



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU”

Vol. 124/2004

Colectia
BIBLIOTECA ECONOMICĂ

Seria
***Probleme
economice***

**DEFICITUL
BUGETAR
CA RESURSĂ
ECONOMICĂ**

Napoleon POP

ISBN 973-7940-66-0



Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
CENTRUL DE CERCETĂRI FINANCIARE ȘI MONETARE
"VICTOR SLĂVESCU"

DEFICITUL BUGETAR CA RESURSĂ ECONOMICĂ

dr. Napoleon POP



Centrul de Informare și Documentare Economică
București, 2004

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
REDACTOR-ȘEF: VALERIU IOAN-FRANC
SECRETAR GENERAL DE REDACȚIE: AIDA SARCHIZIAN

REDACTOR: ANCA CODIRLĂ
MACHETARE ȘI TEHNOREDACTARE: MIHAELA PINTICĂ
COPERTA COLECȚIEI: NICOLAE LOGIN
CIDE/PROBLEME: Pro_pop.doc (124)

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,
cod poștal 050711, telefon: 0040-21-411.60.75, telefax: 0040-21-411.54.86
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5-72

Materialele cuprinse în acest buletin pot fi reproduse numai cu aprobarea
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice.

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222 - 5401,
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

Pentru volumul de față: ISBN - 973 - 7940 - 66 - 0

CUPRINS

Introducere	5
1. Percepția deficitului la nivelul societății	7
2. Deficitul economic și economia de piață	8
3. Accepțiunile deficitului bugetar	12
4. Semnificația de resursă economică a deficitului bugetar	15
4.1. Incursiune în praxeologie	15
4.2. Acceptabilitate și limite politice ale deficitului bugetar	17
4.3. Constrângerile deficitului bugetar	18
4.4. Administrarea deficitului bugetar ca resursă economică	19
Bibliografie	22

Introducere

Demersul reprezentat de titlul acestei părți a studiului "Deficitul economic" are ca principal scop ieșirea din anumite angoase ale cetățeanului liber, fie simplu trecător pe stradă sau pradă a abordărilor partizane ale mass-media, fie a întreprinzătorului, politicianului sau decidentului.

*Cuvântul **furt** este la ordinea zilei, iar deficitul economic în definiția lui cea mai largă intră cu preeminență în sfera lui de instigare, creând un stres puternic asupra celor care în mod obiectiv, într-o economie de piață, fundamentată pe libera inițiativă și concurență (conform art. 135 din Constituția revizuită a României), sunt nevoiți să-și ia soarta în mâini.*

Prin actul lor de voință independent asumat se realizează un obiectiv politic de la sine, în care s-a investit puțin până acum, respectiv clasa mijlocie a cărei soartă este legată, în primul rând, de sănătatea economică a societăților mici și mijlocii.

Este de la sine înțeles că în noul sistem economico-social statul nu poate asigura locuri de muncă în mod direct decât celor implicați în birocrația instituțională (0,8-1,0 milioane de persoane). Ce se întâmplă cu restul de 9 milioane de persoane forță de muncă potențial activă, din care datele oficiale spun că numai 4,6 milioane sunt salariați ori au venituri ca întreprinzători?

Încercarea de abordare științifică (practic de aducere aminte sau de reactualizare) a deficitului bugetar ca resursă economică are ca principal scop inițiativa retratării acestuia în mod echilibrat și complet, astfel încât riscul unui deficit la nivel micro sau macro, chiar normat, să fie perceput ca un fenomen obiectiv, obligatoriu sau o realitate din care trebuie extrase toate concluziile necesare.

În democrația economică și economia de piață deficitul economic controlat, de bună credință, are o certă valoare în oferta de bunuri și servicii cu tot lanțul de efecte pozitive asupra reechilibrării economice a sistemului. Această parte pozitivă a deficitului economic trebuie conștientizată cel puțin de la o limită considerată convențional periculoasă, pentru a contribui, și prin această abordare, la o opinie favorabilă economiei de piață, singura care și-a dovedit, până acum, cu imperfecțiunile cunoscute, viabilitatea și chiar virtuozitatea de a produce dezvoltare, de a genera progres și de a da cetățenilor prosperitatea meritată muncii depuse.

Deficitul economic este parte a deciziilor executivului, ale legislativului și ale întreprinzătorului, parte componentă inseparabilă a politicilor și mecanismelor economice bazate pe pârgii financiare și nu pe acte administrative.

Acceptarea lui, dar mai ales o nouă și mai clară identificare a acestuia, conformă valorilor democrației economice, a funcțiunilor acestuia este cu atât mai necesară cu cât avem nevoie de o economie de piață funcțională. Buna credință

și dezincriminarea cu privire la deficitul economic, începând cu opinia publică și terminând cu instituțiile de control, inclusiv abordări noi legislative, toate sunt o șansă dată tuturor celor care se bucură de libertatea de a alege între a fi salariat sau patron, între executant și acționar etc.

1. Percepția deficitului la nivelul societății

Dicționarele, de orice natură, tratează cuvântul sau termenul de “deficit” cu explicații orientate, de regulă, spre trezirea sentimentului de îngrijorare și preocupare. Conotația negativă sau rea este predominantă, deficitul fiind, în tot cazul, ceva care nu este de bine.

Considerat **un rezultat**, deficitul reflectă efectul unei acțiuni deficitare, al unui comportament deficitar. Obiectivitatea sau subiectivismul deficitului ca rezultat nu pot fi despărțite de motivația acestuia, voluntară sau de culpabilitate.

Predominanța unei astfel de caracterizări a noțiunii de deficit, în general, și de deficit economic, în special, aduce în atenție și aspectul de moralitate a acestuia, ceea ce imprimă o tendință fie de evaluare directă a acestuia, scoasă din context, fie de corelare negativistă, ambele la fel de greșite.

