
Analiza macroecono- mică a bunurilor publice și influența acestora în regiunea Republicii Ceha

Richard POSPÍŠIL,
Department of Applied Economics, Faculty of Arts,
Palacký University of Olomouc, Czech Republic,
e-mail: richard.pospisil@upol.cz

Rezumat

În regiunea Republicii Ceha, furnizarea bunurilor publice reprezintă una dintre cele mai semnificative activități ale statului, cu efecte la nivelul întregii societăți. Din aceste considerente, dezbaterea structurii și a nivelului bugetelor publice este legitimă și continuă în întreaga societate. Principalele teorii fiscale privesc bunurile publice ca pe un eșec al echilibrului de piață, considerându-le similare externalităților pozitive. În cazul lor, activitatea statului aduce beneficii unor entități care nu sunt implicate în această activitate și nici nu plătesc în mod direct un preț corespunzător. Între principalele caracteristici ale acestor bunuri se înscriu caracterul ireductibil al volumului lor în societate, non-excluziunea și non-rivalitatea. Există anumite bunuri situate între cele pur private și cele pur publice, care, în diferite proporții, prezintă ambele elemente. La momentul actual, majoritatea bunurilor furnizate de sectorul public sunt de o astfel de natură; ca rezultat, în analiza bunurilor publice, forma de alocare și redistribuirea ulterioară a resurselor este esențială. Prezenta lucrare analizează bunurile publice în Republica Cehă din perspectivă economică și legală, inclusiv sub aspectul eficienței acestora și a beneficiilor la nivelul întregii societăți, prin utilizarea analizei cost-beneficiu.

Cuvinte-cheie: Bunuri publice, economie publică, beneficiu, eficiență, problema călătorului clandestin, analiză cost-beneficiu, Republica Cehă

Clasificare JEL: E61, E62.

Vă rugăm să citați acest articol astfel:

Pospíšil, R. (2016), The macroeconomic analysis of public goods and their influence in the region of Czech Republic, Audit Financiar, vol. XIV, no. 4(136)/2016, pp. 444-454, DOI: 10.20869/AUDITF/2016/136/444.

Link permanent pentru acest document:

<http://dx.doi.org/10.20869/AUDITF/2016/136/444>.

Introducere

Până de curând, conceptul de bunuri și servicii publice nu dispunea de o definiție explicită în dreptul Republicii Ceha. Legea procedurii administrative se rezuma la a face referință la conceptul de utilizare publică, pe care îl vom aborda în cuprinsul lucrării. Atât actul normativ sus-numit, cât și alte surse (Hendrych, 2009) permiteau doar intuirea definiției legale și economice a bunurilor publice (colective), ori a „bunurilor de consum colectiv”, în Republica Cehă. Această situație s-a schimbat din 1 ianuarie 2014, data intrării în vigoare a Codului Civil, care însă se rezumă la a specifica laconic faptul că un lucru menit a fi de uz general este public (respectiv bun public). Din aceste considerente, este evident faptul că, în termeni de conținut și scop, definiția nu surprinde esența economică a bunurilor publice.

Una din primele definiții ale bunurilor colective se regăsește în teoria neoclasică a echilibrului și a optimului Pareto (Pareto și Schwier, 1927), care tratează în principal alocarea optimă a resurselor și redistribuirea ulterioară a acestora asupra bunurilor colective financiare. În perioada postbelică au fost publicate bine-cunoscutele lucrări ale lui Wicksell (1964) și Lindhal (1964), care aveau în vedere o „abordare integrală” a tuturor funcțiilor sectorului public (respectiv funcțiile de alocare, distribuire, redistribuire, stimulare, control și emisiune), respectiv a întregului lanț de activități, de la impozitare și până la utilizarea ulterioară a unui bun sau serviciu public (Mikušová-Meričková și Stejskal, 2014). Alte lucrări bine-cunoscute în Republica Cehă sunt lucrările de pionierat ale lui Musgrave, axate pe aspecte privind echilibrul general walrasian și optimul general (Musgrave, 1959; Musgrave, 1994), care reprezintă un alt impuls pentru dezvoltarea teoriei bunurilor de consum colectiv. Teoria procesului decizional colectiv, cu privire la alocarea taxelor și impozitelor și redistribuirea ulterioară, a fost abordată de Bowen (1943). Toate acestea, alături de numeroase alte lucrări, au avut ca rezultat formularea unei soluții la problema procesului decizional colectiv, cunoscută ca „teoria alegerii publice”, formulată de Arrow (1963), Buchanan, Tullock și alții (Buchanan și Tullock, 1962).

De cele mai multe ori, astfel de teorii se bazează pe o gândire economică liberală, orientată spre piață, care nu promovează intervenția statului în economie. Cu

toate acestea, este admisă necesitatea unor astfel de intervenții, sub forma alocării fondurilor publice și a finanțării bunurilor publice, specifice în termeni de obiectiv, mod de creare, finanțare și utilizare și care astfel nu pot fi produse într-un mediu exclusiv de piață. Piața liberă eșuează în cazul bunurilor publice; din aceste considerente, statul are responsabilitatea asumată de a furniza astfel de bunuri pentru întreaga societate. Redistribuirea, ca rezultat al alegerii politice, este cel mai adesea caracterizată printr-un nivel mai ridicat sau mai scăzut de ineficiență, justificat prin nevoia de a avea în vedere efectele inegalității veniturilor, problema călătorului clandestin, sau considerente politice din domeniul social.

Motivele acestei ineficiențe includ aspecte privind evaluarea beneficiului ex-post pentru consumatorii bunurilor colective sau ale valorii acestora. În plus, conceptul de bază al economiei neoclase se află adesea în contradicție cu realitatea observată (Mikušová-Meričková și Stejskal, 2014). Concluziile teoriilor economice neoclase nu sunt în mod necesar universal valabile, dat fiind faptul că acestea nu țin cont de elementele comportamentale ale problemelor economice analizate (Mises, 2006).

