

MODALITĂȚI DE ESTIMARE A EFICIENȚEI CHELTUIELILOR PUBLICE

Dănulețiu Dan, lect. univ. dr.

Universitatea „1 Decembrie 1918”, Alba Iulia

Abstract: The paper presents a variety of approaches to estimate the efficiency of public expenditure. There are distinguished three economic objectives of policies in the pursuit of better performance of public expenditure: macroeconomic sustainability, allocative efficiency (better outcomes per unit of public expenditure) and technical efficiency (less resource inputs per unit of public output). Therefore, expenditures are analysed in terms of macroeconomic costs and consequences, allocative and technical efficiency.

Trei elemente principale pot fi urmărite în evaluarea cheltuielilor publice: consecințele macroeconomice, alocarea resurselor și eficiența tehnică.

Din perspectivă macroeconomică se vor avea în vedere dacă beneficiile care rezultă dintr-o anumită mărime a cheltuielii depășesc costurile economice generate de sporul de impunere precum și dacă procesul bugetar și sistemul administrative sunt capabile să coordoneze planificarea financiară astfel încât să conducă la dezvoltare economică. Eficiența alocativă a cheltuielilor publice este legată de un set de obiective aflate în spatele deciziilor de a interveni în funcționarea economiei de piață, iar eficiența tehnică implică evitarea risipei de resurse în cursul producției bunurilor publice.

În urmărirea acestor elemente, teoria economică a fundamentat diferite metode de estimare a eficienței cheltuielilor publice: analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, analiza multicriterială, analiza de impact.

Analiza cost-beneficiu reprezintă cea mai cunoscută tehnică de alocare rațională a resurselor. Această modalitate de analiză și evaluare a programelor de cheltuieli reprezintă o încercare de a măsura costurile și câștigurile unei comunități ca urmare a derulării programului. Scopul analizei cost-beneficiu este cel de a determina dacă un anumit nivel de cheltuieli publice poate produce un beneficiu mai mare decât în situația în care fondurile respective ar fi fost utilizate într-un program public alternativ sau dacă ar fi fost păstrate în sectorul privat[6]. Această analiză este specifică sectorului privat, fiind preluată ulterior și pentru analiza din sectorul public.

Analiza cost-beneficiu constă într-un set de tehnici care sunt destinate să garanteze faptul că resursele limitate sunt alocate în mod eficient între sectorul privat și sectorul public, iar, ulterior, între proiectele alternative din cadrul fiecărui sector.

Analiza cost-beneficiu se utilizează cu rezultate bune în domeniul întreprinderilor cu scop lucrativ, în situația folosirii sale în comparațiile programelor de cheltuieli publice, dar metoda devine foarte complexă, datorită existenței unor costuri și a unor beneficii viitoare, precum și a unor beneficii sociale dificil de evaluat. Scopul utilizării analizei cost-beneficiu în sectorul propriu îl reprezintă stabilirea unui set de reguli administrative pragmatice, astfel încât să se obțină o alocare eficientă din punct de vedere paretian a resurselor publice.

Întrucât programele de cheltuieli publice conduc la costuri și beneficii viitoare este necesar, pentru a obține valoarea lor prezentă, să utilizăm actualizarea acestor sume. Se va determina valoarea prezentă netă (VPN) a programului de cheltuieli respectiv, iar dintre programele obținute, cele fezabile sunt cele pentru care $VPN > 0$. În situația constrângerilor de capital, proiectele alese vor fi cele pentru care VPN are valoarea cea mai ridicată. Acest fapt subliniază că statul nu trebuie să adopte soluția care costă cel mai puțin, nici pe cea care produce cel mai mult, ci pe cea care asigură cea mai mare diferență între venituri și costuri, evaluate în bani[8].

Alegerea programelor se poate realiza uneori și prin utilizarea ratei interne de rentabilitate, indicator care dă expresie acelei valori a lui r care determină ca șirul beneficiilor nete actualizate să fie egal cu costul inițial al proiectului, adică $VPN = 0$. În acest caz, sunt alese programele pentru care rata internă de rentabilitate este cea mai mică.

Utilizarea criteriului valorii prezente nete este însă preferabilă întrucât există posibilitatea ca rata internă de rentabilitate să nu fie unică sau prin utilizarea ratei interne de rentabilitate la proiecte care se exclud reciproc se pot selecta proiecte indezirabile prin criteriul valorii prezente date.

