

Perspectiva economică asupra birocrăției și creșterii guvernământului

Mihai UNGUREANU

Școala Națională de Studii Politice și Administrative
mihai.ungureanu@snsps.ro

Diana IANCU

Școala Națională de Studii Politice și Administrative
dciancu@snsps.ro

Rezumat. *În acest articol prezentăm și analizăm problema creșterii guvernământului și a relației acesteia cu dimensiunea aparatului birocratic. Structura articolului este următoarea: în primul rând, prezentăm o serie de date factuale care confirmă fenomenul pentru lumea occidentală. În al doilea rând, enunțăm și analizăm teoriile privind cauzele creșterii și mărimii guvernământului. Folosim în acest sens taxonomia lui Halcombe (2005) și discutăm pe scurt, pentru început, teoriile de tip alegere rațională și cele ale dependenței de cale. Continuăm prin a oferi o atenție specială teoriilor maximizării bugetului. Această clasă de teorii explică creșterea și mărimea guvernământului prin intermediul unor factori interni statului, birocrăția (cazul modelelor lui Niskanen) și birocrăția și politicienii (cazul modelului Leviathanului). Încheiem prezentând curba Armey și ipoteza subdezvoltării statului în cazul administrației publice din România.*

Cuvinte-cheie: mărimea guvernământului; teoria alegerii publice; birocrăție; maximizarea bugetului; statul ca Leviathan.

Coduri JEL: F43, H41.

Cod REL: 8E.

1. Teoria alegerii publice și mărirea guvernământului

În (2008) Tollison nota că teoria alegerii publice „a apărut din paradigma maximizării specifică microeconomiei moderne și a rămas în această abordare până în prezent” (Tollison în Rowley, Schneider, 2008, p. 192). Această definiție subliniază faptul că teoria alegerii publice este o ramură a economiei neoclasice, importând de la aceasta elementele metodologice centrale. Aceasta înseamnă că, pentru a fi parte a teoriei alegerii publice, un model sau o teorie trebuie să fie individualist metodologic, să folosească asumția raționalității formale a maximizării utilității împreună cu o operaționalizare compatibilă (de obicei raționalitatea instrumentală) și să folosească limbajul formal și stilul deductiv al argumentației. Peste toate acestea se adaugă obiectul de studiu: instituțiile și comportamentele politice. Teoria alegerii publice este așadar „analiza economică a instituțiilor politice” (Mueller, 2003, p. 501).

1.1. Date despre creșterea guvernământului în lumea occidentală

Construită pe aceste fundamente, o temă care a primit o largă atenție în cadrul acestei abordări este cea a mărimii guvernământului (dimensiunea acestuia în raport cu aceea a sectorului neguvernamental) și a creșterii acestuia (procesul prin care guvernământul înglobează o din ce în ce mai mare parte a resurselor care se produc într-un stat). Punctul de plecare al literaturii în această privință este observația că dimensiunea și rolul guvernământului în lumea occidentală se află în creștere. Această tendință este subliniată în tabelul 1.

Tabelul 1

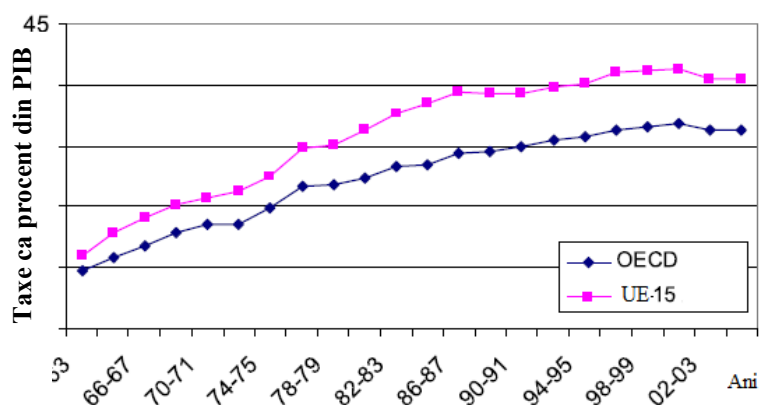
Creșterea cheltuielilor generale guvernamentale 1870-1996 (% din PIB)

Guvernământ - general	≈ 1870	În jurul primului Război Mondial		În jurul celui de-al doilea Război Mondial				
		1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Australia	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Austria	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Canada	-	-	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Elveția	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Franța	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Germania	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Irlanda	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Italia	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7
Japonia	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9
Norvegia	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Noua Zeelandă	-	-	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Regatul Unit	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
SUA	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
Suedia	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2

		În jurul primului Război Mondial		În jurul celui de-al doilea Război Mondial				
Media	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0
Central până în 1937 General după 1937								
Belgia	-	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9
Olanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3
Spania	-	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7
Media	9,1	11,3	14,6	18,0	27,6	48,6	50,1	48,6
Media totală	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,8	45,6

