignorarea conceptului de „alegere” în educație echivalează cu ignorarea preferințelor plătitorilor și consumatorilor de educație, în favoarea preferințelor furnizorilor de servicii educaționale. Astfel, *sistemele educaționale de stat reprezintă instituționalizarea alegerii către cei care nu sunt nici plătitorii, nici consumatorii ai serviciilor educaționale*. Această modalitate de organizare constituie consecința acceptării rolului absolut pe care statul îl joacă astăzi în domeniul educației.

Monopolul statului în domeniul educației, dincolo de pericolul subminării și deturnării ideologice a minților celor mai tineri membri ai societății, echivalează cu următoarele consecințe:

1) *standardizarea, creșterea uniformizării serviciilor școlare*<sup>48</sup>. Ca în toate celelalte sectoare, cererea de servicii școlare derivă de la populație și se caracterizează printr-o mare varietate. Această nevoie de varietate provine din însăși marea diversitate a preferințelor, a veniturilor și a condițiilor particulare ale familiilor (talente, localizare geografică etc.). Într-un sistem de piață, această realitate dă naștere la o imensă diversitate a bunurilor și serviciilor. În cadrul sectorului public, logica finanțării publice și a controlului administrativ nu permite administrației publice să răspundă și să favorizeze această diversitate. În general, cantitatea și calitatea serviciilor școlare converg spre nivelul unic corespunzător preferințelor, venitului și particularităților alegătorului median, așa cum am arătat în capitolul precedent.

2) *posibilitatea puterii publice de discriminare*. Într-un sistem de piață, serviciile școlare ale unei anumite școli se vor vinde la același preț, toți consumatorii plătiind la fel pentru o calitate dată. Invers, grație finanțării publice și dublei taxări a clienților școlii private, legislatorul, în mod arbitrar, asimilează cumpărătorilor prețuri diferite. Consumatorii cu venituri peste venitul median vor plăti, prin impozitare, un „preț” fiscal superior celui suportat de contribuabilii ale căror venituri sunt inferioare venitului median. Menționez că această situație este inerentă procesului de scrutin majoritar, a cărei manifestare echivalează, în mod necesar, cu redistribuirea averii în societate.

4) *cumpărătorul/cetățeanul se găsește forțat să „achiziționeze” serviciile școlare pe care le oferă monopolul public*. El va obține *output-ul standard* care i se oferă, deoarece producătorul public își produce *output-ul* în bloc, în timp ce organizarea de piață oferă unitățile de produs la diferite prețuri. Acest context instituțional conferă producătorilor publici putere de discriminare, datorită imposibilității alegerii unui sistem alternativ de producere a serviciilor educaționale. De aceea, alocarea politico-birocratică a resurselor, care echivalează prin definiție cu ignorarea criteriilor elementare de eficiență, va avea drept consecință apariția discriminărilor între cetățeni.

În prezent, problema organizării sistemului educațional pe principiile pieței reprezintă o componentă importantă a multor programe de reformă. Argumentele se întemeiază, în

---

<sup>48</sup> De asemenea, *monopolul public asupra educației favorizează nivelarea oricăror diferențe existente în performanțele profesionale și realizările didactice și științifice*. Aceste diferențe nu se regăsesc, sub nici o formă, în remunerarea principalului factor de producție al domeniului, cadrul didactic. Spre deosebire de majoritatea domeniilor vieții sociale, remunerarea profesorilor în toate sistemele educaționale de stat este stabilită birocratic și continuă să rămână uniformă, în ciuda tuturor contraargumentelor economice.

general, pe relevanța analizelor comparate între sistemul educațional formal (învățământul) și numeroase alte modalități de educare existente în orice societate.

Să luăm în considerare, de exemplu, structura actuală a industriei publicistice și de mass-media, subliniind faptul că ziarele, revistele, cărțile, radioul și televiziunea reprezintă, alături de educația formală, unele dintre cele mai importante forme de educație. Existența unei piețe libere a mass-mediei, așa cum se întâmplă în general în țările democratice cu un grad înalt de libertate individuală, echivalează cu existența unei structuri variate de materiale publicistice, de informare și educare a consumatorului de presă, structură diversificată ce satisface multitudinea de gusturi și dorințe ale publicului: există ziare liberale, conservatoare, și de orice altă orientare ideologică; există numeroase publicații științifice și emisiuni specializate, numeroase modalități de informare și creații culturale dintre cele mai diverse. Funcționarea unei asemenea piețe extrem de complexe înseamnă, în mod fundamental, „alegere” și „competiție”.

În cele ce urmează, vom lua în considerare patru argumente majore a căror corelare va furniza numeroase motivații pentru încurajarea alegerii.

*Primul argument* se sprijină pe afirmația că părinții au dreptul fundamental de a decide asupra problemelor legate de copilul lor. Există câteva convenții și declarații internaționale care susțin această idee. De exemplu, Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată de Organizația Națiunilor Unite în 1948 stabilește că: „...părinții au dreptul prioritar să aleagă felul educației pe care o va primi copilul lor”. De asemenea, Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede că „...în exercitarea funcției de educare și predare, statul va respecta dreptul părinților de a asigura acea educare și predare în conformitate cu convingerile lor filosofice și religioase”.

*Al doilea argument* în justificarea alegerii în educație ar fi acela că părinții sunt mai capabili să aleagă o școală care să se potrivească mai bine nevoilor copilului lor. De altfel, acest lucru este și stabilit în diferite acte sau convenții, pe baza faptului că părinții cunosc cel mai bine nevoile copiilor lor, cu siguranță mai bine decât administratorii și teoreticienii educaționali, „mai bine chiar decât cei mai buni profesori ai noștri”, așa cum susține Milton Friedman. În general, părinții au atât un mai mare interes în educarea copiilor lor, cât și o mai profundă cunoaștere a posibilităților și nevoilor acestora decât oricine altcineva. Reformatorii sociali, și în special reformatorii educaționali, pornesc de la premisa nefastă că părinții, în special cei săraci și mai puțin educați ei înșiși, nu sunt interesați de educația copiilor lor și nici nu au competența de a decide și alege pentru ei<sup>49</sup>.

*Cel de-al treilea argument* în susținerea alegerii școlii vine din ideea că o creștere a implicării părinților va conduce la un efect benefic asupra modului în care copilul percepe școala și asupra motivației acestuia. Puțini contrazic faptul că interesul crescut al părinților în educația copiilor lor este, de regulă, folositor în activitatea școlară a copilului. În cele din urmă, apare următoarea problemă: dacă părinții pot să aleagă alimentația, îmbrăcămintea și locuința copiilor lor<sup>50</sup>, de ce să nu poată alege și școala în care aceștia să studieze? În societățile liberale moderne, oamenii păstrează valori dintre cele mai diverse în materie de religie, morală sau... estetică.

---

<sup>49</sup> Așa cum susținea John Stuart Mill, „cei needucați nu pot fi judecători competenți asupra educației”. Însă acest argument pare să justifice parcurgerea sistemului educațional public de către cel mult o generație. Odată ce s-a produs educarea unei generații, aceasta va deveni astfel competentă în ceea ce privește alegerea educației pentru copiii săi. Părinții ar dobândi astfel un *avantaj (comparativ)* în raport cu administratorii, cu planificatorii sistemului școlar de stat: o serie de informații detaliate, aproape imposibil de accesat din afara familiei, cu privire la cele mai potrivite tipare educaționale pentru copiii lor.

<sup>50</sup> Profesorul E. G. West a oferit o analogie instructivă între asigurarea educației și a hranei, o industrie în mod sigur cel puțin la fel de importantă pentru copii ca și pentru adulți. West arată că protecția copiilor de foamete și malnutriție este probabil la fel de importantă ca și protecția acestora împotriva ignoranței. Este greu să se întrevadă că orice guvern, din dorința de asigurare a unor standarde minime de hrană și îmbrăcăminte, ar da legi pentru hrănirea universală și obligatorie.



Un *al patrulea argument* al alegerii în educație constă în credința că existența unui mediu concurențial, în care școlile să funcționeze va contribui la îmbunătățirea calității și creșterea diversității serviciilor educaționale. În întreaga lume părinții și comunitățile sunt tot mai intens implicați în alegerea școlilor unde copiii lor învață. Educația nu se face într-o manieră unică și indiscutabilă, fapt ce implică în mod natural o anumită diversitate a serviciilor educaționale. *Manifestarea comportamentelor concurențiale pe piața educației va conduce la o mai mare diversitate și la construirea unui sistem educational cu spirit antreprenorial, cu o capacitate sporită de a mobiliza resurse și de a investi în tehnologia informației și infrastructură.*

## Capitolul 8

### Sănătatea publică – argumente și limite

Sănătatea, la fel ca învățământul, apărarea sau ordinea publică, reprezintă unul din sectoarele (publice) cu importanță majoră în viața oricărei societăți. Importanța sa este justificată prin caracterul indispensabil al serviciilor pe care le produce, volumul resurselor pe care le utilizează, numărul persoanelor pe care le deservește și legăturile numeroase pe care le creează cu alte domenii de activitate.

Problema care se ridică este dacă teoria economică clasică poate fi aplicată în domeniul sănătății. Există opinii care consideră că teoria economică actuală este irelevantă pentru sănătate, din cauza dificultății de la răspunde la întrebări precum: Consumatorii de îngrijiri medicale sunt raționali atunci când adoptă decizii?; Este luat în considerare calculul economic?; Contează prețul în cazuri de urgență?<sup>51</sup>. În capitolul precedent am argumentat că abordarea economică a educației nu întâmpină nici un fel de restricții, ba este chiar indispensabilă pentru a aprecia eficiența procesului de alocare a resurselor în domeniul respectiv.