Un alt autor care a abordat conceptul de bunuri publice a fost Samuelson, în lucrarea *Teoria pură a cheltuielilor publice* (1954). Bunurile publice generează un beneficiu comun, respectiv consumul aceluși bun de către un individ nu limitează consumul său de către alții. Aceasta este calitatea care diferențiază bunurile publice de cele private. Samuelson a continuat să facă referire la acest concept și ulterior, în manualele de economie pe care le-a elaborat, definind bunurile publice ca bunuri ale căror beneficii pot fi furnizate tuturor, fără ca aceasta să genereze costuri mai ridicate decât cele asociate furnizării către o singură persoană. Beneficiile unor astfel de bunuri sunt indivizibile, indivizii neputând fi excluși de la utilizarea lor (Samuelson, 2010).

Samuelson susținea faptul că beneficiile bunurilor publice sunt difuzate în mod indivizibil către toți membrii societății, indiferent dacă indivizii doresc să le cumpere sau nu. Teoria lui Samuelson a specificat un număr de trei funcții economice ale statului: promovarea eficienței, corectitudinea și stabilitatea. Deși modul de clasificare a bunurilor publice, propus de Samuelson, a fost adesea criticat, ulterior luând naștere și alte clasificări, toate acestea se bazează pe

caracteristicile sale originale, definiția fiind adoptată și de Macmillan Dictionary of Modern Economics (Pearce, 1995). Bunurile publice sunt definite mai degrabă prin natura consumului, decât prin modul în care sunt produse sau finanțate. Faptul că astfel de bunuri sunt consumate de către toți consumatorii în același timp și în mod agregat, ne permite să concluzionăm că prin consumul de către un consumator nu se reduce consumul de către alți consumatori, astfel încât o unitate suplimentară de consum are cost marginal zero (sau aproape zero).

Obiectivul prezentei lucrări este de a analiza conceptul de bunuri publice din perspectivă economică și legală, precum și de a cuantifica și defini funcția bunurilor publice în societate, alături de beneficiile acestora pentru societate. Pentru a atinge acest obiectiv, am apelat la ACB – Analiza cost beneficiu, considerată cea mai adecvată metodă intrări-ieșiri pentru bugete și bunuri publice, respectiv pentru actualizarea acestora în timp.

1. Beneficiul bunurilor publice și funcția acestuia în societate

Caracteristicile de mai sus scot clar în evidență atât imposibilitatea de a obliga consumatorii de bunuri publice pure de a-și exprima preferințele prin preț, dat fiind că nu există un preț de piață al acestor bunuri, cât și non-rivalitatea între consumatori, în ceea ce privește consumul. Din acest motiv, există posibilitatea reală a unui „efect de congestie”, dat fiind faptul că numărul crescător de membri ai unității fiscale conduce la depășirea capacității de furnizare a unor astfel de bunuri, ceea ce va avea ulterior ca rezultat declinul accentuat al calității consumului. Aceasta se datorează faptului că, în situația în care un bun este furnizat cu titlu gratuit, fără ca prețul său de piață să fie cunoscut sau necesar, consumul său tinde să fie mai ridicat decât nivelul efectiv de consum, întrucât consumatorii vor solicita bunul până în punctul în care beneficiul marginal este zero, neluând în considerare costul de producție real, diferit de zero.

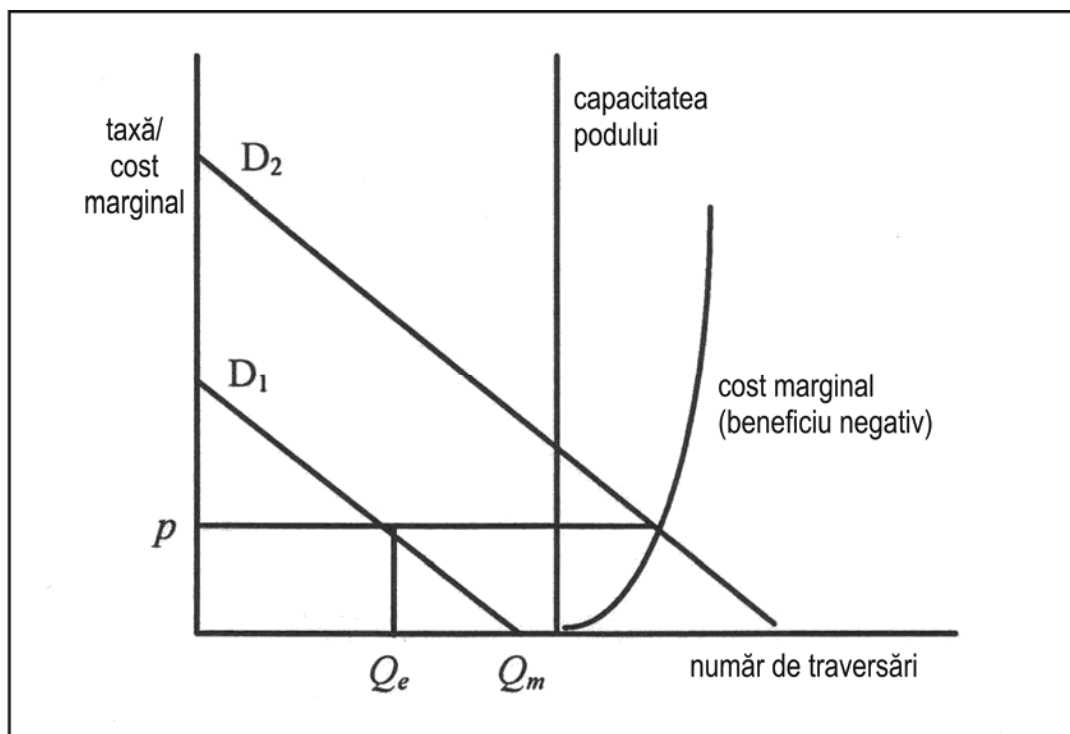
Acest concept de bunuri publice, acum acceptat pe scară largă, a fost completat de Stiglitz (1986), care a semnalat problema călătorului clandestin. Călătorul clandestin a fost definit de Stiglitz ca fiind acel individ care consumă și utilizează un bun public, fără a plăti pentru acesta. Astfel, el va beneficia de pe urma

acelor indivizi care sunt dispuși să contribuie la bunurile publice (de exemplu indirect, prin sistemul fiscal). Călătorii clandestini nu pot fi excluși de la consum, întrucât costul excluderii de la consum ar fi disproporționat. O altă trăsătură esențială a bunurilor publice este costul marginal zero sau foarte scăzut, asociat furnizării de unități suplimentare. De exemplu, costul măsurilor de protecție împotriva inundațiilor nu va crește, chiar dacă numărul rezidenților din zona expusă inundațiilor va crește cu unul. În opinia lui Stiglitz, cea de-a doua trăsătură esențială constă în dificultatea, sau chiar imposibilitatea de a exclude indivizii de la utilizarea unui bun public. Pe aceste considerente, sistemul de prețuri nu poate fi utilizat ca instrument de „alocare” (furnizare) de bunuri către consumatori care, în condițiile unei piețe competitive, conduce la un optim Pareto al cantității de bunuri, întrucât bunul poate fi consumat și de un individ care nu a plătit pentru el. Nu există niciun motiv pentru care indivizii ar trebui să își facă cunoscută adevărata disponibilitate de a plăti. Un astfel de individ poate miza pe faptul că va beneficia de pe urma consumului celor dispuși să plătească. Furnizarea și utilizarea ulterioară a acestui bun este astfel caracterizată ca fiind non-exclusivă.