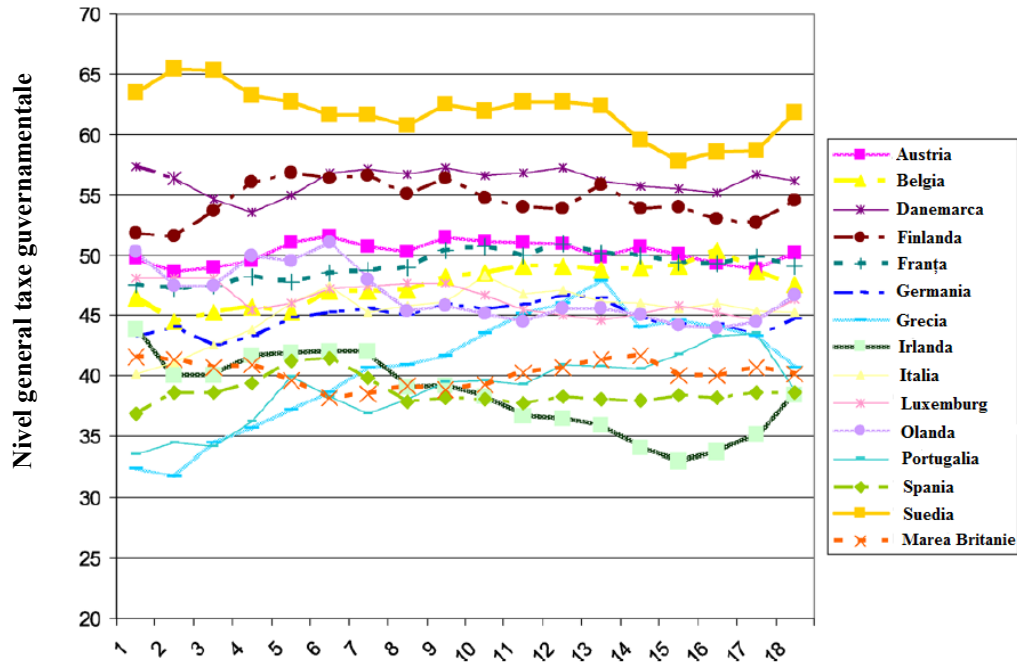
Sursă: Tanzi și Schuknecht (2000, p.7).

Așa cum remarca Mueller (2003, p. 503), accelerarea creșterii guvernământului se poate observa, în statele indicate de tabelul 1, mai ales începând cu deceniul șapte al secolului trecut. Astfel, dacă în 1937 media creșterii era de 22,8%, în 1960 aceasta era de 27,9 pentru ca în 1980 să se (aproape) dubleze în raport cu mărimea sa din 1937. Interesante sunt și valorile pe diferite state: de pildă, nivelul de 64,2% înregistrat în Suedia în 1996 și cel de 55,0% înregistrat în Franța în același an. De asemenea, este interesant de observat că în urma saltului dintre anii '60 și '80, după 1980 creșterea se temperează, dar nu se oprește (43,1% media totală în 1980 și 44,8% în 1990). În 2010 Witte și Moesen întăresc aceste concluzii pentru perioada 1962-2003, oferind datele din graficele 1 și 2 pe care le redăm mai jos.



Sursă: Witte, Moesen, 2010, p. 40.

Figura 1. Nivelul taxelor în perioada 1962-2003



Sursă: Witte, Moesen, 2010, p. 40.

Figura 2. Nivelul taxelor pentru unele țări OECD

Cele două grafice de mai sus confirmă atât ipoteza mărimii guvernământului, cât și pe cea a creșterii acestuia folosind, de această dată, nivelul general al taxelor din PIB și un eșantion ușor diferit de țări. Acestea sunt, așadar, datele factuale: în lumea occidentală guvernământul a crescut și a ajuns la o dimensiune semnificativă. Cauzele acestui fenomen indisputabil au fost cuprinse în numeroase teorii din care vom discuta, o parte, în cele ce urmează.

1.2. Teorii despre mărimea și creșterea guvernământului

În 2003 Mueller argumenta că teoriile privind mărimea guvernământului pot fi împărțite în două categorii. Prima este cea în care sursa creșterii este reprezentată de către cetățeni (presiunea se exercită de jos în sus). În această categorie pot fi incluse: teoriile despre guvernământ ca responsabil pentru producția de bunuri publice și pentru eliminarea externalităților, teoriile despre guvernământ ca mecanism de redistribuție a resurselor și teoriile care identifică sursa creșterii în activitatea grupurilor de presiune. Cea de-a doua categorie este

cea în care statul și organizațiile sale sunt considerate sursa creșterii (presiunea în direcția creșterii se exercită de sus în jos). Se pot încadra aici teoriile în care politicienii și birocrății au un anumit grad de putere discreționară pentru a-și impune interesele împotriva celor ale cetățenilor. (Mueller, 2003, p. 530). În 2005 Halcombe propunea un cadru diferit în care trebuie purtată discuția despre sursele creșterii și mărimii guvernământului. În primul rând, potrivit acestuia, explicațiile din cadrul teoriei alegerii publice diferă pe două dimensiuni: prima se concentrează asupra mărimii guvernământului; cea de-a doua tratează problema creșterii guvernământului. În al doilea rând, pot fi identificate cel puțin trei categorii de explicații: modele ale alegerii raționale, modele ale dependenței de cale și modele ale maximizării bugetului (Halcombe, 2005, p. 96). Pentru scopul acestui articol este mai degrabă adecvată clasificarea propusă de Halcombe. De aceea, în cele ce urmează, vom discuta pe scurt primele două dintre categoriile identificate de acesta, acordând o atenție specială celei din urmă, într-o altă secțiune a articolului.