Utilizarea analizei cost-beneficii în sectorul public prezintă o serie de aspecte de individualizare care apar datorită diferenței între obiectivele ce trebuie urmărite de cele două sectoare ale economiei. Teoria economică susține, de obicei, că obiectivul urmărit de firmă este maximizarea profitului, în timp ce obiectivul sectorului public se susține a fi maximizarea bunăstării sociale.

În esență, deosebirile implicate asupra analizei cost-beneficiu de specificitatea obiectivelor sectorului public se concretizează în următoarele aspecte: includerea unor costuri și a unor beneficii diferite în calculul valorii prezente nete în analiza derulată cu referire la sectorul public față de cea din sectorul privat; utilizarea unor principii diferite de evaluare a costurilor și beneficiilor în sectorul public față de cele utilizate în sectorul privat; aplicarea unor rate de actualizare diferite.

Etapile analizei cost-beneficii sunt următoarele: definirea alternativelor de analiză, etapă care constă în includerea în analiză a tuturor alternativelor realiste, atât publice, cât și private; identificarea și evaluarea costurilor și a beneficiilor; specificarea unei rate de actualizare socială corespunzătoare; compararea costurilor și a beneficiilor; adoptarea sau revizuirea deciziei în raport cu riscul și nesiguranța realizării sumelor prevăzute în program.

În cadrul acestor etape, principalele probleme identificate care necesită rezolvare se referă la stabilirea costurilor și beneficiilor care trebuie avute în vedere, metodele de evaluare a acestora, precum și specificarea ratei de actualizare necesară a fi utilizată.

Atunci când costurile și efectele unor decizii nu pot fi exprimate sub formă monetară, analiza cost-beneficiu nu-și găsește aplicabilitatea. În asemenea cazuri, întâlnite cu deosebire la evaluarea unor bunuri care nu au caracter de marfă (de exemplu: viața omenească) se apelează la *analiza cost-eficacitate*[8].

Analiza cost-eficacitate reprezintă o formă trunchiată a analizei cost-beneficiu care realizează estimări monetare doar pentru partea de costuri, sau, alternativ, doar pentru partea de venituri a formatului cost-beneficiu[4]. Ea reprezintă un instrument de ordonare în termenii dezirabilității sociale a proiectelor propuse, în condițiile existenței unor constrângeri bugetare sau de altă natură. Totodată, unitatea de rezultat trebuie să fie identică la compararea a două programe diferite.

În majoritatea cazurilor, analiza cost-eficacitate este utilizată pentru programele din domeniul sănătății sau al apărării, în cazul cărora rezultatele sunt cuantificate, dar nu sunt evaluate sub formă monetară. Eliminând dificultatea încercării de evaluare monetară a tuturor beneficiilor, ea furnizează un indice al costurilor sociale relative al diferitelor variante de promovare a unei anumite politici, oferind un ghid util referitor la meritele relative ale

diferitelor politici. În aceste cazuri, analiza cost-eficacitate asigură baza pentru selecționarea proiectelor care produc cel mai mare rezultat raportat la unitatea monetară cheltuită sau minimizează costul producerii unui nivel cerut de rezultat. La fel ca și analiza cost-beneficiu, și acest tip de analiză reprezintă însă doar un instrument utilizat pentru fundamentarea deciziilor luate de către cei care au această autoritate.

Cu toate acestea, analiza cost-eficacitate prezintă anumite limite. Deși eficiența are două forme (distributivă și tehnică), analiza cost-eficacitate se adresează doar celei de a doua formă amintite, furnizând estimări asupra modului în care poate fi utilizat un anumit buget pentru a obține un anumit scop stabilit în mod exogen, însă nu furnizează informații referitoare la rațiunea cheltuirii respectivelor resurse pentru atingerea scopului respectiv. Ceea ce sugerează analiza cost-eficacitate este că dacă costul unui program care produce un anumit rezultat se încadrează în limita bugetului stabilit, acest program poate să se deruleze. Totodată, analiza poate sugera modalitatea cea mai ieftină de a atinge un anumit rezultat, dar nu îl ajută pe analist în decizia referitoare la stabilirea țintei de rezultat. Astfel, analiza cost-eficacitate furnizează informații utile referitoare la eficacitatea relativă a diferitelor programe finanțate din fonduri bugetare, precum și la posibilitățile de realocare a resurselor financiare, însă nu pune în discuție motivația obiectivului de politică urmărit, luând drept dată această motivație. Ca urmare, implementarea acestei analize necesită un consens suficient de larg referitoare la îndeplinirea unui anumit obiectiv.

