ANALIZA COST-BENEFICIU PENTRU PROGRAMELE DE CHELTUIELI PUBLICE

LECT. UNIV. DR. DĂNULEȚIU DAN CONSTANTIN
Universitatea „1 Decembrie 1918" Alba Iulia

The paper presents general principles of cost-benefit analysis and emphasizes the main differences between that applying to public expenditures and to private sector. It also emphasizes the controversies related to distribution weights.

Analiza cost-beneficiu reprezintă cea mai cunoscută tehnică de alocare rațională a resurselor. Această modalitate de evaluare a programelor de cheltuieli reprezintă o încercare de a măsura costurile şi câştigurile unei comunități ca urmare a derulării programului evaluat. Ea nu constituie o procedură directă de luare a unei decizii, ci una care conduce la o decizie mai bine orientată, în cazul respectării sale.

Deşi această tehnică este specifică sectorului privat, ea a fost preluată ulterior, odată cu bugetarea pe bază de program, şi pentru analiza din sectorul public. Scopul analizei cost-beneficiu în cazul programelor de cheltuieli publice este acela 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. Astfel, analiza cost-beneficiu în sectorul public constă într-un set de tehnici care sunt destinate să garanteze faptul că resursele limitate sunt alocate în mod eficient între sectorul privat şi sectorul public, iar, ulterior, între proiectele alternative din cadrul fiecărui sector.

Utilizarea analizei cost-beneficiu în sectorul public este susținută cu fervoare de către numeroşi teoreticieni, însă în rîndurile unora dintre cei care îşi desfăşoară activitatea în sectorul public se manifestă o atitudine de respingere a acesteia. Acest lucru derivă, de multe ori, din faptul că deşi analiza cost-beneficiu se utilizează cu rezultate bune în domeniul întreprinderilor cu scop lucrativ, în situația folosirii sale în comparațiile programelor de cheltuieli publice, metoda devine foarte complexă, datorită existenței unor costuri şi a unor beneficii viitoare, precum şi a unor beneficii sociale dificil de evaluat.

Pentru evaluarea şi compararea programelor de cheltuieli care conduc la costuri şi beneficii viitoare este necesar, pentru a obține valoarea lor prezentă, să utilizăm actualizarea acestor sume. Astfel, valoarea prezentă a câştigurilor generate de program este:

$$\mathrm{VPB_i} = \frac{B_{i1}}{(1+r)} + \ldots\ldots + \frac{B_{in}}{(1+r)} = \sum_{j=1}^{n} \frac{B_{ij}}{(1+r)^j} \qquad (1)$$

unde: $\mathrm{VPB_i}$ = valoarea prezentă a beneficiului adus de programul i;

B_{ij} = beneficiul social brut furnizat de programul i în anul j;

1/(1+r) = factorul de actualizare la rata dobânzii r.

Costurile diferitelor programe pot fi împărţite în costuri iniţiale (C_0), realizate în momentul iniţial, şi costuri curente, care vor apărea în decursul derulării programului. Valoarea prezentă a costurilor programului este:

$$VPC_i = C_{i0} + \frac{C_{i1}}{(1+r)} + ... + \frac{C_{in}}{(1+r)} = C_0 + \sum_{j=1}^{n} \frac{C_{ij}}{(1+r)^j} \qquad (2)$$

unde: VPC_i = valoarea prezentă a costurilor programului i;

C_0 = costurile iniţiale ale programului i;

C_{ij} = costurile curente din anul j implicate de derularea programului i;

1/(1+r) = factorul de actualizare la rata dobânzii r.

Ca urmare, programul va genera un şir de beneficii nete, a căror valoare actualizată este:

$$VPN_i = \sum_{j=1}^{n} \frac{(B_{ij} - C_{ij})}{(1+r)^j} - C_{i0} \qquad (3)$$

unde ($B_{ij} - C_{ij}$) reprezintă beneficiile nete ale programului „i” în anul „j”.

Utilizarea analizei cost-beneficii în sectorul public prezintă o serie de aspecte de individualizare care apar datorită diferenţei între obiectivele ce trebuie urmărite de cele două sectoare ale economiei.