Modele ale alegerii raționale și modele ale dependenței de cale

Prima clasă de modele, cea a alegerii raționale, identifică cetățenii ca sursă a mărimii și creșterii guvernământului. În termenii lui Halcombe, „multe explicații ale creșterii guvernământului formulate în cadrul teoriei alegerii publice descriu acest fenomen ca fiind o alegere colectivă a cetățenilor” (Halcombe, 2005, p. 96) Rezultatul fundamental care sta la baza multor dintre modelele încadrabile în această categorie este teorema votantului median, formulată de Duncan Black în 1958. Teorema are următorul enunț: „Dacă o alternativă x_{med} este o poziție mediană pentru societate, atunci numărul de voturi pentru x_{med} este mai mare sau egal cu numărul de voturi pentru oricare altă alternativă z ” (Hinich, Munger, 1997, p. 35). Mai simplu spus, o poziție mediană nu poate pierde alegerile atunci când se folosește regula majorității. Acest rezultat constituie fundamentul unor numeroase explicații ale creșterii și mărimii guvernământului. Spre exemplu, în 1980 Peltzman explica în următorul mod: „nivelarea diferențelor de venituri într-o parte mare a populației – creșterea clasei mijlocii – a reprezentat o sursă majoră a guvernământului. [...] Acest proces de nivelare [...] a creat o [...] lărgire a bazei politice pentru programele redistributive și a furnizat o sursă fertilă pentru programele de expansiune specifice” (Peltzman, 1980, p. 285). O explicație asemănătoare (dar explicit asumată ca fiind în clasa de modele ale creșterii guvernământului prin cererea votanților) este propusă de Meltzer și Richard în 1981. Autorii utilizează un model al echilibrului general în care singurele activități guvernamentale sunt cele de taxare și cele redistributive, bugetul este în echilibru, votanții au informație perfectă, iar regula de vot este cea a majorității.

Concluzia acestui model este aceea că votantul cu venitul median este decisiv. În formularea autorilor, „creșterea numărului cetățenilor cu drept de vot care a avut loc în secolele XIX și XX a determinat o creștere a numărului de votanți cu venit scăzut. Poziția votantului decisiv s-a mutat mai jos în distribuția venitului și de aceea taxele au crescut” (Meltzer, Richard, 1981, p. 924). Ca urmare a acestor presiuni redistributive, statul a început să crească. O teorie cu un domeniu mai restrâns decât cea propusă de Meltzer și Richard este cea formulată de Lott și Kenny în 1999. Autorii explică o parte a creșterii guvernământului prin extinderea demosului în sensul includerii femeilor în clasa cetățenilor cu drept de vot. Acest aspect, împreună cu preferința femeilor pentru programe distributive și prezența crescută a acestora la vot (Lott, Kenny, 1999, p. 1.165) explică o parte din creșterea (și mai ales perioada de început a acesteia) și dimensiunea guvernământului.

Cea de-a doua clasă de modele, cea a dependenței de cale, pornește de la ipoteza clichetului (ratchet hypothesis). În termenii lui Halcombe, ipoteza este aceea că, „răspunzând unei situații de criză, de felul războaielor sau depresiunilor economice, guvernământul ridică nivelul cheltuielilor. După ce criza ia sfârșit cheltuielile scad într-o oarecare măsură, dar rămân peste nivelul înregistrat înainte de începerea acesteia” (Halcombe, 2005, p.100). Aceasta este efectul de clichet al mărimii guvernământului: odată crescut, nivelul cheltuielilor se blochează la un nivel superior celui înregistrat înaintea perioadei de criză. Această ipoteza a fost formulată în 1961 de către Peacock și Wiseman. Argumentul principal pe care autorii îl propun este acela că expansiunea guvernământului a depășit în ritm creșterea economică în secolul al XX-lea, iar acest fapt a fost cauzat de episoade de criză care au justificat creșterea taxelor. Un argument similar a fost propus în 1985 de către Rasler și Thompson. Potrivit lor, principalul agent al schimbării a fost un anumit tip de criză, anume războiul global (Rasler, Thompson, 1985, p. 491). De asemenea, Higgs (1987) pune creșterea guvernământului pe seama a ceea ce el numește ipoteza crizei (Higgs, 1987, p. 17). O altă explicație pentru mărirea și creșterea guvernământului (dar și pentru creșterea economică lentă a unor state) a fost formulată de către Olson, în 1984. Pornind de la logica acțiunii colective, Olson (1965) argumentează că perioadele îndelungate de stabilitate politică și economică duc la cumularea de coaliții de redistribuire. Acestea reușesc să își creeze legături privilegiate cu guvernământul și să obțină deturnarea resurselor și cheltuielilor dinspre interesul public în interes propriu. Toate aceste teorii, notează Halcombe (2005), sugerează că nivelul actual al cheltuielilor guvernamentale sau mărimii guvernământului „nu sunt rezultatele exclusive ale unui proces care răspunde doar condițiilor prezente, ci sunt dependente de circumstanțe istorice”

(Halcombe, 2005, p.101). Din acest motiv ele pot fi clasificate ca fiind explicații ale dependenței de cale.