La nivel global, dacă considerăm că teoria economică studiază modul în care resursele limitate sunt utilizate pentru satisfacerea nevoilor, putem spune că teoria economică se aplică, fără nici un fel de amendamente, și în domeniul sănătății. Și în acest sector resursele sunt rare. Nu excludem însă faptul că domeniul sanitar, ca și cel reprezentat de sistemul educațional, se caracterizează prin anumite specificități care îl deosebesc de modelul unei piețe perfect concurențiale. De altfel, modelul pieței perfecte constituie o abstracție științifică inclusiv în manualele de economie.

Pe piața serviciilor de sănătate, la fel ca pe oricare altă piață, se întâlnește cererea de îngrijiri de sănătate, care vine din partea pacienților și familiilor acestora, cu oferta de servicii medicale, care vine din partea producătorilor, spitale, clinici medicale, cabinete etc. De exemplu, în ceea ce privește oferta, analogia cu teoria clasică a costurilor și producției este la fel de relevantă ca și în cazul altor bunuri. În condiții concurențiale, ofertanții de servicii medicale ar avea același comportament cu producătorii altor bunuri private.

Sunt însă numeroase servicii medicale – tratamentele de imunizare împotriva bolilor infecțioase – a căror utilizare este generatoare de externalități pozitive. Conform teoriei economice, așa cum am arătat în capitolul destinat externalităților și bunurilor publice, oferta acestor servicii s-ar situa sub nivelul optim social, dacă respectivele servicii sanitare ar fi produse prin intermediul mecanismelor pieței. În aceste cazuri, economiștii apreciază că este nevoie de intervenția statului pentru a corecta “eșecurile” pieței.

Dacă efectele externe pozitive ar fi luate în considerare (efectele vaccinării, de exemplu) atunci, prin subvenționarea serviciilor medicale, “producția” de sănătate ar fi mai

---

<sup>51</sup> Trebuie să menționăm că majoritatea serviciilor de sănătate nu sunt totuși servicii de urgență. Pentru majoritatea serviciilor de sănătate, pacienții pot să aleagă când și unde să se desfășoare tratamentul.

mare. *Alocarea eficientă a resurselor (optimul Pareto) corespunde situației în care efectele externe (atât pozitive, cât și negative) sunt “internalizate”*. Aceasta înseamnă, așa cum am menționat, subvenționarea activităților generatoare de efecte externe pozitive (sănătatea, educația) și impozitarea, reglementarea activităților generatoare de efecte externe negative (poluarea).

În cea de-a doua jumătate a secolului al XX-lea, cheltuielile publice pentru serviciile de sănătate au crescut într-un ritm accelerat – reflectare a voinței organismelor guvernamentale de a susține un nivel de sănătate al populației tot mai ridicat. În acest context, a avut loc dezvoltarea și diversificarea abordărilor economice asupra sănătății, *economia sanitară* (ca și *economia educației*) devenind o componentă aplicativă a științei economice.

Spre deosebire de abordarea marxistă, în viziunea căreia sectorul sanitar și cel educațional erau domenii neproductive, teoria economică modernă analizează educația și sănătatea ca pe oricare alte domenii economice. Se cuvine a menționa că, în România, atât sectorul sanitar cât și cel educațional, ca domenii producătoare de valoare adăugată, sunt înscrise în sistemul conturilor naționale (SCN) în agentul economic agregat “*administrația publică*”. Această delimitare în contabilitatea națională survine pe fondul implicării active a guvernului, prin reglementare dar mai ales prin intermediul finanțelor publice, în susținerea, uneori absolută, a acestor domenii.

Serviciile de sănătate sunt considerate de știința economică drept un set de bunuri și servicii pe care consumatorii (pacienții) le utilizează, în principal, pentru impactul lor pozitiv anticipat asupra stării de sănătate a acestora. Acest raționament stă la baza a ceea ce în știința economică se cheamă *teoria capitalului uman*: indivizii investesc în ei înșiși prin educație, pregătire continuă și sănătate pentru a deveni mai productivi și pentru a-și asigura, astfel, câștiguri mai mari. În același timp, trebuie menționat faptul că indivizii nu doar cumpără pasiv, de pe piață, îngrijiri de sănătate sau servicii educaționale, ci și *produc sănătatea și educația* cheltuind timp și depunând eforturi. De exemplu, cererea pe care oamenii o manifestă în materie de sănătate este justificată de faptul că, pe de o parte, *sănătatea este un bun de consum* (îi face pe oameni să se simtă mai bine) și, pe de altă parte, *sănătatea este un bun de investiții* (starea de sănătate va determina randamentul productiv al fiecărei persoane).

Serviciile de sănătate se deosebesc de majoritatea bunurilor de consum. Foarte mulți oameni nu doresc să participe la consumul de servicii medicale decât dacă se îmbolnăvesc. *Cererea de servicii de sănătate este o cerere derivată din cererea de sănătate*. Astfel, apare întrebarea dacă poate exista o piață a serviciilor de sănătate.

Există unele raționamente în virtutea cărora mecanismele pieței nu ar putea funcționa la fel de bine precum în cazul bunurilor strict private. Economiiștii arată că, de vreme ce consumul serviciilor de sănătate dă naștere la efecte externe, atunci în cazul serviciilor de sănătate se manifestă o situație de “eșec al pieței”. De asemenea, teoria economică a bunurilor publice are relevanță pentru sectorul sanitar deoarece unele servicii sanitare au caracteristici de bunuri publice, ceea ce ar însemna că piața le va produce într-o cantitate insuficientă<sup>52</sup>. Totuși, având în vedere că proporția cheltuielilor sanitare atribuite bolilor infecțioase este relativ redusă, *argumentul de mai sus nu poate fi folosit pentru a justifica intervenția statului în finanțarea și prestarea gratuită a tuturor îngrijirilor medicale*<sup>53</sup>.

În aproape toate țările există o politică sanitară care stabilește cum anume se face accesul la îngrijirile sanitare și cine plătește pentru acestea. În limbajul curent, termenul de

<sup>52</sup> Producția insuficientă de astfel de bunuri prin intermediul mecanismelor pieței sugerează necesitatea intervenției statului. Suportul public în domeniul sanitar apare ca fiind pe deplin justificat pentru campaniile de vaccinare în masă în vederea prevenirii epidemiilor și bolilor infecțioase, campanii finanțate de stat și eventual prestate de organisme sanitare publice.

<sup>53</sup> Un exemplu în acest sens îl reprezintă reformele care se desfășoară în sectorul sanitar în toate țările din Europa de Vest. Aceste reforme, începute în anii 1980, vin să infirme succesul monopolului public în domeniul sanitar. Majoritatea reformelor vizează, cu precădere, introducerea unor elemente de piață, însă, în majoritatea țărilor, statul continuă să își asume un rol important în organizarea sectorului sanitar.

**finanțare** este utilizat generic cu mai multe înțelesuri: de **colectare** a fondurilor pentru plata serviciilor de sănătate, de **alocare** a acestor resurse financiare către diferiți prestatori de astfel de servicii, precum și de **remunerare a factorilor de producție** (în special a personalului medical și sanitar).

Resursele financiare angajate în sectorul sanitar pot proveni din mai multe surse:

1. **impozite** directe sau indirecte;
2. **asigurări private** de sănătate;
3. **asigurări sociale** de sănătate;
4. **plata directă** a serviciilor de către pacienți.

Modul de colectare a resurselor financiare determină tipologia sistemului de sănătate. De asemenea, diferitele combinații dintre sursele menționate – colectare, alocare, remunerare – diferă de la un sistem la altul. Cel mai simplu caz este acela al unui sistem pur privat, în care consumatorii achită pe loc costul serviciilor sanitare. În acest caz, generarea de resurse se suprapune cu alocarea lor și cu plata prestatorilor (remunerare).

Opțiunea 1: **finanțarea de la bugetul de stat**. Finanțarea sănătății din impozite și taxe reprezintă o caracteristică a sistemelor de sănătate de tipul “sistem național de sănătate”. Un astfel de sistem există în țări precum Marea Britanie, Italia, Spania, Danemarca. Finanțarea sănătății în România s-a asemănat foarte mult cu cea din țările menționate.

Opțiunea 2: **asigurări private de sănătate**. Într-un sistem de asigurări private indivizii optează voluntar pentru plata unei prime de asigurare stabilită în funcție de riscul de îmbolnăvire, individual sau colectiv. În țări precum SUA și Elveția, asigurările private de reprezintă principala modalitate prin care sunt finanțate serviciile de sănătate. Un sistem de sănătate bazat în întregime pe asigurări private nu există în nici o țară din cauza anumitor neajunsuri generate de însăși mecanismele prin intermediul cărora acesta operează<sup>54</sup>.

Opțiunea 3: **asigurări sociale de sănătate**. Această sistem constă în colectarea fondurilor pentru finanțarea sănătății prin obligativitatea achitării, de către angajat și de către patron, a unei contribuții de asigurare pentru sănătate. Un astfel de sistem de finanțare a sănătății există în Germania, Austria, Belgia, Franța, Luxemburg, Olanda. Principiul general care stă la baza unui sistem de asigurări publice de sănătate este *autonomia*: fondurile de asigurări de boală și organizațiile lor sunt independente. Casele de asigurări au dreptul să strângă contribuțiile și să încheie contracte cu prestatorii.

Opțiunea 4: **plata directă de către consumator**. În acest sistem, consumatorii ar trebui să plătească direct, ori de câte ori utilizează serviciile sanitare, fără a apela la un intermediar financiar de genul guvernului sau a unui fond privat/public de asigurări. Din motive ideologice, de echitate, în nici o țară serviciile de sănătate nu sunt organizate *doar* prin acest sistem, pentru că el depinde de capacitatea de plată a indivizilor. Cu toate acestea, în majoritatea țărilor, inclusiv în România, există cabinete, policlinici și spitale private unde pacienții au acces în schimbul achitării integrale a prețului serviciilor. În acest caz, prețurile sunt determinate de piață iar resursele sunt alocate prin mecanismul calculului economic. Problema este dacă *toate* serviciile sanitare ar putea fi alocate astfel.

