



ACADEMIA ROMÂNĂ
Grupul de reflecție
Evaluarea Stării Economiei Naționale

ESEN - 2
INTEGRAREA ROMÂNIEI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

BUGETUL PE PROGRAME MULTIANUAL
- Concepții, reglementări, rezultate, perspective -

Acad. Iulian VĂCĂREL

Secția de Științe Economice, Juridice și Sociologie a Academiei Române

Institutul Național de Cercetări Economice
Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
Grupul de reflecție
Evaluarea Stării Economiei Naționale

Coordonare generală:
Academician Eugen SIMION
Președintele Academiei Române

Coordonare executivă:
Academician Aurel IANCU

Consiliul de orientare și evaluare științifică:

Secția de Științe Economice, Juridice și Sociologie a Academiei Române

Acad. Tudorel POSTOLACHE, președintele Secției;
Prof. dr. Constantin BĂRBULESCU, m.c.; Acad. Mircea Paul COSMOVICI;
Prof. dr. Daniel DĂIANU, m.c.; Acad. Emilian DOBRESCU;
Prof. dr. Ion DOGARU, m.c.; Acad. Ion FILIPESCU;
Acad. Aurel IANCU, vicepreședinte executiv;
Prof. dr. Constantin IONETE, membru de onoare al Academiei Române;
Prof. dr. Mugur C. ISĂRESCU, m.c.; Acad. Costin KIRIȚESCU;
Prof. dr. Vasile STĂNESCU, membru de onoare al Academiei Române;
Acad. Iulian VĂCĂREL; Prof. dr. Gheorghe ZAMAN, m.c.;
Prof. dr. Cătălin ZAMFIR, m.c.

Institutul Național de Cercetări Economice

Prof. dr. Mircea CIUMARA, director general
Prof. dr. Valeriu IOAN-FRANC, director general adjunct
Prof. dr. Gheorghe DOLGU

Directoratul și secretariatul științific

Prof. dr. Valeriu IOAN-FRANC; Prof. dr. Sorica SAVA;
Mircea FĂȚĂ; Drd. Aida SARCHIZIAN; Dan OLTEANU

*Ediție realizată cu asistență financiară din partea Comunității Europene,
grant B7-030-ZZ00 24.03.08.15.*

*Punctele de vedere exprimate în acest studiu aparțin autorilor și, prin urmare, nu pot fi
considerate în nici un fel ca exprimând punctul de vedere oficial al Comunității Europene.*

CUPRINS

Capitolul 1

Opinii, reglementări și practici cu privire la bugetul pe programe 15

1.1. Rezumatul capitolului 1.....	15
1.2. Buget de mijloace sau buget pe programe?	20
1.3. Principii bugetare: derogări acceptate ori în discuție	26
1.4. Principiile bugetului pe programe.....	32
1.5. Experiența franceză cu privire la obiectivele urmărite prin trecerea la bugetul pe programe cu putere juridică	36
1.6. Principiile care stau la baza bugetului pe programe reflectate în legislația franceză.....	45
1.7. Procesul bugetar în Franța. Lărgirea competențelor Parlamentului în materie de buget.....	52
1.8. Contextul în care se elaborează programele trienale ale finanțelor publice în țările comunitare.....	56
1.9. Programele trienale ale finanțelor publice ale Franței.....	57

Capitolul 2

Trecerea de la bugetul de mijloace la bugetul pe programe în țara noastră – sarcină de mare importanță și actualitate 66

2.1. Rezumatul capitolului 2.....	66
2.2. Premise legislative și organizatorice ale adoptării bugetului pe programe multianuale.....	70
2.3. Aspecte semnificative privind procesul bugetar	78
2.4. Elaborarea programelor care stau la baza bugetului	81
2.5. Aprecieri critice privind metodele de evaluare a programelor	92
2.6. Raționalizarea opțiunilor bugetare	96
2.7. Bugetele pe programe multianuale	101

Capitolul 3**Bugetul general al Uniunii Europene: principii, structură, tendințe 119**

- 3.1. Rezumatul capitolului 3..... 119
- 3.2. Principiile care stau la baza bugetului general al Uniunii Europene..... 123
- 3.3. Procesul bugetar și structura bugetului general..... 129
- 3.4. Cheltuielile și veniturile bugetului general al Uniunii Europene..... 140
- 3.5. Perspectivele financiare ale Uniunii Europene pe perioada 2000-2006.
Elaborarea bugetului pe bază de activități..... 169

4. Încheiere**Relațiile dintre România și Uniunea Europeană, privite
prin prisma bugetului 175**

CONTENTS

Chapter 1

Opinions, regulations and applications regarding the programs budget.....	15
1.1. Chapter 1 - abstract.....	15
1.2. Means budget or programs budget?.....	20
1.3. Budgetary principles: accepted or in discussion derogations	26
1.4. The principles of the programs budget	32
1.5. The French experience regarding the objectives in view by adopting the programs budget with legal authority.....	36
1.6. The basic principles of the programs budget reflected in the French legislation	45
1.7. The budgetary process in France. Widening of the Parliament competences regarding the budget	52
1.8. The context of elaborating the triennial programs of the public finances in the EU countries	56
1.9. Triennial programs of the public finances in France	57

Chapter 2

Passing from the means budget to the programs budget in our country - an important and current task.....	66
2.1. Chapter 2 - abstract.....	66
2.2. Legislative and organizational premises of adopting the multiannual programs budget	70
2.3. Significant aspects regarding the budgetary process	78
2.4. Elaboration of the basic programs for the budget	81
2.5. Critical remarks regarding the programs evaluation methods.....	92
2.6. The rationalization of the budgetary options	96
2.7. Multiannual programs budget	101

Chapter 3**EU general budget: principles, structure, trends 119**

- 3.1. Chapter 3 - abstract 119
- 3.2. The basic principles of the EU general budget 123
- 3.3. The budgetary process and the structure of the general budget 129
- 3.4. The expenses and the incomes of the EU general budget 140
- 3.5. EU financial perspectives between 2000-2006. The elaboration
of the activities-based budget 169

4. Conclusion**The relationships between Romania and EU from the budgetary
point of view 175**

Lista tabelelor

1.1. Creșterea cumulată a cheltuielilor publice ale Franței, în volum, programată pe perioada 2003-2005	61
1.2. Evoluția principalilor indicatori financiari realizați, preliminați sau programați, după caz, în condițiile celor două scenarii de creștere – de 2,5% și, respectiv, 3,0% – în perioada 1997-2000	61
1.3. Nomenclatorul cheltuielilor prevăzute în legea bugetului pe anul 2001	64
2.1. Ponderile veniturilor (VBGC), ale cheltuielilor bugetului general consolidat (CBGC), precum și ale excedentului/deficitului financiar public (EFP/DFP) în produsul intern brut (PIB), în perioada 1990-2002.....	76
2.2. Programele de sănătate aprobate în anul 2001 care solicită cele mai mari fonduri.....	86
2.3. Contribuții la creșterea reală a produsului intern brut	109
2.4. Evoluția veniturilor și cheltuielilor publice în perioada 2000-2005 în condițiile celor două scenarii de creștere	110
2.5. Structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat, în condițiile scenariului optimist (creștere de 5% pe an a PIB), în perioada 2000-2005	111
2.6. Structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat, în condițiile scenariului prudent (creștere de 4% pe an a PIB), în perioada 2000-2005	112
2.7. Ponderea datoriei publice totale în produsul intern brut, în perioada 2000-2005	114
2.8. Sursele de finanțare a deficitului bugetar, în perioada 2000-2005.....	115
2.9. Evoluția serviciului datoriei publice externe, în perioada 2000-2005	115
3.1. Bugetul pe anul 2000: cheltuielile administrative ale Comisiei (Secțiunea III/A).....	141
3.2. Bugetul pe anul 2000: cheltuielile administrative ale tuturor instituțiilor	141
3.3. Bugetul pe anul 2000 - FEOGA, secțiunea “garanție” (subsecțiunea B1)....	143
3.4. Bugetul pe anul 2000: Acțiuni structurale, cheltuieli structurale și de coeziune, mecanismul financiar, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit (subsecțiunea B2)	145

3.5. Bugetul pe anul 2000: Formare profesională, tineret, audiovizual, informație și alte acțiuni sociale (subsecțiunea B3).....	147
3.6. Bugetul pe anul 2000: Energie, controlul securității nucleare de către EURATOM și mediu (subsecțiunea B4)	148
3.7. Bugetul pe anul 2000: Protecția consumatorilor, piața internă, industrie și rețele transeuropene (spațiu de libertate, de securitate și de justiție) (subsecțiunea B5)	149
3.8. Bugetul pe anul 2000: Cercetare și dezvoltare tehnologică (subsecțiunea B6)	150
3.9. Bugetul pe anul 2000: Cooperarea cu țările în curs de dezvoltare și cu celelalte țări terțe (subsecțiunea B7)	151
3.10. Creditele de angajamente și de plăți pentru scopuri administrative pe anul 2000	152
3.11. Numărul de posturi pe instituțiile comunitare pe anul 2000	153
3.12. Bugetul pe anul 2000 pe subsecțiuni	155
3.13. Calculul finanțării corectivului acordat Regatului Unit	157
3.14. Calculul finanțării corectivului britanic: ajustarea bazei de calcul al PNB.....	158
3.15. Veniturile comunitare totale și pe surse de proveniență realizate în perioada 1988-2001	159
3.16. Recapitulația finanțării bugetului general pe anul 2000, pe surse de venituri și pe țări (milioane euro)	162
3.17. Recapitulația finanțării bugetului general pe anul 2000, pe surse de venituri și pe țări (%)	162
3.18. Recapitulația finanțării bugetului general pe anul 2000, pe surse de venituri și prețuri.....	163
3.19. Fondul European de Dezvoltare (FED) pe exercițiul 1999	165
3.20. Bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului pe anul 2000	167
3.21. Evoluția cheltuielilor comunitare în raport cu totalul bugetelor statelor membre și cu produsul intern brut al Comunității în perioada 1958-2001 .	167
3.22. Perspective financiare în perioada 2000-2006	171