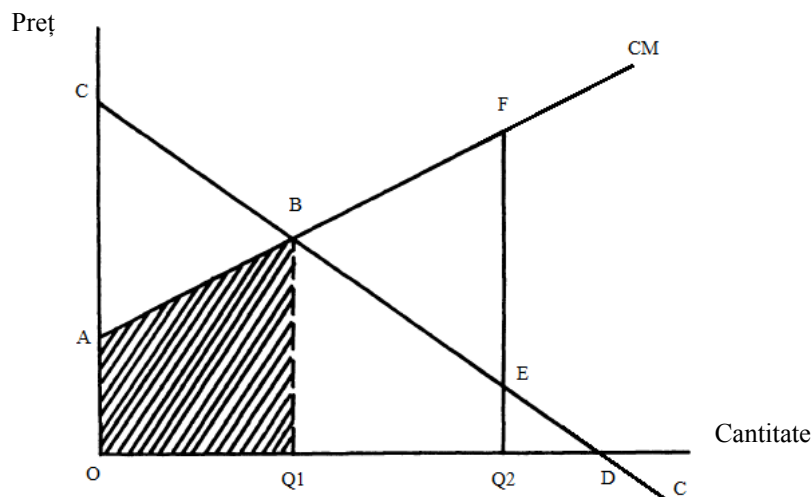
2. Maximizarea bugetului sau maximizarea venitului – birocrăție și Leviathan

Cea de-a treia clasă de teorii ale creșterii și mărimii guvernământului sunt cele ale maximizării bugetului sau venitului. În acest caz, creșterea nu mai este cauzată de o cerere a cetățenilor (votanți sau grupuri de presiune) sau de o circumstanță istorică în care statul își alocă funcții sporite (și bugete sporite), ci este cauzată de circumstanțe interne și prezente. În această secțiune a articolului vom analiza două tipuri de modele încadrabile în această clasă. Este vorba despre modelul monopolului bilateral al maximizării bugetului și despre modelul monolitic al maximizării venitului. Ambele modele au drept actori principali agenți ai statului, birocrății și politicienii.

Modelul monopolului bilateral al maximizării bugetului

În 1968 și 1971 Niskanen formulează o explicație pentru mărimea guvernământului care ulterior a devenit una dintre cele mai citate rezultate din teoria alegerii publice. Modelul pornește de la asumția comportamentală specifică economiei neoclasice, anume că actorii maximizează utilitatea. Această asumție este operaționalizată sub forma maximizării bugetului. „Birocrații maximizează bugetul total al biroului lor” (Niskanen, 1968, p. 293). Bugetul aici este pus în legătură cu alte lucruri pe care birocrății le-ar putea aprecia: salariul, alte beneficii pe care biroul le poate oferi, reputația, puterea, patronajul, ușurința de gestionare a biroului și ușurința de a face schimbări în interiorul acestuia. Toate „aceste variabile sunt o funcție monotonă a bugetului total al biroului” (Niskanen, 1968, p. 294). Asumțiile structurale ale modelului, împreună cu asumția comportamentală pentru reprezentanții organizației finanțatoare (numită de Niskanen sponsor) sunt mai clar prezentate în 1971. În primul rând, reprezentanții sponsorului sunt politicieni care maximizează realegerea lor în funcții publice (Niskanen, 1971, p. 29). În al doilea rând relația dintre birou și sponsor este descrisă ca fiind una de monopol bilateral. (Niskanen, 1971, p. 25). În această relație biroul nu are mai multe surse de finanțare (poziția de monopson a sponsorului), iar sponsorul nu dispune de mai multe organizații de la care să cumpere servicii de administrație publică (poziția de monopol a biroului). Puterea de negociere a biroului este însă mai mare decât cea a sponsorului. Asumția din care se poate implica acest lucru este cea a asimetriei informaționale. Sponsorul nu poate determina exact costurile de producție ale biroului. Pe de altă parte reprezentantul biroului cunoaște funcția

de utilitate a sponsorului. Această asimetrie în informația deținută împiedică sponsorul să exploateze în negociere poziția de monopson în care se află. De aici, biroul va obține un buget mai mare decât cel necesar și va produce la un nivel mai mare decât cel necesar. Această concluzie este ilustrată în graficul 3.



Sursă: Adaptare după Breton, Wintrobe 1975.

Figura 3. Producția biroului

În figura de mai sus, curba cererii sponsorului (C) este echivalentă cererii societății, iar curba costului marginal (CM) se intersectează în punctul B. La acest punct costul marginal al producției biroului este egal cu venitul marginal pentru societate/sponsor. În condiții de competiție perfectă producția s-ar opri așadar la cantitatea Q_1 , punct în care optimalitatea Pareto este atinsă. În modelul descris de Niskanen piața este însă una de monopol bilateral, iar sponsorul nu poate utiliza poziția sa de monopson. Acest lucru implică faptul că producția va fi extinsă până la nivelul de echilibru Q_2 , cu un buget egal cu aria $OAFQ_2$. Acesta este însă o combinație buget-cantitate mult mai mare decât cea produsă în condiții de competiție perfectă, așadar producția birocratică este inefficientă. Această pretenție este întrucâtva slăbită în capitolul 14 al lucrării din 1971. Aici Niskanen introduce în model existența comisiilor de specialitate care monitorizează activitatea și costurile birourilor. Totuși, concluzia modelului (cu sau fără asumția comisiilor de specialitate) este aceea că birocrății vor obține bugete mai mari decât cele necesare și vor supraproduce bunuri publice. Aceasta este conform lui Niskanen o sursă importantă a creșterii și dimensiunii guvernământului.

