

TANZI VITO & SCHUKNECHT LUDGER, *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective* (Cheltuielile publice în secolul XX. O perspectivă globală), Cambridge University Press, 2000

Dacă până la începutul anilor 1970 creșterea și dezvoltarea Statului Bunăstării a fost văzută (aproape) numai cu ochi buni, fiind, oarecum, o creștere 'neproblematică', după „criza Statului Bunăstării”, declanșată la mijlocul anilor '70, lucrurile au început să fie privite cu mai multă circumspecție relativ la capacitatea statului de a susține, prin intermediul cheltuielilor publice, acest aparat complex de producere și redistribuire a bunăstării, denumit generic *Statul Bunăstării*¹.

Invariabil, studiile de până acum destinate analizei modului de creștere și dezvoltare a Statului Bunăstării au făcut apel – într-o măsură mai nuanțată sau nu – și la finanțarea politicilor sociale: cât se alocă, cum se alocă, cât au crescut cheltuielile publice de la un an la altul, modele universaliste versus modele rezidualiste etc. Dezbaterile din ultima vreme pe această temă au pus accentul, nu în mod necesar, pe „diminuarea Statului Bunăstării” (în sensul scăderii absolute și relative a cheltuielilor publice), ci pe eficientizarea Statului Bunăstării, cu alte cuvinte, diminuarea cheltuielilor publice poate duce în mod poate neașteptat la o acoperire și o focalizare mai bună a beneficiilor promovate prin intermediul Statului Bunăstării. Această perspectivă nu este, în mod necesar, una tributară modelului liberal sau conservator (sau modele derivate din acestea), ci, mai degrabă, am putea considera că se 'pliază' destul de bine pe ceea ce denuțește Anthony Giddens 'a treia cale'².

Cu certitudine că abordarea propusă de cei doi autori, analizele, comentariile și sugestiile făcute în cartea lor nu vor întruni adevăratele tuturor cititorilor, dar așa cum subliniază unul dintre comentarii cărți „deși argumentele și concluziile cărții vor fi controversate fără doar și poate, ele aduc o nouă lumină extrem de importantă asupra trecutului și viitorului unuia dintre cele mai importante fenomene din timpurile recente – creșterea și dezvoltarea Statului (Statul Bunăstării – n.n.)”³.

Autorii cărții sunt bine-cunoscuți experți în domeniul finanțelor publice⁴. În afara acestei cărți, pe care o vom prezenta și analiza în continuare, Tanzi și Schuknecht au mai colaborat la scrierea unor articole în domeniul finanțelor publice, publicate în diferite reviste de specialitate⁵.

¹ Vezi în literatura română Cătălin Zamfir, 1995, *Criza Statului Bunăstării și perspectivele depășirii crizei*, în E. Zamfir, C. Zamfir, coord., *Politici sociale. România în context European*, București, Editura Alternative.

² Giddens Anthony, 1998, *The Third Way*, Polity Press.

³ Richard M. Bird, Universitatea din Toronto (comentariu pe coperta 4 a cărții).

⁴ **Vito Tanzi** a lucrat mulți ani în cadrul Fondului Monetar Internațional, iar din 1981 a activat ca Director al Departamentului de Afaceri Fiscale al FMI; în prezent este președinte de onoare al Institutului Internațional de Finanțe Publice. Autor cunoscut în domeniul finanțelor publice, el a mai publicat *Inflation and the Personal Income Tax* (1980), *Taxation in an Integrating World* (1995), și a editat împreună cu Ke-Young Chu *Income Distribution and High-Quality Growth* (1998). **Ludger Schuknecht** este economist principal în Departamentul de Politici Fiscale al Băncii Centrale Europene din Frankfurt, Germania, iar anterior a făcut parte din conducerea FMI. Printre alte studii ale sale se remarcă *Trade Protection in the European Community* (1992).

