

Economia publică versus economia de stat. Abordări și probleme actuale

Ani Matei

Profesor universitar doctor
Academia de Studii Economice București

Abstract. *The present paper proposes a review of the current object and problems facing the public economy. For the past decade and a half, public economy has clearly come back in the attention of the research interests of specialists from the Central and Eastern European countries. Among these, the scientific research encompassed by the public economy area interrelates with the international trends.*

At a closer look, public economy appears to be a science, particularly interdisciplinary, with sociological, political, econometrical or systemic approaches possible to prevail.

To continue, the author makes reference to four pillars of the public economy: optimum, welfare, social choice and economic justice that allow different approaches to develop.

A science branch, equally theoretical and practical, public economy will stress its connections with the economic and mathematic modeling, systemic analysis or sociological and political research. Still, several problems in public economy remain open. These concentrate on the public interest, intervention and decision. Conceptualization, understanding and description of the mechanisms that allow the operationalization may form the basis for further developments on both theoretical and practical level.

A clear distinction in order to justify the title of this article needs to be made. Public economy is not to be confused with planning economy. The state remains but one of the producers and delivery agents of public goods and services.

Key words: public economics, public interest, public intervention, public decisions.

1. Economia publică – considerații generale

Economia publică s-a născut într-un context de libertate individuală, în secolul al XVII-lea, asociind liberalismul și individualismul într-o morală utilitaristă și o filosofie hedonistă.

După Jarret și Mahieu (1998), „acest mod de gândire reprezenta, până în secolul al XVII-lea, o evoluție radicală față de conservatorismul monarhic și religios”¹.

În accepțiunea generală, *economia publică este o ramură a științei economice care are ca obiect analiza economică a deciziilor publice.*

Fiind, multă vreme, confundată cu economia de stat, optica referitoare la economia publică s-a manifestat plener începând cu anul 1970, cu teoremele lui Becher, Barro, Buchanan, având drept trăsătură caracteristică altruismul, adică preocuparea pentru bunăstarea celorlalți. Prin aceasta, economia publică și-a descoperit dimensiunea etică, cu referire specială la etica responsabilității.

Originile acestei gândiri coboară până la „Teoria sentimentelor morale” a lui Adam Smith (1759) și la considerațiile sale asupra forțelor motivaționale ale societății care determină baza acțiunilor economice.

Economia publică nu se poate reduce doar la analizele economice ale altruismului.

Într-o viziune integratoare, obiectul economiei publice conține problematica specifică a *optimului, bunăstării, alegerii sociale sau justiției economice*, precum și concepte economice privind domeniul social.

Privită astfel, obiectul economiei publice îl va constitui studierea acestei problematice specifice, în contextul interacțiunii mai multor indivizi, ceea ce ne conduce la concluzia că, în esență, economia publică poate fi considerată o *teorie economică a interacțiunii sociale.*

Trebuie avute, de asemenea, în vedere dimensiunile, *descriptivă și analitică*, de abordare a economiei publice. Dintre acestea, dimensiunea analitică conduce la înțelegerea impactului acțiunilor guvernamentale asupra economiei generale a spațiului național și internațional.

Economia publică este, deopotrivă, *normativă și pozitivistă*. În acest sens, pot fi citate teoriile pozitivistice referitoare la ceea ce există și cele normative legate de ceea ce ar putea exista. În analiza aspectelor normative, fundamentul este oferit de judecățile valorii minime, potrivit cărora fiecare individ este privit în raport cu propria bunăstare și fiecare politică guvernamentală este alcătuită astfel încât să asigure prezervarea stării de bunăstare personală, fără a aduce atingere bunăstării celorlalți actori naționali.

Integrarea omului în gândirea economică a condus la o teorie economică centrată, în special, pe raporturile dintre individ și bunurile sale.