În esenţă, deosebirile implicate asupra analizei cost-beneficiu de specificitatea obiectivelor sectorului public se concretizează în următoarele aspecte:

- includerea unor costuri şi a unor beneficii diferite în calculul valorii prezente nete în analiza derulată cu referire la sectorul public faţă de cea din sectorul privat(costuri şi beneficii private în sectorul privat, costuri şi beneficii sociale în sectorul public);
- utilizarea unor principii diferite de evaluare a costurilor şi beneficiilor în sectorul public faţă de cele utilizate în sectorul privat(preţurile pieţei în cazul sectorului privat, aşa-numitele preţuri umbră în sectorul public);
- aplicarea unor rate de actualizare diferite.

Programele considerate fezabile sunt cele pentru care VPN > 0, iar în situaţia 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 soluţia care costă cel mai puţin, nici pe cea care produce cel mai mult, ci pe cea care asigură cea mai mare diferenţă între venituri şi costuri, evaluate în bani.

Utilizarea criteriului valorii prezente nete exprimă conţinutul criteriului Hicks-Kaldor, care indică aceea că o politică ar trebui adoptată dacă şi numai dacă cei care au de câştigat de pe urma aplicării ei vor fi în câştig chiar şi atunci când vor compensa în totalitate pierderile celor care au de suferit de pe urma aplicării ei.

Alegerea programelor se poate realiza uneori şi prin utilizarea ratei interne de rentabilitate, indicator care dă expresie acelei valori a lui r care determină ca şirul beneficiilor nete actualizate să fie egal cu costul iniţial 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;
- prin utilizarea ratei interne de rentabilitate la proiecte care se exclud reciproc se pot selecta proiecte indezirabile prin criteriul valorii prezente date.

Criteriul Hicks - Kaldor este susţinut de numeroşi economişti printr-o serie de argumente, pe lângă cel referitor la fezabilitatea programelor.

Astfel, prin adoptarea întotdeauna a politicilor ale căror beneficii nete sunt pozitive, bunăstarea socială va fi maximizată. Acest lucru îi ajută în mod indirect pe membrii săraci ai societăţii pentru că societăţile prospere au o capacitate mai mare de sprijinire a membrilor ei săraci, iar dacă redistribuirea este văzută ca un bun obişnuit membrii societăţii au o mai mare disponibilitate de a oferi ajutor.

În al doilea rând, susţinătorii criteriului Hicks-Kaldor susţin că, întrucât diferitele politici au grupe diferite de câştigători şi perdanţi, prin aplicarea cu consecvenţă a acestei reguli la activitatea sectorului public se constată că costurile şi beneficiile vor avea tendinţa de a se nivela, iar rezultatul va fi acela că fiecare individ ar avea posibilitatea de a realiza beneficii nete pozitive din aplicarea întregii serii de politici.

Un alt argument folosit pentru susţinerea criteriului Hicks-Kaldor este acela că prin utilizarea sa se va evita să se acorde o mai mare importanţă costurilor şi beneficiilor care revin grupurilor organizate(grupurilor de interese) decât costurilor şi beneficiilor ce revin grupurilor neorganizate.

De asemenea, susţinătorii acestui criteriu susţin că dacă unul din obiectivele importante îl constituie distribuţia echitabilă a avuţiei sau a veniturilor, atunci este posibil să se recurgă direct la metoda transferurilor, după ce au fost adoptate politici de creştere a eficienţei.

Există însă şi autori care susţin că prin utilizarea criteriului Hicks-Kaldor nu este tratată în mod adecvat problema comparaţiei interpersonale a bunăstării.

Astfel, utilizarea criteriului Hicks - Kaldor conduce la o funcţie obiectiv de forma:

$$\max \sum_{i=1}^{g} V_{gi} - \sum_{j=1}^{l} V_{ej} , \qquad (4)$$

unde V_{gi} – variaţia compensată a individului beneficiar “i” ;
V_{lj} – variaţia compensată a individului defavorizat “j”.

Astfel, o valoare prezentă netă pozitivă indică faptul că pierderea celor defavorizaţi de realizarea programului poate fi acoperită de câştigurile celor favorizaţi de aceasta. Însă, dacă cei defavorizaţi de program sunt cei cu venituri reduse, iar cei favorizaţi sunt cei cu

venituri mai ridicate, dată fiind diminuarea utilității marginale a venitului, aceasta nu va însemna că utilitatea câştigurilor pentru cei favorizați o va depăşi pe cea pierdută de cei defavorizați.

Soluțiile avansate pentru rezolvarea acestor probleme presupun utilizarea ponderilor de distribuție, ponderi care se bazează pe utilitatea marginală diferită a venitului beneficiarilor programului sau pe importanța diferită a indivizilor în evaluarea bunăstării sociale a colectivității.