Modelul lui Niskanen a primit o atenție semnificativă în literatura de specialitate, fiind criticat și reformulat în mai multe rânduri. Spre exemplu, în 1973 Thompson critică modelul, considerându-l empiric nerezonabil (Thompson, 1973, p. 952) din mai multe motive. În primul rând, asimetria informațională nu are nimic de a face cu cine alege nivelul de producție și prețul. Importante aici sunt profitul relativ și costurile de a face promisiuni în negocieri (Thompson, 1973, p. 951). Cum aceeași organizație finanțatoare negociază simultan cu mai multe birouri, iar fiecare birou în parte negociază doar cu o organizație finanțatoare, costurile de a face promisiuni în negocieri sunt mai mari pentru organizația finanțatoare decât pentru fiecare birou în parte. În plus, în termenii lui Thompson „amenințarea unui singur birocrat, șeful biroului, cu nelivrarea de servicii publice este în esență ne semnificativă, deoarece acesta nu controlează nicio resursă vitală producției biroului și poate fi schimbat foarte simplu din funcție dacă refuză să producă aceste servicii la orice preț (deasupra celui de producție) pe care sponsorul îl fixează” (Thompson, 1973, p. 951). Thompson argumentează că modelului lui Niskanen îi este de fapt necesară asumția că birocrății sunt capabili să suprareprezinte costurile pe care biroul le are și să-i determine pe reprezentanții sponsorului să aleagă nivelul de producție pe care birocrății îl doresc. Această suprareprezentare este însă neplauzibilă.

O altă critică a modelului lui Niskanen este formulată de către Migué și Bélanger în 1974. Aceștia argumentează că managerul biroului nu va mări nivelul producției și nu va maximiza nici bugetul total. În primul rând, „dacă una dintre numeroasele posibile alte moduri de a cheltui bugetul produc satisfacție managerului, atunci acesta nu va căuta să atingă nivelul maxim de producție posibil. La un anumit punct pe linia bugetului, utilitatea generată de investirea unei unități monetare în alte alternative dezirabile va deveni mai mare decât aceea de a investi acea unitate monetară în creșterea nivelului de furnizare a bunurilor publice. Acest rezultat se datorează concavității la origine a liniei bugetului. Costul creșterii nivelului de furnizare în termenii sacrificării cheltuielilor alternative crește odată cu nivelul de furnizare” (Migué, Bélanger, 1974, p. 33). În al doilea rând, managerul nu va căuta să maximizeze bugetul total al biroului, ci mai degrabă bugetul său discreționar, adică acea parte din bugetul total asupra căreia el poate decide alocări alternative.

O altă critică notabilă la adresa modelului lui Niskanen le aparține lui Breton și Wintrobe (1975). Aceștia formulează două argumente în privința modelului lui Niskanen. În primul rând, autorii observă faptul că mărirea taxelor pentru a susține bugetul și producția crescută a birourilor va conduce la pierderea alegerilor de către partidul aflat la putere. Noul partid venit la putere se va afla însă în poziție de inferioritate față de birouri și va fi incapabil să își

țină promisiunea de a reduce taxele. De aici, va pierde și el următoarele alegeri ș.a.m.d. Acest scenariu, notează Breton și Wintrobe, „nu pare să fie susținut de faptele observabile” (Breton, Wintrobe, 1975, p.198). Principala problemă a modelului lui Niskanen este, pornind de la această observație, asumția pasivității sponsorului (incapacitatea de a folosi în negociere poziția de monopson). Următorul pas este acela de a înlocui această asumție cu una mai realistă, conform căreia „managerii birourilor sunt subiectul controlului – prin sancțiuni și recompense – de către partidul politic aflat la putere” (Breton, Wintrobe, 1975, p.199). Altfel spus, „chiar dacă biroul este în situația de monopol, birocratul individual nu se află într-o astfel de situație” (Breton, Wintrobe, 1975, p.199). Implicația este așadar similară cu aceea a lui Thompson: concluzia modelului lui Niskanen depinde mai degrabă de capacitatea managerului biroului de a ascunde sau distorsiona informația relevantă față de sponsor. Pentru a reduce acest efect, sponsorul va utiliza mecanisme de monitorizare. Utilizarea „sistematică a acestora implică faptul că preferințele sponsorilor și posibil ale cetățenilor vor fi reflectate în furnizarea de servicii publice” (Breton, Wintrobe, 1975, p. 203). Pe lângă acest argument, Breton și Wintrobe mai propun unul. Acesta vizează asumția maximizării bugetului și se referă la absența unei relații monoton pozitive între birouri. Altfel spus, salariile și alte beneficii ale birocratilor pot fi mai mari în organizații cu bugete mai mici și mai mici în organizații cu bugete mai mari. Adicional, mobilitatea personalului între organizațiile guvernamentale este mare, iar șefii birourilor își măresc adesea salariile și alte beneficii mutându-se dinspre un birou mare cu salarii mici către birouri mai mici, în care însă salariile sunt mai mari. În cuvintele autorilor, „acest lucru pare să indice că este maximizată o funcție obiectivă diferită” (Breton, Wintrobe, 1975, p. 204) de cea propusă de Niskanen. De aceea, „este de așteptat să se observe comportamente de maximizare a bugetelor doar acolo unde mobilitatea este restricționată” (Breton, Wintrobe, 1975, p. 206). Așadar, asumția maximizării bugetului are domeniul limitat la anumite contexte.

