

---

## BUNURI PUBLICE – BUNURI PRIVATE

---

Cătălin BABA

*The distinction between public and private goods represents the base for drawing the separation between public sector and private sector, and by consequence, the base for policy analysis. Market failures and the role of public policies can be understood only if we understand the distinction between public and private goods.*

**Cătălin BABA**, lector universitar doctor, catedra de Științe Politice a Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea “Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

Întrebarea la care vom încerca să răspundem în prezentul articol este cum diferențiem bunurile publice de cele private și prin aceasta cum diferențiem sectorul public de cel privat?

Forma de proprietate este prima caracteristică ce ne orientează în clasificarea unei instituții sau

intreprinderi în cadrul sectorului public sau a celui privat. Dacă statul este proprietarul instituției ne vom gândi că aceasta aparține sectorului public, dar acest lucru nu este suficient pentru a realiza o delimitare clară între cele două sectoare mai ales că unele instituții se pot situa la granița dintre cele două (clinicile particulare care sunt finanțate și de la bugetul de stat). Nici domeniul de activitate nu este un criteriu suficient pentru că putem avea o competiție între instituții publice și private care au același domeniu de activitate (de exemplu între o universitate “de stat” și o universitate “privată”).

O diferențiere pe baza finalității, a scopului pe care și-l propun organizațiile (vezi Baudouin Meunier, 1992, pp.8-10) arată că acestea sunt:

- **Organizații publice** care sunt deschise spre exterior (“extrovertite”) deoarece își propun să modifice unele caracteristici ale mediului social înconjurător; făcând acest lucru ele exercită un impact asupra unui aspect ce caracterizează societatea în ansamblul ei (fie că este vorba despre educație, sănătate, infrastructură etc.) și deci asupra unui mare număr de cetățeni;
- **Organizații private (comerciale)** care sunt repliate spre sine (“introvertite”) deoarece își propun să realizeze acele activități care să le permită să obțină profituri; chiar dacă acțiunile lor pot influența un mare număr de oameni (cum ar fi de exemplu cazul unei mari firme producătoare de mașini care are fabrici răspândite pe întreg teritoriul unei țări și numără sute de mii de angajați) scopul principal este de a realiza un profit pentru acționari.

Dar nici această diferențiere nu este suficientă, pe de o parte și organizațiile publice sunt interesate de obținerea unui “profit” – fie că acesta se numește un mediu curat sau educație pentru toți – iar criteriile de eficiență sunt la fel de importante. În același timp și o mare firmă comercială este interesată de aspecte ce nu țin neapărat de un profit financiar sau chiar sunt în contradicție cu maximizarea profitului – de exemplu adoptarea unor tehnologii nepoluante pentru a asigura un mediu înconjurător curat.

Practic trebuie să definim diferența între “bunurile publice” și “bunurile private”. În schema clasică de separație între sectorul public și cel privat (Mises, 1935) se consideră că nu există un compromis posibil între cele două sectoare. Mai exact: “există două metode de conducere a activităților în societatea omenească [ ...]. Una este managementul birocratic cealaltă este managementul profitului” (Mises, 1962).

Dacă încercăm să analizăm trăsăturile care diferențiază sectorul public de cel privat putem identifica mai multe criterii de diferențiere, șapte dimensiuni sunt însă mai importante (vezi Tabelul 1).

În ceea ce privește forma de proprietate, așa cum am arătat și mai sus, din punct de vedere juridic, distincția între proprietatea în sectorul public și proprietatea în cel privat este clară. Totuși este de subliniat faptul că în România există și așa-numita “proprietate privată a statului”, iar pe de altă parte există situații în care poate exista și o proprietate mixtă – de exemplu în cazul unor firme în care statul deține acțiuni alături de întreprinzători privați.