Acest fapt va conduce la utilizarea unei funcții obiectiv de forma:

$$\max \sum_{i=1}^{g} V_{gi} y_i - \sum_{j=1}^{l} V_{ej} y_j , \qquad (5.)$$

unde y_I – utilitatea marginală a venitului beneficiarului "i";
y_j – utilitatea marginală a venitului individului defavorizat "j".

Ca modalități de stabilire a utilităților marginale ale venitului ataşate diverşilor beneficiari s-au propus a se utiliza decizii trecute ale societății (ponderi implicite aplicate de societate în diferite decizii luate anterior) sau criterii normative explicite(spre exemplu, inversa ratei marginale a impozitelor pe venit), rămânând la latitudinea decidentului însă dacă aceste ponderi sunt semnificative sau nu.

Pe lângă aspectele referitoare la utilitatea venitului, pot să existe preocupări legate de echitatea rezultatelor proiectului, astfel că funcția obiectiv va îmbrăca forma:

$$\max \sum_{i=1}^{g} V_{gi} y_i e_i - \sum_{j=1}^{l} V_{ej} y_j e_j , \qquad (6.)$$

unde e_I – ponderea de echitate dată beneficiarului "i";
e_j – ponderea de echitate dată individului defavorizat "j",
caz în care rezultatele analizei sunt sensibile la ordonarea dată indivizilor în societate.

În conformitate cu acest argument, deşi pot exista programe care să nu îndeplinească criteriul Hicks-Kaldor, ele trebuie adoptate dacă redistribuie venitul în aşa fel încât distribuția venitului să fie mai echilibrată, dar pot exista şi situații în care, deşi criteriul Hicks-Kaldor este îndeplinit, programele nu ar trebui puse în practică întrucât vor conduce la o distribuție mai puțin echilibrată a venitului.
Alte argumente în favoarea utilizării ponderilor distribuționale în analiza cost-beneficiu referitoare la cheltuielile publice pornesc de la faptul că beneficiile şi costurile proiectelor guvernamentale la nivelul consumatorilor se măsoară în mod corect ca modificări ale surplusului consumatorilor. Întrucât persoanele cu venituri mari au un venit mai mare pe care îl cheltuiesc decât persoanele cu venituri mici, efectele măsurate ale politicilor asupra surplusului consumatorilor vor fi mai mari şi, în consecință, în baza criteriului Hicks-Kaldor, vor fi de o mai mare importanță în analizele cost-beneficiu. Însă cum în democrație s-a înrădăcinat principiul un om-un vot, se consideră că măsurările modificărilor în surplusul consumatorilor pentru persoane diferite ar trebui ajustate la ceea ce ar fi dacă toată lumea ar avea acelaşi venit. În fapt, aceasta sugerează că într-o democrație persoanele

cu venituri mici au o mai mare influenţă asupra deciziilor în ceea ce priveşte dacă un proiect public va fi pus în practică decât persoanele cu venituri mari.

Ca urmare, funcţia obiectiv şi ponderile utilizate în analiza cost-beneficii sunt diferite.

Numeroşi economişti, dintre care se remarcă Musgrave, Harberger, Mishan, consideră însă că rolul analistului nu este cel de a aplica ponderi distribuţionale, ci de a asigura decidenţilor fundamente pentru alegerea modalităţii de a ajunge la o poziţie de optim Pareto sau de îmbunătăţire Pareto, lăsând la dispoziţia acestora acceptarea sau neacceptarea consecinţelor distribuţionale. În opinia acestor autori, la care subscriem, pentru urmărirea echităţii există numeroase combinaţii impozite/subvenţii, utilizarea programelor de cheltuieli publice, asociată, de multe ori, cu excesul de povară fiscală, putând conduce la efecte mai slabe. Ca urmare, a nu alege cel mai eficient program înseamnă a crea o pierdere de eficienţă pe o piaţă cu scopul de a ajunge la echitate, iar acesta ar putea să nu fie cel mai potrivit rezultat.

Bibliografie:

1. Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R., Weimer, D.L., - „Analiza cost-beneficiu: concepte şi practică”, Editura ARC, Chişinău, 2004, pag. 566-582
2. Cullis,J., Jones, P., - „Public Finance and Public Choice”, Oxford University Press, Oxford, 1998
3. Sugden, R., Wiliams, A., - „Cost Benefit Analysis”, Oxford University Press, Oxford, 1978, pag. 153
4. Văcărel, I., ş.a. – „Finanţe publice”, Editura Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2000, pag. 189-199