În general, analiza cost-eficacitate evaluează costurile în termeni monetari, în timp ce evaluarea rezultatelor se face în termeni cantitativi sau în termenii unui indice de eficacitate. Motivul adoptării acestui tratament diferențiat în evaluarea costurilor și a beneficiilor este dat de neplăcerea sau uneori incapacitatea de a evalua din punct de vedere monetar rezultatele, clasică fiind evaluarea vieții umane.

Costurile incluse în analiza cost-eficacitate nu trebuie să excludă nici o componentă. Este necesar să se urmărească dacă pentru proiectele supuse analizei sunt cuantificate toate costurile și, de asemenea, beneficiile, întrucât estimarea doar a valorilor monetare poate conduce la selectarea unei anumite opțiuni, deși în realitate o altă opțiune care are o valoare monetară mai mică poate avea beneficii non-monetare mai mari sau o opțiune cu un cost monetar mai mare poate avea costuri nemonetare mai mici. În cazul existenței unor astfel de situații, rezultatele analizei trebuie prezentate decidenților publici într-o formă care să permită luarea unei decizii în cunoștință de cauză cu privire la beneficiile non-monetare suplimentare sau costurile non-monetare mai reduse implicate de un anumit program.

Efectul alegerii unei măsuri nemonetare pentru rezultat este că instrumentul analizei cost-eficacitate este raportul cost-eficacitate. Analiza oferă în general rapoarte cost-eficacitate medii, fiind posibil însă, și de multe ori mai util, și calculul unor rapoarte cost-eficacitate marginale.

Utilizarea acestei analize se poate realiza în special în cazul programelor din domeniul ocrotirii sănătății.

În cazul programelor de asistență medicală, datorită dificultăților de a stabili o valoare monetară a beneficiilor obținute prin derularea acestora, s-a încercat stabilirea unei măsuri nemonetare a rezultatului.

În acest sens, unele studii utilizează conceptul de ani de viață calitativi (QALY). Calitatea anilor de viață reprezintă o scală unidimensională pentru compararea a diferite stări de sănătate, existând patru modalități de realizare[2]: ”scala analog vizuală”, „compromisul de timp”, „jocul standard”, tehnici bazate pe atribuiri.

Utilizarea acestei metode are, însă, unele aspecte sensibile[1]: răspunsurile indivizilor au în vedere alegeri ipotetice și preferințele depind de informația avută la dispoziție referitoare la starea de sănătate. De asemenea, evaluările indivizilor vor fi afectate de caracteristicile personale (vârstă, pacient actual, fost pacient, doctor, public general); singurul

rezultat măsurat este sănătatea, neținându – se seama de aspecte care nu vizează sănătatea; utilizarea unor căi diferite de estimare a calității anilor de viață poate conduce la rezultate diferite; abordarea conceptului de “ani de viață calitativi” privește fiecare an de viață câștigat ca fiind egal; aplicarea strictă a calculului de cost pe calitatea ambilor de viață poate conduce la faptul că anumite grupuri de indivizi, al căror cost/QALY este ridicat, nu primesc nici o îngrijire; avansul tehnologic și cercetarea vor afecta estimările costului/QALY, astfel că ele vor trebui actualizate în mod continuu pentru a ține seama de progresele medicale.

Trebuie să subliniem că anul de viață calitativ nu este o măsură a utilității, el este comun pentru toți. Două persoane pot să beneficieze de aceeași stare de sănătate, dar utilitatea să fie diferită. De asemenea, o alocare a fondurilor astfel încât costul total/QALY să fie minim nu va conduce la maximizarea utilității comunității în mod necesar, ci la maximizarea “sănătății” bugetului.

O altă mărime utilizată pentru a realiza analize cost-eficacitate în domeniul sănătății este costul/DALY (cost/ani de viață cu dizabilitate ajustați).

Metoda are la bază următoarele principii generale[3]: se includ în calcul efectele tuturor rezultatelor influențate de starea de sănătate care reprezintă o pierdere în bunăstarea umană; metodologia de calcul presupune o tratare mai mult sau mai puțin identică a indivizilor, în funcție de caracteristicile avute în vedere; ca și un caz special de tratare în mod identic a indivizilor, metoda permite comparații internaționale, întrucât stările de sănătate sunt tratate în mod identic indiferent de țară; unitatea de analiză, adică unitatea în care sunt măsurate pierderile de bunăstare ca urmare a mortalității premature și a morbidității, este timpul.