⁵ Vito Tanzi & Ludger Schuknecht, 1997, *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*, „*American Economic Review*”, 87: 164–8; idem, 1997, *Reforming Government: An Overview over the Recent Experience*, „*European Journal of Political Economy*”, 13: 395–417; idem, 1998, *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, în Andreas Solimano, ed., *Social Inequality: Values, Growth and the State* (Ann Arbor, University of Michigan Press);

Cele 12 capitole ale cărții sunt împărțite în patru părți, în a căror succesiune riguroasă se analizează: **I. Creșterea aparatului statal și a guvernării din perspectivă istorică** și în acest cadru, se analizează: 1. Creșterea aparatului statal și a guvernării începând cu 1870; 2. Structura cheltuielilor publice; 3. Veniturile la buget, deficitul și datoria publică; **II. Beneficiile rezultate în urma creșterii cheltuielilor publice:** 4. Evidențe istorice asupra performanțelor guvernărilor; 5. Dimensiunea aparatului guvernamental și performanța lui; 6. Experiența țărilor recent industrializate; **III. Rolul statului și reforma structurilor guvernamentale:** 7. Regândirea rolului statului; 8. Regulile fiscale și instituțiile; 9. Proiecții privind reducerea cheltuielilor publice; **IV. Experiențe recente ale unor țări în reformarea structurilor guvernamentale:** 10. Experiențele unor reforme recente; 11. Reforma fiscală în dezbateră publică; 12. Viitorul cheltuielilor publice.

În esență, cartea discută despre cheltuielile publice, și îndeosebi despre cheltuielile publice sociale (finanțarea politicilor sociale), în secolul XX⁶ și despre dubla schimbare a rolului guvernărilor în ceea ce privește creșterea și susținerea cheltuielilor publice: 1. o primă schimbare, realizată după cel de-al doilea război mondial, prin creșterea și dezvoltarea Statului Bunăstării (și implicit, o sporire a cheltuielilor publice), ceea ce a dus – în ciuda crizei Statului Bunăstării de la jumătatea anilor '70 – la o sporire a cheltuielilor publice de la 27,9% în 1960 la 43,1% în 1980 și a continuat să crească ușor, în ciuda eforturilor de reformare a sistemului până la 45,6% în 1996; 2. o a doua schimbare, încă în proces, de reducere a cheltuielilor publice, nu în sensul de a nu acoperi prin protecție socială mari segmente ale populației⁷, ori a acoperi la minimum, ci în sensul eficientizării procesului de cheltuire a banilor publici, prin variate mijloace. O serie de țări au inițiat, deja, acest al doilea proces de schimbare⁸, cu un oarecare succes în reducerea cheltuielilor publice (inclusiv cele sociale), însă cu un succes discutabil, pe alocuri, în ceea ce privește acoperirea optimă a nevoilor populației, în termeni de protecție socială.

Autorii consideră că sporirea cheltuielilor guvernamentale, în perioada analizată mai profund (1960–1996)⁹ nu a adus cu sine, în mod adițional, și o așteptată creștere a bunăstării sociale și economice. Costurile economice și sociale ale acestor creșteri par a fi, pe alocuri, mai mari decât beneficiile rezultate, sau cu alte cuvinte, aceleași rezultate puteau fi obținute cu cheltuieli publice mai mici, consecutiv cu o relaxare fiscală – diminuarea taxării directe și indirecte și, implicit, o stimulare a investițiilor, care ar fi produs o creștere economică constantă și mai accentuată. Drept rezultat al acestor politici (eronate pe alocuri – după cum afirmă autorii) duse timp de 35 de ani – ne confruntăm cu „un eșec dezamăgitor al politicilor publice în furnizarea

idem, 1998; *Can Small Governments Secure Social and Economic Well-Being?* în Herbert Grubel, ed., *How to Spend the Fiscal Dividend: What is the Optimal Size of Government?*, (Vancouver: Fraser Institute).

⁶ Datele se referă la 17 țări OECD (Australia, Canada, Franța, Germania, Japonia, Olanda, Norvegia, Spania, Suedia, Marea Britanie, SUA, Austria, Belgia, Irlanda, Italia, Noua Zeelandă, Elveția); vezi tabelul I.1, pg. 6–7.