Non-exclusivitatea este indicată în mod tradițional ca o caracteristică a bunurilor publice. Cu toate acestea, la momentul actual ea poate fi definită tehnic (anumiți indivizi pot fi excluși de la consum). Astfel de modificări vin adesea ca rezultat al schimbării tehnologiilor. De exemplu, televiziunea prin cablu permite colectarea eficientă și selectivă de taxe pentru urmărirea anumitor programe, după cum apariția computerelor a condus la diminuarea semnificativă a costului colectării anumitor taxe, astfel încât astăzi a devenit posibilă perceperea unor tarife mai ridicate pentru orele de vârf, precum și a unor taxe diferențiate în funcție de oră, vehicul etc. (Stiglitz, 1997).

Într-un astfel de caz, se recomandă analiza oportunității și utilității excluderii de la consum prin preț, dacă excluderea unui consumator suplimentar nu reduce beneficiul general asociat consumului respectivului bun. În situația unui consum non-rival, cu cost marginal zero pentru consumul unei unități suplimentare, este atins optimul Pareto dacă se permite consumul de către toți consumatorii al căror beneficiu este mai mare decât zero. În acest caz, excluderea este posibilă din punct de vedere tehnic, dar conduce la pierderea beneficiului, după cum se ilustrează în Figura 1:

Figura 1. Exemplu de bun pentru care excluderea este tehnic posibilă, însă nu și oportună



Sursa: Malý, 1998

Din punct de vedere tehnic, se poate percepe o taxă pentru traversarea unui pod însă, dacă capacitatea podului este suficientă (cerere D_1), restricționarea numărului de traversări nu este dezirabilă. Cu toate acestea, dacă se introduce taxa p , suprafața situată sub curba cererii D_1 , delimitată pe axa absciselor de intervalul $\langle Q_e, Q_m \rangle$, va reprezenta pierderea beneficiului. Cererea în exces față de capacitatea podului va conduce la beneficii negative, beneficiul consumatorilor va descrește (efectul de congestie, manifestat de exemplu prin creșterea timpului călătoriei). În acest moment intervine rivalitatea în consum, iar prețul de piață ar putea regla numărul de traversări (Malý, 1998).

Măsurarea și evaluarea beneficiilor în furnizarea de servicii publice este dificilă, în principal datorită cuantificării output-urilor și rezultatelor. Măsurarea eficienței în serviciile publice reprezintă în mod special o provocare, acestea fiind adesea furnizate fără o plată directă din partea consumatorilor, sau la un preț subvenționat. Din acest motiv, măsurarea eficienței și performanței sectorului public a tins întotdeauna spre

marginalizarea ieșirilor și rezultatelor, accentul fiind pus exclusiv pe volumul intrărilor. Cu toate acestea, o astfel de abordare este depășită, la momentul actual fiind disponibile multiple modalități de măsurare a output-urilor și eficienței în sectorul public (Benčo și Kuvíková, 2011).

Măsurarea eficienței în furnizarea de bunuri și servicii publice se bazează pe o gamă largă de metode input-output. Analiza cost beneficiu – ACB reprezintă probabil cea mai adecvată metodă de măsurare pentru sectorul public și proiectele publice. Metoda se bazează pe compararea tuturor costurilor și beneficiilor considerate, asociate unui proiect, indiferent de purtătorul/destinatarul acestora, motiv pentru care este denumită și forma socială a analizei cost-beneficiu, cu input-uri și output-uri măsurate în unități valorice. Prin beneficii se înțelege orice creștere a utilității, iar prin costuri orice descreștere a acesteia. Metoda poate fi definită și ca un set de metode practice de definire a alegerii optime, în domeniul economiei publice, respectând criteriul maximizării profitabilității nete. Toate costurile și

beneficiile avute în vedere sunt exprimate, direct sau indirect, în termeni monetari.

Identificarea și cuantificarea costului total al unui anumit program (bun) public nu sunt ușoare, întrucât măsurarea trebuie efectuată la mai multe niveluri și în mai multe moduri. Analog, identificarea și cuantificarea beneficiilor (utilității) sunt relativ dificile, ca urmare a diversității acestora și, în anumite cazuri, a măsurabilității limitate. Beneficiile reprezintă satisfacția însumată a indivizilor sau grupurilor de indivizi, cărora le este furnizat un anumit program (bun) public. În acest context, aplicarea metodei ACB este legată de abilitatea de a defini costurile și beneficiile generale și de posibilitatea de evaluare a acestora, preferabil în termeni monetari, pentru creșterea comparabilității.

Întrucât costurile și beneficiile nu se înregistrează în același timp, ci sunt de regulă repartizate de-a lungul mai multor ani, ele trebuie actualizate. Factorul de actualizare va fi cu atât mai scăzut, cu cât un beneficiu este generat mai târziu. Valoarea actualizată va crește pe parcursul anului, către valoarea din viitor, în funcție de rata dobânzii:

$$FV = PV * (1 + r), \quad (1)$$

unde:

PV – valoare actualizată,

FV – valoare din viitor,

r – rata dobânzii.

În anul n , valoarea din viitor este exprimată ca:

$$FV = PV * (1 + r)^n, \quad (2)$$

unde:

n – numărul de ani pentru care un program (bun) public generează un beneficiu

Ulterior, se va compara beneficiul costurilor și beneficiilor deja definite și cuantificate:

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1 + r)^t} > 0, \quad (3)$$

unde:

t – intervalul de timp,

T – orizontul de timp în care un proiect (bun) public își finalizează durata economică de viață,

B_t – beneficiul în intervalul de timp t ;

C_t – costul în intervalul de timp t ;

r – rata dobânzii.