“Cultura” despre deficitul economic la nivelul populației însumează, cu precădere, doar acele opinii ale specialiștilor care privesc disfuncțiile deficitului și nu neapărat funcțiunile sau calitățile de ansamblu ale acestuia, așa cum au fost descrise într-un capitol anterior.

2. Deficitul economic și economia de piață

Dacă acceptăm teza conform căreia, la intervale de timp, când se acumulează suficiente cunoștințe, avem nevoie de reconsiderări și reconstrucții conceptuale, atunci tranziția de la o economie centralizată la una de piață poate fi considerat un astfel de moment.

Totuși, există o anumită **specificitate** a acestui moment, care însă nu contravine teoriei structurii științei economice și evoluției acesteia.

În primul rând, prin încercarea de față răspundem din nou invitației lui Kant făcută rațiunii, în lucrarea sa “Critica rațiunii pure”.

Fiind în tranziție, putem perifraza această invitație în sensul că rațiunea (economică) trebuie să ia asupra ei, din nou, sarcina dificilă a cunoașterii de sine și să facă apel la o instanță care urmează nu numai să-i garanteze pretențiile noi legitime (calitățile deficitului economic), dar să și respingă încercările neîntemeiate ale vechilor mentalități de uzurpare ale acesteia (a rațiunii).

În al doilea rând, tranziția avea nevoie de acceptarea unor revizuri (conceptuale) în știința economică (românească socialistă) față de care n-ar fi trebuit să se sustragă chiar secvențe sau teorii întregi care păreau definitiv încheiate, așa cum menționa Ștefan Georgescu în lucrarea sa “Epistemologie”.

În al treilea, rând teza economiei dinamice și comparative, înglobând modelul științei și doctrinei economice, trebuia eliberată de o anumită ideologie care dă conotații și face aserțiuni nepotrivite economiei de piață și mai ales funcționării acesteia.

Ca urmare, specificitatea momentului trebuia să dea cel puțin noi definiții constrângerilor deficitului economic prin prisma pârgurilor economico-financiare, și nu a celor excesiv administrative folosite de vechiul sistem.

Chiar acceptând o realitate, că o categorie de specialiști, prin funcțiile deținute, atribuțiile avute, contactele profesionale împlinite, au acceptat sau au trebuit să accepte o nouă raționalitate noțiunilor economice, opinia publică generală a rămas, în continuare, captivă ideologizării de tip vechi a acestora.

Economia de piață impune **raționalitatea economică** înainte de “moralitatea egalitarismului sau eticii și echității sociale”, sintagmă celebră a vechiului sistem. Chiar principiile europene ale coeziunii sociale și solidarității pun la bază raționalitatea economică, bazată pe singura morală a alocării concurențiale, și nu administrativ-ideologice, a resurselor pentru a optimiza atât costurile, cât și profiturile.

Inexistența unui mecanism de transfer a culturii economiei de piață spre cetățeni și formarea unei opinii publice corecte despre acest model economic a avut ca efect accentuarea riscurilor și denigrarea calităților noului sistem economic în percepția publică generală.

Așa se explică credințele false că piața creează șomaj înainte de oportunități, că mănâncă valoarea înainte de a o crea, că avem nevoie de economie de piață, dar statul să aloce resursele, că prețul pieței este o hoție când vorbim de vânzarea activelor de stat și multe alte frustrări generate, în principal, de utilizarea aceluiași noțiuni sau categorii economice cărora nu li se atașează și conținutul conferit de “noul” sistem economic.

Așa se explică continuarea percepției și accepțiunii unilaterale a deficitului economic, o valoare cu semn minus sinonimă falimentului, cuvânt eufemizat și el prin sintagma lichidării juridice etc.

Economia de piață nu a renunțat la principiul echilibrului, deosebirea fundamentală fiind acceptarea dezechilibrului în proporția în care sunt o pârghie a dezvoltării și nu catalogarea lor generală ca un rezultat al ineficienței sau, mai rău, al ilegalității.

Deficitul economic are semnificația sa pozitivă atât la nivelul micro cât și macroeconomic, iar prima breșă conceptuală în România tranziției la economia de piață a avut loc la momentul Snagov II, în anul 2000. În strategia dezvoltării economico-sociale a României pe termen mediu s-au acceptat și programat deficite economice ca pârgii ale atragerii investițiilor străine și creșterii productivității muncii naționale pe baza tehnologiilor noi.

Este primul semnal politic al recunoașterii deficitului economic ca resursă a dezvoltării, dar acest moment nu trebuie să rămână singular nici ca decizie politică și nici ca un efort vag de reconceptualizare.

Și totuși, efectul acestui moment de nouă abordare politică a deficitului economic este benefic, cu limitele respective, dar cu șanse de amplificare, dacă îi vor fi reconsiderate funcțiunile pozitive și riscurile raportate la obiectivul unei economii de piață funcționale și nu la cel al unei economii administrate.

Ajungem în acest punct la **interferența dintre economie și politică**, mai ales în planul acțiunii practice, ca subiect epistemologic de mare întindere și complexitate.

Din perspectiva temei noastre sunt relevante întrebările care privesc:

1. manifestarea relațiilor de putere în structura unui anumit tip de economie și la nivelul diferiților agenți economici, statul fiind unul din aceștia;
2. instrumentele utilizate și limitele raționale de intervenție a statului în economie;
3. mecanisme de interferență a elementului politic în viața economică într-o societate democratică cu economie de piață.

Toate aceste întrebări au de a face cu clarificarea conceptului de deficit economic, tratarea acestuia din punct de vedere politic și economic, dar mai ales cu rolul acestuia în economia de piață.