Analiza cost-eficacitate poate fi utilizată pentru fundamentarea opțiunilor de alocare a resurselor bugetare în toate domeniile, nu doar în cel al ocrotirii sănătății. Indiferent de domeniu, aceasta presupune identificarea unei măsuri de rezultat potrivite, care să fie validă pentru întreaga gamă de servicii furnizate de respectivul domeniu sau sector.

Metoda multicriterială se folosește în cazul în care atingerea unui anumit obiectiv se poate realiza pe mai multe căi și produce efecte diferite, care nu sunt susceptibile de a fi evaluate în bani[9].

Această metodă necesită identificarea unei serii de criterii de apreciere (evaluare) care să reflecte scopurile politicii sau rezultatele dorite și desemnarea ponderilor corespunzătoare fiecărui criteriu. Intervențiile alternative sunt apoi evaluate în raport cu fiecare criteriu, în baza rezultatului anticipat al fiecărei intervenții. Fiecărei sub-componente a unei alternative i se dă un scor, iar apoi scorurile sunt înmulțite cu ponderea și sunt însumate. Pentru a armoniza informația de natură cantitativă și cea de natură calitativă se aplică diverse metode. Ierarhia variantelor se stabilește în funcție de punctajul realizat de fiecare dintre acestea, cea mai favorabilă urmând a fi propusă spre aprobare factorilor competenți.

Avantajele pe care le procură această metodă se referă la următoarele aspecte: criteriile de evaluare și ponderile acestora pot integra în mod explicit scopurile legate de aspecte particulare ale politicii economico-sociale în evaluarea intervențiilor concurente; metoda poate fi utilizată la diverse nivele de guvernare într-o manieră participativă, întrucât criteriile, ponderile și scorurile pot fi stabilite prin consultarea cu experții, decidenții publici sau cu cetățenii; se pot utiliza informații de natură cantitativă sau calitativă, care permit luarea în considerare a externalităților care nu pot fi luate în considerare prin alte metode; metoda este relativ ieftină de implementat și nu solicită cu necesitate o cantitate de informație importantă.

În același timp, trebuie subliniate și limitele pe care le întâmpină analiza multicriterială, limite care se referă la următoarele aspecte: selecția criteriilor de evaluare și a ponderilor relative nu se bazează pe nici un principiu fundamental și poate fi modificată dacă

se dorește aceasta; aplicarea scorului criteriilor calitative poate fi arbitrară; criteriile utilizate se pot suprapune, ceea ce conduce la numărarea de două ori a anumitor factori. Această metodă este utilă îndeosebi ca și un instrument în exercițiile consultative sau participative.

Întrucât cheltuielile bugetare conduc la efecte distribuționale diferite asupra bunăstării populației, este necesară evaluarea acestora sau altfel spus a impactului programelor de cheltuieli bugetare. Evaluarea impactului are drept scop îmbunătățirea calității informației aflate la dispoziția decidenților, persoane care trebuie să înțeleagă în mod corect consecințele adoptării sau neadoptării unei anumite politici: costurile, beneficiile și efectele distributive ale deciziilor lor[10].

În prezent există multiple dimensiuni pentru judecarea impactului unei anumite politici sau a unei anumite cheltuieli care nu pot fi agregate într-o mărime unică extinsă. Ca urmare, presupunerile referitoare la măsurarea bunăstării influențează evaluarea programelor de cheltuieli bugetare, astfel că o modificare a acestora poate conduce la modificări sensibile în politica promovată.

Evaluarea impactului cheltuielilor bugetare va oferi informații comparative referitoare la consecințele previzibile ale diferitelor alternative disponibile pentru realizarea unui anumit scop, precum și informații referitoare la aspecte cum sunt acordul, capacitatea de punere în practică, sarcinile sau avantajele specifice ale anumitor categorii de cetățeni.

Stabilirea impactului unei anumite politici de cheltuieli sau a unui program de cheltuieli bugetare presupune realizarea a trei pași distincți: pregătirea analizei, realizarea analizei și, respectiv, stabilirea rezultatelor analizei. Etapa de pregătire a analizei are în vedere, în primul rând, determinarea obiectivelor specifice și a rezultatelor așteptate, rezultate care trebuie să se constituie în criterii de selectare a programelor. Tot în cadrul acestei etape este necesar ca, după determinarea obiectivelor și a criteriilor să se stabilească metodele și tehnicile ce vor fi utilizate, precum și obținerea datelor necesare pentru realizarea analizei.

Metodele utilizate pentru stabilirea impactului asupra bunăstării, metode care constituie substanța celei de a doua etape, se împart, de obicei, în două categorii: studii ale incidenței asupra beneficiului și, respectiv, studii comportamentale[7].