Literatura de specialitate relevă interesul economiștilor de a utiliza, în cercetarea economiei publice, câteva principii pe care le regăsim la baza oricăror analize (inclusiv în economia publică).

În acest context, trei dintre principii merită să fie menționate:

1. există o ofertă și o cerere de bunuri și servicii publice care trebuie să fie puse în corelație într-un anumit mod: sarcina economiștilor este de a-l ajuta pe observator pentru determinarea caracteristicilor ofertei și ale cererii cu scopul de a înțelege cum interferează oferta cu cererea și cum acestea ajung la un nivel de echilibru sau de dezechilibru;

2. pentru orice intervenție publică putem aprecia beneficiile și costurile, dar și *beneficiile și costurile mascate* (care sunt costuri de oportunitate²), rolul economiștilor fiind acela de a actualiza costurile de oportunitate;

3. economiștii își pun întrebări privind *comportamentele agenților privați*, supunându-le la cercetări și acțiuni practice autovalorizante. Introducerea elementelor de tipul *raționalitate limitată*³ și *managementul timpului*, alegerea mijloacelor care permit *producerea* satisfacției sau utilității (acțiuni egoiste sau altruiste, acțiuni individuale sau de grup) îmbunătățește analiza fără a face apel la fundamentele sale. Economiștii au încercat, din ce în ce mai mult, să studieze comportamentele *economice* ale tuturor actorilor: politicieni, consultanți etc. și să le insereze în modelul explicativ al alegerilor publice.

Aceste principii, integrate în exigențele cercetării economice, conduc la formularea a patru teme de bază a căror explicitare va conduce la înțelegerea conținutului economiei publice:

- *sfera activităților publice și rolul statului în dezvoltarea economică;*
- *analiza principalelor moduri de intervenție a statului:* producția directă de bunuri și servicii publice, politici publice, reglementări, subvenții și transferuri financiare;
- *procesul de decizie teoretică și concretă privind cererea și oferta de bunuri publice;*
- *evoluția economiei publice* (noi dimensiuni temporale și spațiale).

2. Economia publică – o abordare sistemică

Abordarea sistemică⁴ a proceselor și fenomenelor din economie are deja tradiție în literatura economică, în preocupările, mai vechi sau mai noi, ale cercetătorilor și specialiștilor în teoria și practica economică.

În acest context, economia națională are atributele unui sistem cibernetic, deci are capacitatea de a se autoregla, adică „de a reacționa la acțiunea factorilor perturbatori interni sau externi și de a-și păstra autocontrolul pe diferite perioade de timp”⁵.

La o analiză atentă, constatăm că economia publică ne apare într-o triplă ipostază:

- pe de o parte, economia publică cuprinde mulțimea tuturor faptelor, fenomenelor și proceselor de natură economică ce au ca rezultat bunurile și serviciile publice;
- pe de altă parte, economia publică cuprinde administrațiile și întreprinderile publice, dar și întreprinderi de drept privat care produc bunuri sau servicii cu caracter colectiv. La acestea se mai adaugă și organizațiile private, fără scop lucrativ, care produc, pe o bază voluntară, servicii ce răspund unor nevoi colective ale unor categorii de populație⁶;
- în al treilea rând, economia publică este o știință având ca obiect analiza economică a deciziilor publice. Complexitatea problematicii supuse deciziilor publice comportă abordări interdisciplinare utilizând metodologiile specifice științelor sociale. Astfel, economia publică ne apare ca „o teorie economică a interacțiunii sociale”⁷.

Ca model sistemic, cele trei interpretări se suprapun, analiza sistemică evidențiind caracteristicile esențiale ale sistemului economiei publice, ca subsistem al economiei naționale.

Studiul economiei publice are drept scop evidențierea modalităților prin care teoria microeconomică poate fi extinsă și adaptată de analiza economică a intervențiilor publice, fie ele de nivel guvernamental (*lato sensu*) sau al autorităților publice locale (*stricto sensu*).