În legătură cu prima întrebare

Este cert că pentru o perioadă îndelungată de timp economia de piață - deși statuată ca obiectiv și caracterizare a economiei României încă în prima forma a

Constituției țării din 1991 - a fost considerată ca o raționalitate abstractă și ruptă de realitate. Dacă pentru populație era un element de surpriză și așteptare, clasa politică a accentuat pe realitățile care îi conveneau cel mai bine: intervenție statală masivă, sector de stat supraextins, monopoluri de stat, predilecția spre funcția regulatoare a statului în sectorul social.

Această realitate a convenit și să fie conservată cât mai mult, atât cât s-a putut (privatizare neterminată nici astăzi), dar intrarea în parcursul obligatoriu al preaderării la UE a făcut ca o opțiune politică să fie înlocuită cu alta. "Bătălia" pentru economia de piață funcțională, ca și criteriu al aderării la piața unică, a restrucurat treptat manifestarea relațiilor de putere față de economie, în ansamblu, pentru a ne putea îndrepta spre tipul de economie necesar integrării europene.

Aceeași manifestare translatată la nivelul agenților economici a parcurs același drum: agentul economic stat, reprezentat de peste 1000 de regii autonome și 6000 de societăți comerciale, s-a restrâns la câteva companii naționale de stat și de regii și câteva sute de societăți comerciale cu capital majoritar de stat a căror privatizare ar trebui finalizată. Interferența administrativă a politicului în economie a slăbit cel puțin din punct de vedere al canalelor directe de influență, rămânând însă valabile pârghiile administrativ-financiare de alocare a resurselor în mod preferențial și activismul clientelar care obturează și opacizează transparența alocărilor.

La întrebarea a doua

Instrumentele de intervenție ale statului în economie și limitele lor raționale nu pot fi definite decât prin prisma doctrinară a puterii, ca răspuns, deloc neinteresat, la anumite realități economice.

De regulă, atât intervenția exagerată a statului în economie - în numele echității și bunăstării -, cât și lipsa totală de intervenție - în numele principiilor liberalismului -, sunt criticabile, aparent, în aceeași măsură. Pericolul recunoscut este că în ambele extreme se poate ajunge la un atentat la libertate, în primul caz la cea politică, în al doilea caz la cea economică.

Intervenția statului prin instrumente pasive în economie, de dragul echității, subjugă politic beneficiarul-individ, evident cu foloase pentru putere, după cum neintervenționismul irațional reduce manifestarea șanselor egale, iar individul este subjugat economic de forțele pieței.

Libertatea economică, vorbind de deficitul economic ca rezultat al unui comportament, nu poate fi decât aceea care, acordată unui individ, nu încalcă aceeași libertate a altui individ.

Victor V. Bădulescu arată, printre altele, în lucrarea sa "Tratat de politică comercială" că: "libertatea (politică și economică) este rezultatul unei evoluții înrâurite de două tendințe opuse: una, dictată de preocupările individualiste, urmărind o activitate cât mai puțin țărmurită pentru individ; alta dictată de preocupările și necesitățile vieții în societate, care urmărește restrângerea libertății individului, fie în folosul intereselor generale ale societății, fie pentru a asigura putința de manifestare individuală a celorlalți indivizi".

Interpretarea acestei teze ne duce la aceeași concluzie, că înfăptuirea deplină a unei singure tendințe ne duce fie la anarhie, fie la tiranie.

Or, percepția corectă a deficitului economic nu poate fi decât undeva rațional așezată între cele două limite, tocmai pentru a-i vedea și partea sau funcțiunile lui bune într-un sistem economic.

La a treia întrebare

Mecanismul de interferență a elementului politic în viața economică într-o societate democratică, cu economie de piață trebuie construit de așa manieră încât să nu uzurpe chiar valorile esențiale ale democrației politice și economice, cele legate de individ căruia îi sunt garantate (inclusiv prin Constituția revizuită a României - 2003) activitățile economice, dreptul de proprietate, libera inițiativă, șanse egale într-o competiție loială.

Aici trebuie să-i dăm dreptate lui Friedman care subliniază în lucrarea sa "Free to choose" că **libertatea economică este o premisă esențială a libertății politice.**

De aici se impune concluzia, cu privire la toată filosofia intervenționismului statului, că, acceptând determinismul lui Friedman, **libertatea economică în democrația reală este aceea care permite indivizilor să coopereze unii cu alții fără coerciție și fără conducere centrală, ea este aceea care micșorează însuși spațiul asupra căruia puterea politică poate fi exercitată.**

Evident, piața liberă are nevoie de o dispersie a puterii (de aici principiile descentralizării, deconcentrării, dereglementării) tocmai pentru a compensa orice tendință de concentrare a puterii politice.

Mergând pe ideile lui Friedman, orice mecanism de interferență a statului (care are o culoare politică) în viața economică trebuie să disjunge permanent combinarea totală a puterii politice cu cea economică, întrucât o astfel de situație nu poate duce decât la tiranie.

Tirania este aceea care a impus doctrinar și ideologic conotațiile negative ale deficitului economic, creând *a priori* sentimentul de frică și vinovăție și construcția opiniei publice reprobabile față de acesta.

3. Accepțiunile deficitului bugetar

Prezentarea acestui subiect îl circumscriem, de acum încolo, exclusiv noului statut și funcțiilor sociale pe care le are de îndeplinit știința economică în raport cu economia de piață.

Cel mai pregnant instrument administrativ, însă generator de pârghii obiective de intervenție în economia de piață este bugetul. Tot talentul unei administrații democratice alocate, în intervenția sa pe plan economic, este exprimat de construcția bugetului, privit ca cel mai complex mecanism de reglare grosieră și fină a funcționării pieței cu obiective exogene impuse și cu sens de dezvoltare echilibrată și sustenabilă.