**Tabelul 1**

	<b>Public</b>	<b>Privat</b>
Forma de proprietate	Proprietate publică	Proprietate privată
Sistemul social	Socialism/comunism	Capitalism
Mecanisme de alocare a resurselor	Buget public	Piața
Actori principali	Ierarhie/birocrație	Grupuri aflate în competiție
Controlul social	Planificare	Laissez-faire
Controlul economiei	Economie de comandă	Piață liberă
Valoarea dominantă în societate	Autoritate	Libertate

Din perspectiva sistemului social diferențierea nu mai este atât de categorică. Chiar și în statele socialiste există o proprietate privată (limitată), după cum în statele capitaliste există și un sector public. Practic cele două sectoare coexistă chiar și în statele capitaliste dezvoltate, Franța și Anglia sunt exemple de state în care a existat și există o trecere a unor întreprinderi din sectorul privat în cel public și invers.

În ceea ce privește mecanismul de alocare a resurselor se poate spune că sectorul public este finanțat prin bugetul de stat în timp ce în cazul sectorului privat mecanismul de alocare a resurselor este cel bazat pe piața liberă. Totuși în democrațiile avansate se constată o întrepătrundere a celor două mecanisme: întreprinderile private pot fi subsidiare cu fonduri de la buget (ca o măsură de protecție socială, pentru rețehnologizare etc.), după cum și organizațiile de stat pot beneficia de finanțări obținute pe baza competiției libere pe piață (de exemplu locurile cu taxă în universitățile “de stat”). Politicile financiare ale statului pot susține (de exemplu prin mecanismul subvențiilor) sectoare ale economiei intervenind, practic, în funcționarea pieței libere. Actorii principali diferă și ei în cele două sectoare: sectorul public este dominat de birocratie sau chiar de oligarhie ce presupune un grad ridicat de organizare, o ierarhie bine definită ca și un set de reguli de funcționare în timp ce sectorul privat este dominat de grupuri aflate în competiție pentru resurse.

Controlul social ca și cel economic este diferit în cele două sectoare, planificarea și economia de comandă caracterizează sectorul public. Este de subliniat faptul că odată cu prăbușirea sistemului comunist economia de comandă (centralizată, planificată) dispărea ca mijloc principal de reglementare a dezvoltării economice și sociale. Pe de altă parte și economiile capitaliste au încercat să introducă o abordare mai rațională a politicilor publice – a se citi planificare economică – în acest sens putând fi citate cazurile Franței în anii ‘50-’60, Angliei în anii ’60 care a introdus așa numitul Plan Național, în Japonia după al doilea război mondial. De asemenea Statele Unite au încercat să introducă diferite forme de programare și planificare, o astfel de tentativă o reprezintă așa-numitul sistem de planificare, programare și bugetare (*planning, programming, budgeting system* sau **PPBS**) inițiat la începutul anilor ’60. PPBS își propune să identifice toate programele care au obiective comune astfel încât alocațiile bugetare pentru aceste programe să poată fi comparate și evaluate în conformitate cu rezultatele pe care le produc. După șase ani de încercare și de implementare în diverse sectoare ale conducerii metoda a fost abandonată în 1971.

După cum se observă din cele de mai sus nici una dintre explicațiile oferite nu este suficientă pentru a delimita precis sfera publică de cea privată. Literatura de specialitate este extrem de variată în acest domeniu (se pot aminti: Buchanan, 1968; Mueller, 1989; Musgrave and Peacock, 1967; Head, 1974; Pigou, 1962, și mulți alții). Distincția bunuri publice-bunuri private se poate face, din perspectiva abordării finanțelor publice, ținând seama de faptul că există un set de bunuri caracterizate prin non-rivalitate și non-excluzie care nu pot fi furnizate de economia de piață dar pe care cetățenii le solicită (vezi în acest sens Jean-Erik Lane, 1995, cap.1).

**Tabelul 2**

<b>Principiu</b>	<b>Bunuri publice</b>	<b>Bunuri private</b>
Rivalitate / non-rivalitate	non-rivalitate	Rivalitate
Excluzie / non-excluzie	non-excluzie	Excluzie

Principiul rivalității/non-rivalității statuează competiția care există pentru obținerea unui anumit bun. Accesul sau consumul bunurilor private este condiționat de o rivalitate, de o competiție între beneficiari (cel mai adesea această concurență se manifestă prin plata unei sume de bani, a unui preț, pentru a folosi bunul privat) – de exemplu ne putem gândi la școlile private care percep o taxă pentru educație și în care există o rivalitate pentru ocuparea locurilor de studiu. În schimb faptul că cineva beneficiază de un bun public nu se face în dauna altor cetățeni, nu există o competiție – de ex. accesul la învățământul obligatoriu gratuit (mai exact finanțat de către stat).