**În România**, asigurările publice de sănătate introduc un sistem tripartit – casă de asigurări, prestator de servicii medicale și pacient – în care rolul esențial pentru buna alocare a resurselor îi revine casei de asigurări.

Prin schimbarea sistemului de finanțare a serviciilor de sănătate are loc corectarea unora dintre defectele vechiului sistem: (1) are loc delimitarea clară a fondurilor pentru sănătate și izolarea deciziei de alocare a acestora de decizia politică arbitrară; (2) extinderea

<sup>54</sup> **Hazardul moral** reprezintă riscul ca indivizii să-și schimbe comportamentul ca urmare a asigurării. Odată asigurat, consumatorul are un cost mult mai mic în momentul utilizării serviciilor medicale și ar putea *abuza* de sistem, sporindu-și excesiv cererea de servicii sau preocupându-se mai puțin de prevenirea îmbolnăvirii. **Selectia adversă** constă în stabilirea unei prime de asigurare bazate pe riscul mediu, ceea ce face ca indivizii cu un risc mic să plătească o primă mai mare decât prima actuarială corespunzătoare grupului lor de risc. Astfel de fenomene pot conduce uneori la destabilizarea pieței asigurărilor private.

libertății de alegere a pacienților între diferite prestații; (3) alocarea resurselor se realizează pe bază de contracte care explicitează raportul cost-rezultate; de asemenea, se anticipează că sistemul asigurărilor de sănătate va conduce la creșterea veniturilor personalului sanitar, la îmbunătățirea calității serviciilor de sănătate și la stimularea prestatorilor pentru desfășurarea activității pe criterii de eficiență economică.

**Care ar trebui să fie rolul statului?** Instrumentul de intervenție publică pe care guvernul ar trebui să-l utilizeze cel mai mult este *reglementarea și descentralizarea*. Reglementarea se dovedește foarte utilă în acreditarea medicilor și organismelor sanitare, în asigurarea calității serviciilor, în schimbarea modului de finanțare și în apariția asigurărilor private.

Descentralizarea vizează întărirea autonomiei prestatorilor de servicii și stimularea concurenței între aceștia. Concurența este un lucru benefic în producerea de servicii de sănătate, la fel ca în orice alt sector, cu excepția situației când prestatorii vor concura pentru oferirea mai multor servicii decât pentru creșterea calității și reducerea costurilor. De asemenea, politica publică trebuie să stimuleze responsabilitatea reducerii cheltuielilor medicale către producătorii de servicii și mai puțin către pacienți. În ultimii ani, toate țările sunt preocupate de reducerea costurilor în sectorul sanitar, însă acest lucru nu poate avea loc fără implementarea mecanismelor de piață. Cunoașterea costurilor serviciilor medicale și formarea de prețuri pentru acestea, în regim de piață, reprezintă un mecanism care va contribui în mod natural la îmbunătățirea eficienței alocării resurselor.

## Capitolul 9

### Dimensiunea sectorului public: implicații privind progresul economic<sup>55</sup>

Obiectivele centrale ale acestui capitol constau în analiza impactului dinamicii crescătoare a mărimii guvernelor asupra progresului economic și în evaluarea critică a viabilității preceptelor instituționale ale statului bunăstării. În ciuda diferitelor poziții ideologice și științifice dominante privind rolul guvernului în societate, de la cele ale statului absolut până la ordinea voluntară a societății fără stat, istoria atestă implicarea sistematică a statului în viața „cetății”. Această evoluție instituțională, marcată mai ales de expansiunea fiscală permanentă și regularizarea tot mai multor aspecte ale vieții sociale, este comună tuturor organizărilor statale din istorie și a devenit îngrijorătoare în special în contextul democrațiilor moderne.

Începând cu secolul al XI-lea, *proporția resurselor absorbite de sectorul public a crescut* pe tot cuprinsul Europei însă, până în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, excepție făcând anumite perioade și regiuni, puterea publică nu a reușit în mod sistematic să extragă mai mult de 5 până la 8 procente din venitul național<sup>56</sup>.

Spre exemplu, până la mijlocul secolului al XIX-lea, dintre toate țările vest-europene doar în Marea Britanie exista, începând din 1843, un impozit pe venit. La începutul primului război mondial, chiar în condițiile generalizării practicii fiscale a impozitului pe venit (Franța

<sup>55</sup> Capitolul de față sintetizează analiza impactului mărimii guvernului asupra prosperității economice, prin sublinierea eșecului statului modern al bunăstării în susținerea dezvoltării economice sănatoase, analiză realizată în capitolul “Instituții politice: puterea non-proprietarilor” din lucrarea mea *Instituții și prosperitate. De la etică la eficiență*, Ed. Economică, București, 2004.

<sup>56</sup> Hans-Hermann Hoppe, *The Political Economy of Monarchy and Democracy, and the Idea of a Natural Order*, Journal of Libertarian Studies 11:2, p. 94-121, 1995, potrivit lui Carlo M. Cipolla, *Before the Industrial Revolution: European Society and Economy, 1000-1700*, New York: W.W. Norton, 1980.

– 1873, Italia – 1877, Suedia – 1903, SUA – 1913, Irlanda și Belgia – 1922, Germania – 1924), cheltuielile totale ale statului ca procent în PIB nu au depășit, de regulă, 12 procente decât în cazul Franței și Germaniei.

În 1888, economistul francez Paul Leroy-Beaulieu susținea că impozitarea producției naționale cu 12% era deja exorbitantă și susceptibilă să înăbușe creșterea economică și libertatea. Patru decenii mai târziu, chiar și J. M. Keynes evalua că o rată a fiscalității de 25% reprezintă maximul tolerabil. Totuși, ei încă nu văzuseră nimic din ceea ce avea să urmeze în cea de-a doua jumătate a secolului al XX-lea<sup>57</sup>.

<b>CREȘTEREA CHELTUIELILOR GUVERNAMENTALE TOTALE, 1870 – 1999 (% în PIB)</b>									
<b>ȚARA</b>	<b>1870</b>	<b>1913</b>	<b>1920</b>	<b>1937</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>
AUSTRALIA	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	25,5	34,1	36,2	37,1
AUSTRIA	...	...	14,7	20,6	35,7	39,2	48,1	49,0	51,7
BELGIA	...	13,8	22,1	21,8	32,4	36,5	54,2	54,8	54,5
CANADA	...	...	16,7	25,0	28,6	35,7	39,6	46,9	45,6
ELVEȚIA	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	21,3	31,1	32,2	38,1
FRANȚA	12,6	17,0	26,7	29,0	34,6	38,9	46,1	49,8	54,7
GERMANIA	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	38,6	48,1	45,4	52,5
IRLANDA	...	...	18,8	25,5	28,0	39,6	49,4	41,0	39,8
ITALIA	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	34,2	42,1	53,5	52,8
JAPONIA	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	19,3	32,3	31,8	36,6
MAREA BRITANIE	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	39,2	43,9	41,1	42,8
NOUA ZEELANDĂ	...	...	24,6	25,3	27,3	34,4	42,5	45,6	38,5
NORVEGIA	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	41,0	46,0	53,1	47,8
OLANDA	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	46,0	56,6	55,7	54,0
SPANIA	...	11,0	8,3	13,2	16,1	22,2	32,5	42,5	44,3
SUEDIA	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	43,7	60,8	60,0	65,4
SUA	7,3	7,5	12,1	19,7	27,7	32,5	32,6	33,8	34,0
<b>MEDIA</b>	<b>10,5</b>	<b>11,9</b>	<b>18,2</b>	<b>22,4</b>	<b>28,0</b>	<b>34,6</b>	<b>43,5</b>	<b>45,4</b>	<b>46,5</b>

SURSE: Vito Tanzi și Ludger Schuknecht, *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, IMF Working Paper, Washington, D.C., 1995; *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century: A Global Perspective*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000; James Gwartney, Randall Holcombe, Robert Lawson, *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, Cato Journal, Vol. 18, No. 2, 1998, p. 163-90; OECD Economic Outlook (Decembrie 1997); OECD Historical Statistics (various issue); IMF Government Finance Statistics Yearbook. Neconcordanțele existente între diferite surse au necesitat prelucrarea datelor respective prin calcularea unor medii.

Odată cu debutul erei *republicanismului democratic*, angajarea în cele două războaie mondiale și, mai ales odată cu începutul dezvoltării sistemelor de securitate socială și a programelor de cheltuieli publice, introduse în perioada Marii Depresiuni, a avut loc creșterea proporției în PIB a cheltuielilor guvernamentale totale de la 20 la 30 de procente, de-a lungul anilor 1940 și 1960, până la 40 și peste 50 de procente în anii 1980 și 1990.

Sfârșitul anilor 1930 marchează dispariția statului minimal, creația gândirii economice clasice și a politicilor *laissez-faire* ale secolului precedent. Perioada dintre 1960 și 1980 s-a caracterizat prin entuziasmul fără precedent al politicilor activiste ale cheltuielilor publice: provocările socialismului împreună cu recomandările teoriei economice keynesiene și ale teoriei bunurilor publice și externalităților au stimulat această evoluție. În afara stimulentele ideologice și contribuțiilor teoriei economice etatiste, aranjamentele instituționale și

<sup>57</sup> Pornind de la ideea cinică potrivit căreia „războiul este sănătatea statului”, strălucitul istoric britanic Paul Johnson arată că „efectul primului război mondial a fost în uriașă măsură acela de a mări dimensiunea statului și, prin urmare, capacitatea distructivă și propensiunea spre oprimare a acestuia” (*O istorie a lumii moderne: 1920 – 2000*, Ed. Humanitas, București, 2003, p. 21).

mecanismele politice definitorii sistemului democratic constituie canalul principal ce a favorizat perpetuarea expansiunii bugetare.

*Creșterea permanentă a cheltuielilor guvernamentale reflectă extinderea substanțială a sferei de acțiune a guvernului.* Faptul că, treptat, tot mai multe domenii ale vieții sociale au fost supuse interferențelor guvernamentale a relansat dezbaterile normative, existente dintotdeauna în teoria economică, cu privire la „ce trebuie să facă și ce dimensiune trebuie să aibă guvernul?”.