Din ecuația de mai sus, rezultă că proiectul (bunul) public este benefic din punct de vedere economic, dacă valoarea actualizată a beneficiilor depășește valoarea actualizată a costurilor. Impactul cantității furnizate q din bunul public asupra unei entități economice poate fi exprimat ca CV (variație compensatorie), care reprezintă unitatea de bunăstare, modificarea beneficiului unui membru al societății, sau cuantificarea fluxurilor care s-ar produce dacă oferta sau cererea unui membru al societății se modifică, în condițiile în care volumul curent al beneficiilor rămâne neschimbat.

În aceste condiții, modificarea nivelului total de bunăstare poate fi exprimată după cum urmează:

$$\Delta W(\Delta q) = w_1 CV_1(\Delta q) + w_2 CV_2(q) + \dots + w_n CV_n(\Delta q), \quad (4)$$

unde:

CV^e – variația compensatorie indusă de modificarea disponibilității unui anumit bun q , aparținând entității e

W^e – ponderarea unui număr de n variații compensatorii individuale, cu impact asupra funcției bunăstării

Furnizarea de bunuri publice reprezintă unul din instrumentele de multiplicare a cheltuielilor guvernamentale. Acest caz se referă la o creștere în nivelul PIB, în baza creșterii cu o unitate monetară a valorii bunurilor publice furnizate de către guvern. Achiziția inițială de bunuri publice de către guvern declanșează o mișcare în lanț a costurilor, astfel încât creșterea cheltuielilor guvernamentale cu o unitate monetară va avea același efect ca și creșterea investițiilor cu o unitate monetară.

Dacă populația consumă r din fiecare unitate monetară suplimentară, lanțul multiplicator general va avea următoarea formă:

$$1 + r + r^2 + \dots = 1/1-r = 1/1-MPC = 1/1-MPS \quad (5)$$

unde:

MPC – înclinația marginală spre consum

MPS – înclinația marginală spre economisire

Cu toate acestea, multiplicatorul acționează în ambele sensuri. Diminuarea de către guvern a furnizării de bunuri publice va conduce la o descreștere a PIB echivalentă cu efectul de multiplicare, în condițiile în care fiscalitatea și alte influențe sunt menținute la nivel constant (*ceteris paribus*). Acesta este un aspect demn de a fi luat în considerare la aplicarea unor politici fiscale restrictive și reducerea cheltuielilor cu bunuri publice.

Există numeroase alte aspecte importante, în afara costului marginal zero al consumului, cum ar fi teama față de o inegalitate accentuată în nivelul veniturilor. În astfel de condiții, limitarea consumului este considerată indezirabilă social, întrucât indivizii cu o stare materială mai puțin bună nu și-ar permite consumul. Din acest motiv, bunurile considerate publice includ asistența medicală sau locuințele cu chirie reglementată, chiar și dacă costul marginal al furnizării de astfel de bunuri cu certitudine nu este nici diferit de zero și nici neglijabil. Cu privire la cele de mai sus, A. Hirshmann (1981) considera că modificarea consumului de bunuri publice se produce și ca urmare a schimbării preferințelor consumatorilor. El a demonstrat că în istorie au existat variații periodice în favoarea uneia sau alteia din cele două modalități de furnizare de bunuri - privată sau publică. Atunci când consumatorii descoperă că bunurile private nu îi satisfac pe deplin, se vor îndrepta în mai mare măsură spre bunuri publice. Cu toate acestea, adesea așteptările lor nu sunt îndeplinite nici în sectorul public, consumatorii revenind, în consecință, la bunurile private, după o anumită perioadă.

Conceptul de bunuri publice a fost definit în manieră similară de către Hyman (1990), ale cărui preocupări au vizat mai degrabă relația dintre non-exclusivitate și non-rivalitate. Non-rivalitatea reprezintă în mod special o caracteristică a bunurilor publice pure, în cazul cărora calitatea este indivizibilă. Consumul de către un utilizator nu afectează posibilitatea altui utilizator de a consuma bunul, respectiv diminuarea fizică a bunului nu este posibilă. În același timp, Bénard (1990) distinge două caracteristici ale unui bun: modul de alocare și modul de consum. Conform criteriilor instituționale, Bénard clasifică bunurile ca bunuri de piață, bunuri de piață impure și bunuri non-piață. Criteriul de diferențiere între cele trei tipuri de bunuri este dat de prezența și caracteristicile prețului de piață ca mecanism de alocare. Prețul bunurilor de piață (dominante în economiile mixte) este rezultatul interacțiunii dintre ofertă și cerere. În cazul clasificării instituționale, este importantă decizia politică asupra modului de furnizare a bunurilor. În principiu, se poate decide furnizarea oricărui bun într-un mod non-piață, sau se poate interveni direct sau indirect

asupra prețului și disponibilității bunului. Astfel de intervenții guvernamentale pot viza atât promovarea, cât și descurajarea consumului. Cu alte cuvinte, este vorba despre modul în care bunul ajunge la consumator, care poate fi determinat și prin alte metode decât instrumentele de preț, cum ar fi deciziile politice sau legislația.

2. Criteriul economic de clasificare a bunurilor

Existența bunurilor publice reprezintă unul dintre indiciile eșecului de piață. Sistemul de piață, adică mediul competitiv, se caracterizează prin faptul că persoanele juridice și fizice decid asupra producției, consumului și alocării de fonduri private. Dacă sectorul privat nu este capabil să furnizeze anumite servicii, întrucât acestea nu generează profit, acele servicii trebuie furnizate de către stat și autoritățile teritoriale (respectiv administrația publică), fapt denumit „activitate de alocare”. Furnizarea unor astfel de servicii (bunuri) publice, denumite pure sau mixte, intră în responsabilitatea autorităților publice de la nivel național, regional și local. Aria de competențe este stabilită prin lege și include administrația publică propriu-zisă, educația, asistența medicală, serviciile sociale, locuințele sociale, justiția, poliția, armata, cultura și conservarea patrimoniului, educația fizică și sportul, știința și cercetarea, transportul public, comunicațiile, sistemele de informare și mass-media, managementul apelor – inclusiv reglarea cursurilor de apă și alte activități – protecția mediului și chiar managementul energiei (Peková, Pílný și Jetmar, 2008).