3.23. Anteproiectul bugetului pe anul 2001 în structura “pe bază de activități” (EBA)	173
4.1. Repartizarea mandatelor de deputați în Parlamentul european, în condițiile extinderii Uniunii Europene la 27 de state membre	177
4.2. Ponderea voturilor în Consiliul european, în condițiile extinderii Uniunii Europene la 27 de state membre	178
4.3. Repartizarea membrilor Comitetului Economic și Social și ai Comitetului Regiunilor pe statele membre ale Uniunii Europene, în condițiile extinderii acesteia la 27 de membri	179

Lista figurilor

1.1. Fazele PPBS în SUA.....	23
1.2. Graficul desfășurării lucrărilor de întocmire a bugetului Franței pe anul 2002 și a programelor pe perioada 2003-2005.....	64
2.1. Fazele RCB în Franța.....	97
3.1. Procesul bugetar	131
3.2. Repartizarea subsecțiunii B1: FEOGA, secțiunea “garanție”, 2000	143
3.3. Repartizarea creditelor de angajamente la subsecțiunea B2: Acțiuni structurale, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit, 2000.....	146
3.4. Repartizarea creditelor de angajamente la subsecțiunea B2: Acțiuni structurale, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit.....	146
3.5. Bugetul pe anul 2000: repartizarea creditelor de angajamente pentru acțiuni externe.....	152
3.6. Cheltuielile administrative ale tuturor instituțiilor pe anul 2000	153
3.7. Bugetul pe anul 2000: repartizarea creditelor de angajamente pe subsecțiuni	156
3.8. Execuția veniturilor comunitare în perioada 1971-2001 (mln. euro)	160
3.9. Finanțarea bugetului general pe anul 2000 de către statele membre.....	163
3.10. Evoluția PIB comunitar, a cheltuielilor publice ale statelor membre și a cheltuielilor comunitare pe perioada 1960-2001 (mld. euro)	168
3.11. Comparatie între cheltuielile publice ale statelor membre și cheltuielile comunitare în anul 2000 (prevederi) (mld. euro).....	168
3.12. Perspectivele financiare în perioada 2000-2006.....	172

Lista casetelor

1.1. Opiniile unor economişti cu privire la caracteristicile bugetelor pe programe şi rezultatele aplicării lor	23
1.2. Începuturile dreptului bugetar în Anglia, Franţa şi ţările române.....	26
1.3. Clasificaţia funcţională a cheltuielilor publice recomandată de ONU şi folosită în statisticile publicate de FMI (<i>Government Financial Statistics</i>)	41
1.4. Clasificaţia cheltuielilor publice, prevăzută de Legea organică nr. 2001-692 din 1 august 2001	42
1.5. Bugetul pe termen mediu ce se întocmeşte în Marea Britanie	65
2.1. Indicatori de performanţă folosiţi în sectorul sănătăţii din Marea Britanie	92
2.2. Codul bunelor practici al FMI privind transparenţa bugetară	104
2.3. Zece principii de bază ale reformei bugetare	117

Lista abrevierilor

ACP	(statele) africane, caraibiene și din Pacific
Altener	energii alternative
APB	anteproiect de buget
APBRS	anteproiect de buget rectificativ și suplimentar
Ariane	program de susținere în domeniul cărții și al lecturii
BEI	Banca Europeană de Investiții
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	buget general consolidat
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BRS	buget rectificativ și suplimentar
CBGC	cheltuielile bugetului general consolidat
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEE	Comunitatea Economică Europeană
CEEA	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM)
CES	Comitetul Economic și Social
DFP	deficit financiar public
EBA	buget întocmit pe bază de activități
ECU	unitatea de cont europeană
EFP	excedent financiar public
“3E”	economicitate, eficiență, eficacitate
ERASMUS	schemă de acțiune a Comunității Europene pentru mobilitatea studenților universitari
Esprit	Program strategic european pentru cercetare și dezvoltare în tehnologia informațională
FED	Fondul European de Dezvoltare
FEDER	Fondul European de Dezvoltare Regională
FOGA	Fondul European de Orientare și Garanție Agricolă
FORCE	formare profesională continuă
FSE	Fondul Social European
GATT	Acordul General pentru Tarife Vamale și Comerț

GFS	statistici financiare guvernamentale
HIV/SIDA	virusul imunodeficienței umane/sindromul imunodeficienței dobândite
IFOP	Instrument financiar de orientare a pescuitului
ISPA	Instrument pentru politicile structurale de preaderare
Kaléidoscope 2000	Program de susținere a activităților artistice și culturale de dimensiune europeană
Leonardo	Programe de acțiune pentru aplicarea unei politici de formare profesională a Comunității Europene
LFP	Lege privind finanțele publice
LIFE	Instrumentul financiar pentru mediu
Lingua	Program pentru promovarea formării în limbi străine în Comunitatea Europeană
LOLF	Lege organică cu privire la legile (anuale) ale finanțelor (echivalentă cu Legea organică cu privire la buget)
MBO	management (conducere) pe bază de obiective
MEDIA	măsuri pentru dezvoltarea industriei audiovizualului
mln.	milion
mld.	miliard
NHS	sistemul național de sănătate
OPOCE	Oficiul publicațiilor oficiale
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OECD/OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
PESC	Politică externă și de securitate comună
PETRA	Program de acțiune pentru formarea și pregătirea tinerilor pentru viața adultă și profesională
PF	perspective financiare
PHARE	Polonia-Ungaria: asistență pentru restructurare
PIB	produs intern brut
pm	pro memoria
PN	Program Național
PNB	produs național brut
p.p.	punct procentual

PPBS	planificare, programare, bugetizare
PSA	Acord de servicii publice
Raphaël	Program de acțiuni comunitare în domeniul patrimoniului cultural
RCB	raționalizarea opțiunilor bugetare
RCC	rezumatul cuprinzător al cheltuielilor
RESF	Raport economic, social și financiar
RTE	rețele transeuropene
SAPARD	Program special de aderare pentru agricultură și dezvoltare rurală
SAVE	acțiuni specifice pentru eficiența energiei viguroase
Socrate	Programe de acțiune comunitară în domeniul educației
STABEX	Sistem de compensare a pierderilor de venituri din exportul de produse agricole
SYSMIN	Sistem de stabilizare a veniturilor din exportul produselor miniere
TVA	taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană
VBGC	veniturile bugetului general consolidat
ZBB	bază bugetară zero

Capitolul 1

OPINII, REGLEMENTĂRI ȘI PRACTICI CU PRIVIRE LA BUGETUL PE PROGRAME

1.1. Rezumatul capitolului 1

1. Între diferitele ipostaze în care se prezintă un buget public, cea mai largă accepțiune are aceea de document prin care sunt aprobate, de către organele abilitate, veniturile ce pot fi solicitate și colectate, precum și cheltuielile ce pot fi angajate și efectuate într-o anumită perioadă de timp.

Bugetul este privit printr-o optică diferită de persoanele juridice și fizice, după cum acestea au calitatea de participanți la formarea fondului de resurse financiare publice sau de beneficiari ai cheltuielilor finanțate de la acesta. Pentru primii, un interes deosebit prezintă mărimea contribuției cu care aceștia sunt obligați să participe la efortul reclamat de buna funcționare a serviciilor publice, adică *funcția de redistribuire a bugetului*. În schimb, beneficiarii cheltuielilor bugetare sunt interesați mai cu seamă de cuantumul resurselor ce le sunt puse la dispoziție, adică de *funcția atributivă a bugetului*. Între cele două funcții există o legătură strânsă, întrucât amploarea transferurilor de la buget este condiționată de volumul prelevărilor la fondul bugetar.

Statul folosește bugetul ca mijloc de asigurare a bunei funcționări a instituțiilor publice și de realizare a acțiunilor de interes public. Altfel spus, documentul de care vorbim este un *buget de mijloace*. Acest apelativ se justifică prin faptul că în procesul de elaborare, dezbatere și aprobare a proiectului de buget Guvernul și Parlamentul sunt preocupate de asigurarea mijloacelor necesare bunei funcționări a instituțiilor publice, îndeplinirii obiectivelor și acțiunilor înscrise în programul de guvernare. În acest proces, se urmărește cu precădere ca cheltuielile pentru care se solicită alocații de la buget să aibă bază legală, să fie oportune, să fie corect dimensionate și să aibă acoperire în resursele bugetare ale statului.

În practica instituțiilor publice se urmăresc cheltuielile antrenate de funcționarea acestora sau cele reclamate de realizarea anumitor obiective și acțiuni înscrise în programele lor de activitate, dar nu și efectele acestora, rezultatele scontate și cele obținute. Nu există o preocupare generală de identificare a soluțiilor alternative de luat în considerare pentru atingerea unui anumit obiectiv și care să facă posibilă aprobarea celei mai avantajoase dintre ele. Atunci când rezultatele obținabile nu sunt susceptibile de exprimare pecuniară, nu întotdeauna se urmăresc și alte criterii pentru comensurarea acestora. Raportul dintre efort și efect (sau mai corect dintre efect și efort), adică eficiența (eficacitatea), nu se urmărește decât în mod sporadic și nu constituie principalul criteriu folosit la luarea deciziilor.

2. În cea de-a doua jumătate a secolului al XX-lea, creșterea eficienței (eficacității) cu care sunt cheltuiți banii publici s-a aflat în centrul preocupărilor a numeroși economiști teoreticieni și practicieni, ca și ale multor oameni politici cu responsabilități în Parlament, Guvern, ministere, agenții guvernamentale, municipalități etc. Au fost elaborate metode de analiză, au fost perfecționate tehnici de lucru, au fost adoptate legi și alte reglementări de determinare a eficienței (eficacității) cheltuielilor, de stabilire a priorităților în efectuarea cheltuielilor pentru diferite destinații, de raționalizare a opțiunilor bugetare, de intensificare a controlului financiar intern și extern și de creștere a transparenței în utilizarea fondurilor publice.