⁷ Orientare propusă prin doctrina liberală *laissez-faire*.

⁸ Este vorba de țări precum Australia, Japonia, Noua Zeelandă sau SUA.

| | 1960 | 1980 | 1990 | 1996 |
|----------------------|------|------|------|------|
| <i>Australia</i> | 21,2 | 34,1 | 34,9 | 35,9 |
| <i>Japonia</i> | 17,5 | 32,0 | 31,3 | 35,9 |
| <i>Noua Zeelandă</i> | 26,9 | 38,1 | 41,3 | 34,7 |
| <i>SUA</i> | 27,0 | 31,4 | 32,8 | 32,4 |

Sursa: **Tanzi & Schuknecht**, 2000, Tabel I.1., pp. 6–7.

⁹ Sunt oferite date statistice pentru o mare parte din țările OCDE (atât cheltuieli cât și venituri la bugetul statului) începând cu 1870.

*bunăstării sociale*¹⁰. Concluzia oferită de autori poate fi redusă la sugestia conform căreia cheltuielile publice, cel puțin în cazul țărilor industrializate, pot fi cu mult mai mici, fără a sacrifica unele obiective importante din domeniul politicilor sociale. Pentru a putea realiza acest lucru însă, guvernele trebuie să-și revizuiască rolul în stabilirea „regulilor jocului” și să-și refocalizeze atenția, de la susținerea unui uriaș aparat administrativ înalt consumator de resurse, către reforma instituțională, precum și către centrarea pe beneficiar și promovarea autosusținerii. Autorii argumentează, în mod convingător, în favoarea reducerii cheltuielilor publice și a structurilor guvernamentale, furnizând opțiuni pentru reforma instituțională și a modalităților de alocare și cheltuire a fondurilor publice, care să conducă la reducerea acestora și, în același timp, la atingerea unui nivel optim de bunăstare socială.

Într-o analiză amănunțită a structurii cheltuielilor publice, Tanzi și Schuknecht arată că acestea au crescut în ultimii 126 de ani și datorită creșterii volumului de angajați în structurile guvernamentale, ca urmare a noilor sarcini complexe pe care guvernele le aveau de îndeplinit: de la 2,4% în 1870 (procent în totalul angajaților – media pentru cele 17 țări OCDE analizate), la 5,2% în 1937, 12,3% în 1960 și 18,4% în 1994¹¹, la extreme situându-se Japonia (6,9% – 1994) și Suedia (32,0% – 1994). Drept consecință, cheltuielile reale guvernamentale, ca procent din PIB, au crescut (în medie) și ele: de la 4,6% în 1870 la 11,4% în 1937, an în care acestea au reprezentat cca. 50% din totalul cheltuielilor publice. În 1960, cheltuielile reale guvernamentale ating 12,6%, însă scad semnificativ sub 50% din totalul cheltuielilor publice, pentru ca acestea să atingă 17,9% în 1980 și 17,3% în 1995, la extreme situându-se, din nou, Japonia (9,7% – 1995) și Suedia (25,8% – 1995)¹².

Cele mai remarcabile schimbări în structura cheltuielilor guvernamentale s-au înregistrat după 1960, prin creșterea spectaculoasă a cheltuielilor publice pentru transferuri și subvenții. În jurul anului 1870, liderul acestei categorii era Marea Britanie (2,2% din PIB), în timp ce media pentru 12 din cele 17 țări analizate era de 1,1%, medie care a continuat să crească amețitor: 4,5% în 1937, 9,7% în 1960, 15,1% în 1970, 21,4% în 1980 și 23,2% în 1995, la extreme situându-se Noua Zeelandă (12,9% – 1995) și Suedia (35,7% – 1995)¹³. Consecutiv, cresc și cheltuielile sociale publice, ca procent din PIB:

- *Educație*: de la 0,6% în 1870 (media a 5 din cele 17 țări, cu un maxim de 1,3% în Germania), la 2,1% în 1937 (media a 11 țări), 3,5% în 1960, 5,8% în 1980 și 6,1% în 1993–94. Este însă de remarcat, faptul că cheltuielile pentru învățământul superior nu au evoluat (în medie) deloc în intervalul 1970–1993, ele situându-se constant la 1,1% din PIB¹⁴.