Pentru facilitatea demersului științific ne vom referi, mai întâi, la principalele categorii de activități economice ce fac obiectul acțiunilor publice:

- *Reglementarea:* autoritățile centrale reglementează și adoptă acte normative referitoare, printre altele, la obținerea și garantarea dreptului de proprietate;
- *Fixarea prețurilor* se realizează direct, prin intermediul taxelor, al impozitelor sau subvențiilor;
- *Producerea de bunuri și servicii publice*, de la lege și ordine până la educație și apărare.

Aceste trei categorii de acțiuni au cel puțin două consecințe extrem de importante: modificarea veniturilor și a subvențiilor publice. Această constatare este relevantă de structura veniturilor, respectiv a cheltuielilor publice:

Venituri publice = impozite și taxe + venituri din capital + venituri provenite din bunurile aflate în domeniul privat al statului + împrumuturi;

Cheltuieli publice = transferuri + cheltuieli realizate pentru susținerea politicilor publice + dobânzi + cheltuieli de capital.

3. Paradigme și probleme deschise

Abordarea economiei publice nu poate face abstracție de actualitatea și persistența câtorva întrebări esențiale. Prima dintre aceste întrebări se referă la existența optimului economic, în general, și cel al sectorului public, în special. Întrucât problema este în dispută în sfere înalte ale cercetărilor economice, ne ferim să dăm un răspuns tranșant. Preocuparea, în elucidarea acestei problematice, nu poate fi ignorată atâta vreme cât, de decenii sau chiar de secole, economiști și analiști economici au avut ca obiectiv definirea, cercetarea și stabilirea criteriilor obținerii unor *situații (stări) optimale* la nivel macro sau microeconomic.

Exprimat sub forma unui echilibru sau ca maximizare a beneficiilor sau minimizare a costurilor etc., optimul a beneficiat de atenția adecvată în definirea comportamentului producătorului sau consumatorului, la nivel microeconomic sau, în general, la nivel macroeconomic, la fundamentarea bunăstării sociale și apropierea de satisfacerea interesului general sau public. Perspectiva redefinirii sferei și conținutului sectorului public și ale economiei publice pentru multe țări europene, printre care și România, redefinire ce urmează transformările sociale și politice ce au caracterizat traversarea frontierei dintre milenii, include, în sistemul categorial al economiei publice, optimul economic obținut în condițiile interferenței sistemice a producției și alocării bunurilor și serviciilor publice și private. Marea varietate a acțiunilor publice specifice economiei publice, profunzimea socială a acestora, precum și puternica lor determinare politică au avut drept consecință construcția și afirmarea unui sistem al economiei publice ai cărui piloni importanți îi constituie: *optimul, bunăstarea, alegerea justiției sociale*. Existența acestor piloni, precum și necesitatea revalorizării, din perspectiva prezentului studiu, a unor rezultate fundamentale ale economiei clasice vor sta la baza susținerii demersului nostru.

A doua întrebare este, de fapt, o continuare a celei dintâi și se referă la unicitatea optimului economic, în condițiile în care acesta există, precum și la metodele de operaționalizare în teoria și practica economiei publice.

După cum se știe, intervenția publică apare, de obicei, în condițiile unui eșec al pieței pentru a reinstaura eficiența alocărilor în raport cu criteriile și valorile ce decurg din interesul public. Dimensiunile exacte ale acestei intervenții pot avea ca fundament tocmai optimul economic a cărui determinare exactă ar fi extrem de benefică.