Între metodele aplicate în SUA se numără *Planning, programming, budgeting system (PPBS)*, *Management by objectives (MBO)* și *Zero base budgeting (ZBB)*, în Franța *Rationalisation des choix budgétaires (RCB)*, iar în alte țări au fost aplicate metode inspirate fie de experiența americană, fie de cea franceză, adaptate la specificul lor.

Aplicarea unor asemenea metode facilitează întocmirea unor *bugete pe programe*, care reprezintă un pas înainte față de bugetele de mijloace.

Dacă la bugetul de mijloace, în faza de întocmire a proiectului, ordonatorii de credite își concentrează eforturile pentru a demonstra cât de mari și de oportune sunt alocațiile pe care le solicită, la bugetul pe programe preocuparea lor vizează stabilirea unor raporturi cât mai judicioase între efortul financiar solicitat de la stat și efectele scontate de pe urma acestuia.

În timpul executării unui buget de mijloace, ordonatorii de credite sunt preocupați să utilizeze în totalitate creditele ce le-au fost aprobate, deoarece sumele necheltuite până la finele exercițiului financiar nu se reportează în exercițiul următor, ci se anulează. În cazul unui buget pe programe, preocuparea ordonatorilor participanți la realizarea unui anumit program urmează să se deplaseze de la cheltuirea cu orice preț a banilor prevăzuți în buget, la monitorizarea realizării programului, la încadrarea în termenele stabilite și în indicatorii de eficiență (eficacitate) aprobați. În caz contrar, există riscul ca cei culpabili de eșecul programului sau de nerealizarea la termen a unor indicatori cantitativi sau calitativi să sufere rigorile legii.

Trecerea de la un tip de buget la un altul trebuie minuțios pregătită, deoarece ea se lovește de o serie de obstacole care nu pot fi ușor depășite.

3. Instituirea unui nou tip de buget mai performant decât cel clasic presupune adaptarea corespunzătoare a legislației în materie.

Procesul de întocmire, aprobare, executare și încheiere a bugetului de stat se desfășoară în concordanță cu anumite principii de drept public, care diferă de la bugetul de mijloace la bugetul pe programe. Este vorba de principiile totalității, unității, universalității, specializării, neafectării veniturilor și balansării (echilibrării) bugetului. De la consacrarea acestor principii pe plan juridic și implementarea lor în practica bugetară a administrației publice s-au scurs nu numai câteva decenii,

ci chiar secole întregi, timp în care s-au adoptat derogări semnificative de la forma clasică a principiilor respective.

Astfel, s-a renunțat la cuprinderea totalității veniturilor și cheltuielilor statului în buget, la întocmirea bugetului sub forma unui singur document sau la reflectarea veniturilor și cheltuielilor bugetare în sume brute (globale). În unele țări, s-a trecut la emiterea autorizației parlamentare pe o perioadă mai mare de un an ori s-a prelungit execuția acesteia peste limitele anului bugetar; s-a părăsit ideea sacrosanctă a echilibrării anuale a bugetului public în favoarea echilibrării ciclice a bugetului sau a acceptării deficitului sistematic. S-au produs modificări ale clasificății bugetare, ca și ale atribuțiunilor Parlamentului și Guvernului în materie de buget: s-a lărgit ori s-a restrâns, după caz, numărul voturilor solicitate legislativului la adoptarea bugetului, ca și competențele celor două organe ale puterii de a modifica cifrele bugetului în timpul execuției acestuia.

După demieșecul înregistrat de americani în urma aplicării metodelor de întocmire a bugetului pe bază de programe, francezii au manifestat mai multă prudență în înlocuirea bugetului de mijloace cu bugetul pe programe. Abia după o experimentare de șapte ani (1971-1978) a bugetului pe programe autoritățile de la Paris au procedat la generalizarea noului tip de buget. Acesta nu a căpătat însă putere juridică, ci a servit numai ca instrument de fundamentare a bugetului de mijloace. Autoritățile abilitate au mai așteptat încă 23 de ani (din 1978 și până în 2001) până să atribuie bugetului pe programe caracter operațional.

4. Prin Legea organică privind legile anuale ale finanțelor din 1 august 2001 a fost reglementat cadrul juridic în care urmează să se desfășoare elaborarea, aprobarea, executarea și încheierea bugetului pe programe. Potrivit acestei legi (care corespunde Legii privind finanțele publice din țara noastră), creditele bugetare sunt specializate pe programe care grupează creditele destinate traducerii în viață a unei acțiuni sau a unui ansamblu coerent de acțiuni vizând același minister și căruia îi sunt asociate obiective precise, definite în funcție de finalitățile de interes general, precum și de rezultatele scontate.

Din litera și spiritul legii organice privind legile anuale ale finanțelor rezultă preocuparea legiuitorului francez pentru intensificarea controlului asupra eficacității cheltuielilor publice și sporirea răspunderii gestionarilor pentru activitatea desfășurată.

Parlamentul este chemat să judece nu numai prevederile cuprinse în proiectul legii anuale a finanțelor (care corespunde legii pentru aprobarea bugetului de stat de la noi), pe totalul bugetului și pe structurile acestuia, pe fiecare program și dotație, înainte de a le aproba, dar și rezultatele obținute în exercițiul financiar încheiat. În condițiile trecerii la bugetul pe programe, accentul se deplasează de la verificarea legalității veniturilor și cheltuielilor publice și a oportunității și economicității cheltuielilor, la maximizarea rezultatelor, la creșterea eficacității cu care sunt cheltuiți banii publici. Legea organică din 2001 urmărește, de asemenea, creșterea transparenței gestiunii bugetare și a importanței autorizației parlamentare.

Proiectul legii anuale a finanțelor pe care Guvernul îl prezintă Parlamentului o dată cu proiectul de buget este însoțit de un raport economic, social și financiar, care prezintă: ipotezele, metodele și rezultatele proiecțiilor pe baza cărora a fost întocmit proiectul legii finanțelor pe anul considerat; perspectivele evoluției într-o perioadă de cel puțin patru ani a veniturilor, cheltuielilor și a soldului dintre acestea pe ansamblul administrațiilor publice, detaliate pe subsectoare; angajamentele europene ale Franței etc. Acest raport constituie, de fapt, o dare de seamă asupra executării anuale a finanțelor care precede dezbateră pe marginea proiectului de lege pentru aprobarea contului de execuție a bugetului.

Pentru ca Parlamentul să-și poată exercita, în deplină cunoștință de cauză, dreptul de control asupra Guvernului în materie de buget, Legea organică din 2001 prevede amplificarea informației pe care să o primească de la executiv pe parcursul procesului bugetar, astfel încât să nu se producă derapaje de la termenele stabilite pentru dezbateră și votarea proiectelor legii anuale a finanțelor, ale legii rectificative și ale celei pentru aprobarea contului de execuție a bugetului.

5. Un loc special în Legea organică din 2001 ocupă principiile bugetare de drept în contextul adoptării bugetului pe programe având forță juridică. Astfel, respectarea *principiului totalității bugetare* urmează a se realiza prin reglementarea tuturor resurselor și a sarcinilor statului prin legile anuale ale finanțelor, iar nu prin desființarea tuturor bugetelor autonome.

Reflectarea tuturor veniturilor și cheltuielilor publice într-un cont unic, intitulat buget general, sugerează ideea respectării *principiului unității bugetare*.

Consecvență *principiului universalității*, Legea organică prevede că se face venit la buget quantumul integral al veniturilor încasate dintr-o anumită sursă, fără a se deduce cheltuielile antrenate de realizarea acestora. Totodată aceasta reglementează posibilitatea de a se face prelevări din veniturile statului în folosul anumitor organisme: colectivități teritoriale, Comunitățile Europene etc.

Legea organică recunoaște *principiul anualității*, precizând că perioada pentru care se emite autorizația parlamentară de încasare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor începe la 1 ianuarie și sfârșește la 31 decembrie, ceea ce înseamnă că anul bugetar coincide cu anul civil. Executarea de casă a bugetului se face în aceeași perioadă de 12 luni, dar Legea organică acceptă o derogare limitată de la aceasta (de maximum 20 de zile), în sensul că veniturile și cheltuielile bugetului realizate după expirarea anului pentru care au fost autorizate pot fi contabilizate în cursul unei perioade complementare anului civil. Întrucât la baza contabilității generale stă *principiul constatării drepturilor și obligațiilor*, operațiunile se înregistrează la titlul exercițiului la care se referă, indiferent de data la care a avut loc încasarea sau plata. În acest caz, ne aflăm în fața unei inovații aduse de legiuitor și care constă în aceea că urmărirea realizării resurselor și sarcinilor (drepturilor și obligațiilor) statului se face după ambele sisteme: de gestiune și de exercițiu.

Legea organică acceptă anumite abateri de la *principiul neafectării veniturilor*, dar numai în cazurile și în limitele prevăzute de legile anuale ale

finanțelor. Legea organică din 2001 nu prevede obligativitatea respectării *principiului echilibrării bugetului* la întocmirea și aprobarea proiectului legii anuale a finanțelor, ci lasă această chestiune extrem de importantă la latitudinea forului legislativ. O dată ce Adunarea Națională și Senatul au aprobat un anumit volum al veniturilor și cheltuielilor bugetare, soldul dintre acestea trebuie respectat în tot cursul anului. Pentru a preveni deteriorarea echilibrului bugetar aprobat, Legea organică prevede: dreptul Consiliului de Miniștri de a anula unele credite bugetare care nu se mai justifică; anumite restricții în ceea ce privește angajarea și ordonanțarea creditelor bugetare, precum și reportul în anul următor al creditelor disponibile la sfârșitul anului bugetar.

Alte prevederi se referă la *principiul specializării bugetare*, care precizează modul cum se votează de către Parlament proiectele legilor anuale de finanțe, rectificative și de aprobare a contului de execuție a bugetului.

O dispoziție extrem de importantă, cuprinsă în Legea organică, se referă la *principiul sincerității*, care trebuie să stea la baza legilor anuale ale finanțelor în evaluarea ansamblului resurselor și sarcinilor statului și în asigurarea transparenței gestiunii bugetare.