În 1975 luând în calcul criticile formulate mai ales de autorii anterior menționați, Niskanen propune un model revizuit al maximizării bugetului. Între modificări sunt menționate asumția maximizării bugetului discreționar (înglobând sugestia lui Bélanger și Migué) și asumția sponsorului activ (înglobând o parte din critica lui Thompson) care are capacitatea de a folosi instrumente de monitorizare (înglobând parțial criticile formulate de Breton și Wintrobe). Aceste asumții modifică concluzia supraproduției (în subproducție), dar nu și pe cea a suprabugetării. Niskanen susține în continuare că activitățile de monitorizare vor fi subfurnizate (Niskanen, 1975, p. 627). De aici, birocratii vor putea maximiza bugetul discreționar la un nivel peste cel al

legislatorului și votantului median. În 2001 Niskanen realizează încă o reformulare în ceea ce privește nivelul negociat al bugetului. La sugestia formulată de Romer și Rosenthal în 1978, Niskanen notează că „o asumție implicită a cadrului inițial este aceea că biroul și sponsorul negociază pe un interval al bugetului între zero și bugetul propus de birou [...]. Aceasta a fost o greșeală” (Niskanen, 2001, p. 265). Pornind de la această observație, Niskanen formulează explicit următoarea asumție: „bugetul de eșec al negocierii dintre birou și sponsor este dependent de instituțiile care formează cadrul negocierii, dar în general acesta nu este zero. La limită, nivelul de eșec este acela la care beneficiile sponsorului sunt atât de scăzute încât acesta își exercită autoritatea pentru a disciplina biroul” (Niskanen, 2001, p. 269). Concluzia principală a modelului modificat este aceea că în funcție de nivelul bugetului de eșec al negocierii, birocrății maximizatori ai bugetului discreționar vor cere un buget mai mic sau mai mare. Totuși, faptul că birourile și comisiile de specialitate au în general aceleași interese va conduce la o relativă pasivitate a sponsorului, deci la aceeași concluzie a bugetului în exces. De aici, birourile sunt o sursă importantă a mărimii guvernământului.

2.1 Modelul (monolitic) al maximizării venitului – statul ca Leviathan

Modelele maximizării bugetului prezentate mai sus asumă, în general, un oarecare grad de separare între politicieni și birouri. Cea mai accentuată formă a acestei separări este cea prezentată de Niskanen și este exprimată prin negocierea dintre un monopson și un monopol. Această asumție a separării este însă eliminată în modelele statului ca Leviathan. Această tradiție începe cu lucrările lui Brennan și Buchanan din 1977 și 1980. Modelul lui Brennan și Buchanan poate fi descris în câțiva pași. În primul rând, se face diferența dintre alegerea constituțională și alegerile care au loc post-constituțional. În al doilea rând, este importantă premisa despotului nebinevoitor și a necesității constrângerilor constituționale. În al treilea rând, se analizează problema taxării și a constrângerii constituționale a statului în capacitatea acestuia de a taxa cetățenii. În al patrulea rând, capacitatea cetățenilor de a monitoriza acțiunile guvernământului. Vom discuta aceste probleme, consecutiv, în cele ce urmează.

Modelul pornește de la o distincție între faza de alegere constituțională și cea de alegere post-constituțională. Brennan și Buchanan folosesc o analogie cu un joc și regulile sale. „Un joc este descris de către regulile sale – de către constituția sa. Aceste reguli stabilesc un cadru în care se desfășoară jocul. Ele stabilesc granițele în privința activităților legitime, descriu obiectele jocului și modul în care se determină cine câștigă. Este intuitiv destul de clar că alegerea între strategiile alternative pe parcursul jocului este categoric distinctă față de

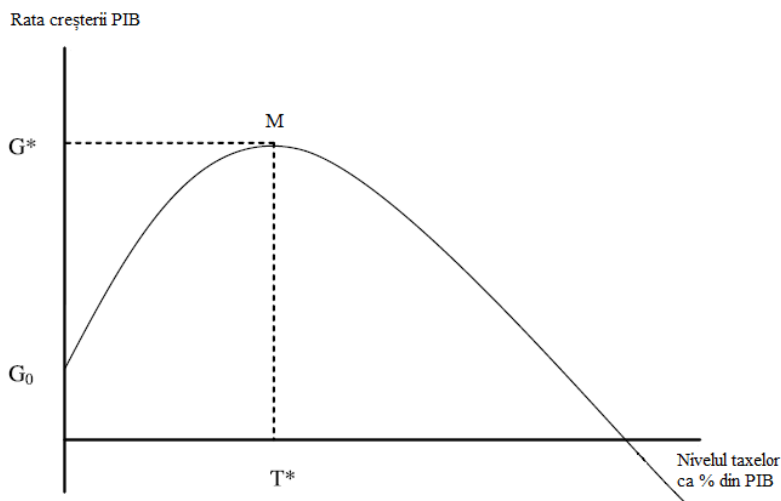
alegerea inițială a regulilor. Spre exemplu, un jucător de tenis, după ce lovește mingea poate să-și dorească ca fileul să fi fost mai jos. Totuși, înainte de începerea jocului, el a consimțit un set de reguli în care nivelul fileului era clar specificat” (Brennan, Buchanan, 1980, p. 5). Pornind de la această analogie, se argumentează că individul va avea de făcut o alegere constituțională care îi va constrânge (lui și celorlalți) alegerile post-constituționale.