Merită analizate, din această perspectivă, raporturile dintre *intervenția publică, optimul economic și interesul public*.

a) *Optim și interes public*

Dezbateri recente⁸ relevă faptul că interesul public constituie nucleul dur al economiei publice, o noțiune fundamentală a administrației publice democratice reprezentative, apărută ca reacție la curentul raționalismului economic. Operaționalizat, interesul public devine binele

societății ca întreg, ceea ce conduce la o abordare sistemică, în care interesul public apare ca rezultat al emergenței sistemice a intereselor private și/sau sectoriale. Trebuie menționat și faptul că există o relație causală între interesul public și procesul politic, motiv pentru care interdependența subsistemelor social-economice și politice se manifestă. Mai mult chiar, interesul public poate fi considerat drept rezultatul conflictului forțelor diverselor grupuri de interese prezente, la un moment dat, la nivel decizional. În acest context, admitând că interesul public exprimă nevoile cetățenilor în ansamblul lor, putem defini ca *sistem economic optim*⁹ pe „*acela care furnizează maximum din ceea ce au nevoie oamenii*”. Poate fi, prin urmare, introdus *optimul social* ca o combinație între o alocare a resurselor societății, o structură a producției și o distribuție a venitului care, pe baza unui set declarat de obiective, este considerată *cea mai bună*¹⁰. Conceptul de optim social este utilizat, cel mai adesea, în economia bunăstării, unde ne putem confrunta cu o alegere între mai multe situații alternative, care corespund, cu toate, *optimului Pareto*. Aceste ultime constatări au determinat unii autori să vorbească de „imposibila definire a unui optim social”¹¹. Acceptând o anumită relativizare a termenului, trebuie să remarcăm faptul că, cel puțin teoretic, apariția unei *funcții a bunăstării sociale* rezolvă, pentru moment, problema existenței optimului social care va coincide cu un punct de tangență a curbilor utilității corespunzătoare punctelor Pareto-optimale și a curbei bunăstării sociale și care asigură cea mai înaltă bunăstare.

Acest rezultat pe care îl datorăm lui Bergson (1938) și Samuelson (1947) are la bază *o funcție de utilitate colectivă* sau o funcție a bunăstării sociale al cărei conținut va fi precizat ulterior, în anumite condiții, de Harsanyi (1955). Conform teoriei formulate de acesta, funcția bunăstării sociale apare ca o medie ponderată a satisfacțiilor individuale. Acest rezultat, susținut de altfel și de Bergson și Samuelson, va conduce la noi controverse asupra cărora nu vom mai insista.

Reținem totuși concluzia că poate fi exprimat în termeni calitativi sau cantitativi un optim al economiei publice care să răspundă interesului public și care să aibă în vedere: natura bunurilor și serviciilor, alegerea publică, optimul utilizatorilor de bunuri și servicii publice, precum și optimul furnizorilor de bunuri și servicii publice.

Totodată, optimul economiei publice va reprezenta o sinteză între optimul economic la nivelurile microeconomic și macroeconomic putând prevala abordările strict economice (de piață) sau cele strict administrative, raportate la puterea politică. Economia publică fiind o știință a interacțiunii sociale, va opta pentru o abordare mixtă a problematicei optimului economic public.

b) *Intervenția publică și decizia publică*

Deciziile din sectorul public au diverse forme de manifestare, mergând de la decizia administrativă până, în unele cazuri, la decizia specifică managementului economic privat.

Operaționalizarea optimului economic al economiei publice este rezultatul unei decizii publice. Prin urmare optimizarea deciziei publice impune, ca o condiție necesară, determinarea optimului economic de care discutăm. Restabilirea optimalității Pareto se realizează prin intervenții publice, mai precis prin redistribuirea utilității. Adepți ai

teoriei lui Pareto, nu putem vorbi de optim sau interes public atunci când, printr-o decizie publică, se ajunge la situația în care este redusă utilitatea cuiva. Ca atare, unele decizii publice, care nu sunt optime în sensul lui Pareto, au drept efect creșterea exagerată a bunăstării unei părți din populație și scăderea, nu foarte accentuată, a bunăstării unei alte părți din populație.

„Aceste decizii creează, în final, un important supliment de utilitate”¹².