6. În politicile lor economice și financiare, statele membre ale Uniunii Europene se călăuzesc nu numai după reglementările naționale, dar și după orientările comunitare în materie. Astfel, potrivit Tratatului Uniunii Europene, statele membre ale acestei organizații au obligația să adopte politici economice care să contribuie la realizarea obiectivelor Comunității, în conformitate cu marile orientări recomandate de Consiliu.

În anul 1997, Consiliul Uniunii Europene, întrunit la Amsterdam, a aprobat *Planul de stabilitate și de creștere*, care urmărește prevenirea și descurajarea deficitului public excesiv, având ca obiectiv încheierea conturilor publice cu rezultate "aproape de echilibru sau excedentare".

Tot atunci s-a convenit ca statele membre să întocmească și să prezinte autorităților de la Bruxelles un *Program de stabilitate* glisant pe trei ani. Acest program urmărește ca raportul dintre resursele financiare publice și cheltuielile publice să fie aproape de echilibru sau excedentare, pentru a face față fluctuațiilor conjuncturale normale, fără ca deficitul să depășească 3% din PIB.

Programele de stabilitate și creștere ținesc: îmbunătățirea raportului dintre veniturile și cheltuielile publice, pentru a ajunge în cel mai scurt timp la o stare de echilibru între acestea; realizarea unui grad ridicat de stabilitate a prețurilor, pentru a apropia rata inflației de nivelul atins de statele cu cele mai bune performanțe înregistrate în acest domeniu; restrângerea și eficientizarea cheltuielilor publice pentru a evita înregistrarea unui deficit financiar public, a cărui acoperire să facă necesară contractarea de împrumuturi de stat; realizarea, prin măsuri adecvate, inclusiv prin cooperarea între state, a unui nivel cât mai ridicat al gradului de ocupare a forței de muncă, capabil să conducă la creșterea economică și să contribuie la îmbunătățirea condițiilor de trai ale populației.

În conformitate cu reglementările comunitare, țările membre ale Uniunii Europene întocmesc *programe multianuale ale finanțelor publice*, la baza cărora stau principalii indicatori financiari realizați în ultimele exerciții bugetare încheiate, preliminarile pe exercițiul în curs, prevederile pe exercițiul considerat și estimări pe alte două, trei exerciții care urmează acestuia.

7. În Franța, au fost întocmite programe ale finanțelor publice pe perioade de câte trei ani. În prezent, este în vigoare programul pe 2003-2005, care vizează următoarele obiective:

- să realizeze o creștere anuală medie de cel puțin 2,5% și care să fie cât mai apropiată posibil de 3%;
- să realizeze o creștere durabilă, adică fără presiune inflaționistă;
- să contribuie la realizarea unei politici economice echilibrate în Europa. Se are în vedere reducerea deficitului public, pentru acoperirea căruia se apelează la împrumuturi, și revenirea la echilibrul finanțelor publice.

Strategia financiară a luat în considerare o creștere medie anuală a cheltuielilor publice mai lentă decât aceea a produsului intern brut (de 1,3% față de 2,5%-3%).

În repartizarea cheltuielilor pe destinații se urmărește: asigurarea bunei funcționări a serviciilor printr-o finanțare satisfăcătoare a acestora; luarea în considerare a procesului de îmbătrânire a populației, ceea ce va face necesare sporirea cheltuielilor pentru sănătate și dezvoltarea unui sistem de asigurări sociale nou, capabil să facă față riscului de dependență a persoanelor în vârstă; dezvoltarea serviciilor locale cât mai aproape de beneficiarii prestațiilor.

Prelevările obligatorii vor rămâne aproape constante în perioada considerată, iar pe linia datoriei publice se prevede o diminuare a ponderii acesteia în PIB, în trienalul 2003-2005, cu 4,5 p.p. în ipoteza scenariului optimist al creșterii economice (de 3%) și cu 3,4% p.p. în cea a scenariului prudent (de 2,5%).

La programarea finanțelor publice pe termen mediu se utilizează metoda *Baza bugetară zero*, care constă în analizarea critică a fiecărei cheltuieli ce urmează a fi finanțată de la buget, indiferent dacă aceasta se referă la o acțiune care se repetă de mai mulți ani sau la una nouă, pentru care se solicită prima oară aprobarea Parlamentului. Cheltuielile aferente acțiunilor care de-a lungul anilor au avut o eficacitate scăzută, ca și cele care se referă la acțiuni noi cu eficacitate predictibil redusă, sunt înlocuite cu altele noi, cu performanțe antecalculate mai bune.

1.2. Buget de mijloace sau buget pe programe?

În economia de piață, bugetul de stat constituie un instrument de decizie al autorităților publice obligatoriu pentru persoanele juridice și cele fizice cu

responsabilități în ceea ce privește constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor de resurse financiare ale statului.

El este conceput ca un document în care sunt prevăzute și aprobate, de organele abilitate, limitele în care veniturile pot fi solicitate și colectate, iar cheltuielile pot fi angajate și efectuate într-o anumită perioadă de timp.

Referindu-se la o perioadă de timp viitoare – de regulă un an – bugetul capătă un caracter previzional și, în același timp, executoriu, orice abatere de la prevederile legale fiind susceptibilă de sancționare.

Pentru cei chemați să participe la constituirea fondului de resurse bugetare, un interes particular prezintă mărimea contribuției cu care aceștia sunt obligați să participe la efortul reclamat de buna funcționare a instituțiilor publice, adică *funcția de redistribuire a bugetului*. În schimb, beneficiarii cheltuielilor bugetare sunt interesați mai cu seamă de dimensiunea resurselor ce le sunt puse la dispoziție, adică de *funcția alocativă a bugetului*. Evident, prelevarea unei părți mai mari sau mai mici din veniturile membrilor societății, în calitatea lor de contribuabili, și transferarea acestora către instituțiile publice și persoanele fizice pentru satisfacerea nevoilor acestora recunoscute de societate sunt indisolubil legate între ele, sunt etape ale aceluiași proces de distribuție și redistribuire a produsului intern brut. Teoretic, amplasarea transferurilor de la buget este condiționată de dimensiunea prelevărilor la fondul bugetar.

Evident, transferurile pot depăși prelevările la buget din resurse interne atunci când, acestea fiind neacoperitoare, se apelează la resurse extrabugetare interne și/sau externe.

Statul folosește bugetul ca mijloc de asigurare a bunei funcționări a instituțiilor publice și de realizare a acțiunilor de interes public. Fie că este vorba de școli, spitale și așezăminte de asistență socială ori de cultură, de unități de poliție, jandarmerie, de administrație, justiție ori militare, de protejare a mediului înconjurător, de promovare a relațiilor diplomatice cu alte state ori de onorare a obligațiilor financiare față de străinătate, pentru a-și putea îndeplini atribuțiile ce le-au fost încredințate, toate acestea au nevoie de personal în număr și structură adecvate, de diverse materiale, de spații de lucru, de aparatură și alte dotări tehnice etc. În ultimă instanță, satisfacerea acestor nevoi presupune asigurarea mijloacelor bănești de la buget pentru salarii, materiale, servicii, investiții ș.a.

Cu alte cuvinte, documentul cu putere de lege de care vorbim – autorizația dată de Parlament pentru colectarea resurselor financiare necesare și finanțarea pe seama acestora a instituțiilor și acțiunilor publice – este un buget de mijloace. Bugetul a dobândit acest caracter cu secole în urmă, în perioada în care burghezia în dezvoltare lupta pentru dobândirea puterii, iar pentru limitarea prerogativelor monarhului, ca exponent al nobilimii feudale, a reușit să impună anumite principii privind întocmirea, aprobarea și executarea bugetului de stat. Acest caracter se păstrează și în zilele noastre, cu toate că în secolul al XX-lea au fost acceptate unele derogări de la respectivele principii.

Bugetul a căpătat apelativul de “*buget de mijloace*”, deoarece în procesul de elaborare, dezbatere și aprobare a proiectului acestuia Guvernul și Parlamentul sunt preocupate de asigurarea mijloacelor necesare bunei funcționări a instituțiilor publice, îndeplinirii obiectivelor înscrise în programul de guvernare. În acest proces se urmărește cu precădere ca cheltuielile pentru care se solicită alocații de la buget să aibă bază legală, să fie oportune, să fie corect dimensionate și să aibă acoperire în resursele bugetare ale statului.

Deoarece aceste exigențe sunt legitime, ele fac obiectul unor analize și verificări repetate din partea ministerelor solicitatoare de alocații, a Ministerului de Finanțe, a executivului, a comisiilor permanente ale Parlamentului și a altor organe cu atribuții în acest domeniu.

Cu toate că de-a lungul anilor s-au înregistrat ameliorări incontestabile ale metodelor de lucru folosite la elaborarea bugetului de mijloace, în ultimele decenii au fost semnalate o serie de carențe ale acestora.

Astfel, în practica instituțiilor publice se urmăresc cheltuielile antrenate de funcționarea acestora sau cele reclamate de realizarea anumitor acțiuni, a unor obiective înscrise în programele lor de activitate, dar nu și efectele acestora, rezultatele scontate și cele obținute. Nu există o preocupare generală de identificare a soluțiilor alternative de luat în considerare pentru atingerea unui anumit obiectiv și care să facă posibilă aprobarea celei mai avantajoase dintre ele. Atunci când rezultatele obținabile nu sunt susceptibile de exprimare în bani (profit, valoare adăugată, încasări în moneda națională și/sau în valută etc.), nu întotdeauna se urmăresc alte criterii (indicatori) pentru comensurarea acestora. Raportul dintre efort și efect (sau dintre efect și efort), adică eficiența (eficacitatea), nu se urmărește decât în mod sporadic și nu constituie principalul criteriu folosit la luarea deciziilor. Dacă obiectivele noi sunt supuse unui anumit control de către organele de decizie, cele care se repetă de mai mulți ani sunt acceptate adesea fără să se verifice dacă acestea mai sunt sau nu oportune și eficiente.