Criteriul economic are în vedere atât modul în care bunurile sunt consumate, cât și ceea ce se întâmplă cu beneficiile generate prin consumul bunurilor. Bunurile sunt clasificate în bunuri pur publice (mai specific, pur colective), mixte și private. McKenzie și Tullock (1978) considerau că bunurile publice sunt acele bunuri în cazul cărora beneficiile asociate consumului sunt împărțite de un anumit grup (cum ar fi locuitorii unei țări, regiuni, oraș etc.), luat ca întreg, în condițiile în care bunul este furnizat către sau consumat de o singură persoană. Pentru ilustrare pot fi menționate apărarea națională și administrația publică eficientă la nivel național, precum și serviciile de avertizare prin faruri, iluminarea stradală sau intersecțiile semnalizate - în mod tradițional indicate ca exemple la nivel local. Deși clasificarea criteriilor în economice și instituționale este clară și logică, reprezentarea schematică a acestora prezintă o anumită problemă. Atât practica, cât și lucrările de economie,

adesea nu fac distincția între „non-piață” și public; mai specific, termenul „bunuri non-piață” în general nu este utilizat.

Cele de mai sus au fost dezvoltate și rafinate printr-o notă a lui Malý (1998), anterior prezentată de Sandler (1977), legată de faptul că doar un număr restrâns de bunuri publice sunt pur publice, respectiv îndeplinesc simultan și cumulativ condițiile de non-exclusivitate și non-rivalitate. De exemplu, dacă armata este concentrată în nord, populația din sud nu va fi protejată în egală măsură cu cea din nord. Chiar și frecvent amintitele faruri erau de regulă operate în trecut de sectorul privat. Din acest motiv, se pare că bunurile publice pure ale lui Samuelson joacă un rol important mai degrabă ca unul dintre poliile între care se înregistrează un număr ridicat de bunuri mixte existente, reale.

Se pune astfel întrebarea cum se clasifică aceste bunuri observabile. Una dintre numeroasele abordări posibile este de raportare la caracteristicile bunurilor publice. Clasificarea va lua forma prezentată în **Tabelul 1**.

Tabelul 1. Clasificarea schematică a bunurilor		
Consum	exclusiv	non-exclusiv
rival	A	B
non-rival	C	D

Sursa: Autor, 2016.

Bunurile publice pure sunt reprezentate de categoria D. Categoria A reunește bunurile private pure. Bunurile incluse în categoria B prezintă rivalitate în consum, dar excluderea este dificilă sau imposibilă, un exemplu potrivit fiind cel al resurselor cu acces liber. Cazul contrar aparține categoriei C. Aceste bunuri sunt non-rivale, deși excluderea de la consum este posibilă. Dacă capacitatea nu a fost epuizată, traversarea podului de către încă un vehicul nu diminuează beneficiul altora; cu toate acestea, excluderea poate fi realizată relativ ușor, prin introducerea unei taxe. Același raționament se aplică spectacolelor de teatru, piscinelor etc. În astfel de cazuri, se poate apela la mecanismul pieței, cu toate că poate conduce la ineficiență, ceea ce nu înseamnă că în toate aceste cazuri eșecul pieței poate fi remediat doar prin intervenția statului. Astfel de bunuri pot fi furnizate în mod eficient și printr-o intervenție privată. Teoria cluburilor elaborată de Buchanan (1965) servește ca cel mai bun exemplu: teoria determină condițiile pentru producerea optimă a a bunurilor din categoria C,

acestea fiind obținute în cadrul unui grup de consumatori.

În funcție de modul de distribuire și redistribuire a bunurilor publice, putem clasifica în principiu bunurile publice în pur publice și mixte. Consumul bunurilor pur publice este automat prin natura lor, acestea fiind bunuri de consum pur colectiv (ex. armata). Caracteristicile lor includ îndeosebi imposibilitatea de a determina cu exactitate partea unui individ în consumul unui anumit bun public, precum și imposibilitatea de a opri un individ de la a consuma bunul (adică individul nu poate fi exclus de la consum). Această caracteristică poartă denumirea de indivizibilitate a consumului, care conduce la non-exclusivitate și este asociată non-rivalității (adică non-competitivității) în rândul consumatorilor sau utilizatorilor unui bun public.

Calitatea unui bun public este indivizibilă. Consumul unui bun sau serviciu de către un utilizator nu afectează posibilitatea altor utilizatori de la a-l consuma. Cu toate acestea, consumul excesiv al unui bun poate conduce la descreșterea calității sale pentru toți utilizatorii. Un exemplu în acest sens este congestia unui drum (de aici efectul de congestie), care are ca rezultat îngreunarea traficului și alte aspecte similare.

Măsurarea consumului unui bun public pur și determinarea cotelor individuale de consum, respectiv determinarea nivelului unei „taxe pe utilizator”, percepută pentru un bun sau serviciu, nu este posibilă. În același timp, costul marginal al consumului unui astfel de bun este zero, sau aproape zero. Pe aceste considerente, Stiglitz susținea că reducerea consumului unui astfel de bun este atât ineficientă, cât și indezirabilă din punct de vedere social. Un exemplu ar fi introducerea unei taxe pentru traversarea unui pod. În acest caz, introducerea unei taxe este tehnic posibilă, însă costul marginal (până la capacitatea maximă a podului) a unui autovehicul suplimentar care traversează podul este zero. Perceperea taxei ar conduce doar la diminuarea beneficiului social general, întrucât o parte a șoferilor ar ocoli podul, gestionând șoselele locale.

Asemenea bunurilor publice pure, bunurile mixte sunt de natura bunurilor de consum colectiv. Beneficiul adus de consumul unui astfel de bun este individual. Spre deosebire de cazul bunurilor publice, de cele mai multe ori cota exactă de consum care revine unui consumator poate fi determinată, ceea ce face posibilă determinarea unui tip de „taxă pe utilizator”, aferentă consumului. Din nou apare în discuție termenul de „călător clandestin”, respectiv o persoană care consumă și utilizează un

serviciu sau un bun fără a plăti. Cu toate acestea, calitatea (sau standardul) este indivizibilă. De exemplu, cu cât o clasă va avea mai mulți elevi, cu atât calitatea actului educațional va fi mai scăzută (în comparație cu o clasă cu mai puțini elevi).