Studiile care au în vedere estimarea incidenței beneficiului se bazează, în general, pe o metodologie care poate fi rezumată în următoarele patru etape. Prima etapă constă în ordonarea indivizilor în funcție de nivelul de bunăstare, considerat de obicei ca fiind o funcție de venit, a doua etapă are în vedere estimarea utilizării medii a serviciului public relevant de către fiecare grup, estimare bazată de obicei pe rezultatele anchetelor familiale, a treia etapă presupune aproximarea beneficiului consumului respectivului serviciu, în timp ce a patra etapă constă în compararea bunăstării înainte și după respectiva intervenție, prin adăugarea nivelului beneficiului prezumat la mărimea de bunăstare anterioară intervenției[5].

Aceste studii furnizează un profil al distribuției unei anumite categorii de cheltuieli publice către cetățenii-beneficiari distribuiți în conformitate cu un indicator ales al bunăstării, însă nu fac referire la cauzele care determină rezultatele incidenței. În realitate, un număr semnificativ de factori influențează producerea rezultatelor distribuționale, incluzând în această categorie factorii care determină oferta și cei care determină cererea bunurilor publice, precum și modul în care variază aceștia în cadrul populației distribuite conform cu indicatorul de bunăstare ales. De aceea, pentru a sugera implicațiile politicii sunt necesare de multe ori studii suplimentare.

Cu toate acestea, datorită metodologiei care este ușor de înțeles și a rezultatelor care sunt ușor de prezentat, aceste studii reprezintă un instrument influent în fundamentarea deciziilor referitoare la realocările bugetare.

O a doua modalitate de abordare a măsurării impactului cheltuielilor publice asupra bunăstării este *abordarea comportamentală*, metodă prin care se urmărește să se elimine

neajunsurile provocate de neglijarea problemei comportamentale a populației la evoluția cheltuielilor publice. Totodată, față de abordarea anterioară, aceasta este adaptată spre estimarea incidenței marginale; de asemenea, aceste studii pot fi utilizate pentru explorarea impactului cheltuielilor publice pentru bunuri publice la care utilizatorii specifici nu pot fi identificați, precum și pentru determinarea impactului asupra a multiple dimensiuni ale bunăstării.

Beneficiile în aceste studii sunt evaluate fie în valori monetare, fie în valori nemonetare ale bunăstării consistente cu răspunsurile comportamentale la cheltuielile publice. Prin aplicarea tehnicilor econometrice la diferențele în politică de-a lungul timpului sau în spațiu se estimează efectele programelor de cheltuieli publice sau ale bunurilor asupra bunăstării, avându-se în vedere, concomitent, și alți factori care ar putea influența rezultatele.

Din rezultatele acestor studii se constată că atât beneficiarii, cât și cei care nu beneficiază de cheltuielile bugetare își adaptează comportamentul la existența intervenției publice, iar o altă constatare se referă la faptul că, deși ca mărime agregată, cererea pentru bunurile publice este inelastică la preț, elasticitățile variază între grupurile de venit, iar cei săraci răspund cel mai mult la modificarea prețurilor.

Spre deosebire de studiile referitoare la incidența beneficiului, studiile bazate pe abordarea comportamentală presupun utilizarea mai intensivă a datelor, precum și o metodologie mai complicată. În plus, aceste studii întâmpină anumite dificultăți potențiale, printre care influențele în estimări și problema identificării bunăstării.

Bibliografie:

1. J. Cullis, Ph. Jones, *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, pag. 143.
2. W. Jack, *Principles of Health Economics for Developing Countries*, World Bank Institute Development Studies, Washington, 1999, pag. 251.
3. W. Jack, *op. cit.*, pag. 256.
4. Mishan, E. J., *Cost Benefit Analysis*, Routledge, London, 1994, pag. 110.
5. S. Pradhan, *Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews*, World Bank Discussion Papers, 323, 1996, pag. 33.
6. Sugden, R., Williams, A., *Cost Benefit Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1978, pag. 153.
7. van de Walle, D., *Assessing the Welfare Impacts of Public Spending*, Policy Research Working Paper, World Bank, 1996, pag. 2.
8. I. Văcărel (coord.), *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2000, pag. 99.
9. I. Văcărel (coord.), *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 2000, pag. 100.
10. ***, *Improving Policy Instruments Through Impact Assessment*, OECD Sigma Paper, nr. 31, 2001, pag. 4.