Pe baza analizei critice a propriei lor experiențe, într-o serie de țări - SUA, Franța, Olanda, Norvegia, Israel ș.a. - au fost elaborate și aplicate noi reglementări bugetare bazate pe performanțe sau pe programe.

În acest context, sunt de menționat reglementările aplicate succesiv în Statele Unite ale Americii, cunoscute sub denumirea de *Planning, programming, budgeting system* - PPBS (planificare, programare, bugetizare), *Management by objectives* - MBO (conducere prin obiective), *Zero base budgeting* - ZBB (bază bugetară zero); în Franța a fost reglementată și aplicată *Rationalisation des choix budgétaires* - RCB (raționalizarea opțiunilor bugetare); alte țări au acomodat reglementările americane, franceze etc. la propriile lor realități.

În figura 1.1 sunt prezentate etapele PPBS în SUA, iar în caseta 1.1 sunt sintetizate opiniile unor economiști cu privire la bugetele bazate pe performanțe, pe programe.

precum măsurarea costurilor, s-au ridicat semne de întrebare privind faptul că bugetul nu lega în mod adecvat politicile cu programele.

Căutarea unei metode de bugetizare care să ia în considerare și eficacitatea cheltuielilor a dus la apariția bugetizării pe programe. Sistemul de Planificare, programare, bugetizare (PPBS) a fost implementat în întreaga guvernare din SUA în 1965. PPBS a fost proiectat ca un instrument pentru alocarea resurselor între programe. Procesele PPBS constau, în mare, în trei faze. În faza de planificare, analiza sistemelor era utilizată pentru stabilirea obiectivelor și identificarea soluțiilor aferente. În faza de programare, mijloacele erau trecute în revistă și comparate cu soluțiile identificate în faza de planificare. Seturi de activități erau grupate pe mai mulți ani, care erau evaluate și comparate. Analize cost-beneficiu și cost-eficacitate erau apoi utilizate pentru a compara diversele programe și activități ca mijloace concurențiale pentru atingerea unui anumit obiectiv. În sfârșit, faza de bugetizare traducea aceste programe în bugetul anual.

După șase ani de eforturi și rezultate descurajante, PPBS a fost abandonat. Într-adevăr, se pare că scopul atingerii unei organizări raționale perfecte și indiscutabile a obiectivelor și activităților guvernului este iluzorie. Faptul că obiectivele și activitățile guvernului sunt opțiuni politice care reflectă compensările dintre diverse judecăți de valoare nu a fost suficient recunoscut. PPBS a încercat să depășească compartimentalizarea administrativă, făcând programele independente de afilierea organizatorică. O astfel de abordare tehnocratică a rupt importanța legătură dintre structura programului și cea administrativă, întâmpinând rezistența administratorilor. Mai mult, utilitatea și aplicabilitatea analizei economice în acest domeniu a fost exagerată. PPBS a crescut semnificativ volumul de muncă, dat fiind că funcționarii au fost însărcinați atât cu elaborarea bugetului anual obișnuit, cât și cu cea a bugetului pe programe. PPBS a necesitat administratori cu înaltă calificare care să realizeze diversele analize și studii, și nu mulți erau disponibili. În plus, impunerea sistemului de sus a constituit o bază cu puține șanse de succes.

La sfârșitul anilor 1970, un alt experiment - Bugetizarea de la baza zero (ZBB) - a fost lansat în SUA. Interpretat literalmente, ZBB constă în evaluarea tuturor programelor în fiecare an și elaborarea bugetului pornind de la mărunțișuri, în loc să se concentreze pe schimbările limitelor bugetare. În practică, sistemul ZBB nu a ajuns atât de departe. Agenților li s-a cerut să ierarhizeze programele în cadrul limitelor de fonduri prestabilite. Principalele caracteristici ale sistemului constau în: (i) formularea obiectivelor pentru fiecare agenție, (ii) identificarea unor abordări alternative pentru atingerea obiectivelor agenției, (iii) identificarea unor niveluri de fonduri alternative, incluzând un nivel "minim", în mod normal sub fondurile curente, (iv) elaborarea unor "pachete de decizii", care să includă informații privind bugetul și performanța și (v) ierarhizarea pachetelor de decizii unele față de altele. În practică, unele agenții nu au identificat nivelurile minime sub fondurile curente; multe au identificat aceste niveluri ca fiind procentaje arbitrare ale fondurilor curente, în general între 75 și 90%. Mai mult, ZBB consuma timp în mod excesiv și s-a dovedit a avea o viață scurtă. Abordarea ZBB este bună pentru treceri în revistă ocazionale ale cheltuielilor (și a fost aplicată ca atare în Marea Britanie și în alte țări), dar în practică este imposibil de aplicat ZBB în fiecare an pentru elaborarea bugetului anual.

Pe lângă Statele Unite, bugetizarea pe programe a mai fost încercată în multe țări, dar în majoritatea cazurilor aceste experimente nu au supraviețuit mult. Nici unul nu a reușit să se transforme într-un instrument eficace pentru alocarea centrală a resurselor. De exemplu, în contextul Americii Latine, Petrei (1998) menționează: "În teorie, câteva țări din regiune folosesc bugetizarea pe programe și în unele cazuri aceasta vizează scopuri cantitative. Dar ele nu joacă

nici un rol în discuțiile privind bugetul, și nici nu sunt utilizate pentru monitorizarea utilizării fondurilor programelor.”

În ciuda acestor rezultate dezamăgitoare, experimentele anterioare cu bugetizarea pe programe nu au rămas fără nici un beneficiu de durată. De pildă, PPBS a contribuit la dezvoltarea analizei economice în cadrul guvernului și la dezvoltarea unor clasificări funcționale ale cheltuielilor ca instrument de priorizare și evaluare a politicilor. Metodele analitice care fundamentează PPBS sunt utilizate încă, dar numai de la caz la caz, mai degrabă decât ca instrumente generalizate pentru alocarea resurselor între sectoare. După cum comentează Lacasse (1996): “necesitatea ca bugetul să fie cuprinzător, preocuparea pentru specificarea relațiilor dintre mijloace și scopuri în formularea și evaluarea politicii, grija pentru impacturile încrucișate și susținerea programelor, insistența pe prognoze și evaluări comparative ale noilor inițiative de politică nu s-au născut o dată cu PPBS, dar s-au ales, în acel moment, cu formularea lor de bază, care este încă larg utilizată azi”.

Unele țări OECD dezvoltă actualmente o abordare programatică, constând în clarificarea obiectivelor și programelor fiecărei agenții, elaborarea unor planuri strategice și de performanță și evaluarea programelor. Caracteristicile acestor abordări ale bugetizării variază de la o țară la alta.

Aceste reforme rezolvă multe din grijile care au dus la rezultatul dezamăgitor al multor experimente privind bugetizarea pe programe și performanță. Instrumente ca măsurarea performanței și costurilor revin în centrul atenției. Ca urmare a dezvoltării sistemelor de tehnologie a informației, astfel de proceduri sunt azi mai ușor de implementat decât în anii '50, deși o serie de dificultăți continuă să existe. Comparativ cu experiența PPBS, abordările mai recente nu încearcă să înlocuiască înțelegerile administrative normale cu o abordare a bugetizării pe programe. Din contră, se pune accentul pe rolul-cheie al agențiilor care cheltuiesc. În câteva țări, “înțelegerile privind resursele” între centru (de exemplu, Ministerul Finanțelor) și agențiile care cheltuiesc pot supune o anumită parte din cheltuieli unor înțelegeri privind performanța (de exemplu, pot fi furnizate fonduri pentru investiții cu condiția ca din aceasta să rezulte economii cu personalul). Dar în majoritatea cazurilor nu există o legătură directă între performanță și alocarea resurselor între programe.

Dezvoltarea unei abordări programatice poate fi realizată pe mai multe căi, ca, de exemplu, prin elaborarea unor planuri strategice și de performanță pe sectoare, prin documente de strategie și analize de sector. Unele țări în tranziție au lansat recent sau au în proces de elaborare bugete pe programe. Prezentarea cheltuielilor pe programe poate ajuta la concentrarea gândirii privind cheltuielile publice din punctul de vedere al obiectivelor și ieșirilor, cu condiția ca procesul de formulare a bugetului să încurajeze agențiile care cheltuiesc să-și prioritizeze corect programele.

Sursa: Richard Allen și Daniel Tommasi, *Administrarea cheltuielilor publice*, Editura Pro Transilvania, București, 2002, p. 121-123.

Instituirea unui nou tip de buget mai performant decât cel clasic presupune adaptarea corespunzătoare a legislației în materie. Dacă la bugetul de mijloace, în faza de întocmire a proiectului, ordonatorii de credite își concentrează eforturile pentru a demonstra cât de mari și de oportune sunt alocațiile pe care le solicită, la bugetul pe programe preocuparea lor vizează stabilirea unor raporturi cât mai judicioase între efortul financiar solicitat de la stat și efectele scontate de pe urma acestuia. Altfel spus, locul “tocmelii” pentru credite bugetare cât mai mari urmează

să fie luat de preocuparea ordonatorilor de credite, participanți la realizarea unui anumit program, de a stabili raporturi optime între costurile (efortul financiar) și rezultatele (efectele) programului pentru a convinge organele abilitate că acesta merită să fie înscris în buget și aprobat de cei în drept.

În timpul executării unui buget de mijloace, ordonatorii de credite sunt preocupați să utilizeze în totalitate creditele bugetare ce le-au fost aprobate, deoarece sumele necheltuite până la finele exercițiului financiar nu se reportează în exercițiul următor, ci se anulează. Cheltuirea cu orice preț (nu arareori chiar cu încălcarea disciplinei financiare) a ultimului bănuț prevăzut în buget devine un obiectiv important pentru numeroși ordonatori de credite.

În cazul unui buget pe programe, preocuparea ordonatorilor participanți la realizarea unui anumit program urmează să se deplaseze de la cheltuirea cu orice preț a banilor prevăzuți în buget la monitorizarea mersului realizării programului, la încadrarea în termenele stabilite și în indicatorii de eficiență (eficacitate) aprobați. În caz contrar, există riscul ca cei vinovați de eșecul programului sau de nerealizarea la termen a unor indicatori cantitativi sau calitativi să sufere rigorile legii. Aceasta, deoarece abandonarea unui program sau întreruperea temporară a executării acestuia generează pierderi nerecuperabile, imobilizări de resurse materiale și bănești, precum și alte prejudicii pentru societate.