În funcție de modul de consum, bunurile mixte pot fi clasificate și în bunuri de consum opțional sau obligatoriu. În cazul consumului opțional, consumatorii pot decide dacă doresc sau nu să utilizeze serviciul; ei dispun de o alternativă. De exemplu, pot alege unitatea medicală sau de învățământ preferată, pot opta pentru a folosi transportul în comun sau nu, ori ce serviciu social vor utiliza. Situația este alta în cazul serviciilor obligatorii. Aici, statul (respectiv administrația publică) stabilește anumite reguli, determinând astfel modul în care consumatorii vor utiliza un anumit bun. Un exemplu în acest sens este dat de sistemul de educație primară, care are o durată obligatorie, o anumită formă etc.

3. Utilizarea generală și specială a bunurilor

După cum precizam mai sus, reglementarea legală a bunurilor publice a fost introdusă doar la 1 ianuarie 2014 în noul cod civil. Anterior acestei date, Legea procedurii administrative făcea referire doar la „uzul public”. Problema uzului public este tratată atât de dreptul public, cât și de cel privat, reprezentând o zonă de graniță între cele două. Prin uz public se înțelege utilizarea unor bunuri materiale general accesibile, în conformitate cu destinația acestora, de către un număr nelimitat de persoane.

În funcție de crearea posibilității de folosință publică, deosebim două tipuri de uz public: general și special. Utilizarea generală și utilizarea specială sunt de natură publică – utilizarea specifică a unui bun material destinat uzului public nu este afectată de exprimarea voinței proprietarului (Hendrych, 2009). În plus, utilizatorul trebuie să folosească bunul de așa manieră încât să nu fie exclusă utilizarea de către alte persoane (chiar potențiale). Utilizarea care poate limita alți utilizatori, în altă măsură decât cea obișnuită, va fi considerată fie utilizare specială, fie comportament interzis.

Posibilitatea legală de a utiliza în manieră generală este dată prin lege. Conținutul său poate fi determinat pozitiv, sau poate fi derivat din diverse restricții de drept public privind protecția intereselor, de natura intereselor speciale în termeni de utilizare. Alternativ, uzul general poate să nu fie specificat deloc într-o reglementare legală. În acest caz, se poate concluziona că o astfel de

utilizare va fi de regulă dată de destinația fiecărui bun material, determinată prin natura sa. De exemplu, utilizatorii unui drum sunt, *inter alia*, obligați să își adapteze comportamentul la condițiile constructive și tehnice ale acestuia. Ei trebuie să manifeste considerație și să fie disciplinați, pentru a nu pune în pericol viața, sănătatea sau proprietatea altor persoane (respectiv altor utilizatori ai drumului).

Crearea posibilității legale de utilizare generală, pentru un anumit utilizator, nu este legată în niciun fel de exprimarea voinței oricărui executor administrativ public, respectiv de nicio acțiune administrativă.

Spre deosebire de aceasta, permisiunea de utilizare specială pentru un anumit utilizator este acordată printr-un act administrativ, emis de autoritatea administrativă competentă, ea fiind adresată întotdeauna unui anumit utilizator – destinatarul actului. Conținutul utilizării speciale derivă de cele mai multe ori din actul administrativ respectiv, care de regulă este de natura unei autorizații. Aceasta definește modul și durata utilizării speciale; legea poate la rândul său preciza moduri – condiții de utilizare specială.

Uzul public se referă la bunuri materiale – atât naturale, cât și create de om, cum ar fi apa, drumurile, spațiile publice, peisajele naturale, pădurile, anumite tipuri de energie, frecvențele radio etc. De exemplu, spațiile publice includ scuaruri, străzi, piețe, trotuare, parcuri și alte zone accesibile oricui, fără restricții, adică destinate uzului general, fără a se ține cont de forma de proprietate a zonei. Definiția unui spațiu public (după cum se poate vedea), constă în definiția demonstrativă a unui spațiu public, cu condiția „accesibilității universale, fără restricție”. Dat fiind că un act juridic trebuie să fie precis, spațiul în cauză va fi identificat cât de exact posibil prin reglementarea legală, respectiv locația trebuie indicată cu precizie, fără a lăsa loc pentru interpretări. Spațiul este astfel definit, indiferent de forma de proprietate asupra locației fixe a spațiului public. Pe aceste considerente, desemnarea unei proprietăți private ca spațiu public, printr-un act normativ al administrației locale, în general cu caracter obligatoriu, nu poate fi considerată echivalentă exproprierii, sau restrângerii forțate a dreptului de proprietate, în sensul conferit de Carta Drepturilor și Libertăților Fundamentale.

Uzul public poate fi așadar aplicat bunurilor materiale aflate în proprietate privată. Acestea pot include părți ale unor spații publice, cum ar fi dreptul de a traversa un pasaj, fără obligația de a crea o anumită facilitare în acest sens. În astfel de cazuri, uzul public poate fi restricționat într-o anumită măsură (în special în termeni de timp –

utilizarea publică a pasajelor poate să nu fie posibilă în timpul nopții etc). În cazul anumitor bunuri materiale, proprietarul este complet irelevant. Utilizarea generală a pădurilor se aplică pădurilor aflate atât în proprietatea statului, sau a municipalității, cât și în proprietate privată (Hendrych, 2009). De exemplu, oricine are dreptul de a intra într-o pădure, pe risc propriu, de a culege fructe de pădure și de a aduna crengi uscate căzute la pământ, pentru uz personal. În desfășurarea acestor activități, există totuși obligația de a nu deteriora pădurea, de a nu afecta mediul forestier, precum și de a urma instrucțiunile proprietarului, sau concesionarului pădurii și a personalului acestuia. Legislația în vigoare reglementează, de asemenea, și accesul în zona rurală. Oricine are dreptul de a traversa terenuri aflate în proprietatea sau concesiunea statului, municipalității sau a unei alte persoane juridice, atât timp cât nu aduce prejudicii proprietății, ori sănătății unei alte persoane și nu afectează dreptul de protecție a drepturilor personale sau de vecinătate. În exercitarea unui astfel de drept, vor fi respectate prevederile legale și interesele legitime ale proprietarului sau concesionarului terenului. Terenurile arabile, fânețele și pășunile sunt excluse din sfera acestor drepturi, în perioada în care pot fi aduse pagube suprafeței terenului sau solului, ori în perioada pășunatului.