În aceste condiții este relativ ușor de cerut principalilor beneficiari ai acestor măsuri să renunțe la o parte din câștigurile lor pentru a-i *compensa* pe cei dezavantajați. Astfel, decizia publică redevine Pareto-optimală. Rareori, deciziile publice sunt *a priori*, strict optime. Pentru fiecare decizie publică, luată în parte, există, aproape întotdeauna câștigători și perdanti. Agregarea mai multor decizii publice poate duce, echilibrând câștigurile și pierderile tuturor, la o restabilire a caracterului de interes public al politicilor publice.

Analizii economici relevă un principiu de bază al acestei agregări referitor la necesitatea unui ansamblu de măsuri, pe termen lung, privind agregarea. Măsurile ce constituie acest ansamblu trebuie să urmărească interesul public astfel încât să evite ca, în mod sistematic, un individ sau un grup de indivizi să fie victima politicii publice.

În concluzie, noțiunile de intervenție publică, optim social și interes public sunt strâns legate, fiecare fiind indisolubilabile compensării utilizate ca mijloc de restabilire a optimalității.

Putem vorbi chiar de un *principiu al compensării* care ne permite să apreciem caracterul de interes public nu doar al unui ansamblu de decizii publice, ci chiar și al unei simple decizii publice. Criteriul determinant pentru a analiza o anume intervenție publică rezidă în capacitatea acestuia de a suscita un supliment important de bunăstare pentru ca procesul de compensare să fie facil.

Optimalitatea paretiană a unei intervenții publice este, deci, pasibilă de o interpretare strictă și o interpretare mai largă. Intervenția este *strict optimală* dacă ea duce la o creștere a bunăstării tuturor fără a prejudicia pe nimeni. Putem afirma, în acest caz, că este de interes public.

Pe de altă parte, o măsură care aduce un surplus de utilitate, fără a afecta pe ceilalți, altfel spus, este o intervenție publică *utilă*, este *optimală în sens larg*, cu condiția să se încadreze într-un context politic în care măsurile publice nu sunt, în mod sistematic, luate în detrimentul unei părți a populației.

În concluzie, dacă asimilăm interesul public și optimalitatea paretiană, interesul public poate fi definit ca o sumă pozitivă a intereselor particulare. Această definiție nu lasă loc realocărilor de utilitate interindividuală. Or, obiectivul general al economiei publice este acela de a formula și descrie criteriile și pârghiile pentru determinarea și asigurarea optimumului economic, dar și să ajusteze distribuția bunăstării ce rezultă din acțiunea pieței.

c) *Abordarea economică a justiției sociale*

Pentru a analiza consecințele deciziilor publice în domeniul justiției sociale, economia publică face referire,

în mod curent, la trei viziuni asupra justiției sociale: *utilitaristă, contractuală și egalitaristă*.

În primul caz, justiția socială constă în a asigura un nivel de bunăstare cât mai ridicat pentru un număr cât mai mare de indivizi, adică a maximiza suma utilităților individuale într-o societate.

Viziunea contractuală pleacă de la ideea conform căreia, acceptând să trăiască într-o societate, fiecare aderă la un *contract social* implicit. Pentru a stabili criteriul de justiție socială care există la baza acestui contract, fiecare trebuie să facă abstracție de locul său și de interesele sale în societate, de punctele sale tari și de punctele sale slabe. În acest caz, justiția socială implică maximizarea utilității celor mai favorizați.

Această abordare nu se suprapune peste cea egalitaristă. Pentru contractualiști, redistribuirea publică trebuie să se oprească, deoarece pierderea de utilitate este importantă, toți fiind obligați să suporte acest fapt, inclusiv cei săraci.

Pentru egalitariști, redistribuirea trebuie să continue chiar dacă ea se traduce și printr-o sărăcire a celor săraci.

Viziunile egalitariste, contractualiste și utilitariste nu acoperă întregul evantai al viziunilor referitoare la justiție socială, ea însăși contestată uneori.