În lumina celor de mai sus, se naște în mod firesc întrebarea: dacă bugetul pe programe prezintă avantaje incontestabile în comparație cu bugetul de mijloace, de ce aplicarea acestuia nu s-a generalizat, iar metodele folosite pentru raționalizarea opțiunilor bugetare au fost supuse unor repetate ajustări și reconsiderări în țările în care s-au înregistrat cele mai mari realizări în domeniul considerat?

Aceasta, pentru că trecerea de la un tip de buget la altul se lovește de o serie de obstacole greu de surmontat. Este vorba de renunțarea la unele principii bugetare, acceptate de multă vreme ca indispensabile pentru promovarea disciplinei în gestionarea banului public.

1.3. Principii bugetare: derogări acceptate ori în discuție

Principiile la care ne referim au fost adoptate cu secole în urmă, unele în perioada în care burghezia în dezvoltare lupta pentru smulgerea puterii politice din mâinile nobilimii feudale și limitarea prerogativelor monarhului absolut, iar altele mai târziu, când, aflată deja la putere, milita pentru perfecționarea mecanismului financiar, pentru întărirea controlului asupra modului de cheltuire a banului public, pentru consolidarea propriilor sale poziții. Informații succinte despre începuturile dreptului bugetar în Anglia, Franța și țările române sunt prezentate în caseta 1.2.

Caseta 1.2. Începuturile dreptului bugetar în Anglia, Franța și țările române

Începuturile dreptului bugetar își au originea în Anglia și datează din anul 1215, când a fost adoptată *Marea Chartă*, potrivit căreia regele nu avea dreptul să perceapă nici un fel de impozite sau taxe de la populație fără consimțământul Parlamentului. Suveranul putea dispune

însă de veniturile ordinare ale statului (de la domeniul public, din valorificarea drepturilor regaliene etc.), dar acestea adeseori se dovedeau insuficiente. Obligația impusă monarhului, la începutul secolului al XIII-lea, de a justifica necesitatea introducerii unor venituri extraordinare și a obține cuvenita aprobare de la Parlament, cu vremea a intrat în tradiție.

În secolul al XVII-lea însă, monarhii au încercat, în repetate rânduri, să se sustragă controlului parlamentar în privința instituirii de impozite. Aceste conflicte s-au încheiat cu victoria Parlamentului, care, în anul 1688, a adoptat *The Bill of Rights*. Prin acest document, Parlamentul a câpătat dreptul de a se pronunța și asupra veniturilor ordinare ale statului, ca și asupra cheltuielilor acestuia, și de a le autoriza sau respinge, după caz. Parlamentul a fixat cuantumul cheltuielilor coroanei și al retribuției funcționarilor civili ai regelui la o anumită sumă, denumită listă civilă. Considerând inevitabile cheltuielile cu lista civilă și pe cele legate de datoria publică, Parlamentul a hotărât ca acestea să nu mai fie supuse aprobării în fiecare an, o dată cu cheltuielile militare și celelalte cheltuieli civile.

Și în ceea ce privește veniturile, Parlamentul a mers pe linia acordării, pentru unele venituri, a unei autorizații de percepere cu caracter permanent, iar pentru altele, a unei autorizații limitate la un an.

În anul 1830, cheltuielile pentru întreținerea serviciilor civile ale statului au fost scoase din lista civilă și supuse în fiecare an aprobării Parlamentului.

În Franța, ca și în Anglia, în evul mediu, monarhul putea să perceapă veniturile ordinare domeniiale și să le utilizeze fără vreo autorizație din partea cuiva. Dacă acesta avea însă nevoie de resurse bănești pentru acoperirea unor cheltuieli extraordinare, el trebuia să se adreseze Statelor Generale (Parlamentului) pentru a obține aprobarea pentru instituirea unui impozit. De la începutul secolului al XIV-lea, când s-a legiferat principiul perceperii de impozite numai cu consimțământul contribuabililor, și până la Revoluția franceză din 1789, au avut loc repetate conflicte între rege și Parlament, determinate de nesocotirea de către monarh a drepturilor cu care era învestit Parlamentul în materie de impozite.

Declarația drepturilor, proclamată în 1789, și Constituția, adoptată în 1791, au consacrat principiul potrivit căruia nu se pot institui impozite asupra bunurilor proprii ale poporului fără consimțământul acestuia, dat de el însuși sau de reprezentanții săi. Această primă constituție franceză cuprinde și alte elemente importante de drept bugetar. Astfel, ea delega exclusiv corpurilor legiuitoare dreptul de a fixa cheltuielile publice, de a institui contribuții publice (impozite) și a le repartiza pe departamente.

Datorită evenimentelor politice care au urmat Revoluției, aceste drepturi bugetare n-au fost decât parțial puse în aplicare. *Charta* din 1814 cuprindea câteva dispoziții privind drepturile bugetare: stabilirea și perceperea impozitelor se puteau face numai cu consimțământul celor două camere ale Parlamentului și cu sancționarea lor de către rege; lista civilă se fixa pentru toată durata domniei ș.a. Aceste prevederi constituiau însă un pas înapoi față de principiile proclamate de revoluția burgheză, deoarece drepturile Parlamentului erau îngrădite de prerogativele monarhului.

În legătură cu începuturile dreptului bugetar în Franța, mai trebuie menționate două momente, și anume: 1) începând din anul 1601, Maximilien de Béthune, principe de Sully, fost ministru de finanțe în timpul lui Enric al IV-lea, a prezentat regelui proiecte privitoare la veniturile și cheltuielile aferente sectoarelor administrative ce-i erau încredințate. Aceste documente

aveau caracter secret și reflectau practica administrării fondurilor statului din epoca respectivă; 2) în anul 1781, Jacques Necker, fost ministru de finanțe în timpul lui Ludovic al XVI-lea, a dat publicității *Compte rendu* (Raportul sau Darea de seamă) pe care îl prezentase regelui și în care erau cuprinse veniturile și cheltuielile statului, pe surse și destinații. Primul evoca necesitatea de a gospodări cu chibzuință, pe bază de socoteli judicioase întocmite, fondurile statului, iar cel de-al doilea, renunțarea la caracterul secret al operațiunilor financiare ale statului și aducerea acestora la cunoștința publică.

Experiența engleză, ca și cea franceză, în materie de drepturi bugetare și-a pus amprenta asupra reglementărilor referitoare la gestionarea fondurilor publice în diverse țări, inclusiv în țările române.

Astfel, până la Regulamentul Organic (introdus în Țara Românească în 1831 și în Moldova în 1832), domnitorii țărilor române aveau drepturi depline în ceea ce privește stabilirea, perceperea și cheltuirea dărilor și a celorlalte venituri ale statului. În cazuri excepționale, domnitorii se consultau cu boierii și clerul în probleme financiare, deși nu erau obligați prin lege la aceasta. Țăranii, care alcătuiau majoritatea covârșitoare a populației, nu erau întrebați niciodată dacă erau sau nu de acord cu introducerea de noi dări sau cu majorarea celor existente, cu contractarea de împrumuturi înrobitoare în străinătate ori cu efectuarea diferitelor cheltuieli în favoarea Porții Otomane, a domnitorului sau a boierilor, deși ei erau aceia care suportau greul poverii fiscale.

Prin Regulamentul Organic s-au legiferat separarea vistieriei statului de camera personală a domnitorului, ca și exercitarea unui anumit control din partea puterii legiuitoare (obșteasca adunare) asupra veniturilor și cheltuielilor statului. Astfel, Regulamentul Organic al Moldovei prevedea obligația domnului de a supune în fiecare an la cercetarea obșteștei adunări "sămile veniturilor și cheltuielilor făcute atât de Departamentul finanțelor, cât și de ceilalți miniștri. De asemenea, obșteasca adunare este împuternicită cu repartitia birului, cu strângerea veniturilor și cu întrebuintarea lor" (art. 54).

În urma Convenției de la Balta Liman (din 1849), adunările obștești au fost înlocuite cu divanuri legislative, formate din membri numiți de domn. De la acea dată, domnii Moldovei și ai Țării Românești erau numiți pe șapte ani. Concentrarea puterii în mâna domnului a constituit un pas înapoi față de trecut în materie de drepturi bugetare și s-a menținut până în anul 1858.

Convenția de la Paris (din 1858) prevedea că inițiativa legilor revine domnului, care "pregătește legile de interes special Principatelor și mai cu seamă bugetele și le supune la deliberările Adunării". Potrivit aceluiași document, "bugetul veniturilor și acela al cheltuielilor pregătite anual pentru fiecare Principat, prin îngrijirea Hospodarului (domnului) respectiv, și supuse Adunării, care va putea să le amendeze, nu vor fi definitive decât după ce vor fi votate de dânsa"; Convenția proclama totodată desființarea privilegiilor fiscale de care se bucurau boierii și clerul.

În Convenție s-a inserat, de asemenea, obligativitatea prezentării de către Adunare a încheierii asupra bugetului și a publicării în Gazeta Oficială a legilor, inclusiv a bugetului.

Așadar, lupta burgheziei în dezvoltare din Anglia, Franța și din alte țări împotriva nobilimii feudale în declin a fost încununată de succes. Burghezia a reușit să interzică regelui dreptul de a mai institui impozite și taxe în favoarea sa sau a statului fără aprobarea Parlamentului; a

limitat cheltuielile personale ale monarhului și ale curții sale, stabilind lista civilă; a instituit regula aprobării periodice de către Parlament a cheltuielilor statului; a anulat privilegiile fiscale ale nobililor și ale clerului etc.