4. Finanțarea bunurilor publice

Cercetarea istorică a ilustrat existența bunurilor publice prin exemple. Farurile salvează atât vieți, cât și mărfuri transportate, astfel încât furnizarea cu titlu gratuit a serviciilor de semnalizare cu faruri este foarte eficace, întrucât atenționarea unui vapor asupra unui pericol costă la fel de mult ca atenționarea altui vapor (Samuelson, 2010).

În momentul în care economistul britanic Coase (1974) a prezentat istoria farurilor în Anglia și Țara Galilor, arătând că acestea erau operate de entități private, percepția originară asupra farurilor ca bunuri publice s-a schimbat într-o anumită măsură. Coase a descoperit că farurile englezești erau operate sub licențe acordate de rege, fiind finanțate prin „taxe de far”, percepute de guvern vapoarelor care utilizau porturi din vecinătate. Contrar opiniei altor economiști, Coase a ajuns la concluzia că serviciul de semnalizare prin faruri poate fi furnizat și de o entitate privată. Într-un astfel de caz, observăm că, dacă furnizarea unui bun public poate fi asociată unui alt bun sau serviciu, iar guvernul conferă dreptul de a colecta taxe unor entități private, poate

exista o modalitate alternativă de finanțare a unui bun public (Ochrana, 2011).

În prezent, bunurile publice sunt în mod covârșitor finanțate din fonduri publice, existența lor independentă fundamentându-se pe existența finanțelor publice, precum și pe abilitatea statului de a aloca resurse. Aceasta nu înseamnă însă că bunurile publice sunt finanțate doar din astfel de surse. O altă cale de furnizare a bunurilor publice este prin intermediul organizațiilor non-profit, înființate în acest scop de stat sau de unități autonome locale, respectiv municipalități sau regiuni. Acest mod de finanțare este aplicat în cazul unui mediu non-competitiv, în care nu se poate selecta un furnizor, dacă monopolul unei întreprinderi private este indezirabil, sau în cazul serviciilor esențiale, pentru care se preferă forma bunurilor publice, întrucât trebuie asigurat un nivel absolut de fiabilitate (ex. educația).

În cazul bunurilor publice, sunt esențiale atât tipul de autoritate publică, cât și tipul de fonduri publice implicate în finanțare. Bugetul de Stat (prin Ministerul Transporturilor) este utilizat pentru a finanța, de exemplu, lucrări de construcții și reparații de șosele; spre deosebire de acestea, construcția și reparația drumurilor clasa I sunt finanțate de unități teritoriale autonome superioare (regiuni). Același sistem se aplică și cu privire la finanțarea universităților publice, școlilor secundare¹ și școlilor primare². Universitățile publice sunt finanțate de la Bugetul de Stat, prin Ministerul Educației, Tineretului și Sporturilor, școlile superioare sunt finanțate din bugetele unităților teritoriale autonome superioare, iar școlile primare din bugetele unităților teritoriale autonome locale (municipalități).

Această metodă de finanțare se aplică și în cazurile în care nu se poate identifica (de exemplu printr-o procedură de selecție) o persoană fizică sau juridică privată, dispusă să furnizeze cetățenilor astfel de bunuri publice (Pospíšil, 2013).

Bunurile publice sunt de asemenea furnizate prin întreprinderi de stat și municipale, în special în situațiile în care acestea cu greu pot fi clasificate ca bunuri de piață – „bunurile semi-piață”, la care furnizarea de către piață este un eșec (un exemplu în acest sens fiind generarea de energie termică, sau întreținerea spațiilor verzi) (Strecková, 1997). Ca alte modalități de finanțare

¹ N.t. Aproximativ echivalent ca durată ciclului liceal în România

² N.t. Aproximativ echivalent ca durată ciclurilor primar și gimnazial în România

pot fi menționate forma joint venture, de exemplu între două municipalități (micro-regiuni, asocieri voluntare între regiuni), ori între o municipalitate și sectorul privat, finanțarea prin contracte încheiate cu sectorul privat într-un mediu competitiv, în baza unei proceduri de selecție, sau finanțarea prin sectorul civil, reprezentat de organizații de beneficiu public.

Pentru furnizarea diferitelor bunuri publice către populație, administrația publică de la diferite niveluri înființează organizații, care operează în principal în sistem non-profit – acestea incluzând organizații subvenționate, organizații de caritate și componente organizaționale ale statului, municipiilor și regiunilor. Furnizarea de bunuri publice devine descentralizată, pe măsură ce statul delegă responsabilitatea pentru furnizarea anumitor bunuri publice către nivelurile individuale de administrație teritorială.

Concluzii

Bunurile publice sunt considerate un eșec al pieței, reprezentând cel mai frecvent tip de astfel de eșec din economie. Impactul lor la nivelul întregii societăți este de netăgăduit, iar participarea și rolul statului sau al componentelor sale, ca principal furnizor de bunuri publice, a fost permanent și incontestabil începând din anii 30. Anterior acestei perioade, cheltuielile publice erau direcționate în principal către apărare și politică externă însă, după criza din anii '30, activitățile statului s-au concentrat în principal asupra sectorului public, furnizarea de bunuri și servicii publice și zona socială, fapt care s-a reflectat și în gradul de redistribuire a resurselor alocate, crescător de-a lungul secolului XX.

La alocarea resurselor și furnizarea ulterioară de bunuri publice societatea, reprezentată de guvern, trebuie să decidă:

- ce tipuri de bunuri publice vor fi furnizate de fiecare nivel al administrației publice;
- ce cantitate dintr-un anumit bun public va fi furnizată, sau care este populația totală pentru care va fi furnizat un anumit bun public, astfel încât să se realizeze „economii din împărțirea costurilor” și totodată să se minimizeze pierderea efectului, pentru bunuri publice furnizate centralizat;
- la ce standard pot fi furnizate bunurile publice, dat fiind volumul limitat al fondurilor publice.

