

6.2. Prezentare succintă a principalelor abordări : de ce cresc guvernămintele ?

6.2.1. *Interesele votanților*

O primă categorie de teorii identifică drept cauză a creșterii guvernământului presiunile venite din partea cetățenilor sau a votanților în ansamblu și folosește ca premise rolul statului de furnizor al bunurilor publice și teoria votantului median⁵. Astfel, se consideră că votanții doresc o serie de bunuri publice și acceptă să susțină prin intermediul taxelor plătite furnizarea acestora de către sectorul de stat. În același timp, ca actori raționali, ei doresc să beneficieze de aceste servicii și bunuri publice cu costuri cât mai reduse pentru ei. Prin urmare, analizele din această categorie se bazează pe modele de echilibru, în care se încearcă aproximarea nivelului optim al taxării sau a mărimii optime a statului, în funcție de poziția diferitelor categorii de votanți, de opțiunea lor pentru un anumit nivel de redistribuție sau de cererea lor pentru servicii publice. De exemplu, Barzel și Deacon (1975) creează un model economic al cheltuielilor statului pentru bunurile publice în care analizează relația dintre nivelul acestora și utilitatea pentru votanți a diferitelor tipuri de bunuri. Ei argumentează că pentru bunurile publice există un nivel optim al taxării care corespunde nivelului de taxe colectate de la votantul median, dar că atât cererea, cât și prețul bunurilor publice se pot modifica atunci când bunuri similare sunt disponibile și din surse private (Barzel și Deacon : 1975, p. 12). Cei doi autori mai arată și că punctul de echilibru între cantitatea de bunuri publice oferite și costul acestora variază în funcție de modul în care diferiți votanți evaluează și au acces efectiv la aceste bunuri, dar și în raport cu veniturile de care dispun (Barzel și Deacon : 1975, p. 13). Mai exact, nivelul preferat de taxare pentru, spre exemplu, educație superioară este diferit pentru o persoană cu venituri extrem de mici și una cu venituri medii sau foarte mari. Conform teoriei, diferențele sunt substanțiale în funcție de cum sunt situate categoriile de votanți, iar raportul variabil dintre ele în cadrul unei populații stă la baza modificărilor mărimii guvernământului.

Acest tip de analiză este extinsă prin luarea în calcul a altor caracteristici ale votanților, în afară de categoria de venit în care aceștia se încadrează. Spre exemplu, Mueller (2003, p. 507) propune un model în care nivelul cheltuielilor guvernamentale poate fi aproximat pornind de la poziția votantului median și preferințele acestuia în privința cantității de muncă depusă, a nivelului taxării și a altor variabile ce privesc gusturile⁶. De asemenea, Meltzer și Richard (1981, 1983) se concentrează asupra preferințelor votanților referitoare la nivelul de redistribuție și includ ca factori preferințele privind raportul dintre efort și timp liber sau veniturile disponibile pentru consum. Totodată, ei

5. Pentru o definiție cuprinzătoare a acestui concept, recomandăm lecturarea capitolului 8.

6. Sintagma se referă la noțiunea de „variabile care vizează preferințele” (*taste variables*) folosită de Mueller în (2003). Aceasta descrie preferințele votanților ca fiind determinate nu de caracteristicile lor particulare, ci de trăsături ale contextului în care se află votanții. Exemplele includ densitatea populației sau gradul de risc social generat de o economie deschisă.

analizează și relația dintre diferite preferințe ale votanților și niveluri diferite ale cheltuielilor publice, arătând că mărimea guvernământului depinde în mod direct de diferența dintre venitul mediu și venitul „votantului decisiv” (Meltzer și Richard : 1983). Termenul denotă votantul a cărui poziție este decisivă pentru luarea deciziei sociale (Meltzer și Richard : 1983, p. 404), fie că acesta coincide sau nu cu votantul median⁷. În acest sens, cei doi arată că preferința socială privind taxarea se formează nu doar în funcție de nivelul de venit al votanților, ci depinde explicit de raportul dintre diferitele categorii de votanți în cadrul populației. Astfel, cu cât venitul votantului decisiv este mai mare sau mai mic decât cel mediu, cu atât votanții respectivi vor face presiuni pentru scăderea sau creșterea redistribuției. Implicația principală este că modificări ale structurii populației de votanți – prin includerea celor cu venituri mici sau a vârstnicilor – duc la modificarea raportului dintre venitul votantului decisiv și venitul mediu și, implicit, la modificarea preferințelor privind dimensiunea și tipul de politici redistributive aplicate (Meltzer și Richard : 1983, p. 412). Tullock argumentează că raportul dintre venitul mediu și venitul (votantului) median este constant de la al doilea război mondial încoace și este mai mic decât 1, fapt care vine în sprijinul teoriei lui Meltzer și Richard (Tullock : 1983).