Teoria ortodoxă clasică (începând cu Adam Smith) a promovat ideea că guvernul trebuie să se servească de puterea sa fiscală pentru a asigura cetățenilor anumite servicii (publice), ale căror caracteristici speciale le fac greu de furnizat, în mod adecvat, prin intermediul piețelor. Mai recent, există convingerea că teoria neoclasică a bunurilor publice și a externalităților a oferit fundamentele științifice necesare utilizării resurselor publice în vederea asigurării un set de bunuri publice, caracterizate prin non-exclusivitate și non-rivalitate în consum.

În ciuda predicțiilor teoriei standard, viabilitatea și exclusivitatea acestei „funcții” guvernamentale productive întâmpină serioase rezerve, unele dintre acestea fiind expuse și susținute deja prin invocarea problemelor de calculul economic ale alocării politico-birocratice a resurselor. Cu toate acestea, luând totuși în considerare activitățile guvernamentale protective și productive, trebuie subliniat că extinderea semnificativă a bugetelor guvernamentale nu s-a bazat deloc pe domeniile justificate în mod tradițional de teoria economică, așa cum era de așteptat. Acest lucru poate fi evidențiat prin analiza evoluției structurii cheltuielilor publice circumscrise funcțiilor protectivă și productivă.

Pe exemplul SUA, datele tabelului alăturat indică proporția în PIB a cheltuielilor guvernamentale totale destinate acelor domenii considerate specifice acțiunii guvernului. Se poate observa creșterea proporției cheltuielilor guvernamentale alocate activităților de protecție a persoanei și a proprietății, educației și asigurării infrastructurii și reducerea proporției cheltuielilor publice pentru apărare națională și relații externe. În mod surprinzător, cheltuielile totale ale guvernului SUA cu asigurarea acelor funcții considerate specifice întruneau, în 1992, mai puțin de 15% din PIB, proporție chiar mai mică decât cea a anului 1960. Aceasta în condițiile în

<b>CHELTUIELI ALE GUVERNULUI SUA LA NIVEL FEDERAL, STATAL ȘI LOCAL</b> (% din PIB), pe categorii de buget, 1960-1992					
CATEGORII\ANI	1960	1970	1980	1990	1992
<b>PROTECȚIA PERSOANEI ȘI A PROPRIETĂȚII</b>					
Poliție	0.39	0.49	0.54	0.55	0.66
Corecție	0.14	0.16	0.24	0.43	0.50
Juridic	0.11	0.11	0.13	0.16	-
Alte activități	-	0.06	0.11	0.14	0.34
<b>SUBTOTAL</b>	<b>0.64</b>	<b>0.82</b>	<b>1.02</b>	<b>1.28</b>	<b>1.50</b>
<b>SECURITATE NAȚIONALĂ</b>					
Apărare națională	8.72	7.75	4.81	5.21	4.78
Afaceri internaționale	0.58	0.34	0.46	0.24	0.26
<b>SUBTOTAL</b>	<b>9.30</b>	<b>8.09</b>	<b>5.27</b>	<b>5.45</b>	<b>5.04</b>
<b>EDUCAȚIE</b>					
Primară, gimnazială	2.88	3.62	3.34	3.53	3.67
Studii superioare	0.61	1.06	1.22	1.28	1.35
Alte studii	0.20	0.70	0.61	0.52	0.65
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3.69</b>	<b>5.38</b>	<b>5.17</b>	<b>5.32</b>	<b>5.67</b>
<b>INFRASTRUCTURĂ</b>					
Autostrăzi, șosele	1.82	1.61	1.21	1.08	1.08
Canalizare, salubritate	0.53	0.60	0.97	0.80	0.85
Protejarea mediului	-	-	-	-	-
Cheltuielile FED	-	0.03	0.03	0.02	0.02
<b>TOTAL</b>	<b>15.9</b>	<b>16.5</b>	<b>13.6</b>	<b>13.9</b>	<b>14.2</b>
SURSA: James Gwartney, Randall Holcombe, Robert Lawson, <i>The Scope of Government and the Wealth of Nations</i> , Cato Journal, Vol. 18, No. 2, 1998, p. 163-90.					

Care totalul bugetului statului este, în mod curent, peste 30 de procente din PIB, adică de două ori mai mult decât necesarul susținerii activităților pe care teoria economică ortodoxă le consideră specifice domeniului guvernamental.

Asemenea analize au dezvăluit disproporțiile, mereu în creștere, dintre bugetele guvernamentale și mărimea resurselor publice destinate funcțiilor de bază ale statului. Astfel a apărut în rândul economiștilor preocuparea evaluării modului în care amplificarea volumului resurselor alocate prin intermediul instrumentelor bugetare influențează crearea prosperității generale și dinamica performanțelor economice. Așa cum teoria economică sugerează că protejarea drepturilor de proprietate și asigurarea bunurilor publice stimulează dezvoltarea economică, în același mod indică și faptul că *extinderea guvernului dincolo de rolurile atribuite acestuia va încetini progresul economic*, prin creșterea poverii fiscale impuse economiei, prin adâncirea viciilor alocării politice a resurselor, precum și prin alterarea stimulentele activității productive și inhibarea inițiativei și inovației antreprenoriale.

Subliniem faptul că decalajele internaționale privind progresul economic nu pot fi explicate exclusiv pe baza intensității poverii fiscale și a mărimii sectorului public. Impactul acestora asupra creșterii economice poate fi contrabalansat de mulți alți factori: stabilitatea politică, sănătatea monedei și a sistemelor financiar-bancare, libertatea prețurilor și a ratelor de schimb, drepturile de proprietate și calitatea sistemului legal, deschiderea economiei față de piața mondială. Totuși, analizele realizate în rândul țărilor membre ale OECD demonstrează faptul că mărimea bugetului guvernamental explică, într-o proporție însemnată, decalajele înregistrate între ratele de creștere economică<sup>58</sup>.

Arhitectura instituțională și nivelurile venitului pe cap de locuitor ale vechilor țări membre ale OECD sunt relativ apropiate. Din punct de vedere politic și legal, toate aceste țări sunt, în prezent, democrații stabile iar sistemele lor legale sunt circumscrise domniei legii. De asemenea, aranjamentele monetare și financiare nu s-au caracterizat printr-o instabilitate cronică; în sfera comerțului internațional, țările membre ale OECD au deschis calea unor politici comerciale mai liberale în cadrul GATT și OMC. Mai mult decât atât, crearea UE a însemnat, prin definiție, promovarea unor politici convergente pe plan economic și instituțional.

Din punct de vedere politic și instituțional, țările OECD se aseamănă suficient de mult pentru a putea invoca clauza *caeteris paribus*. Dimensiunea guvernului este factorul care a variat substanțial în timp și de la țară la țară, ceea ce ar explica decalajele mari în ratele de creștere economică.

Analizele empirice arată că *dimensiunea guvernului* exercită o influență semnificativă asupra dinamicii performanțelor economice. În ciuda existenței a numeroase puncte comune între aceste țări, mărimea guvernului a variat substanțial în timp și de la țară la țară, ceea ce ar putea explica înregistrarea unor rate diferite de creștere economică.

Figura următoare prezintă relația dintre mărimea guvernului și rata medie anuală de creștere a PIB-ului real, pe baza analizei empirice a autorilor Gwartney, Holcombe, Lawson (1998) în cazul primelor 23 de țări membre ale OECD, între 1960 și 1996. Observațiile autorilor, în număr de 851, reflectă cei 37 de ani și cele 23 de țări incluse în analiză. În 81 de cazuri cheltuiala guvernamentală totală a avut o pondere mai mică de 25% din PIB; în acești ani, în țările respective, s-a înregistrat, în medie, o rată de creștere a PIB-ului de 6,6%. Pe măsură ce proporțiile bugetelor guvernamentale s-au umflat, rata medie de creștere economică s-a diminuat continuu. În cazurile când mărimea guvernului a depășit 60% din PIB, media creșterii PIB-ului real a fost de 1,6%.

---

<sup>58</sup> Gwartney, Holcombe și Lawson, *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, Cato Journal, Vol. 18, No. 2, 1998; Vito Tanzi și Ludger Schuknecht, *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, IMF Working Paper, Washington, D.C., 1995; *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000.

### Dimensiunea guvernului și creșterea anuală a PIB-ului real Țările OECD, 1960-1996

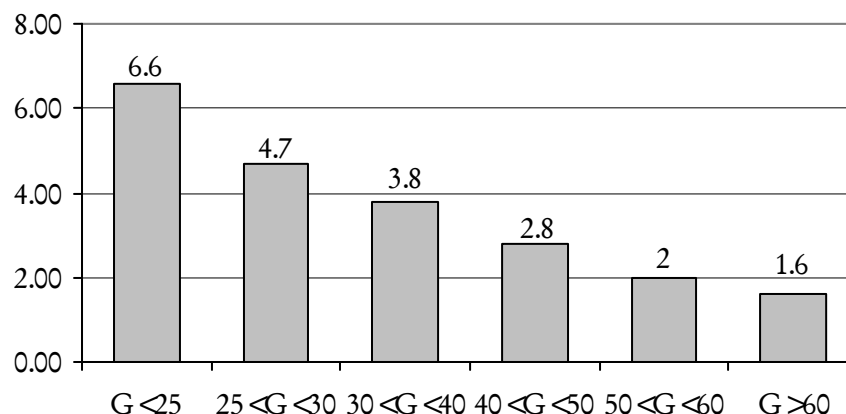


Figura prezintă relația dintre *dimensiunea guvernului* ( $G$  = ponderea cheltuielii guvernamentale totale în PIB) și *rata medie anuală de creștere a PIB-ului real*.