Dacă s-ar înțelege mai repede această teză, multe din dezbaterile asupra intervenționismului statului și-ar dovedi sterilitatea, căci ceea ce trăim astăzi este continuarea încă a inversării ținutelor de intervenționism statal, declarând că vrem o economie de piață funcțională, dar acționând după principiile unei economii centralizate.

Explicitarea elementelor componente ale unui buget într-o economie de piață, deci inclusiv al deficitului bugetar, are nevoie de rigoare raportată la valorile democrației, mai ales în înțelegerea funcțiilor sale economice și sociale, fixării finalității și reglării sistemului economic național.

Dar, mai întâi de acestea, se simte nevoia folosirii în construcția unei eventuale noi teorii (ceea ce este prea mult spus) a unei tipologii de valori disociate de însăși valoarea economică a deficitului bugetar.

Acestor valori disociate le-am spus **accepțiuni ale deficitului bugetar**, înainte de a fi tratat ca o simplă valoare cu semn negativ.

a) Scop și mijloc

Deficitul bugetar, luat ca o cheie de boltă în mecanismul economic, combină în același timp un scop și un mijloc. Prin caracterul lui de indicator sintetic (astăzi criteriu de convergență), deficitul bugetar reconciliază o teză greșită, avansată în teoriile economice (despre care vorbește Fr. Perroux citându-l pe Lionel Robbins) că scopurile și mijloacele sunt opuse (economisții pozitiviști), economia tratând doar mijloacele.

O problemă fundamentală a mecanismului economic ridicată de un deficit bugetar nu poate fi abordată excluzând societatea sau socialul.

În cel mai bun concept liberal privind funcționarea economiei de piață, bugetul are un rol profund social, întrucât el reflectă delegarea unor drepturi ale indivizilor liberi, pe baza principiului subsidiarității statului, un rău necesar, dar care trebuie să producă acele bunuri și servicii publice pe care piața (dominată de raționalitatea economică cost-beneficiu) nu și le asumă să le genereze singură.

Este mai mult decât evident că deficitul bugetar ca mijloc nu poate fi disociat de scop.

b) Valoare axiologică

Deficitul bugetar este o valoare în sine, acceptată, într-o construcție teoretică și practică economică (bugetul), fără de care alte premise sau postulate (cum sunt acțiunea pieței, concurența, maximizarea profitului, bunăstarea socială) nu se pot întâmpla în condițiile unei realități economico-sociale și ea acceptată (de regulă pe baza unor analize structurate).

Valoarea în sine a deficitului bugetar nu înseamnă cunoaștere pură în economie, ci recunoașterea că el este expresia unor proiecte și rezonanțe sociale, respectiv necesități identificate ale cetățeanului.

c) Concept de acțiune umană

Conform lui Cornel Popa, acțiunea umană este definită ca o succesiune de schimbări controlate (de regulă), a cărei finalitate este producerea unor valori sau satisfacerea unor trebuințe. Ludwig Grumberg spune același lucru, poate mai elaborat, în sensul că activitatea umană este orientată spre satisfacerea trebuințelor social-umane, răspunzând unor scopuri sau obiective.

Nimic din aceste definiții nu contravine însuși conceptului de acțiune umană a deficitului bugetar, cuprinzând - în același timp cu acțiunea umană - și urmărirea unor obiective. Tot nimic nu justifică existența unui deficit bugetar dacă el nu are o finalitate reflectată în starea generală economico-socială, deci inclusiv incidente asupra socialului, care justifică acțiunea umană.

Caracterul acestei finalități, pozitive sau negative, moralitatea sau imoralitatea ei le excludem pentru moment din prezentarea acestei accepțiuni.

d) Componentă cognitiv-informațională

Agentul stat este înzestrat cu gândirea colectivă reprezentată de executiv. Tocmai această "înzestrare" trebuie să fie permanent iluminată de informație și cunoaștere a ceea ce reprezintă deficitul bugetar (ca mărime, structurare) raportat la mediul de acțiune al agentului stat, programele, mijloacele și scopurile acțiunilor acestuia.

Componenta cognitiv-informațională a deficitului bugetar pune în evidență cel puțin două lucruri:

- existența funcției de reglare economico-socială;
- încadrarea acțiunii umane în sistemul economic dat, în perspectiva descrisă de scopul sau obiectivele acesteia.

e) Criterii de valorizare a sistemului/acțiunii economice

Tratarea acestei accepțiuni a deficitului bugetar a inspirat chiar demersul acestui capitol, deficitul bugetar ca resursă.

Problema criteriului de valorizare prezintă pericole și capcane multiple, datorate în primul rând insuficienței cunoașterii în general, a cunoașterii economice în special, și a nivelului culturii economice în societate.

Pericolele sunt reprezentate de prejudecăți, înclinații de abordare, preconcepții venite dintr-un tip de educație etc., care instituțional se regăsesc cu predilecție la acele agenții statale care controlează agentul economic.

În tratatul său de economie, vol. 1, Aurel Iancu apreciază, cu privire la criteriul de valorizare a unui sistem economic, pericolozitatea pentru praxisul economico-social a **aprecierii unilaterale și a lipsei de obiectivitate**, prin înclinația de a privi sau trata doar o categorie din părțile unui sistem (cele bune sau cele rele). Și mai departe: "... un sistem economic poate fi și trebuie apreciat nu atât după principiile afișate de instituțiile componente, cât mai ales de rezultatele reale economice și sociale obținute".¹

Dacă bugetul este un instrument în slujba rezultatelor, atunci deficitul bugetar este automat un criteriu de valorizare a politicii economice generale, dar nu strict în sensul definițiilor de dicționar, ci al totalității accepțiunilor conferite.