Dar revendicările burgheziei nu s-au oprit aici. Convinsă că prin instituirea controlului său asupra finanțelor publice își va consolida și mai mult pozițiile sale politice și economice, burghezia a militat pentru drepturi bugetare și mai largi. Astfel, ea cerea ca toate veniturile și cheltuielile statului să fie înscrise în buget, ca bugetul să fie alcătuit dintr-un singur document, autorizația parlamentară dată puterii executive de a încasa venituri și de a efectua cheltuieli să fie limitată la un an de zile, bugetul de stat să fie echilibrat, să reflecte cât mai bine realitatea și să fie dat publicității.

Sursa: Iulian Văcărel, *Finanțe*, vol. I, *Finanțele statelor capitaliste*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 281-283.

Printre principiile care s-au impus în practica finanțelor publice se numără principiile totalității, unității, universalității, specializării, neafectării veniturilor și balansării (echilibrării bugetare).

Potrivit *principiului totalității bugetare*, bugetul de stat ar trebui să cuprindă toate veniturile și toate cheltuielile statului. Or, această cerință a fost reconsiderată, deoarece în secolul al XX-lea nu-și mai avea rațiune concentrarea în bugetul de stat a tuturor veniturilor și cheltuielilor publice. În Franța, spre exemplu, temeiul juridic pentru derogarea de la acest principiu l-a constituit prevederea cuprinsă într-un document adoptat de Parlament în anul 1959, potrivit căreia “bugetul este alcătuit din ansamblul conturilor care descriu, pentru un an civil, toate resursele și toate sarcinile permanente ale statului”¹. În aceste condiții, în bugetul de stat nu se înscriu resursele și cheltuielile care nu au caracter permanent, cunoscute sub denumirea de operațiuni de trezorerie.

Nu au caracter permanent sumele acordate din fonduri publice unor întreprinderi cu titlu de împrumut, avansurile acordate de instituțiile publice unor furnizori în contul echipamentelor, aparaturii sau materialelor comandate (contractate), avansurile acordate de instituțiile publice salariaților lor pentru acoperirea cheltuielilor de cazare și transport pe timpul deplasării ș.a.

Derogare de la principiul totalității s-a făcut și prin scoaterea din bugetul de stat a veniturilor și cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale care au devenit autonome, veniturile și cheltuielile regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, veniturile și cheltuielile bugetelor autonome (bugetul securității sociale ș.a.) și ale fondurilor speciale (pentru drumuri, electrificare, rambursarea creditelor externe ș.a.).

Prin urmare, *debugetizarea*, adică scoaterea din bugetul de stat a unor venituri și cheltuieli publice, a izvorât din necesitatea unei mai bune cunoașteri și satisfaceri a nevoilor social-culturale, administrative și de altă natură ale populației la nivel local ori regional, a unei mai bune gestionări a patrimoniului unor entități

¹ Ordonanță nr. 59 din 2 ianuarie 1959, art. 16.

publice, a unei mai rapide soluționări a unor probleme prioritare de interes național etc. De aceea, o măsură care ar urmări reabilitarea principiului totalității bugetare ar trebui considerată ca fiind anacronică.

De-a lungul timpului, *principiul unității bugetare* a căpătat sensuri diferite. La început partizanii acestui principiu susțineau ca toate veniturile și cheltuielile statului să fie reflectate într-un singur document, pentru ca cei chemați să le aprobe să cunoască mărimea efortului financiar cerut contribuabililor, repartizarea acestuia pe categorii sociale, destinația cheltuielilor și raportul dintre venituri și cheltuieli, respectiv caracterul echilibrat sau deficitar al bugetului. Această cerință, aparent de tehnică bugetară, ascundea un deziderat politic, și anume acela de a facilita controlul legislativului asupra executivului prin intermediul bugetului.

În urma măsurilor de debuzetizare, unicitatea bugetară nu a mai putut fi respectată, în locul unui singur document, care să cuprindă toate veniturile și cheltuielile publice, a apărut o multitudine de asemenea documente, care sunt supuse unor reglementări unitare. Unele dintre acestea se prezintă ca bugete anexe la bugetul de stat sau conturi speciale ale trezoreriei, iar despre conținutul lor se face vorbire în legea pentru aprobarea bugetului de stat adoptată în fiecare an de Parlament. Ca urmare, interpretarea acestui principiu ca exprimând necesitatea existenței unui document (buget) unic a fost înlocuită cu aceea de reglementare unitară a tuturor bugetelor la care se referă legea finanțelor.

Principiul universalității bugetare presupune înscrierea veniturilor și a cheltuielilor publice în bugetul de stat în sume totale (brute), iar nu per sold, adică numai cu diferența dintre încasările și plățile la care se referă. Lucrul acesta este pe deplin posibil, spre exemplu, în cazul impozitelor și taxelor. Veniturile bugetare din surse fiscale nu se compensează cu cheltuielile prilejuite de așezarea, perceperea și urmărirea impozitelor și taxelor de la persoanele fizice și cele juridice, ci cu sumele lor totale finanțate de la buget. În schimb, veniturile provenind de la regiile autonome, companiile și societățile naționale figurează în buget numai cu soldul pozitiv sau negativ dintre veniturile și cheltuielile acestora. Această din urmă soluție – expresie a derogării de la principiul universalității bugetare – urmărește evidențierea corectă a rezultatelor activității desfășurate de întreprinderile producătoare de mărfuri sau prestatoare de servicii cu capital de stat, consolidarea gestiunii economico-financiare a acestora.

Principiul neafectării veniturilor bugetare presupune depersonalizarea veniturilor care alimentează fondul bugetar, pentru ca acestea să poată fi utilizate la finanțarea oricărei cheltuieli aprobate prin buget. Afectarea prin lege a anumitor venituri finanțării exclusive a unei categorii precise de cheltuieli anulează flexibilitatea acelor venituri, imobilizând sumele care depășesc nevoile pentru care au fost alocate. Pentru a evita apariția unor asemenea disponibilități, gestionarii fondurilor cu afecție specială sunt tentați să cheltuiască cu orice preț resursele fondului considerat.

Cu toate neajunsurile pe care le generează, practica financiară cunoaște derogări și de la acest principiu.

Principiul anualității bugetare vizează deopotrivă perioada de timp la care se referă autorizația parlamentară de încasare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor bugetare, ca și perioada în care se pune în aplicare respectiva autorizație. Derogările de la regula acordării pentru o durată de un an a autorizației parlamentare (doi ani sau mai puțin de un an în caz de inflație galopantă) sunt relativ rare. Împrospătarea anuală a autorizației acordate de forul legislativ al țării oferă avantajul că permite o evaluare suficient de precisă a veniturilor și cheltuielilor bugetare. În caz de instabilitate monetară, există posibilitatea rectificării prevederilor inițiale ale legii pentru aprobarea bugetului de stat, fără a se pune în discuție anualitatea acestuia. Este cunoscută și practica legilor prin care se aprobă programe a căror executare se întinde pe mai mulți ani. În asemenea cazuri, prin lege se aprobă atât cheltuielile totale ale acestora, cât și defalcarea acestora pe ani. De reținut că, prin legile respective, Parlamentul autorizează angajarea lucrărilor, dar nu și efectuarea plăților aferente. Pentru a putea face plăți, este nevoie ca acestea să fie autorizate, în fiecare an, prin legile de aprobare a bugetului.

În ceea ce privește durata de timp în care se pune în aplicare autorizația parlamentară, aceasta este limitată în unele țări la un an de zile, în schimb în altele ea depășește acest interval de timp. În primul caz, execuția bugetului se realizează după *sistemul de gestiune* (la finele perioadei exercițiului financiar se încheie, urmând ca veniturile aferente acestuia încasate, respectiv cheltuielile efectuate ulterior, să se înregistreze în contul exercițiului în care acestea au avut loc). În cel de-al doilea caz, se aplică *sistemul de exercițiu*, potrivit căruia veniturile încasate și cheltuielile efectuate după expirarea exercițiului financiar considerat se contabilizează în contul bugetului aferent exercițiului încheiat, iar nu în contul bugetului exercițiului în care s-au realizat. În acest din urmă caz, o perioadă limitată de timp (de trei, șase sau mai multe luni), se lucrează cu două bugete paralele, ceea ce nu este prea comod pentru ordonatorii de credite. Pe lângă faptul că prelungirea exercițiului financiar întârzie încheierea contului de execuție a bugetului, cunoașterea rezultatelor înregistrate și luarea măsurilor ce se impun pentru tragerea la răspundere a celor vinovați de încălcarea legii, și după perioada de prelungire mai pot rămâne operațiuni (încasări de venituri, efectuare de cheltuieli) aferente exercițiului expirat, care nu se mai pot reflecta în contul de execuție al bugetului considerat. Există, așadar, serioase argumente care pledează pentru sistemul de gestiune, care teoretic respectă principiul anualității bugetare, atât la emiterea autorizației parlamentare, cât și la executarea acesteia. Practic, însă, în unele țări ființează reglementări care autorizează prelungirea perioadei de execuție a bugetului pe perioade scurte de timp (de ordinul zilelor sau al săptămânilor).

Pentru ilustrare, arătăm că, în Franța, unde a fost adoptat sistemul de gestiune printr-o reglementare datând din 1955, preluată și în Ordonanța din 1959, anul civil care corespunde cu cel bugetar a fost prelungit cu o zi complementară fictivă care durează, după caz, una sau două luni. Această prevedere permite ca, în anumite condiții, operațiunile efectuate între 1 ianuarie și 28 februarie a anului următor să fie atribuite bugetului anului expirat. Din această cauză, sistemul francez este denumit sistem de gestiune prelungit.

Unii economiști critică principiul anualității bugetare pe motiv că acesta nu este adaptat exigențelor tehnice, economice și politice actuale și se pronunță pentru abandonarea lui.

Principiul echilibrării (balansării) bugetului presupune ca cheltuielile bugetare să fie acoperite integral prin venituri normale provenite din surse interne, fără caracter inflaționist. Echilibrul avut în vedere la emiterea autorizației parlamentare trebuie să se mențină și în execuție. În practică, în legislația financiară a numeroase țări nu se întâlnesc prevederi care să oblige în mod explicit la asigurarea echilibrului bugetului de stat la întocmire, ca și în execuție². Se găsesc însă prevederi care interzic folosirea emisiunii monetare pentru echilibrarea bugetului de stat sau depășirea plafonului datoriei publice aprobat de Parlament pentru acoperirea deficitului.