În acest model de alegere constituțională „individul cunoaște structura distribuției pozițiilor în diferite runde ale jocului și sub toate regulile acestuia, rămânând ignorant în privința propriei poziții sub aceste structuri și reguli” (Brennan, Buchanan, 1980, p. 5). De asemenea, modelul pornește de la premisa fundamentală că statul nu este un despot binevoitor (Brennan, Buchanan, 1980, p. 17). În termenii autorilor, „cei care argumentează că statul sau guvernământul trebuie să fie înțeleși sub prezumpția bunăvoinței neagă legitimitatea oricărei constrângeri asupra guvernământului, inclusiv legitimitatea constrângerilor electorale. În astfel de circumstanțe nu există niciun fundament pentru existența unei constituții” (Brennan, Buchanan, 1980, p. 9). Guvernământul este definit aici ca fiind un actor monolitic format din binomul politicieni-birocrați acționând unitar ca un maximizator de venit folosind puterea de taxare. În termenii utilizați de autori, „cea mai simplă formă a modelului asumă că guvernământul maximizează venitul din orice surse de taxare care îi sunt disponibile din punct de vedere constituțional” (Brennan, Buchanan, 1980, p. 33). Această premisă este însoțită de o alta: „procesul politic, așa cum operează acesta în faza post-constituțională, nu este eficient constrâns de competiția electorală. Procesul electoral poate constrânge posibilele comportamente despotice ale guvernământului doar dacă este însoțit de constrângeri și reguli impuse la nivelul constituțional” (Brennan, Buchanan, 1980, p.18). În sfârșit, ultima premisă esențială a modelului este cea privind asimetria informațională. Binomul politicieni-birocrați se află într-o situație de superioritate informațională față de cetățeni. Aceștia din urmă sunt descriși în tradiția lui Downs (1957) ca fiind ignoranți raționali. În primul rând, informația are caracteristicile unui bun public. În al doilea rând, există costuri de achiziție a informației. Cum beneficiile informării nu sunt pe deplin apropiabile de către votantul care se informează, toți indivizii vor alege în mod rațional să rămână subinformați. De cealaltă parte, birocrății și politicienii au stimulente să producă informație. Din acestea se deduce concluzia asimetriei informaționale. „Această asimetrie oferă monolitului format din politicieni-birocrați oportunitatea de a înșela electoratul și de a exercita puterea (în anumite limite) în ce mod acesta (guvernământul) dorește” (Brennan, Buchanan, 1980, p. 25). Reluând argumentul pe scurt, guvernământul este un monolit maximizator de venit și cetățenii se află într-o situație de asimetrie informațională față de acesta.

E_m . Morala acestei reprezentări grafice este că este de așteptat ca statul să taxeze în limitele impuse constituțional. Dacă aceste limite nu există este de așteptat ca statul să extragă cât de multe resurse posibil, dată fiind ignoranța rațională a votanților. Concluzia modelului este aceea că se va observa creșterea guvernământului.

3. Birocrație și creșterea guvernământului. Discuție

În secțiunile anterioare am prezentat principalele teorii privind creșterea și mărimea guvernământului. Am prezentat, de asemenea, câteva critici la adresa uneia dintre cele mai citate teorii privind birocracia și mărimea guvernământului, cea aparținându-i lui Niskanen. Toate aceste teorii privind cauzele creșterii și dimensiunii guvernământului sunt criticabile. Spre exemplu, o slăbiciune sistematică a acestor modele este aceea că utilizează în mod sistematic asumții de uniformitate care se află în mecanismul causal al lumii model (Ungureanu, 2011, 2012), devenind în acest mod riscante pentru utilizarea lor în construirea politicilor publice. De asemenea, o altă linie de argumentare importantă este cea privind eficiența. În teoria alegerii publice (dar și în economia neoclasică din care aceasta provine) considerațiile despre eficiență sunt singurele care ghidează politicile publice. Acest aspect poate fi însă criticat pe fundamente normative deoarece foarte multe dintre lucrurile pe care le prețuim nu satisfac criteriul eficienței economice (spre exemplu cultura sau asistența medicală pe criterii egalitare). Deși valide, nu vom extinde aici aceste argumente. Vom apela însă la un al treilea, care susține că incontestabila creștere a guvernământului din secolul al XX-lea nu este o problemă în sine. Logica argumentului formulat de Armey, în 1995, pornește de la teoria economică a apariției statului. Aceasta, indiferent de versiunea ei (că este vorba de cea contractualistă a lui Buchanan (1975) sau de cea a lui Olson (1993), argumentează că existența statului generează creștere economică. Această observație, este explicit formulată de Witte și Moesen (2010) și este ilustrată în figura 5.



Sursă: Witte, Moesen, 2010, p. 40.