Mai mult decât atât, examinarea relației dintre dimensiunea guvernului și creșterea economică în dinamică și pe o perioadă mai lungă de timp i-a condus pe autori la determinarea unui coeficient de regresie, potrivit căruia mărimea cheltuielilor guvernamentale totale ar explica 42% din variațiile creșterii economice pentru țările studiate<sup>59</sup>. Țările în cazul cărora expansiunea bugetară a fost mai amplă au înregistrat reduceri mai mari la nivelul ratelor de creștere economică. Pentru întreaga perioadă și pentru toate țările analizate, studiul menționat arată că atunci când mărimea guvernului a fost inferioară mediei țărilor OECD creșterea economică a fost mereu superioară mediei, și invers<sup>60</sup>.

Dincolo de păstrarea unor rezerve cu privire la rigoarea metodologică și funcțională a corelațiilor între mărimea guvernului și creșterea economică, subliniem că existența unor situații care contravin concluziilor de mai sus nu invalidează, în mod necesar, logica economică ce a declanșat prezenta abordare. Această linie logică este circumscrisă, în principal, *argumentului calculului economic*.

Mărimea sectorului public nu este rezultatul calculului economic, datorită imposibilității aplicării acestui criteriu în cazul unei agenții ale cărei venituri sunt obținute prin coerciție (fiscală). Eșecul teoriei normative pure a fiscalității constă tocmai în stabilirea nevoilor fiscale ale guvernului într-o manieră exogenă, potrivit unei cantități optime de bunuri publice. Însă determinarea acestui optim nu poate fi supusă criteriului obiectiv al raționalității economice, ci doar criteriilor arbitrare ale decidenților guvernamentali. În aceste condiții, problema dimensionării optime a sectorului public, a taxării optime, dobândește caracter irelevant și iluzoriu.

<sup>59</sup> Potrivit liniei de regresie, creșterea cu 10 procente (din PIB) a cheltuielilor guvernamentale ar determina reducerea ratei creșterii economice cu cca. 1 procent. Această linie de regresie este descrisă prin ecuația „creșterea economică = 7,14 – 0,10 G”, unde  $G$  reprezintă proporția cheltuielilor guvernamentale totale în PIB. Potrivit acestei corelații, sporirea continuă a ponderii guvernului în economie va fi însoțită de încetinirea ritmului de creștere a acelei economii.

<sup>60</sup> În analogie cu legea productivității marginale descrescânde, alți autori (Tanzi și Schuknecht, 1995) arătau că, prin depășirea proporției de 30% din PIB, cheltuielile publice vor genera din ce în ce mai puține beneficii marginale. Din păcate, în studiul respectiv (realizat pentru FMI) autorii nu specifică *cui* revin aceste beneficii marginale, dacă sunt unele generale, sau de natură privată, captate de agenții politici în interesul cărora lucrează orice creștere a bugetelor publice. De altfel, datorită caracterului său coercitiv, nici o decizie politică nu poate produce avantaje generale.



În condițiile *imposibilității calculului economic în sectorul administrației publice*, creșterea continuă a ponderii bugetelor publice în PIB înseamnă, în mod complementar, reducerea ponderii resurselor a căror utilizare este orientată în cadrul structurii de producție pe principiul fundamental al raționalității economice. De asemenea, caracterul discreționar al alocării politico-birocratice a resurselor face ca sporirea ponderii bugetelor publice să intensifice manifestarea problemelor politice de agenție. Aceasta indică *creșterea gradului de exploatare a contribuabililor neși*: sectorul privat, aflat în contracție sau creștere mai lentă, trage după sine, tot mai greu, un sector public aflat în extindere sau creștere mai rapidă.

Corelarea acestor abordări cu preceptele teoriei alegerii publice demonstrează orientarea sistematică a comportamentelor guvernamentale înspre maximizarea avantajelor imediate (politice și economice), extrase din creșterea cheltuielilor publice, chiar cu prețul sacrificării dezvoltării economice sustenabile. Această tendință face ca guvernele să cheltuiască *maximul de resurse pe care sunt capabile să le încaseze*<sup>61</sup>, ceea ce înseamnă că politicile fiscale sunt subordonate mai degrabă nevoilor bugetare discreționare, decât performanței economice generale.

Acțiunile guvernelor „democratice” interesate – mai întâi politic – în derularea operațiunilor de redistribuire a averii și a transferurilor de venit au completat cele două funcții tradiționale ale statului cu cea de-a treia, numită *funcția redistributivă*, în condițiile în care natura primelor două este la fel de redistributivă<sup>62</sup>. Redistribuirea averii prin intermediul numeroaselor programe de securitate socială, transferurile de venit și subvențiile devin emblema *statului bunăstării* din secolul XX și responsabile de expansiunea etatista, prin acapararea celor mai mari părți din bugetelor publice.

*Dar care este eficacitatea politicilor redistributive?* Unul dintre cele mai elocvente exemple: la mijlocul anilor `60, președintele Lyndon Johnson declara „război împotriva sărăciei” pe baza argumentului că întotdeauna în SUA va exista o clasă săracă dacă nu vor fi implementate politici intervenționiste. Între 1954 și 1966, nivelul *per capita* al ajutoarelor sociale aproximativ s-a dublat, în condițiile unei creșteri anuale de aproape 6 procente; în următorii doisprezece ani, creșterea a fost de patru ori, adică aproape 12% anual. Creșterea extraordinară a cheltuielilor publice de ajutorare a dezvoltat o „industrie națională” a bunăstării care, în 1978, se compunea din 5 milioane de angajați ai statului sau particulari care distribuiau bani și servicii publice la 50 de milioane de beneficiari. La sfârșitul anilor `60, la scurt timp după extinderea transferurilor, rata sărăciei în rândul tinerilor a început să crească pentru ca la 25 de ani de la declanșarea războiului asupra sărăciei, în 1990, aceasta să fie puțin mai mare decât în 1965.

De altfel, este binecunoscută manifestarea acestui fenomen la scară mult mai mare: ajutoarele externe de miliarde de dolari, oferite cu generozitate țărilor africane de organisme financiare internaționale, au avut eficacitate modestă sau au înregistrat eșecuri usturătoare în planul reducerii sărăciei (India, unele țări din America Latină și Africa). Există numeroase lucrări care demonstrează că asistența financiară externă nu creează și nici nu se corelează cu factorii esențiali ai prosperității. În contextul recunoașterii faptului că libertatea economică este una dintre sursele determinante ale prosperității, s-a constatat că, de cele mai multe ori, reducerea libertății economice este însoțită de creșterea fluxurilor de ajutor extern<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Robert Dole, lider marcant al grupării republicane din Senatul SUA, spunea că „*impozitarea este mai mult decât jumalirea unei găște. Adică este arta de a obține cel mai mare număr de pene cu cel mai mic număr de țipete*”.

<sup>62</sup> De asemenea, justificarea redistribuirii decurge din formularea „capitalismul a rezolvat problema producției” iar intervenția statului are menirea „să rezolve problema distribuției”. Pe de o parte, „problema producției” nu va fi niciodată rezolvată pe Pământ, în universul rarității, poate doar în Rai; pe de altă parte, pe piața liberă nu există o „problemă a distribuției” separată, deoarece producția și distribuția sunt două fațete ale aceluiași proces.

<sup>63</sup> A se consulta în acest sens Deepak Lal, *The Poverty of „Development Economics”*, 3<sup>rd</sup> edition, Institute of Economic Affairs, London, 2002; Peter T. Bauer, *Equality, Third World and Economic Delusion*, London, 1993; Paul Johnson, *O istorie a lumii moderne: 1920 – 2000*, Ed. Humanitas, București, 2003; Doug Bandow și Ian Vasquez, *Perpetuating Poverty*, Cato Institute, Washington, 2001. De exemplu, Bandow și Vasquez

## Capitolul 10

### Perspectivile sectorului public în contextul globalizării

În contextul **globalizării** – intensificarea schimburilor externe și creșterea mobilității factorilor de producție – sistemele economice sunt predispușe la anumite adaptări și chiar la schimbări (instituționale și organizaționale) de amploare.

Intensificarea competiției internaționale este consecința firească a **inovațiilor tehnologice și organizaționale**. Acestea au produs creșterea mobilității pe plan internațional a persoanelor și bunurilor, dezvoltarea fără precedent a comunicațiilor, prin reducerea costurilor de tranzacție. În noile circumstanțe, oportunitățile pieței externe sunt mult mai mari și valorificarea lor devine mult mai avantajoasă.

<p><i>Competiția internațională și interacțiunile proceselor economice și politice</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ieftinirea transporturilor și reducerea costurilor de tranzacție îi determină pe comercianți și pe proprietarii factorilor de producție să opteze pentru mediile de afaceri mai prietenoase;</li> <li>• întreprinzătorii de pe piața externă anticipează creșterea profitabilității în strânsă legătură cu diferențele de aranjament instituțional în mediile de afaceri naționale;</li> <li>• realocarea factorilor de producție pe plan internațional semnifică efectuarea unei alegeri între diferite aranjamente instituționale;</li> <li>• asemenea „ieșiri” reprezintă semnale pentru cei angrenați în procesul politic: electorat, grupuri de interese, agenți politici etc.;</li> <li>• recunoașterea și interpretarea acestor semnale în sfera politică se bazează pe evaluarea avantajelor și a dezavantajelor agenților politici;</li> <li>• deschiderea către exterior este determinată de existența avantajelor politice ale schimbării sau de pierderea de către agenții politici a capacității de a menține stabilitatea instituțională;</li> <li>• competiția interjurisdicțională, între guverne, antrenează succesiv ajustări în întreg sistemul instituțional și în sectorul public.</li> </ul>
--	---

Deschiderea către exterior a economiei și concurența stimulează creativitatea tehnologică, organizațională și antreprenorială, atât a competitorilor economici cât și a celor politici. Efectele pot fi privite separat:

În sfera economică	În sfera politică
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>promovează activitatea antreprenorială și organizarea alocării resurselor pe criterii economice în vederea îmbunătățirii performanțelor de ansamblu</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>îmbunătățește capacitatea administrativă în ce privește ameliorarea mediului de afaceri și reducerea discreționarismului politic</i></li> </ul>

De-a lungul secolului al XX-lea, sistemele instituționale din majoritatea țărilor dezvoltate au evoluat gradual în direcția creșterii interferenței politicului cu proprietatea privată, către un sistem de reglementare sistematică a piețelor și de „corectare” a rezultatelor pieței. Încetinirea relativă a progreselor economice a atras atenția, în special în anii `70, asupra necesității reformării sistemelor instituționale.