Ca urmare, valoarea axiologică a deficitului bugetar este mai degrabă un fenomen social și nu unul natural/material, exprimând clar o relație între un obiect și subiect.

Obiectului i se acordă un rang ierarhic și o semnificație (pozitivă sau negativă) numai în virtutea raportării acestuia la aspirațiile subiectului.

Întrebarea crucială decurgând din acest subcapitol este dacă semnificația deficitului bugetar ca obiect/obiectiv raportată la subiect/aspirații are un singur sens? Cine și de ce dă un singur sens acestei semnificații? Această tratare unilaterală, de regulă, negativă, este morală?

Am tratat accepțiunile de mai sus ale deficitului bugetar în principal pentru a răspunde la astfel de întrebări, dar cel mai mult de a ne elibera, ca exponenți ai cercetării economice, de conotațiile predominant negative și chiar de implicațiile legale ale tratării simpliste contabile a deficitelor în general.

¹ Aurel Iancu, *Tratat de economie*, vol. 1, p. 165, Editura Economică, București, 1993.

4. Semnificația de resursă economică a deficitului bugetar

4.1. Incursiune în praxeologie

Încercarea de a explica semnificația de resursă economică a deficitului bugetar o începem cu întrebarea dacă bugetul (bunul public) unui stat poate fi identificat cu un sistem de organizare a activităților umane¹. Credem că răspunsul este afirmativ, întrucât buget de stat este sinteza unei astfel de organizări cu următoarele precizări:

- a) bugetul este forma de organizare a activităților umane la nivelul societății incumbând responsabilitatea unui executiv reprezentativ;
- b) bugetul îmbină un ansamblu de resurse umane și materiale, structurate în vederea precizării și realizării obiectivelor pe care o societate și le propune și le asumă prin executivul reprezentativ.

Iată cum praxeologia activităților umane organizate, privite din punct de vedere al exercițiului puterii - executivul - ne conferă posibilitatea de a privi bugetul ca efectul unei acțiuni mult mai complexe decât o simplă tabelare a veniturilor și cheltuielilor.

Este fascinant că această abordare este inspirată de Thierry de Montbrial, care, tratând problemele praxeologice nu a ajuns chiar la ideea de buget național. Totuși, pe baza analizei teoretice a componentelor elementare numite de el "unități active"² ca obiect de studiu al praxeologiei, se poate sugera că bugetul național este nu numai o formă de organizare a activităților umane, ci și un mod de manifestare al puterii (socialul - subiectivul) asupra unor resurse.

Dacă un stat poate fi identificat cu o "organizație" (definită ca un sumum de norme și proceduri), atunci **puterea** este tocmai capacitatea "organizației" de a activa resursele și de a le imprima o direcție în vederea realizării de obiective. Este ușor să vedem în bugetul de stat tocmai un astfel de instrument prin care puterea (executivul) aplică **conceptul de putere** sub dublul său aspect, respectiv **capacitatea de activare** (mobilizare) propriu-zisă a resurselor și **capacitatea de conducere** ca atare.

Mai trebuie făcută o precizare, și anume, că în cadrul bugetului de stat, **puterea se exercită asupra lucrurilor (aspect tehnic dominant), fără ca aspectul uman să fie absent ori neglijat (cu el, ca resursă, pentru el, ca obiectiv).**

¹ Thierry de Montbrial, *Acțiunea și sistemul lumii*, Editura Expert, București, 2003.

² Thierry de Montbrial, *Acțiunea și sistemul lumii*, Editura Expert, București, 2003, p. 3-76.

Mai trebuie să reamintim că un aspect esențial al puterii este capacitatea de a fixa obiective și strategii pentru o societate (grup de cetățeni - unitate activă), lucru care este inseparabil de **responsabilitatea față de bunul public**.

Bunul public este, în principal, rezultatul iterării execuției succesive a bugetului, a colectării veniturilor publice și a cheltuirii lor pe bunuri și servicii publice, acolo unde statul - prin putere - a fost mai bine poziționat în producerea lor decât individul prin inițiativa sa.

Tratând problemele bugetului în raport cu socialul, ajungem și la cea mai delicată problemă și anume că bugetul este și un **instrument parte al sistemelor decizionale**, și, ca urmare, el nu poate fi izolat de interesele specifice ale puterii, interese promovate potențial și ulterior efectiv prin însăși legitimizarea puterii (alegeri libere și corecte).

Plasarea bugetului unui stat în sfera mult mai largă a praxeologiei o considerăm absolut necesară din punct de vedere al finalității acestui capitol, respectiv identificarea deficitului ca o resursă economică.

Mai mult, deficitul bugetar plus cheltuielile bugetare, generatoare de bunuri și servicii publice, necesită o analiză mult mai profundă decât valoarea pecuniară a acestora, devenind clar că procedurile constituționale (formale), chiar într-o democrație privită ca normă și nu ca ideologie, nu sunt suficiente pentru a explica semnificația pe care o căutăm.