Diversitatea opiniilor privind justiția socială, raportul între echitate sau eficacitate, între egalizarea utilității individuale și maximizarea sumei acestor utilități fac, în mod evident, dificilă determinarea, de către puterea publică, a nivelului optim al redistribuirii, punând noi probleme privind formularea și determinarea optimum-ului economic al sectorului public.

La aceste probleme enumerate succint, se adaugă și problematica specifică bunurilor și serviciilor publice sau cea a alegerii colective peste care se suprapun fenomene sociale și economice cu caracter global.

4. Concluzii

Expunerea succintă a câtorva probleme, chiar controversate ce fac obiectul economiei publice nu poate conduce decât la o remarcă simplă, dar profundă: se conturează tot mai clar o disciplină teoretică și practică nouă, economia publică.

La această remarcă mai pot fi adăugate și alte câteva considerații.

Economia publică cunoaște o dezvoltare evidentă în țările dezvoltate ale lumii beneficiind de abordări din perspective diferite, sociologice, strict economice etc.

Pentru țările din Europa Centrală și de Est în ultimele două decenii s-a manifestat o anumită reticență în abordarea acestora ca discipline științifice de sine stătătoare. Reticența de care vorbeam își are originea în evoluția raporturilor dintre stat și economie în deceniile anterioare, care transformaseră statul în unicul producător și furnizor de bunuri și servicii publice. Transformările din ultimul deceniu și jumătate din societatea românească repun în actualitate problematica specifică economiei publice. Apanajul statului referitor la producerea și furnizarea bunurilor și serviciilor publice dispare prin urmare; noi mecanisme economice intervin în economia publică, fapt ce o repune în actualitate.

Note bibliografice

1. Jarret, M.F., Mahieu F.R., (1998), *Économie publique*, Ellipses, Paris, p. 4.
2. Costul de oportunitate, unul dintre conceptele fundamentale ale științei economice, reprezintă pentru o acțiune publică valoarea unei acțiuni publice alternative la care se renunță. În economia publică, unde resursele sunt limitate, costul de oportunitate este întotdeauna pozitiv.
3. Economiiștii au folosit această noțiune pentru a explica existența regulilor, obiceiurilor și a unor instituții sociale prezente pe mai multe piețe, pentru a analiza rolul acestora. În esență conceptul de raționalitate limitată, elaborat de H.A. Simon, susține că, deși oamenii se comportă rațional, prin faptul că reducerea preferințelor lor este completă, consistentă și pozitivă, capacitatea lor de obținere și procesare a informațiilor este limitată de posibilitățile de corelare ale minții umane. Ca urmare, pe măsură ce serviciile devin mai complicate, oamenii adoptă strategii de simplificare, iar recursul lor la regulile de decizie și la euristica devine mai comun.
4. Matei, A., (2004), *Economia publică. Analiza economică a deciziilor publice*, Editura Economică, p. 16.
5. Păun, M., (1997), *Analiza sistemelor economice*, Editura All educational S.A., București, p. 5.
6. Profiroiu, Alina (2001), *Economia sectorului public*, Editura Economică, București, p. 14.
7. Jarret, M.F., Mahieu, F.R., (1998), *op. cit.*, 4.
8. Hess M., Adams D., (1999), *National Competition Policy and (the) Public Interest*, *National Center for Development (NCDS)*, Briefing Paper, No. 3, aprilie, pp. 1-12.
9. Galbraith, J.K., (1982), *Știința economică și interesul public*, Editura Politică, București, p. 11.
10. *Dictionar MacMILLAN de Economie Modernă*, (1999), Editura Codecs, București, p. 284.
11. Genereux, J., (2000), *Economie politică. Microeconomie*, Editura All Beck, București, p. 197.
12. Marchand, Ch., (1999), *Économie des interventions de l'Etat*, P.U.F., Paris, p. 29.