---

demonstrează caracterul falimentar al programelor de asistență financiară externă ale Indiei: începând cu „*first five year plan*” din 1951 și până în 1990, India a primit cea mai mare asistență financiară din toate țările subdezvoltate, estimată la 55 miliarde \$. Deturnarea unei mari părți a acestor resurse în programe guvernamentale iraționale (de naționalizare a unor întreprinderi și sectoare ale economiei – pe bani „capitaliști”!), măcinată în general de fenomenul corupției care a condus la „osificarea” elitelor statului. Astăzi, după peste 50 de ani de economie centralizată, un procent la fel de mare de indieni (40%) trăiesc sub limita sărăciei. Exceptând puținele cazuri în care ajutoarele internaționale au avut rezultate – când milioane de oameni au fost salvați de la înfometare în anii 1950 și mai apoi în 1960 – asistența financiară externă a fost un eșec total, încurajând corupția și socialismul.

*Sensul schimbării* pare a fi unul care vizează reconsiderarea rolului guvernului în societate: privatizarea unor mijloace de producție aflate în proprietatea statului, liberalizarea piețelor produselor, a forței de muncă și a capitalurilor, precum și reformarea sistemelor de furnizare a bunăstării sociale (statul bunăstării).

*Guvernele care aleg integrarea economică internațională trebuie să accepte, în mod necesar, anumite constrângeri ale acțiunilor lor.* Așa cum globalizarea reduce posibilitățile de prezervare a monopolurilor pe diferite piețe, în același fel aceasta acționează înspre limitarea puterii monopolurilor guvernamentale. Pe măsura creșterii mobilității factorilor de producție are loc scăderea abilității guvernelor de control și impozitare a acestora și intensificarea concurenței fiscale internaționale.

**Concurența fiscală** este consecința naturală a mobilității bazei impozabile între țări. Ca joc non-cooperativ între guverne, concurența fiscală generează tendința de diminuare a presiunii fiscale pentru bazele impozabile cu mai mare mobilitate și creșterea acesteia pentru factorii de producție și activitățile mai puțin mobile.

*Adevărul economic fundamental că procesul de piață orientează resursele către cele mai valoroase utilizări posibile nu echivalează cu faptul că din competiție câștigă toată lumea.* Așa cum în cadrul pieței, procesul concurențial avantajează în general consumatorii și incomodează producătorii, competiția fiscală este în avantajul contribuabililor (neți), însă incomodează guvernele și birocrațiile administrative aflate în competiție. Însă, faptul că guvernele dețin monopolul puterii coercitive, atribut suplimentar în comparație cu întreprinzătorii, acestea se pot angaja mai lesne în acorduri cu caracter de cartel, pentru a „complota” fiscal cu mai multă eficiență în scopul taxării depline a contribuabililor.

Întreaga gândire liberală de tip clasic întrevide posibilitatea ca globalizarea, integrarea sistemelor financiare și revoluția în domeniul tehnologiei informației să readucă statul modern la statutul guvernului „paznic de noapte”. Se consideră că noile structuri tehnologico-instituționale ale economiei vor transforma radical sistemul etatist, datorită erodării capacității acestuia de a taxa și reglementa<sup>64</sup>.

Înțeleasă prin integrarea organică a piețelor și prin evoluția instituțională a mediilor de afaceri pe această bază, *globalizarea este aleasă și nu impusă.* Aceasta, cel puțin prin faptul că reprezintă rezultatul general neintenționat al deciziilor de limitare a intervențiilor guvernamentale. Prin extinderea integrării economice internaționale, inițiativa și inovația antreprenorială câștigă o libertate în plus în valorificarea oportunităților externe de afaceri.

Amplificarea puternică a mobilității investițiilor străine directe (ISD) și a celor de portofoliu a creat presiuni de restructurare a sistemelor fiscale și a caracteristicilor instituționale ale mediilor de afaceri. În anii 1990, potrivit ONU (*World Investment Report 2001*, p. 12), 95% din reglementările cu privire la regimul ISD sunt în direcția liberalizării și sporirii atractivității mediilor de afaceri. De asemenea, se manifestă o tendință de reducere a impozitării profiturilor și veniturilor personale în marea majoritate a țărilor industrializate, datorită sensibilității tot mai puternice a acestora față de nivelul și dinamica impozitării.

De exemplu, pentru 26 de țări membre ale OECD, media celor mai mari rate de impozitare a profiturilor a scăzut de la 41% în 1986 la 32% în 2000<sup>65</sup>. Studiile FMI demonstrează că economiile cu fiscalitate mai redusă beneficiază de intrări mai mari de ISD decât cele cu o fiscalitate mai împovărătoare. Spre exemplu, între 1996 și 2000, patru țări europene cu regimuri fiscale mai favorabile – Irlanda, Olanda, Luxemburg și Elveția – care dețin doar 9% din PIB-ul european au atras 38% din ISD americane orientate către Europa.

<sup>64</sup> În viziunea lui Vito Tanzi, o serie de „termite fiscale” subminează fundamentele regimurilor fiscale naționale. Acestea privesc deplasarea unor activități în afara frontierelor naționale, creșterea mobilității muncii specializate și a fenomenului *brain-drain*, intensificarea comerțului electronic, expansiunea „paradisurilor” fiscale, dezvoltarea de noi instrumente financiare și de intermediere (Martin Wolf, *Will Technology and Global Capital Markets Change the Scope of Government*, Cato Journal 21:1, 2001, p. 143-50 - Martin Wolf este analist economic șef pentru *Financial Times*).

<sup>65</sup> OECD, *Tax Rates Are Falling*, OECD in Washington, 2001.

Liberalizarea conturilor de capital și dereglementarea piețelor financiare generează volatilitatea extrem de puternică a fluxurilor investițiilor de portofoliu la evoluția condițiilor fiscale. Efectele intensificării concurenței fiscale asupra capitalului sunt puternic resimțite în special în Uniunea Europeană. De asemenea, adoptarea monedei euro a intensificat presiunile de concurență fiscală prin reducerea riscurilor de schimb valutar, apropierea ratelor diferențiale ale dobânzii și transparența suplimentară pe care moneda unică o oferă calculului economic.

În țări ca Germania și Suedia, impozitarea ridicată a veniturilor din dobânzi a generat scurgerea masivă a economiilor, adesea nedeclarate autorităților, către țări europene cu fiscalitate mai prietenoasă. Ca urmare a introducerii în Germania, în 1989, a unei taxe de 10% asupra veniturilor interne din dobânzi, revolta tăcută a contribuabililor a constat în transferarea banilor, în valize sau pungi de plastic, în Luxemburg, unde confidențialitatea operațiunilor bancare era deplină<sup>66</sup>. În consecință, taxa a fost desființată.

În prezent, amplele transformări tehnologice și instituționale înlesnesc migrația internațională și intensificarea competiției fiscale și în domeniul forței de muncă, a cărei mobilitate a crescut considerabil: munca specializată pe sectoarele de înaltă tehnologie, informaticieni, artiști, sportivi își amplasează activitățile luând în calcul jurisdicțiile fiscale mai prietenoase. Spre exemplu, autoritatea fiscală din Franța raportează că, în fiecare an, mii de contribuabili părăsesc țara din motive fiscale; numeroși întreprinzători francezi își (de)plasează activitățile în Marea Britanie; reducerea puternică a presiunii fiscale în Irlanda a inversat fenomenul tradițional de migrație<sup>67</sup>.

În planul politicilor macroeconomice, faptul că globalizarea accelerează răspunsul sectorului privat la măsurile guvernamentale erodează, într-o anumită măsură, stimulentele guvernelor de a rula deficite bugetare și politici monetare inflaționiste. De asemenea, este diminuată și posibilitatea utilizării sistemului fiscal pentru distribuirea egalitaristă a veniturilor. Astfel, guvernele naționale devin circumscrise *principiilor federalismului fiscal*: un sistem descentralizat, în care manifestarea competiției între structurile politice locale servește intereselor cetățenilor și contribuabililor.

Aceste evoluții amenință cu detronarea statul tradițional al bunăstării, prin contracția cheltuielilor publice și a protecției sociale. Guvernele naționale sunt determinate să adopte unele poziții defensive (protecționiste), de natură să prevină valorificarea de către rezidenți a jurisdicțiilor fiscale mai favorabile.

Numeroși oficiali europeni sunt cuprinși de îngrijorare pentru faptul că anumite țări practică *dumping-ul fiscal* și tot mai mulți contribuabili, investitori și întreprinzători își orientează capitalurile și eforturile către alte jurisdicții fiscale, precum SUA sau Elveția. De altfel, în mod paradoxal, în ultimii ani, la nivelul OECD și al UE există preocupări susținute de armonizare instituțională și fiscală în scopul stopării pagubelor... competiției fiscale! Astfel, acordurile directe sau metodele indirecte de uniformizare fiscală internațională urmăresc să împiedice guvernele să recurgă la „arma” competiției fiscale, ca principal mijloc de sporire a atractivității mediilor lor de afaceri; este similar cu a interzice întreprinzătorilor utilizarea tuturor mijloacelor pe care le cunosc, în scopul obținerii unui produs cât mai bun și la costuri cât mai reduse!