O altă teorie extrem de influentă este cea a lui Peltzman, care pornește tot de la atitudinea votanților față de redistribuție, dar nu mai utilizează modelul votantului median, ci se concentrează asupra relației dintre politicieni și votanți (Mueller : 2003, p. 515). Peltzman arată că sprijinul acordat politicienilor și programelor acestora variază în funcție de distribuția veniturilor și că votanții americani au tendința de a penaliza electoral guvernatorii locali și partidele care cresc cheltuielile publice (Peltzman : 1992). O posibilă explicație oferită este că votanții provin mai degrabă din populația cu venituri medii și mari, în cazul celor relativ bogați și bine informați existând cea mai mare probabilitate să răspundă negativ la o creștere a mărimii guvernământului (Peltzman : 1992, p. 358).

Pornind de la aceste teorii, unele studii se concentrează în special asupra modului în care anumite categorii de votanți influențează mărimea statului. Husted și Kenny (1997) analizează efectul extinderii dreptului de vot după 1950 în SUA, arătând că o mai mare participare politică a celor cu venituri mici a dus la scăderea veniturilor votantului decisiv. Acest fapt a dus la scăderea veniturilor votantului median în raport cu venitul mediu agregat, ceea ce a determinat o preferință socială pentru un nivel mai mare al cheltuielilor publice, care să susțină redistribuția necesară pentru compensarea acestor inegalități. Astfel, includerea în rândul electoratului a celor cu venituri mici a determinat creșterea nivelului acceptat de redistribuție și, ca urmare, creșterea cheltuielilor sociale de la nivelul statelor americane. Rolul votanților în expansiunea statului este analizat și de Rodrik (1998), care arată că, în perioada postbelică, creșterea statului bunăstării a fost mai mare în statele cu economii deschise, unde votanții au făcut presiuni în sensul creșterii protecției sociale care să compenseze riscurile create de deschiderea economică.

7. Poziția votantului decisiv coincide cu cea a votantului median în condițiile votului universal și folosirii regulii majorității în luarea deciziei (Meltzer și Richard : 1983, p. 404).

6.2.2. *Interese ale birocrăției*

În ceea ce privește influența intereselor birocrăției asupra creșterii guvernământului, majoritatea analizelor din perspectiva alegerii publice conchid că aceasta determină, într-adevăr, o creștere a cheltuielilor publice. Această perspectivă se regăsește în prima analiză economică a birocrăției și anume cea realizată de Anthony Downs (1964, 1965). În contrast cu abordări descriptiv-normative ca cea din lucrările lui Max Weber (1922), care accentuau elementele de superioritate ale organizării birocratice în raport cu cea tradițională sau feudală, analiza lui Downs ilustrează pentru prima dată modul în care disfuncțiile sau limitele birocrăției decurg din structura și caracteristicile sale particulare (Ungureanu și Iancu : 2012, cap. 8)⁸. Concluzia importantă a lui Downs referitoare la acest aspect este că, odată creată, structura birocratică tinde să se multiplice și să se autoperpetueze, iar organizațiile birocratice sunt și ele formate din agenți maximizatori, astfel încât o organizație birocratică va fi interesată în primul rând de întărirea poziției proprii și de atragerea a cât mai multor resurse, independent de celelalte scopuri ale organizației⁹.