Dacă încercăm să concluzionăm această incursiune, atunci deficitul bugetar, ca valoare cu semn negativ sau proporție în PIB, trebuie corelat cu mai multe aspecte:

- a) deficitul bugetar este parte integrantă a resurselor activate (umane și materiale) pentru atingerea unor obiective;
- b) activarea resurselor este o datorie a puterii/executivului, legitimată prin acceptarea obiectivelor de către societate prin exercițiul democrației;
- c) puterea nu poate fi izolată de interesele specifice ale conducătorilor înșiși, interese devenite pregnante prin legitimitatea lor;
- d) **opțiunea pentru un deficit bugetar este parte a sistemului decizional** în care este implicată puterea, mai mult decât ascensiunea ei prin procedurile constituționale;
- e) responsabilitatea bunului public asumată de un stat, gestionat vremelnic de o anumită putere (executiv) legitimată, nu înseamnă și o automată realizare a obiectivelor în limitele în care au fost activate resursele;
- f) pe cale de consecință, **deficitul bugetar poate fi considerat o politică de suplimentare a resurselor de la un moment dat**, opțiune a puterii, care nu poate fi străină de interesele acesteia și de anumite constrângeri legale, dar și convenționale;
- g) deficitul bugetar, deși exprimă o acțiune a puterii asupra lucrurilor (bunurilor publice), această acțiune trebuie să privească în final factorul uman, necesitățile spirituale și materiale ale acestuia în zona subrogării

statului în realizarea acelor obiective pe care individul singur nu le poate atinge;

- h) cu atât mai mult, **deficitul bugetar trebuie să se regăsească într-un bun public**, nu din simplă moralitate, ci din rațiunea de existență a statului și de acțiune a puterii.

4.2. Acceptabilitate și limite politice ale deficitului bugetar

Dacă **potențialul** poate fi identificat cu un **portofoliu de resurse permanent reamenajabile** în conformitate cu anumite "restricții" (de obiective, de natură cantitativă, de standarde etc.), atunci deficitul bugetar este o amenajare a unui potențial de către putere vizavi de anumite obiective.

Este acceptabilă această amenajare de potențial prin deficitul bugetar, înțelegând prin el, de fapt, o resursă? Este ea și morală, având în vedere că deficitul bugetar de astăzi devine o datorie ce va fi plătită, în final, tot de cetățean?

Răspunsul trebuie privit prin responsabilitatea puterii, cea politică în primul rând, întrucât cetățeanul vrea rezultate, vrea bunuri și servicii tangibile, de calitate și îl interesează mai puțin valoarea deficitului ca sumă trecută cu semnul minus sau procent în PIB.

Deficitul bugetar ca resursă economică trebuie judecat în primul rând prin contrapondera lui în bunuri publice, iar moralitatea și acceptabilitatea acestuia trebuie raportată, în primul rând, față de calitatea și cantitatea efectivă a acestei contraponderi. Deficitul bugetar - matematic sau contabil - ca o sumă de diferențe valorice impersonale de la diferite capitole de cheltuieli este mai puțin relevant pentru ceea ce ne-am propus.

Ne place sau nu ne place, este mai corect ca deficitul bugetar să fie identificabil ca o contrapondere în bunuri publice precise, destinația acestuia să fie sigură, palpabilă și materială, cetățeanul să o poată vedea și simți. Aceasta poate fi considerată singura moralitate a deficitului bugetar, politică, economică și financiară, după acceptarea întâmplării lui, ca decizie politică.

O astfel de abordare impune ca **deficitul bugetar**, la fel ca și o cheltuială publică **să aibă o destinație precisă la nivelul proiectului de buget**. Antamarea resursei economice suplimentare, ca deficit bugetar, justificabilă politic trebuie să servească unui obiectiv bine definit atât ca realizare, cât mai ales ca efecte publice.

Predominanța unei astfel de abordări se impune din punct de vedere al transparenței, vizibilității și credibilității cheltuielilor publice și angajării datoriei publice.

De asemenea, deficitul bugetar își confirmă calitatea de resursă economică când îndeplinește condiția regăsirii lui în bunuri publice al căror consum creează condițiile de acoperire a câtimii de datorie publică provocată.

Predominanța așezării deficitului bugetar pe “găuri negre” este realitatea privirii acestuia cu suspiciune și temeri, în condițiile în care execuția bugetului “topește” destinațiile cheltuielilor în bunuri publice prin însăși caracteristica monedei, bună pentru orice fel de plată, și pe cale de consecință, în flux de cheltuieli depersonalizate.

Anticipăm prin această abordare nu numai o posibilă, ci și necesară aprofundare a elaborării proiectului de buget **pe bază de programe și proiecte**, forma actuală de prezentare căpătând rangul doi, al execuției pur tehnice, al analizei contabile, al înscrierii în conturile naționale, al controlului de rutină al curții de conturi etc.

Cu alte cuvinte, oportunitatea deficitului bugetar (care poate fi și zero) trebuie mai mult racordată la obiective și mai puțin la acceptarea unei sume algebrice, ceea ce ar însemna, printre altele, că toate domeniile contribuie cu o câtimie la deficitul bugetar, o responsabilitate dispersată a ordonatorilor de credit și, nu în ultimul rând, acceptarea deficitului ca un rău necesar, fără consecințe pozitive.

4.3. Constrângerile deficitului bugetar

Din aceeași perspectivă pe care vrem să o întărim, de resursă economică a deficitului bugetar, și vorbind despre constrângeri, trebuie să ne întoarcem la definițiile științei economice. Dintre acestea o preferăm pe cea a lui Raymond Barre înainte de cele ale lui P. Samuelson și E. Malinwand.

“Știința economică este știința administrării resurselor rare. Ea studiază formele pe care le ia comportamentul uman în amenajarea acestor resurse, le analizează și explică modalitățile în care un individ sau o societate afectează mijloace limitate pentru satisfacția unor nevoi numeroase și nelimitate”¹.

Din această definiție transpare ca dominant comportamentul uman în amenajarea resurselor rare, iar acest lucru trebuie să ne ducă la ideea de semnificație ca resursă economică a deficitului bugetar.