- *Sănătate*: de la 0,3% din PIB, în 1910 (media a 10 din cele 17 țări, cu un maxim de 0,7% în Noua Zeelandă), la 0,4% în 1937 (media a 14 țări), 2,4% în 1960, 5,8% în 1980 și 6,4% în 1994¹⁵.

- *Pensiile* au cunoscut o dezvoltare similară cu cea a asigurărilor de sănătate, crescând de la 1,2% ca procent din PIB (1920), la 4,5% în 1960, 8,4% în 1980 și 9,6% în 1993. De asemenea și rata de înlocuire a crescut simțitor: dacă în 1939 pensia nu acoperea decât 15% din salariul deținut antepensionare, în 1969 s-a ajuns la 51%, iar în 1980 la 62%¹⁶.

- *Ajutorul de șomaj*: a fost unul dintre „ultimii veniți” în cadrul sistemului de securitate socială, fiind introdus, în majoritatea țărilor europene, abia în jurul anilor 1920. Valoarea acestuia ca procent din PIB a crescut de la 0,3% în 1960, la 0,9% în 1980 și 1,6% în 1996, în timp ce toate programele destinate combaterii șomajului primeau, în medie în 1996, cca. 2,7% din PIB¹⁷.

¹⁰ Klaus Schmidt-Hebbel, Banca Centrală a statului Chile (comentariu pe coperta 4 a cărții).

¹¹ Tabel II.2, p. 26.

¹² Tabel II.1, p. 25.

¹³ Tabel II.4, p. 31.

¹⁴ Tabel II.5, p. 34.

¹⁵ Tabel II.7, p. 38.

¹⁶ Tabel II.8, p. 40 și tabel II.9, p. 41.

¹⁷ Tabel II.10, p. 43.

Consecutiv acestor creșteri, începând cu anii 1980 crește și efortul guvernărilor de a acoperi dobânzile la datoria publică. Astfel că, dacă în 1970 efortul în această direcție se ridica, în medie, la 1,4% din PIB, el a ajuns în 1995 la 4,5% din PIB. Pe de altă parte, investițiile publice în țările Uniunii Europene, de exemplu, au scăzut de la o medie de 4,3% în 1970 la 3,2% în 1985 și la 2,6%¹⁸ în 1994–95, ceea ce denotă că există o corelație negativă între cheltuielile publice pentru plata dobânzilor și cheltuielile pentru investiții publice.

Este indiscutabil că o asemenea creștere a cheltuielilor publice a adus cu sine o îmbunătățire semnificativă a calității vieții populației. Întrebarea legitimă pe care o adresează însă foarte mulți cercetători în domeniu (inclusiv Tanzi și Schuknecht) este dacă există o relație continuă, pozitivă între cheltuielile publice mari și bunăstare socială mare. Cu alte cuvinte, putem afirma că, cu cât se cheltuie mai mult, cu atât vom avea o bunăstare mai mare? Sau dimpotrivă, peste un anumit prag, creșterea cheltuielilor publice nu numai că nu adaugă nimic la nivelul de bunăstare atins, ci dimpotrivă, afectează negativ mersul economiei, și în consecință, și beneficiarii redistribuției bunăstării?

O serie de indicatori economici arată progresele indiscutabile, înregistrate în aceste țări, după cel de-al doilea război mondial: o creștere economică constantă, cu o medie de 3,9% din PIB în intervalul 1960–68 și 2,4% între 1986–94; o creștere a PIB-ului pe cap de locuitor de la 3 723 USD în 1913 (prețuri 1990), la 9 083 USD și la 20 372 USD în 1990; o inflație în scădere: de la 3,6% în 1960–68 la 1,6% în 1997, însă un șomaj în creștere – de la 3,4% în 1960, la 4,8% în 1980 și 9,0% în 1996.