Teoriile care leagă birocrăția de creșterea guvernământului au în vedere în special două tipuri de cauze pentru acest fenomen. În primul caz, sunt accentuate caracteristicile specifice ale productivității și prețului serviciilor în sectorul public. Un binecunoscut astfel de model este cel al „efectului Baumol”, denumit după susținătorul teoriei care a argumentat că există o creștere constantă a sectorului public și a costurilor acestuia. O primă explicație este că productivitatea din sectorul public este mai redusă, iar Baumol (1993, p. 19) afirmă că acest lucru se datorează și naturii bunurilor și serviciilor produse, întrucât acestea sunt mai puțin perfectibile prin inovație tehnologică. Mai mult, autorul arată că în condițiile în care productivitatea în anumite sectoare este aproape constantă, orice creștere a salariilor din acele sectoare va duce la mărirea cheltuielilor publice (Baumol : 1993, p. 21). Alte explicații pun această creștere pe seama creșterii numărului de angajați și a creșterii influenței sindicatelor din sistemul public, argumentând că acestea din urmă au fost mai capabile să obțină creșteri salariale independent de criteriile de eficiență și de productivitatea serviciilor lor (vezi subcapitolul despre grupuri de interese).

În a doua categorie de modele, accentul cade pe asimetria informațională dintre birocrăție și actori ca politicienii sau votanții. Astfel, aceste abordări pot fi încadrate în modelul mai larg al relațiilor de tip principal-agent. Acesta a fost conceptualizat inițial de Stephen Ross, Michael Spence și Richard Zeckhauser (Moe : 1984, p. 756). Conform modelului, relația principal-agent se stabilește atunci când, într-o relație de tip contractual, una dintre părți (principalul) angajează o alta (agentul) care trebuie să desfășoare acțiuni care servesc unui scop al său. Modelul accentuează că principalul este singura parte direct interesată de scop, însă nu dispune în totalitate de cunoștințele sau de mijloacele necesare pentru atingerea lui, motiv pentru care intră în relație cu agentul. Acesta, în schimb, deține cunoștințele și mijloacele de realizare, însă are, la rândul său, scopuri care nu coincid cu cele ale principalului. Prin urmare, relația dintre cei doi este problematică în

8. Pentru o discuție mai extinsă a legăturii dintre creșterea și mărirea guvernământului și birocrăție, recomandăm consultarea analizei economice a birocrăției din Ungureanu și Iancu (2012).

9. Pentru mai multe detalii, recomandăm lecturarea capitolului 5.

măsura în care principalul nu dispune de mijloace de monitorizare sau de motivare care să-l determine pe agent să acționeze în primul rând pentru atingerea scopurilor sale¹⁰. De asemenea, asimetria informațională funcționează în favoarea celui din urmă, agentul fiind cel care are mai multă informație despre costurile, durata, mijloacele cele mai eficiente sau acțiunile necesare pentru îndeplinirea scopului (Moe : 1984, p. 756). Din perspectiva acestui model, birocrăția este aparatul specializat care trebuie să pună în aplicare măsurile necesare pentru atingerea obiectivelor stabilite de politicienii aleși. Birocratul fiind un agent al politicienilor, asimetria informațională îi permite acestuia să aleagă un mod de îndeplinire a obiectivelor în concordanță cu interesele proprii și să impună costurile, adesea crescute, pentru furnizarea serviciilor.

Referitor la această problematică, pot fi amintite modelele propuse de Niskanen și Tullock. Tullock a evidențiat că birocrății se comportă similar altor actori din sistemul politic, urmărind să-și maximizeze beneficiile. Însă birocratul, prin faptul că deține informații precise despre costurile și necesitățile sale de operare, își poate promova eficient agenda, în pofida controlului formal exercitat de decidenți sau de politicieni (Tullock : 1997, p. 88). Niskanen propune de asemenea o teorie ce explorează modul în care comportamentul maximizator al birocrățiilor duce, în final, la creșterea bugetului alocat organizațiilor birocratice, însă doar a diferitelor componente ale sale în funcție de influența și poziția relativă a birocrățiilor care determină creșterea (Niskanen : 1994)¹¹. Mai trebuie menționat aici și că în teorii sau rafinări ulterioare ale modelelor discutate, deși asumția de maximizare a bugetelor de către birocrăți este contestată (Dunleavy : 1985), se menține implicația că acțiunea birocrățiilor va determina creșteri ale bugetelor.