Potrivit unui raport OECD din 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (p. 14), competiția fiscală care conduce la scăderea impozitării este generatoarea unor efecte negative – „distorsionarea fluxurilor de investiții reale și, implicit, financiare”, „subminarea integrității și corectitudinii sistemelor fiscale”, „creșterea costurilor administrative și descurajarea servilismului contribuabililor față de autoritățile fiscale” –

<sup>66</sup> S-a calculat că nemții au depozitat în Luxemburg cca. 150 mld. DM, ceea ce a însemnat diminuarea veniturilor fiscale cu 15 mld. DM (*German Tax Revolt in Luxemburg*, International Herald Tribune, 27.11.1994; *Tax Co-ordination in the European Union*, Parlamentul European, Working Papers ECON 125, decembrie 2000, p. 15).

<sup>67</sup> Chris Edwards și Veronique de Rugy, *International Tax Competition. A 21st-Century Restraint on Government*, Policy Analysis no. 431, Cato Institute, 2002, p. 9.

probabil mult mai adecvate unor regimuri fiscale împovărătoare. Potrivit raportului, sursa centrală a „pagubelor” competiției fiscale se manifestă atunci când politica fiscală a unei țări afectează bazele de impozitare ale altor țări, efect desemnat prin conceptul de „*externalitate fiscală*”<sup>68</sup>.

În această perspectivă, spre exemplu, drepturile cetățenilor americani sau elvețieni la inițiative legislative de reducere a fiscalității ar fi subminate de invocarea „externalității” fiscale negative, din partea guvernului german sau francez. Așadar, îndărătul limbajului economic, presupusele „pagube” ale competiției fiscale reflectă scopuri politice, nu teorie economică.

De altfel, raportul din 2001, *The OECD's Project on Harmful Tax Practices* (p. 4), dezvăluie inconsecvența poziției OECD atunci când afirmă că „mediul [economic] mai deschis și competitiv din ultimele decenii a...încurajat țările să mărească atractivitatea sistemelor lor fiscale pentru investitori. Mai mult decât reducerea generală a impozitării, un mediu competitiv poate promova eficiența sporită a programelor de cheltuieli guvernamentale”.

Avantajele competiției fiscale sunt subminate tot mai mult de măsurile defensive ale guvernelor naționale și organismelor internaționale, care sintetizează dorința de armonizare fiscală prin două metode principale.

*Metoda directă* constituie reflectarea politicilor de armonizare fiscală în cadrul *cartelului fiscal*, întruchipat în construcția instituțională a UE. Deși documentele europene admit existența unor aspecte pozitive ale competiției fiscale, guvernele amenințate de constrângeri bugetare severe (statele bunăstării) susțin uniformizarea (în sus) a ratelor de impozitare. Aceasta ar însemna părăsirea principiilor federalismului fiscal, eliminarea competiției și pierderea suveranității fiscale.

De exemplu, în condițiile sporirii fluxului economiilor către jurisdicții fiscale mai favorabile, în iulie 1998 Consiliul Ecofin a stabilit că aceste țări (Austria și Luxemburg, deoarece Elveția este în afara autorității politice europene) aveau de ales între aplicarea unei rețineri la sursă de 20% sau informarea guvernelor țărilor membre cu privire la veniturile din dobânzi realizate de cetățenii acestora. Adică pierderea suveranității fiscale sau divulgarea secretului bancar<sup>69</sup>. Astfel, reprezentanții la vârf ai ONU au propus crearea unei Organizații Internaționale Fiscale, similară OMC, care să dezvolte standarde ale politicilor fiscale, să supravegheze sistemele fiscale și să negocieze cu guvernele „încetarea competiției fiscale dăunătoare”.

*Metoda indirectă*, sprijinită de OECD, constă în „schimbul informațional” între diferitele organisme guvernamentale de colectare fiscală, cu privire la afacerile externe ale cetățenilor lor. Consecințele imediate ale schimbului informațional constau în erodarea iremediabilă a confidențialității afacerilor financiare private, prin desființarea legilor secretului bancar, cu implicații devastatoare în planul general al prezervării libertății și a drepturilor individuale<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> Oare, în cadrul procesului de piață, inovațiile antreprenoriale de îmbunătățire a calității producției și de reducere a costurilor – care servesc, ca efect neintenționat, intereselor consumatorilor – constituie „externalități” negative asupra concurenților și, din acest motiv, trebuie înlăturate?

<sup>69</sup> În iunie 2000, Marele Duché al Luxemburgului a refuzat instituirea unei rate de impozitare mai mare de 10%, în timp ce 10 alte țări europene estimau că impozitarea nu „trebuie” să fie sub 20%. De asemenea, confruntate cu cererea europeană de ridicare a secretului bancar, Austria și Luxemburg au solicitat ca anumite teritorii dependente de UE, precum și SUA și Elveția, să adopte măsuri echivalente.

<sup>70</sup> Deși SUA reprezintă cel mai mare beneficiar al competiției fiscale și al fenomenului *brain-drain*, legislația fiscală americană este printre puținele care permit impozitarea cetățenilor americani chiar și atunci când aceștia locuiesc în afara SUA. În consecință, numeroși americani aflați în această situație au renunțat la cetățenia americană pentru a evita fiscalitatea guvernului SUA. În 1996, Congresul SUA a răspuns cu o lege care permite guvernului să impoziteze acești oameni pentru o perioadă de încă 10 ani după ce aceștia au renunțat la cetățenia americană (sic!) – *U.S. Makes it Harder to Renounce Citizenship*, U.S. Visa News Headlines, 4.01.1999, [www.usvisanews.com](http://www.usvisanews.com).

## Capitolul 11

### Concluzii generale

Demonstrațiile științifice și abordările empirice întreprinse în acest curs, în ceea ce privește justificarea și funcționarea sectorului public în viața societății, permit desprinderea unor concluzii generale. Enumerarea acestora are, în același timp, caracter de sinteză, fiind menită să ofere o trecere în revistă a principalelor idei care răzbat din parcurgerea celor zece capitole ale cursului:

1. Economia sectorului public studiază sfera acțiunii guvernului în societate prin intermediul instrumentelor și metodologiei științei economice.

2. Necesitatea studierii sectorului public derivă din faptul că acesta desemnează mijlocul instituțional prin care guvernul se implică în viața socială.

3. Sectorul public desemnează acea parte a economiei în care se manifestă proprietatea de stat, pe de o parte, și proprietatea publică, pe de o altă parte.

4. Știința economică se întemeiază pe recunoașterea existenței unor adevăruri *a priori* despre societate.

5. Existența acțiunii umane fundamentează, în mod formal și apioric, legi economice universale (legea utilității marginale descrescânde, legea cererii etc.).

6. Acțiunea umană este întotdeauna, în mod necesar, rațională și individuală, dar nu neapărat și eficientă.

7. Preferințele, evaluările și acțiunile umane sunt subiective.

8. Există două mecanisme de alocare a resurselor în societate: piața și statul.

9. La baza fenomenului de piață stau drepturile de proprietate legitim constituite care constituie obiectul schimburilor voluntare.

10. Verificarea alocării resurselor în cadrul unei economii de piață se realizează prin mecanismul calculului economic.

11. Pe piața liberă, profitul este un indicator de calitate al funcției antreprenoriale de alocare a resurselor, pierderea indicând erori de anticipare în alocarea resurselor.

12. În economia de piață, consumatorii stabilesc cine merită să posede și cine nu, și mai ales cât de mult merită să posede fiecare din resursele productive disponibile.

13. Funcția antreprenorială constă în stabilirea întrebuițării factorilor de producție; întreprinzătorii au calitatea de proprietari.

14. Funcția managerială este subordonată funcției antreprenoriale; managerii au calitatea de administratori.

15. "Managementul pentru profit" este managementul afacerilor care pot fi verificate prin calcul economic.

16. "Managementul birocratic" este managementul activităților care nu pot fi verificate prin calcul economic.

17. Economia sectorului public privește statul atât ca agent economic, cât și în calitate de reglator al vieții economice.

18. Statul este organizația politică ce are drept caracteristică esențială puterea de constrângere.

19. Funcția protectivă a statului: menținerea ordinii sociale și a domniei legii – aplicarea legii împotriva furtului, fraudei și a folosirii nelegitime a violenței.

20. Funcția productivă a statului: asigurarea bunurilor publice.

21. Funcția redistributivă a statului: transferarea în societate, în diferite grade, a drepturilor legitime de proprietate.

22. Redistribuirea proprietății în societate este inevitabilă în condițiile existenței statului; statul protectiv și productiv sunt, în egală măsură, stat redistributiv.

23. Externalitățile și bunurile publice restrâng alocarea eficientă a resurselor prin intermediul pieței.

24. “Pasager clandestin” este cel care se bucură de externalități pozitive fără să plătească.

25. Potrivit teoriei economice a externalităților statul trebuie să: impoziteze producerea externalităților negative; subvenționeze producerea externalităților pozitive.

26. Bunurile publice se caracterizează prin non-excluziune și non-rivalitate.

27. Implicarea statului în economie trebuie stabilită în funcție de limitele pieței, astfel încât pierderea de bunăstare pe care o generează acțiunea publică să fie inferioară pierderii de bunăstare determinată de alocarea prin piață.

28. Din teoria bunurilor publice nu rezultă că: numai un monopol al statului trebuie să producă bunul public; toți cetățeni trebuie constrânși să contribuie la producerea bunurilor publice cu atât cât dorește guvernul.

29. Nu întotdeauna cei care beneficiază de pe urmă bunurilor publice sunt și cei care plătesc, prin taxe și impozite, pentru furnizarea acestora.

30. Sectorul public, la fel ca orice firmă, constituie o ierarhie organizațională, nu o piață.

31. În socialism, sectorul public cuprinde întreaga economie.

32. Unde nu există proprietate privată și piață nu pot exista prețuri, iar acolo unde nu există un sistem al prețurilor nu poate exista calculul economic.

33. Activitățile administrațiilor publice nu pot fi măsurate în termeni monetari și nu pot fi verificate prin metoda calculului economic.