Bunurile mixte – adică acelea care sunt ireductibile și exclusive, sau reductibile și non-exclusive – pot fi și sunt de natură divizibilă (în anumite cazuri) și de natură indivizibilă (în alte cazuri). Acolo unde evaluarea (cuantificarea) consumului unui bun mixt este posibilă, va fi posibilă și determinarea unei taxe de utilizator pe unitatea de consum a unui astfel de bun. În acest caz, consumul acestora este:

- opțional – indivizii pot decide independent dacă vor utiliza sau nu bunul public (transportul în comun). Astfel de bunuri sunt furnizate populației în schimbul unei taxe de utilizator, care este modificată prin preț, întrucât bunurile mixte nu tranzitează piața. Nu sunt furnizate pentru obținerea unui profit și, din acest motiv, sunt distribuite utilizatorilor în schimbul unei taxe de utilizator calculată pe o bază non-profit; sau
- mandat de către stat (prin lege) – valabil în principal în cazul bunurilor preferențiale, cum ar fi educația de bază. Finanțarea acestora implică fonduri publice. Astfel de bunuri sunt finanțate în principal din impozite, prin utilizarea relațiilor de redistribuire, în cadrul sistemului de bugete publice, fiind uneori denumite și servicii de redistribuire sau bunuri (publice sau mixte) redistribuite.

Trăsătura definitorie a bunurilor publice (și mixte) este dată mai degrabă de natura consumului lor, decât de natura modului lor de producție sau finanțare. Consumul de „bunuri publice pure” este complet ireductibil între consumatorii individuali, excluderea de la consum prin mecanismul prețului fiind dificilă. Faptul că aceste bunuri sunt consumate de toți consumatorii în același timp și în mod agregat ne permite să concluzionăm că, prin consumul de către un utilizator, consumul de către ceilalți utilizatori nu este diminuat. Costul marginal al producerii unei unități suplimentare din bunul public și al consumului acesteia este astfel zero. Această caracteristică conduce în mod logic la absența interesului sectorului privat pentru producerea unor astfel de bunuri, precum și la efortul consumatorilor de a participa la alocarea fondurilor pentru finanțarea acestora.

Recunoaștere

Elaborarea prezentului articol a fost finanțată pe bază de grant de către Facultatea de Filosofie din cadrul Universității Palacký, IGA_FF_2015_014, Continuități și discontinuități în domeniul economiei și managementului, din trecut și prezent.

BIBLIOGRAFIE

1. Arrow, K. (1963), *Social choice and individual values*, 2nd Edition, London, J. Wiley and Sons.
2. Bénard, J. (1990), *Veřejná ekonomika*, Praha, EÚ ČSAV.
3. Benčo, J. și Kuvíková, H. (2011), *Ekonomika verejných služieb*, Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta.
4. Bowen, H. (1943), The Interpretation of Voting and the Allocation of Economic Resources, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 58, nr. 1, pp. 17-26, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/1885754>.
5. Buchanan, J. și Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Detroit, Michigan University Press.
6. Buchanan, J. (1965), An Economic Theory of Clubs, *Economia*, vol. 32, nr. 125, pp. 67-79, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/2552442>.
7. Coase, R. (1974), The Lighthouse in Economics, *Journal of Law and Economics*, vol. 17, nr. 2, pp. 357-376, DOI: <http://dx.doi.org/10.1086/466796>.
8. Hendrych, D. (2009), *Správní právo*, 7 vydání, Praha, C.H. BECK.
9. Hyman, D. (1990), *Public finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Oak Brook, Illinois, The Dryden Press.
10. Malý, I. (1998), Veřejné statky a veřejně poskytované statky, *Politická ekonomie*, vol. XLVI, nr. 6, pp. 861-868.
11. McKenzie, R. și Tullock, G. (1978), *Modern Political Economy: An Introduction to Economics*, New York, McGraw – Hill Book Company.
12. Lindhal, E. (1964), *Just Taxation – A Positive Solution. Classics in The Theory of Public Finance*, 3rd Edition, London, Macmillan & Co. Ltd.
13. Mikušová-Meričková, B. și Stejskal, J. (2014), Hodnota statku kolektivní spotřeby, *Politická ekonomie*, vol. 45, nr.2, pp. 216-231, DOI: <http://dx.doi.org/10.18267/j.polek.947>.
14. Mises v, L. (2006), *Lidské jednání: Pojednání o ekonomii*, Praha, Liberální institut.
15. Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, London, McGraw-Hill Book Company.
16. Musgrave, R. (1994), *Veřejné finance v teorii a praxi*, Praha, Management Press.
17. Ochrana, F. (2011), *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*, Praha, Ekopress.
18. Pareto, V. și A. Schiavier. (1927), *Manual of Political Economy*, New York, A.M. Kelley Pubs.
19. Pearce, D. (1995), *Macmillanův slovník moderní ekonomie*, Praha, Victoria Publishing.
20. Peková, J., Pilný, J. și Jetmar, M. (2008), *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. Vydání, Praha, ASPI.
21. Pospíšil, R. (2013), *Veřejná ekonomika – současnost a perspektiva*, Praha, Professional Publishing.
22. Samuelson, P. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, pp. 19-32, DOI: <http://dx.doi.org/10.2307/1925895>.
23. Samuelson, P. (2010), *Ekonomie*, 18. Vydání, Praha, Svoboda.
24. Sandler, T. (1977), Impurity of Defence. An Application to the Economics of Alliances, *Kyklop*, vol. 30, no. 3, pp. 37-56.
25. Stiglitz, J. (1986), *Economics of the Public Sector*, W.W Norton Company.
26. Stiglitz, J. (1997), *Ekonomika veřejného sektoru*, Praha, Grada.
27. Strecková, Y. (1997), *Teorie veřejného sektoru*, Brno, ESF Masarykova univerzita.
28. Wicksell, K. (1964), *A New Principle of Just Taxation. Classics in the Theory of Public Finance*, 3rd Edition, London, Macmillan & Co. Ltd.

Acte normative

1. Carta Drepturilor și Libertăților Fundamentale, articolul 11(4)
2. Legea nr. 114/1992, privind protecția naturii și peisajelor, secțiunile 63(2) - (4)
3. Legea nr. 289/1995, Legea pădurilor, secțiunea 19(1)
4. Legea nr. 13/1997 privind drumurile, secțiunea 19
5. Legea nr. 128/2000 privind municipalitățile, secțiunea 34
6. Legea nr. 361/2000 privind traficul, secțiunea 4(a).
7. Legea nr. 500/2004 Codul Administrativ
8. Legea nr. 89/2012, Codul Civil, secțiunea 490