În primul rând, deficitul bugetar trebuie interpretat ca o resursă economică rară cu mai multe accepțiuni:

- rară propriu-zis, înglobând caracteristica fundamentală a tuturor resurselor;
- rară, în sensul angajării responsabile a acesteia;
- rară, în sensul câtimii acceptabile.

În al doilea rând, deficitul bugetar este decis prin comportamentul uman, o responsabilitate asumată care nu poate fi decât politică în vederea realizării unor obiective.

¹ Raymond Barre, *Economie politique*, PUF, vol. 1, ediția a 10-a, 1975, introducere generală, cap. I, paragraful 2.

În al treilea rând, raționalitatea unui deficit bugetar, ca resursă economică rară, impune în mod necesar un raport cost-beneficiu: **afectarea de mijloace limitate pentru nevoi numeroase.**

Cu alte cuvinte, efectul deficitului bugetar trebuie să aibă un înțeles perceptibil la nivelul societății (și nu al individului), dincolo de cel al specialiștilor.

O resursă rară se folosește întotdeauna cu restricții sau este supusă unor constrângeri. Cât de laxe pot fi aceste constrângeri poate fi o întrebare retorică după experiența acumulată într-un secol de management economic și după câteva decenii de funcționare a FMI și a Grupului Băncii Mondiale.

Aceste constrângeri nu mai sunt convenționale, ci au devenit ele o știință. Indicatorii de convergență economică la nivelul zonei euro sunt tocmai expresia unei astfel de științe, cu atât mai mult că nu este vorba de o țară, ci de un grup de state, punând într-o interacțiune funcțională, spre aceleași obiective, tot atâtea economii naționale, fiecare cu resursele sale rare.

Dacă deficitul bugetar, ca resursă rară, este în atenția științei economice din punct de vedere al comportamentului uman, atunci decizia privind deficitul bugetar poate fi bănuită de voluntarism. Acest lucru, în prezent, nu mai este posibil, în general, datorită riscurilor ca o resursă rară să se regăsească într-o “gaură neagră”, și în special, datorită unei discipline constituite sau impuse datorită apartenenței la cluburi liber alese.

Această disciplină, alături de știință, vine să confirme semnificația de resursă economică a deficitului bugetar, “amenajarea” ei invitând la raționalitatea folosirii unei resurse rare.

Putem concluziona că însăși constrângerile la care este impus deficitul bugetar, care privesc utilizarea lui ca resursă rară, impactul comportamentului uman, mărimea lui admisă ca standard sau disciplină întregesc și întăresc, în final, semnificația lui de resursă economică.

Această resursă nu există “per se”, ci numai în raport cu un obiectiv bine stabilit și definit, prin care puterea își poate demonstra capacitatea de activare a ei, inclusiv din punct de vedere al recuperării, și mai ales cea de gestiune, adică obiectivul să se întâmple pentru binele comunității.

4.4. Administrarea deficitului bugetar ca resursă economică

Prin prisma faptului că deficitul bugetar este considerat o resursă economică suplimentară în anumite limite, administrarea acestuia trebuie să urmeze reguli stricte.

Prima regulă, în raport cu demonstrația pe care am încercat să o dezvoltăm, este necesitatea precizării cu exactitate a destinației acestui deficit. Folosirea lui impersonală ca o sumă a neacoperirii cheltuielilor publice, în diverse domenii, nu-i relevă potențialul pozitiv, ci îi accentuează conotația negativă și chiar caracterul lui ermetic descifrabil doar pentru specialiști.

Deficitul bugetar fiind în primul rând un act politic al puterii, el necesită o explicație credibilă, în ceea ce se transformă ca bun public. Sensul deciziei politice este credibilitatea obiectivului finanțat prin deficitul bugetar, și nu mărirea deficitului în limitele constrângerilor. Ca urmare, capacitatea mobilizării lui ca resursă constă în convingerea asupra finalității și că această finalitate este în fapt bine administrată.

A doua regulă privește faptul că un deficit bugetar asumat ca resursă economică pentru un obiectiv este consumat la întregul nivel, apreciindu-se că obiectivul poate fi realizat în parametrii care i-au argumentat necesitatea, folosindu-se întreaga finanțare alocată. Este greșit modul în care un deficit bugetar normat este îmbunătățit, raportându-se o micșorare a acestuia prin execuția bugetului. Îmbunătățirea este pur contabilă reflectând situații din cele mai diverse:

- o creștere neașteptată a veniturilor bugetare suplimentând direct resursele;
- economisiri la cheltuieli reflectând incapacitatea totală de cheltuire pe unele destinații, ca urmare a inexistenței proiectelor tehnice sau cheltuieli mai mici nerespectând parametrii inițiali ai unor proiecte;
- dilema sau paradoxul transferului de cheltuieli de la o destinație la alta, cu semnificația evidentă a nerealizării unor obiective - bunuri publice etc.

Ca urmare, îmbunătățirea (scăderea) deficitului bugetar cu relevanță matematică, contabilă, nu este și garanția utilizării lui eficiente ca resursă economică. Acest lucru întărește ideea că gestiunea "en gros" a deficitului bugetar, în semnificația lui de decizie politică a puterii, este cu totul altceva decât simpla execuție bugetară tehnică cu care suntem obișnuiți și prin care suntem tentați să ne bucurăm de economii în valoare neavând siguranța realizării obiectivelor fizice, a tangibilității acestora. Societatea este interesată în realizarea bunului public promis, la timp și în parametrii așteptați și nu în raportarea de economii care, de regulă, pentru un buget construit cu un deficit, sunt virtuale.