Cea mai mare parte a indicatorilor sociali relativi la educație și sănătate au suferit îmbunătățiri semnificative: a scăzut mortalitatea infantilă, a crescut accesul la serviciile de sănătate, a crescut speranța de viață la naștere, a crescut participarea școlară și gradul de alfabetizare a populației etc. În schimb, distribuția veniturilor nu a înregistrat îmbunătățiri semnificative: dacă în 1930 cei mai săraci 40% dețineau 14,9% din totalul veniturilor, în următorii 30 de ani progresul a fost destul de mic (cu 1,8%), pentru ca în 1980 să atingă 18,6%. Nici transferurile nu au fost foarte bine focalizate, la jumătatea anilor '80 acestea nereușind să „meargă” decât în proporție de 26,7% la prima chintilă, 57,0% la chintilele 2, 3 și 4 și 16,3% la cei mai bogați 20% (în condițiile în care din cele 17 țări analizate în trei țări transferurile erau regresive: Franța – 17,5% în Q₁ și 24,7% în Q₅; Italia – 15,6% în Q₁ și 27,6% în Q₅; Suedia – 15,2% în Q₁ și 17,4% în Q₅).

În analiza relației dintre dimensiunea cheltuielilor publice și performanța acestora, Tanzi și Schuknecht împart cele 17 țări în trei categorii, funcție de nivelul cheltuielilor publice înregistrat în 1990: Belgia, Italia, Olanda, Norvegia și Suedia, în care cheltuielile publice depășeau 50% din PIB formează grupul „guvernărilor mari” sau „marilor cheltuitori” (*big governments*); Austria, Canada, Franța, Germania, Irlanda Noua Zeelandă și Spania, în care cheltuielile publice se situau între 40% și 50% din PIB formează grupul „guvernărilor de dimensiune medie” (*medium-sized governments*); Australia, Japonia, Elveția, Marea Britanie și SUA, în care cheltuielile publice se situau sub 40% din PIB (1990) formează grupul „guvernărilor mici” (*small governments*). În urma analizelor făcute, ei concluzionează că guvernările mici nu 'produc' indicatori socioeconomici mai puțin dezirabili decât guvernările mari. Dimpotrivă, în domenii precum performanța economică, piața muncii, datoriile financiare, protecția mediului, țările cu cheltuieli publice mici par a produce rezultate mult mai bune decât celelalte două grupuri. Progresul în termenii unor obiective sociale și economice care pot fi atinse prin creșteri adiționale ale cheltuielilor publice pare, de asemenea, improbabil. Analizele lor sugerează că *prin politici inteligente* (subl. aut.) guvernările pot atinge aceleași obiective sociale și economice prin cheltuieli publice mult mai scăzute¹⁹. Pornind de la această constatare și încercând să analizeze rolul statului și reforma structurilor guvernamentale, autorii cărții arată că se impune ca un scop central

¹⁸ În 11 țări europene din cele 17 țări (mai puțin Elveția) analizate de Tanzi & Schuknecht (tabel II.13, p. 48)

¹⁹ Ei atrag însă atenția că o asemenea concluzie nu ia în considerare costurile tranziției, dinspre cheltuieli publice ridicate către cheltuieli publice scăzute.

redefinirea rolului statului (în țările industrializate), *astfel încât să se producă o scădere a cheltuielilor publice, fără a sacrifica foarte mult obiectivele sociale și cele economice* (subl. aut., p. 131).

O asemenea redefinire a rolului statului presupune o revizuire a proceselor de bugetare a politicilor sociale, în particular, și a celor de alocare și cheltuire a finanțelor publice, în general. O dată constituit un buget, acesta ar trebui să fie respectat cu strictețe și să nu sufere modificări și rectificări majore, ceea ce presupune o totală transparență în politicile fiscale și operațiile financiare guvernamentale. Succesul bugetării este însă dependent de cel puțin alți doi factori: 1) o serie de instituții-cheie în implementarea și respectarea prevederilor bugetare, care trebuie să aibă roluri foarte bine definite, un *staff* înalt calificat, precum și mijloace de acțiune adecvate; 2) diminuarea nivelului corupției, atât a celei de natură politică, cât și a celei de natură administrativă, îndeosebi prin diminuarea rolului în economie a guvernului și a instituțiilor aferente.