Figura 5. Curba Armei

„Dacă guvernământul nu are resurse (nivel de taxare zero) rata de creștere economică va corespunde punctului C_0 . Într-o lume fără domnia legii, agenții privați vor trebui să-și protejeze singuri drepturile de proprietate. Apariția guvernământului extrage un anumit nivel de venit, însă creează o rată mai mare a creșterii economice prin furnizarea de bunuri și servicii publice care cresc eficiența economică totală” (Witte, Moesen, 2010, p. 42). Pornind de la o astfel de observație, argumentul lui Armei este că putem gândi creșterea guvernământului sub forma unei curbe în formă de U. Această curbă poartă numele autorului ei și subliniază faptul că nu putem vorbi despre creșterea guvernământului ca fiind un fenomen negativ, ci trebuie să considerăm că există un punct M până la care acest fenomen este unul pozitiv. După acest punct efectul distorsiv al taxării va genera ineficiență economică.

Pornind de la argumentul lui Armei și având în vedere cazul României vom formula aici ceea ce numim „ipoteza subdezvoltării statului” (ISDS). Enunțăm această ipoteză doar pentru cazul administrației publice din România. În această formă cu domeniu limitat, ISDS spune că nivelul de creștere a administrației publice din România, în termeni de număr de angajați și buget alocat, este subdimensionat. Altfel spus, departe de a fi o povară pe umerii economiei așa cum s-a argumentat în discursurile publice din ultimii ani, aparatul birocratic este dezvoltat sub nivelul la care statul poate atinge punctul maxim de creștere economică. Nu vom oferi aici o testare a acestei ipoteze, acest demers urmând a fi realizat într-o altă lucrare.

Bibliografie

- Armey, D. (1995). *The freedom revolution*. Washington: Regnery
- Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1977). „Toward a Tax Constitution for Leviathan”, *Journal of Public Economics*, 8, pp. 255-273
- Brennan, G., Buchanan, J.M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press
- Buchanan, J.M. (1975). *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press
- Breton, A., Wintrobe, R. (1975). „The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy”, *Journal of Political Economy*, vol. 83, No. 1, pp. 195-207
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Bureaucracy*, New York: Harper & Row
- Halcombe, R.G. (2005). „Government Growth in the twenty-first Century”, *Public Choice*, 124, pp. 95-114
- Higgs, R. (1987). *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford University Press
- Higgs, R. (1991). „Eighteen problematic propositions in the analysis of the growth of government”, *Review of Austrian Economics*, 5(1), pp. 3-40
- Hinich, M.J., Munger, M.C. (1997). *Analytical Politics*, Cambridge University Press
- Holcombe, R.G. (1993). „Are there ratchets in the growth of federal government spending?”, *Public Finance Quarterly*, 21(1), pp. 33-47
- Lott, J.R., Kenny, L.W. (1999). „Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government?”, *Journal of Political Economy*, Vol.107, No.6, pp. 1163-1198
- Meltzer, A.H., Richard, S.F. (1981). „A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, 89 (5), pp. 914-927
- Migué, J.L., Bélanger, G. (1974). „Toward a General Theory of Managerial Discretion”, *Public Choice*, volume 17, number 1, pp. 27-47
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*, Cambridge University Press
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine-Atherton
- Niskanen, W.A. (1975). „Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3, *Economic Analysis of Political Behavior: Universities-National Bureau Conference Series*, Number 29, pp. 617-643
- Niskanen, W.A. (1968). „The Peculiar Economics of Bureaucracy”, *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 293-305
- Niskanen, W.A. (2001). Bureaucracy, in Shughart. W.F. II, Razzolini, L., (eds.), *The Elgar Companion to Public Choice*. Edward Elgar Publishing Limited
- Olson, M., Jr. (1982). *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press: New Haven, CT
- Olson, M., Jr. (1993). „Dictatorship, Democracy, and Development”, *The American Political Science Review*, Vol.87, No.3, pp. 567-576
- Peacock, A.T., Wiseman, J., (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, Princeton University Press
- Peltzman, S. (1980). „The growth of government”, *Journal of Law and Economics*, 23 (2), 209-287

- Peters, G.B., Savoie, D.J. (1994). „Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient”, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 5, pp. 418-425
- Rassler, K.A., Thompson, W.R. (1985). „War making and state making: Government expenditures, tax revenues, and global wars”, *American Political Science Review*, 79(2), pp. 491-507
- Romer, T., Rosenthal, H. (1978). „Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo”, *Public Choice*, 33, pp. 27-43
- Shughart, W.F. II, Razzolini, L. (2001). *The Elgar Companion to Public Choice*, Edward Elgar Publishing Limited
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge: Cambridge University Press
- Tollison, R.D. (2008). *The Perspective of Economics*, in Rowley, C.K., Schneider, F. (eds.), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*, Springer
- Ungureanu, D.M. (2011). “On Rationality in Political Science: the Problem of Unrobustness of Uniformity Behavioral Assumptions”, Workshop on „The Sciences of the Artificial vs. the Cultural and Social Sciences” (unpublished manuscript)
- Ungureanu, D.M. (2012). “Science and social responsibility: the “bureaucratic wars” from public choice theory”, *European Journal of Science and Theology*, 8 suppl. 1, pp. 235-244
- Witte, K., Moesen, W. (2010). “Sizing the government”, *Public Choice*, 145, pp. 39-55