34. Decizia prin care este stabilită destinația resurselor aflate în proprietatea statului nu este una pe criterii economice, ci o decizie publică, politică.

35. Teoria alegerii publice înseamnă aplicarea principiilor metodologice ale științei economice în analiza proceselor politice.

36. Statul nu este o construcție divină, ci o organizație umană, în cadrul căreia deciziile sunt adoptate de oameni politici, de funcționari, de experți, sensibili și ei la interesele lor personale.

37. Votul este expresia normală a manifestării voințelor individuale în vederea formării unei decizii publice.

38. Ignoranța rațională explică disponibilitatea redusă de a investi timp și resurse în vederea cunoașterii ofertelor politice, deoarece alegătorul consideră că politicianul dorit poate câștiga și fără votul său ori, la fel de bine, poate pierde în ciuda votului său.

39. Capturarea statului înseamnă deturnarea mecanismelor instituționale ale statului în vederea obținerii de privilegii, facilități legale, fiscale, administrative.

40. Problema principal-agent reflectă situația în care un titular transferă unele drepturi unui agent, în cadrul unui contract formal sau informal.

41. Hazardul moral este fenomenul caracteristic relației de agenție atunci când agenții urmăresc satisfacerea propriilor interese în detrimentul intereselor principalilor.

42. Problema principal-agent pe scena politică survine în funcție de gradul în care clasa politică și birocrăția guvernamentală slujesc publicul larg.

43. Teoria economică atribuie educației funcții multiple, atât în domeniul privat cât și în cel public.

44. Subvenționarea educației este justificată prin prisma externalităților pozitive pe care educația le generează în societate.

45. Educația profesională nu generează efecte externe pozitive de vreme ce individul este plătit în conformitate cu productivitatea pe care o generează.

46. Subvenționarea educației superioare nu poate fi motivată cu argumentul externalităților și al bunurilor publice.

47. Sistemele educaționale de stat echivalează cu instituționalizarea alegerii către cei care nu sunt nici plătorii, nici consumatorii ai serviciilor educaționale.

48. Funcționarea adecvată a unei piețe a serviciilor educaționale înseamnă libertate de alegere și competiție.

49. Funcționarea școlilor într-un mediu concurențial contribuie la îmbunătățirea calității și creșterea diversității serviciilor educaționale.

50. Organizarea sistemului educațional trebuie să pornească de la următoarele tipuri de întrebări: Cine plătește? Cine beneficiază? Cine trebuie să plătească?

51. Monopolul public asupra educației favorizează nivelarea oricăror diferențe existente în performanțele profesionale și realizările didactice și științifice.

52. Numeroase servicii medicale, cum ar fi, de exemplu, tratamentele de imunizare împotriva bolilor infecțioase, generează externalități pozitive.

53. Responsabilitatea publică în domeniul sănătății este justificată prin faptul că "sănătatea" este un bun care are caracter public.

54. Sectorul sanitar, ca domeniu producător de valoare adăugată, este înscris în sistemul conturilor naționale (SCN) în agentul economic agregat "administrația publică".

55. Potrivit teoriei capitalului uman, indivizii investesc în ei înșiși prin educație, pregătire continuă și sănătate pentru a deveni mai productivi.

56. Cererea de servicii de sănătate este o cerere derivată din cererea de sănătate.

57. Resursele financiare angajate în sectorul sanitar pot proveni din impozite directe sau indirecte, asigurări private de sănătate, asigurări sociale de sănătate, plata directă a serviciilor de către pacienți.

58. Într-un sistem de asigurări private indivizii optează voluntar pentru plata unei prime de asigurare stabilită în funcție de riscul de îmbolnăvire, individual sau colectiv.

59. În România, asigurările publice de sănătate introduc un sistem tripartit – casă de asigurări, prestator de servicii medicale și pacient – în care rolul esențial pentru buna alocare a resurselor îi revine casei de asigurări.

60. Cunoașterea costurilor serviciilor medicale și formarea de prețuri pentru acestea, în regim de piață, reprezintă un mecanism care va contribui în mod natural la îmbunătățirea eficienței alocării resurselor.

61. De-a lungul secolelor de existență a sa, proporția resurselor absorbite de stat, prin impozitare, s-a extins sistematic și considerabil.

62. Extinderea semnificativă a bugetelor guvernamentale nu s-a bazat deloc pe domeniile justificate în mod tradițional de teoria economică, și anume funcția protectivă și productivă.

63. Teoria economică și studiile empirice demonstrează că extinderea guvernului dincolo de rolurile atribuite acestuia va încetini progresul economic.

64. Studiile statistice arată că, în rândul țărilor membre ale OECD, mărimea sectorului public explică decalajele înregistrate între ratele de creștere economică.

65. Mărimea sectorului public nu este rezultatul calculului economic: problema dimensionării optime a sectorului public, a taxării optime, dobândește caracter iluzoriu.

66. Creșterea continuă a ponderii bugetelor publice în PIB înseamnă, în mod complementar, reducerea ponderii resurselor a căror utilizare este orientată în cadrul structurii de producție pe principiul fundamental al raționalității economice.

67. Mecanismele sistemului democratic stimulează guvernele să cheltuiască maximul de resurse pe care sunt capabile să le încaseze și chiar peste, prin crearea de deficite bugetare.

68. Transferurile de venit și subvențiile au acaparat cea mai mare parte din bugetelor publice ale statului bunăstării din secolul al XX-lea.

69. Eficacitatea politicilor de redistribuire socială este limitată, și chiar dăunătoare pe termen lung, în ceea ce privește susținerea progresului economic.

70. Intensificarea competiției externe, a procesului de globalizare, sunt consecințe firești ale inovațiilor tehnologice și organizaționale.

71. Guvernele care aleg integrarea economică internațională trebuie să accepte, în mod necesar, anumite constrângeri ale acțiunilor lor.



72. Concurența fiscală este consecința naturală a mobilității bazei impozabile între diferite medii de afaceri.

73. Intensificarea mobilității investițiilor străine a creat presiuni puternice de restructurare a sistemelor fiscale și a caracteristicilor instituționale ale mediilor de afaceri.

74. În contextul globalizării, activitățile sectorului public devin circumscrise unui sistem descentralizat, bazat pe manifestarea competiției între structurile politice locale.

75. Avantajele competiției fiscale pot fi subminate de măsurile defensive ale guvernelor naționale și ale organismelor internaționale, care sintetizează dorința de armonizare fiscală.

76. Efectele intensificării concurenței fiscale asupra capitalului sunt puternic resimțite în special în Uniunea Europeană.

77. UE reprezintă un aranjament instituțional construit pe principiul armonizării politicilor economice naționale, inclusiv în plan fiscal.

## Bibliografie

- Dorel Ailenei *Economia sectorului public*, Editura Bren, București, 2002
- Leszek Balcerowicz *Libertate și dezvoltare*, Editura Compania, București, 2001
- William Baumol *Welfare Economics and the Theory of the State*, Bell for the London School of Economics, 1952
- James Buchanan, Gordon Tullock *Calculul consensului*, Editura Expert, București, 1995
- Ronald Coase *The Lighthouse in Economics*, The Journal of Law and Economics 17, no. 2, octombrie 1974
- Emilian Dobrescu *Tranziția în România. Abordări econometrice*, Editura Economică, București, 2002
- Niță Dobrotă *Economia politică*, Editura Economică, București, 1997
- Chris Edwards, Veronique de Ruy, John Galbraith *International Tax Competition. A 21<sup>st</sup>-Century Restraint on Government*, Policy Analysis no. 431, Cato Institute, 2002
- John Galbraith *Știința economică și interesul public*, Editura politică, București, 1982
- James Gwartney, Richard Stroup *Economie și prosperitate*, Institutul Român pentru Studii Umanistice „Libertatea”, București, 1995
- James Gwartney, Richard Wagner *Public Choice and Constitutional Economics*, JAI Press Inc., Londra, 1988
- James Gwartney, Randall Holcombe, Robert Lawson *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, Cato Journal, Vol. 18, No. 2, 1998.

- Paul Heyne *Modelul economic de gândire*, Editura Didactică și pedagogică, București, 1991
- Hans-Hermann Hoppe *The Political Economy of Monarchy and Democracy, and the Idea of a Natural Order*, Journal of Libertarian Studies 11:2, p. 94-121, 1995
- Aurel Iancu *Politică și Economie*, Editura Expert, București, 2000
- Paul Johnson *O istorie a lumii moderne: 1920 – 2000*, Ed. Humanitas, București, 2003
- Deepak Lal *The Poverty of „Development Economics”*, 3<sup>rd</sup> edition, Institute of Economic Affairs, London, 2002
- Cosmin Marinescu (coord.) *Economia de piață. Fundamentele instituționale ale prosperității*, Editura ASE, București, 2007
- Cosmin Marinescu *Instituții și prosperitate. De la etică la eficiență*, Editura Economică, București, 2004
- Cosmin Marinescu *Economie Instituțională*, Editura ASE, București, 2004
- Cosmin Marinescu *Educația: perspectivă economică*, Ed. Economică, București, 2001
- Ludwig von Mises *Bureaucracy*, Center for Futures Education, New York, 1983
- Ludwig von Mises, *Human Action*, Henry Regnery, 3<sup>rd</sup> ed., Chicago, 1966
- William Niskanen *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971
- Magdalena Platis *Economia sectorului public*, Universitatea București, 2003
- Murray Rothbard *L'étique de la liberté*, Les Belles Lettres, Paris, 1991
- Paul Samuelson *Pure theory of public expenditure and taxation*, Public Economics, Macmillan, London, 1971
- Adam Smith *Avuția națiunilor*, Editura Universitas, Chișinău, 1992
- Vito Tanzi, Ludger Schuknecht *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, 2000.
- Vito Tanzi, Ludger Schuknecht *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, IMF, Washington, D.C., 1995.
- Martin Wolf *Will Technology and Global Capital Markets Change the Scope of Government*, Cato Journal 21:1, 2001