A treia regulă - și aici observăm convergența spre administrarea tehnică a deficitului bugetar - este că finanțarea acestuia ca resursă economică trebuie să fie neinflaționistă. În caz contrar, nu facem decât să reducem valoarea reală a resursei economice normată prin deficitul bugetar, cu aceleași repercusiuni negative asupra realizării obiectivului - cantitatea dar mai ales și/sau calitatea bunului public.

Pledoaria pentru aceste reguli are rolul de a demonstra necesitatea completării analizei execuției bugetului prin prisma cheltuielilor, inclusiv a deficitului, cu executarea obiectivelor, aceasta din urmă nu limitată la ceea ce se întâmplă în prezent (pe bază de sesizări sau din oficiu).

Executarea obiectivelor bugetare trebuie făcută prin prisma percepției consumatorului bunului public și nu numai al "câinelui de pază" al banului public, scop în care va trebui elaborată o metodologie specifică. La urma urmelor putem accepta necesitatea aplicării aceluiași concept de "protecție a consumatorului" și în cazul unei execuții bugetare. Aceasta va ajuta la realizarea distincției majore între procesul de cheltuire a banului public și impactul social al acestei cheltuiuri prin oferta reală de bunuri și servicii publice.

În acest punct atingem moralitatea bugetului și implicit a deficitului bugetar ca resursă economică, strâns legată de responsabilitatea puterii față de bunul public așteptat de cetățeni, în mare parte contribuabili la veniturile publice.

Cheltuiala banului public este o fațetă a principiului subsidiarității. Ce nu poate cheltui eficient cetățeanul pentru anumite bunuri și servicii de care are nevoie, se poate presupune că poate cheltui statul, către care cetățeanul a transferat prerogativele asigurării bunurilor și serviciilor publice. Ca urmare, este moral ca statul să răspundă în fața cetățeanului pentru atribuțiile delegate de acesta în mod constituțional.

Buna credință și prezumția de nevinovăție ne obligă să credem în moralitatea construcției bugetare și, implicit, a deficitului normat asumat de putere. Prin prisma acestei moralități, deficitul bugetar nu este în primul rând o pierdere sau o cauză a creșterii datoriei publice (atrăgând după sine conotațiile rele), ci o încercare de perpetuă reamenajare a resurselor economice (rare) în vederea satisfacerii unor nevoi numeroase (chiar nelimitate). Acest demers este absolut moral, fiind dominat de necesitățile societății, deficitul bugetar fiind instrumentul.

Există și o altă modalitate de a justifica moralitatea unui deficit bugetar ca resursă economică. Aici trebuie să facem apel din nou la definiția științei economice și a caracterului acesteia, trecând prin obiectul și natura științei economice.

Într-o scrisoare din 1938, Keynes îi scria lui Ray Harrod, cu referire la coerența logică, prin modelare, a economiei și la arta de a alege modele pertinente, că economia este o știință morală și nu o știință naturală, întrucât ea face apel la introspecție și judecăți de valoare.

Afirmația ne pune în dificultate cu răspunsul dacă în economie există obiectivitate. Aici, suntem puși în fața posibilității de a separa o analiză pozitivă eliberată de judecăți de valoare de o analiză normativă care implică astfel de judecăți.

Coborând la postulatul formulat de Max Weber (că în științele sociale există posibilitatea obiectivității) spre tema noastră, trebuie să evităm capcana unei astfel de dileme, încercând și o simplificare a lucrurilor.

Deficitul bugetar are nevoie de o analiză pozitivă dublată de analiza coerenței interne și a impactului judecăților de valoare. Este vorba de judecățile de valoare *a priori* opțiunii pentru un deficit bugetar, care încearcă să-l fundamenteze pentru a fi acceptabil pentru cetățean din punct de vedere al obiectivului urmărit (normat) și de judecăți de valoare *a posteriori*, prin care să se constate rațional îndeplinirea obiectivului.

Această abordare morală este impusă de știința economică nu numai prin obiceiuri, ci și prin etica care trebuie să o caracterizeze, mai ales când este vorba de impactul politicilor publice asupra comunității. Deficitul bugetar este, la urma urmei, o formă de implementare a puterii, în care “puterea nu se justifică decât prin opere în care este vorba de binele oamenilor”.¹

Buna credință ne spune că a face politică spre binele oamenilor este moral.

¹ Thierry de Montbrial, *Acțiunea și sistemul lumii*, Editura Expert, București, 2003, cap. XI: Morală și politică, p. 358.

Bibliografie

- Bădulescu, Victor V., *Tratat de politică comercială*, Editura Scrisul Românesc, Craiova, 1945.
- Friedman, Milton & Rose, *Free to Choose*, New York, 1980.
- Georgescu, Ștefan, *Epistemologie*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1978.
- Grumberg, Ludwig, *Axiologia și conduita umană*, Editura Politică, București, 1972.
- Iancu, Aurel, *Tratat de economie*, Editura Economică, București, 1993.
- John, Michael, *The Structure of Economic Systems*, Yale University Press, New Haven, 1976.
- Kant, Immanuel, *Critica rațiunii pure*, Editura Științifică, București, 1960.
- Montbrial, Thierry de, *Acțiunea și sistemul lumii*, Editura Expert, București, 2003.
- Perroux, Fr., "Les conceptualisations implicitement normatives et les limites de la modélisation en économie", în: *Axiologie et science de l'homme*, *Cahier de l'ISEA*, vol. IV, nr. 12, 1970.
- Popa, Cornel, *Teoria acțiunii și logica formală*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1984.
- *** *Dictionary of Economics and Business*, Erwin Essen Nemmers, Littlefield, Adams & Co, New Jersey, 1974.
- *** *Dicționar de filosofie*, Editura Politică, București, 1978.
- *** *Dicționarul explicativ al limbii române (DEX)*, Academia Română, Editura Univers Enciclopedic, București, 1998.