În capitolul IX, autorii prezintă un plan detaliat pentru reducerea cheltuielilor publice, formulând opțiuni de reformă pentru fiecare categorie de cheltuială publică (tabel IX.1, p. 173). Ei aduc argumente solide în favoarea privatizării întreprinderilor publice și a bunurilor și serviciilor din infrastructură. Cele mai privatizabile²⁰ sunt serviciile de telecomunicații – atât cele la distanță (3.0) cât și cele locale (2.6), distribuția și producerea gazelor naturale (3.0), serviciile de furnizare a căldurii în locuințe (2.6), transportul de mărfuri pe calea ferată (2.6), întreținerea drumurilor primare și secundare (2.4), colectarea gunoierului menajer (2.8). La polul opus se găsesc: serviciile de asigurare a calității drumurilor rurale (1.0) și urbane (1.8) și tratarea apelor reziduale (1.8).

De asemenea, sunt aduse o serie de argumente în favoarea reducerii cheltuielilor în sfera educației. De exemplu, ei argumentează că dacă este larg acceptat că educația primară și secundară trebuie *finanțată* public, asta nu înseamnă în mod necesar că trebuie și *furnizată* de sistemul public. Educația terțiară este cea mai susceptibilă de a fi privatizată, deoarece învățământul superior este considerat, cel puțin în parte, o investiție economică personală. Finanțarea publică a învățământului superior constituie, adesea, o subvenție pentru viitoarele grupuri cu venituri foarte ridicate, și este, deci, regresivă.

Reforma pensiilor este, probabil, cea mai presantă, deoarece în viitorul apropiat toate țările vor suporta consecințele fiscale ale procesului de îmbătrânire a populației. Opțiunea o constituie crearea unui sistem cu trei piloni, similar celui introdus în Chile, sistem în care primii doi piloni trebuie să fie obligatorii primul, cu un management public finanțat și garantat de către stat și cel de-al doilea având un management privat, iar cel de-al treilea pilon se constituie doar pe baze voluntare.

Reforma în sănătate presupune diminuarea costurilor serviciilor medicale, consecutiv cu creșterea calității acestora printr-un complicat sistem de stimulente pentru personalul și unitățile medicale publice, și cu scăderea finanțării publice a serviciilor medicale (în 1992, pentru sănătate erau alocate, în medie, 8,6 procente din PIB, raportul public-privat fiind de 76,2%: 23,8%).

Ceea ce pare a fi extrem de important în acest moment este punerea pe agenda discuțiilor publice a problemei modificării rolului statului în furnizarea bunăstării și intervenția lui în economie. Vocile care au argumentat pentru creșterea cheltuielilor publice în anumite momente istorice (J. M. Keynes în 1927 și J. Galbraith în 1958) s-au stins. Acum se ridică vocile stridente ale celor care vor ca statul să se retragă din economie. Tanzi și Schuknecht argumentează că statul nu trebuie să renunțe la obiectivele sale fundamentale, dar trebuie să-și limiteze activitatea în atingerea acestor obiective și ar trebui să încerce să o facă de o manieră cât mai economică. Cu alte cuvinte, mesajul principal al cărții, așa cum susțin autorii, nu este acela că guvernarile trebuie să devină indiferente față de bunăstarea populației, ci mai degrabă să considere căi alternative în urmărirea obiectivelor lor sociale și economice.

Adrian-Nicolae Dan

²⁰ Pe baza unui set de criterii, Banca Mondială a stabilit un index al ușurinței privatizării (*marketability index*) care ia valori cuprinse între „3,0” pentru bunurile și serviciile cele mai privatizabile și „1,0” pentru cele considerate cel mai puțin potrivite pentru a fi privatizate.