Principiul excluziei/non-excluziei statuează caracterul deschis sau exclusiv al folosirii unui bun. Folosirea bunurilor private este exclusivă, cei care plătesc “prețul corect” (a se citi “de piață”) beneficiază singuri de acest bun, în schimb cei care nu achită acest preț nu au nici o șansă să beneficieze de acesta. Folosirea bunurilor publice este, în schimb, deschisă tuturor cetățenilor. Este de remarcat faptul că principiul excluziei are două elemente: legal și fizic (Weimar și Vinning, 1992, pp.41-42). Excluzia fizică este determinată de faptul că un bun privat, de exemplu hainele, dacă sunt purtate de proprietar nu mai pot fi purtate în același timp și de către altcineva. Excluzia legală înseamnă că proprietarul are dreptul legal, fie că folosește bunul care se află în proprietatea sa fie că nu, să decidă cum poate fi folosit acest bun (în cazul nostru să decidă cine, în ce condiții și când poate să folosească hainele).

Ceea ce trebuie subliniat este faptul că Tabelul 2 reprezintă în fapt o matrice, astfel că, în viață de zi cu zi, avem două categorii de bunuri caracterizate de:

1. non-rivalitate și non-exclusivitate, reprezentate de bunurile publice “pure”;
2. rivalitate și exclusivitate, reprezentate de bunurile private “pure” la care se adaugă încă două categorii caracterizate de:
3. non-rivalitate și exclusivitate, reprezentând o așa-numită categorie de bunuri publice care pot fi oferite pe piața liberă și de întreprinzători privați;
4. rivalitate și non-exclusivitate, reprezentând o categorie de bunuri cu un regim de consum caracterizat de rivalitate dar excluzia nu este fezabilă din punct de vedere economic.

Exemple de bunuri caracterizate de non-rivalitate și exclusivitate (punctul 3) pot fi găsite în infrastructură (poduri, amenajări rutiere, zone naturale de recreere), care pot fi realizate de întreprinzători privați și folosite de toată lumea contra cost.

Exemple de bunuri caracterizate de rivalitate și non-exclusivitate (punctul 4) pot fi găsite în cazul așa-numitelor resurse aflate în proprietate comună de exemplu pădurile, vânatul, peștele oceanic etc. bunuri la care accesul este neîngrădit (non-exclusivitate) dar a căror consum este limitat (rivalitate).

Pornind de la această diferențiere Deborah Stone (1997, p.33) propune două modele de societate: modelul de piață și modelul polisului corespunzând celor două categorii de bunuri, bunuri private și, respectiv, bunuri publice.

**Tabelul 3**

		<i>Model de piață</i>	<i>Model de polis</i>
1	Unitatea de analize	Individuală	Comunitate
2	Motivații	Interes propriu	Interes public (la fel ca și interesul propriu)
3	Conflict principal	Interes propriu vs. interes propriu	Interes propriu vs. interes public (probleme comune)
4	Sursa ideilor și preferințelor oamenilor	Autogenerarea în formă individuală	Influențe din afară
5	Criterii pentru luarea deciziilor individuale	Maximizarea interesului propriu, minimizarea costului	Loialitate (față de oameni, locuri, organizații, produse), maximizarea interesului propriu, promovarea interesului public
6	Principali actori sociali	Indivizi	Grupuri și organizații
7	Natura informației	Precisă, completă, disponibilă pe deplin	Ambiguu, interpretativ, incomplet, manipulat strategic
8	Reglementarea funcționării sistemului	Legi ale domeniului (spre exemplu, resursele materiale sunt finite și se diminuează prin utilizare)	Legi ale pasiunii (spre exemplu, resursele umane sunt reînnoibile, cresc pe măsură ce sunt utilizate)
9	Surse ale schimbării	Schimburi materiale Căutarea maximizării propriei bunăstări	Idei, persuasiune, alianță Acapararea puterii, urmărirea propriei bunăstări, urmărirea interesului public

Este important de remarcat faptul că cele două modele sunt complementare în viața de zi cu zi.