6.2.3. *Interesele grupurilor de presiune*

Alte teorii despre mărimea și creșterea guvernământului susțin că deciziile politice, inclusiv deciziile referitoare la aspecte bugetare, răspund unor interese ale unui anumit grup din cadrul populației sau al votanților, uneori chiar în defavoarea celorlalți cetățeni. Garret și Rhine (2006) definesc grupurile de presiune ca asocieri organizate de actori (cetățeni sau personalități juridice) care au aceeași preferință față de o politică publică ale cărei costuri vor fi suportate de toți plătitorii de taxe și impozite (Garrett și Rhine : 2006, p. 20). Astfel de grupuri pot fi persoane aparținând unei anumite categorii profesionale organizate în sindicate, asociații profesionale, corporații ; persoane aparținând unei anumite categorii sociale reprezentate de o organizație nonguvernamentală, de organizații sau instituții internaționale etc. Aceste grupuri pot promite sprijin electoral unui partid politic în schimbul promovării unor legi favorabile și au un număr de membri și simpatizanți suficient încât voturile lor să conteze. McCormick și Tollison (1981) construiesc un model de sistem economic al cererii și ofertei în care grupurile de interese reprezintă cererea,

10. Există multe relații uzuale care pot fi interpretate în acest cadru, de exemplu cea dintre doctor și pacient : pacientul este direct interesat de propria sănătate, însă doar doctorul are cunoștințe medicale necesare pentru menținerea ei, iar pentru acesta bunăstarea pacientului nu este singurul scop. Pentru o discuție asupra aplicării modelului principal-agent în sistemul politic românesc, vezi Bondar (2008, în Păunescu : 2008).

11. Pentru detaliile acestei teorii, recomandăm lecturarea capitolului 5.

iar totalitatea plătitorilor de taxe reprezintă oferta. Întrucât nu toți contribuabilii beneficiază de toate serviciile publice oferite de stat din bugetul public (oferta), cei care beneficiază de anumite tipuri de servicii sunt, de fapt, un grup mult mai restrâns, ei alcătuind cererea pentru bunul respectiv. Astfel, un grup de indivizi poate obține un bun public sau un privilegiu fără ca membrii să fie nevoiți să își asume în totalitate costurile, acestea fiind suportate de toți plătitorii de taxe.

În funcție de modul în care se organizează acțiunea colectivă, putem vorbi despre două categorii de grupuri: grupuri de presiune – care organizează presiunea asupra guvernământului și grupuri de interese – grupuri de indivizi uniți printr-un interes comun, dar care, la rândul lor, contribuie la furnizarea bunului colectiv (organizarea presiunii). Bineînțeles, toate grupurile de presiune sunt și grupuri de interese. Reciproca nu este însă valabilă. Această clasificare este utilă mai ales în contextul teoriei lui Mancur Olson despre creșterea guvernământului și legătura acesteia cu acțiunea grupurilor. În 1965, Mancur Olson argumenta că puterea efectivă a unui astfel de grup diferă în funcție de dimensiunile acestuia, astfel încât capacitatea de a organiza acțiunea colectivă a membrilor unui grup mare este mai mică decât în cazul unui grup mic, datorită apariției comportamentului călătorului clandestin (*free riding*, numit și comportament blatist) (Olson: 1965). În sprijinul acestei idei putem lua în considerare studiile lui Ferris și West (1996), care au identificat o creștere mai rapidă a salariilor persoanelor angajate în sectorul public în domenii reprezentate de sindicate, față de persoanele care lucrează în același domeniu, dar în sectorul privat¹². În România, astfel de exemple de acțiuni ale grupurilor de presiune pot fi considerate interzicerea concurenței asupra ofertei serviciilor medicale de urgență în avantajul strict al unicului furnizor sau situația unor companii de stat care oferă prețuri preferențiale, sub nivelul pieței, pentru unii actori economici privați. Pe de altă parte, Olson a identificat și efecte negative ale acțiunii grupurilor de presiune asupra creșterii economice. El observă că în statele în care s-au format grupuri de interese suficient de puternice încât să-și revendice frecvent interesele („coalitii de redistribuție”), creșterea economică a fost mai redusă decât în cazul statelor în care nu au existat astfel de presiuni. Becker (1983) susține că această presiune este un bun public și eficiența „grupurilor de presiune” depinde de costurile de control ale grupului împotriva călătorilor clandestini (*free-riders*).

O altă clasificare a grupurilor, utilă în contextul discuției despre creșterea și mărimea guvernământului, este cea dintre grupuri de presiune care acționează legal și grupuri de presiune care acționează într-o zonă mai puțin vizibilă, exercitând influență directă asupra unor decidenți politici în vederea unui schimb de favoruri ilegale. Fie că politicienii susțin o decizie sau o politică publică în schimbul unei promisiuni electorale (de regulă, forme de finanțare) sau al unor avantaje personale, aceste acțiuni sunt considerate ilegite și ilegale, fiind cunoscute sub denumirea generică de „corupție” sau „trafic de influență”.

Mai multe aspecte despre mijloacele prin care acționează grupurile de interese au fost detaliate în capitolul 1. O remarcă ce trebuie totuși făcută aici referitor la această problemă este că nu se poate estima ce procent din creșterea guvernământului este explicabil prin acțiunea grupurilor de interese și nici nu a fost identificată o legătură exactă

12. Studiul a fost realizat pe grupuri de profesori din sectorul public și profesori din sectorul privat american în contextul testării teoriei lui Baumol (efectului Baumol). Pentru mai multe detalii despre efectul Baumol, vezi subcapitolul 6.2.3, privind birocrăția.

între numărul acestor grupuri și nivelul de creștere a cheltuielilor guvernamentale (Mueller și Murrell : 1986, pp. 140-142). La fel ca în cadrul altor studii care încearcă să identifice o corelație între diverși indicatori micro- și macroeconomici și creșterea guvernământului, cercetări care au urmărit efectele existenței grupurilor de interese au ilustrat un impact prea puțin semnificativ al acestei singure variabile independente asupra evoluției variabilei dependente (mărimea guvernământului) (Rodrik : 2001).

6.2.4. *Interesele politicianilor*

Teoriile incluse în acest subcapitol analizează interesele politicianilor ca sursă a creșterii guvernământului, referindu-se la comportamentul maximizator al actorilor cu putere de decizie în ceea ce privește legiferarea și executarea bugetară. Având în vedere premisele teoriei alegerii publice, unele perspective specifice abordării includ în sfera instituțiilor ce reglementează comportamentul individual și ideologiile susținute și promovate îndeosebi de politicieni. Premisa este că politicienii sunt actorii decizionali care aprobă bugetul național, stabilind direcțiile prioritare în care se vor face cheltuielile publice în funcție de poziționarea lor ideologică și de capacitatea de negociere (McCarthy Poole și Rosenthal : 2009). În acest sens, studiile realizate de Kau și Rubin (1979), Peltzman (1985) și studiul extins al lui Poole și Rosenthal (1997) au argumentat că ideologia politicianilor este un factor semnificativ al creșterii guvernământului. Explicația este dată de faptul că politicienii trebuie să își respecte promisiunile electorale către votanți pentru a fi realeși, fiind nevoiți să acționeze coerent și în concordanță cu poziționarea ideologică. În acest caz, accentul cade pe coerența politicianilor cu poziția ideologică asumată și mai puțin pe preferința votanților față de anumite politici. Se consideră că în sistem electoralul este împărțit pe criterii ideologice, iar politicienii trebuie să își asigure suportul electoral promovând acele politici conforme cu ideologia electoratului propriu. Acestea includ adesea transferuri directe sau indirecte de bunuri și servicii publice către anumite categorii de votanți, fie că sunt organizați în grupuri de presiune, fie că sunt o categorie vulnerabilă identificată de politicieni. În acest sens, pot fi sesizate diferențe semnificative în creșterea costurilor sociale (educație, sănătate, asistență socială ș.a.) odată cu instituirea unui guvernământ a cărui ideologie predominantă este de stânga¹³. Totodată, opțiunile politice sau ideologice pot determina adoptarea unor principii a căror implementare este mai costisitoare decât în cazul altor opțiuni.

Alți autori, precum Brennan și Buchanan (1980), Grossman (1989, p. 68) și Lijphart (2000), au în vedere concurența dintre politicieni în dorința de a fi aleși, care duce la o competiție între promisiuni față de electorat și care va genera creșterea cheltuielilor. Competiția politică în sine este considerată elementul din cauza căruia politicienii promit o serie de beneficii sociale sau programe care cresc nivelul cheltuielilor sociale, iar acest lucru se întâmplă indiferent de ideologia oamenilor politici respectivi. Pe de altă parte, teoriile economice neoclasiche consideră că o competiție va avea efecte pozitive în ceea ce privește gestionarea fondurilor publice întrucât îi va determina pe politicieni să fie mai eficienți¹⁴.

13. După cum argumentează Cusack (1997) și Krause (2000).

14. Aspecte susținute de autori precum Adsera, Boix și Payne (2003), în Bjornskov, Dreher și Fischer (2007, p. 270).