Însumând cele prezentate mai sus putem observa care sunt deficiențele sectorului privat (pieței) respectiv ale sectorului public:

**Tabelul 4**

<b>Deficiențele pieței</b>	Competiție deficitară	În situația în care există un monopol (natural sau tehnic) cu alte cuvinte atunci când există un singur furnizor de bunuri (sau un număr prea mic de furnizori) sau când există un cumpărător unic (sau un număr mic de cumpărători) competiția pe piață devine deficitară, prețul este controlat de furnizor sau de cumpărător.
	Informare deficitară	Pentru ca piața să funcționeze trebuie să existe o informare permanentă și completă asupra alternativelor. Numai în această situație este posibil ca deciziile să fie luate în deplină cunoștință de cauză. De cele mai multe ori informarea nu este completă și nici continuă, cei ce beneficiază de informații tind să le utilizeze numai în folosul lor.
	Influențarea celor care nu sunt implicați în schimburi	Modelul pieței presupune că cei care nu sunt implicați în schimburi pe piață nu sunt afectați de aceasta. În practică se constată că acest lucru nu este realizat, întotdeauna existând costuri sociale ca și efecte negative asupra celorlalți ca urmare a schimburilor pe piață.
	Dilema bunurilor colective	Există o categorie de bunuri, așa cum am arătat mai sus, numite bunuri publice care deși sunt consumate în comun presupun costuri private (de exemplu impozitele și taxele pentru ajutorul de șomaj). În mod evident mecanismele pieței (bazate pe angrenarea voluntară într-un schimb) nu pot corecta folosirea acestor bunuri
<b>Deficiențele sectorului public</b>	Deficiențele bunăstării	Bunăstarea privată nu este separabilă de bunăstarea colectivă, cetățenii doresc să beneficieze de bunăstarea asigurată de societate independent de sacrificiile (sau de prețul) pe care sunt dispuși să le suporte.
	Deficiențele schimburilor în sectorul public	Este dificil de delimitat care este gradul de voluntariat în angajarea unor schimburi în sectorul public și cât este vorba despre mecanisme coercitive (de exemplu penalizările la colectările de taxe și impozite).
	Informare deficitară și în sectorul public	Și în sectorul public informația este controlată și chiar supusă monopolului.

În concluzie se poate aprecia că o distincție simplă între bunurile publice și cele private nu este simplă. Diferențierea lor se poate face doar ținând seama de multiplele aspecte implicate, cea mai simplă diferențiere se poate face pornind de la matricea rivalitate / non-rivalitate și excludere / non-excludere. Atât sectorul privat cât și cel public înregistrează deficiențe care derivă din natura bunurilor care reprezintă fiecare sector ca și din natura schimburilor care domină în cele două sectoare. Deficiențele din ambele sectoare pot fi reparate prin intervenția statului sub forma politicilor publice. Cunoașterea acestor deficiențe permite pe de o parte precizarea mai bună a funcțiilor celor două sectoare ca și precizarea rolului și locului pe care statul trebuie să îl joace în asigurarea bunăstării sociale.

### **Bibliografie**

1. J.M. Buchanan, *Demand and Supply of Public Goods*, Chicago, Illinois, Rand McNally, 1968.
2. J.G Head, *Public Goods and Public Welfare*, Durham, Duke University Press, 1974.
3. Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Political Science. A Comparative Introduction*, St.Martin`s Press, New York, 1992.
4. Michael Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
5. Jean-Erik Lane, *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, SAGE Publications, London, 1995
6. L. von Mises, *Bureaucracy*, Westport, Arlington House, 1962.
7. D. Mueller, *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
8. R.A. Musgrave, A.T. Peacock (ed), *Classics in Theory of Public Finance*, St.Martin`s Press, New York, 1967.
9. Deborah Stone, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W.W.Norton, New York, 1997.