Legea de aprobare a bugetului de stat conține prevederi referitoare la volumul deficitului și la căile de acoperire a acestuia. Potrivit legii, bugetele unităților administrativ-teritoriale trebuie să fie echilibrate în mod real, iar în cazul în care acest lucru nu se poate realiza pe seama resurselor proprii, se precizează căile la care se poate apela pentru atingerea acestui obiectiv.

Și în legătură cu principiul echilibrării (balansării) bugetare nu puțini economiști i-au contestat utilitatea și au pledat pentru practicarea dezechilibrului bugetar ca mijloc de asigurare a unor echilibre economice globale. Sunt cunoscute, de asemenea, opiniile unor economiști care au susținut ideea *bugetului ciclic*, precum și cele care au pledat pentru ideea *deficitului sistematic*.

Între criteriile de convergență reglementate prin Tratatul de la Maastricht, cel care vizează limitarea dezechilibrului financiar (la 3% din produsul intern brut) ocupă un loc important. Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială urmăresc cu tenacitate ca țările care le solicită credite de balanță sau împrumuturi pentru dezvoltare să-și mențină deficitul financiar în limite restrânse, ținute sub control.

Cele arătate până aici scot în evidență faptul că principiile bugetare avute în vedere la elaborarea și executarea bugetului de mijloace s-au aflat (și continuă să se afle) sub tirul criticii a diverși economiști, pe motiv că nu mai corespund condițiilor actuale și cer reconsiderarea lor.

1.4. Principiile bugetului pe programe

Bugetele pe programe, în unele țări, au fost puse în aplicare după o experimentare de mai mulți ani. În Franța, spre exemplu, experimentarea bugetelor pe programe a început în anul 1971, dar generalizarea acestora a avut loc abia în 1978. Aplicarea noului tip de bugete nu a însemnat însă renunțarea la bugetul de mijloace, ci utilizarea acestuia în completarea bugetului clasic, de mijloace, întocmit în structurile economice și funcționale.

² Constituția Republicii Federale Germania din 1949 stipulează că veniturile și cheltuielile bugetului țării trebuie să se echilibreze.

La generalizarea bugetului pe programe, economiștii francezi s-au aflat în fața următoarei dileme: va căpăta oare noul tip de buget caracter operațional și va deveni un instrument decizional sau acesta va servi numai ca sursă suplimentară de informații, menită să contribuie la îmbunătățirea deciziilor, fără a lua locul bugetului de mijloace?

Referindu-se la viitorul încă incert al bugetului pe programe, Michel Paul susținea următoarele în anul 1981:

“sau ne gândim că este vorba de un document chemat într-un viitor apropiat să se substituie bugetului actual: unui buget de mijloace, anual, empiric și democratic i-ar succede un buget de obiective, multianual, rațional și științific. Epoca actuală nu ar fi decât o perioadă șarnieră între moștenirea trecutului, puțin câte puțin abandonată, și posibilitățile viitoare puțin câte puțin exploatate. Susținută de analiști și experți, această idee este, de fapt, utopică; sau, mai modest, ne gândim că este vorba de un document chemat să ajute din ce în ce mai bine să se ia decizii bugetare raționale, oferind cel mai bun raport între costuri și avantaje și evitând risipirea banilor publici. Neavând, în nici un moment, valoare juridică, bugetul pe programe ar juca un rol de clarificare și de informare asupra opțiunilor posibile și a soluțiilor anvizajabile; el nu ar deveni decizia care ar păstra caracterul politic tradițional, dar ar fi, pur și simplu, un sprijin la luarea deciziei. Susținută de guvern și parlamentari, această idee este realistă”³.

În sprijinul poziției sale, economistul francez aduce argumente legate de principiile bugetare, care ar trebui adaptate pentru a putea satisface exigențele bugetului pe programe.

Principiul totalității bugetare presupune, așa cum s-a arătat mai sus, cuprinderea în buget a tuturor resurselor și sarcinilor publice. Întrucât de-a lungul anilor a avut loc un proces de debugetizare, trecerea la bugetul pe programe cu caracter operațional ar impune renunțarea la bugetele autonome ale autorităților administrativ-teritoriale și ale altor entități publice și topirea acestora într-un buget al întregii națiuni. În acest caz, s-ar mai putea vorbi oare de descentralizare teritorială, de autonomie administrativă și financiară a autorităților publice în cauză? Toate programele, atât cele de importanță națională, cât și cele de importanță locală, ar trece în sarcina organelor centrale, ceea ce ar limita rolul de actori al celorlalte organe publice.

Învestirea bugetului pe programe cu putere juridică afectează și *principiul unității bugetare*. Dispariția bugetelor locale, a bugetelor anexe și a bugetelor fondurilor cu afectare specială, ca documente de sine stătătoare, ar conduce la înscrierea într-un document unic a tuturor veniturilor și cheltuielilor națiunii. Această măsură ar favoriza realizarea unității bugetare, dar ar pune sub semnul întrebării raționalitatea demersului respectiv. După cum se știe, ideea trecerii la bugetul pe programe a fost inspirată autorităților publice de practica întreprinderilor private. Or, renunțarea la bugetele autonome ar îndepărta

³ Michel Paul, *Les finances de l'Etat. Budget, comptabilité*, Economica, Paris, 1981, p. 412.

autoritățile publice de practica conducerii societăților comerciale, în loc să le apropie. Bugetul devine astfel o veritabilă lege de programe naționale, valabilă pentru întreaga colectivitate. În acest caz, se pune întrebarea: mai are rost să ființeze în paralel un plan și un buget pe programe, de vreme ce bugetul, în noua concepție, este un inventar de obiective pe termen mediu (care este de fapt rostul planului) și un deviz al mijloacelor necesare atingerii acestor obiective (atribuție a bugetului de mijloace)?

Strâns legat de principiul totalității este *principiul universalității*, care presupune ca veniturile și cheltuielile publice să figureze în buget în sume brute, adică necompensate. Or, cu vremea, din rațiuni economice s-a derogat de la acest principiu și relațiile dintre întreprinderile publice și stat au început să figureze în buget, după caz, fie numai la venituri (cu soldul lor pozitiv), fie numai la cheltuieli (cu soldul lor negativ). Revenirea la soluția necompensării veniturilor cu cheltuielile ar obliga întreprinderile cu capital de stat să verse la buget toate veniturile realizate (în sume brute) și să primească de la acesta alocații pentru acoperirea tuturor cheltuielilor de producție, de investiții sau de altă natură. Se înțelege că o asemenea măsură ar submina gestiunea financiară a respectivelor întreprinderi, în loc să o consolideze.

Neafectarea unor venituri bugetare anumitor categorii de cheltuieli – formă de manifestare a principiului astfel denumit – se bucură de reputația unei măsuri înțelepte menite să asigure flexibilitate în executarea bugetului de stat. Trecerea la bugetul pe programe ar putea produce efecte adverse, dacă pentru realizarea anumitor obiective s-ar statua ca anumite venituri să poată fi utilizate numai pentru finanțarea exclusivă a unor cheltuieli.

Eșalonarea programelor aprobate de către autoritățile abilitate pe parcursul mai multor ani aduce în discuție necesitatea respectării *principiului anualității bugetare*. În condițiile bugetului de mijloace, autorizația pentru încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor aprobate de forul legislativ al țării se acordă, de regulă, pentru o perioadă de un an, rareori pentru o durată mai mare sau mai mică de timp. Perioada în care se traduce în viață autorizația parlamentară este în unele cazuri tot anuală, iar în altele cu câteva zile sau luni mai mare de un an. În ipoteza bugetului pe programe, programele se întind pe mai mulți ani, fapt care imprimă și autorizației parlamentare un caracter multianual. Armonizarea caracterului multianual al programului cu necesitatea respectării principiului anualității autorizației parlamentare s-ar putea asigura pe calea defalcării pe ani a autorizației respective. În cursul traducerii în viață a programelor respective, s-ar putea înregistra fie devansarea termenelor aprobate, fie depășirea acestora. În primul caz, bugetele anuale ar necesita suplimentarea alocațiilor inițiale, iar în cel de-al doilea ar apărea credite bugetare neutilizate. Soluția de luat în considerare ar fi fie rectificarea o dată sau de mai multe ori pe an a prevederilor bugetare, fie reportarea creditelor neutilizate într-un an în bugetul unui program în bugetul aceluiași program pe anul următor. Nici una din aceste soluții nu este însă salutară, deoarece presupune reconsiderarea repetată a creditelor bugetare inițial aprobate de legislativ, precum și găsirea de soluții pentru restabilirea echilibrului

bugetar compromis de nerespectarea graficelor de desfășurare a programelor. Or, întârzierea în executarea unui program, ca și insuficiența creditelor bugetare aprobate, înregistrată pe parcursul realizării acestuia, ar putea să înrăutățească într-atât eficiența (eficacitatea) respectivului program încât acesta să nu se mai justifice.

Din cele de mai sus rezultă că, în condițiile trecerii la bugetul operațional pe programe, nerespectarea principiului anualității poate duce la compromiterea echilibrului bugetar avut în vedere la aprobarea programelor respective de către forul legislativ, cu consecințe greu de evaluat.

În afara aspectelor legate de principiile bugetare menționate mai sus, sunt evocate și altele nu mai puțin importante, derivând din transformarea bugetului pe programe din instrument de fundamentare a deciziei în instrument juridic. Bunăoară, mai multe întrebări se ridică în legătură cu votarea bugetului pe programe de către parlamentari. Iată câteva dintre acestea:

- cum vor putea parlamentarii, slab dotați din punct de vedere tehnic, să aprecieze valoarea programelor ce le sunt propuse spre aprobare de către Guvern?
- cum vor putea alege parlamentarii varianta optimă între mai multe programe alternative supuse aprecierii lor de către Guvern?
- cum vor putea parlamentarii să modifice propunerile Guvernului stabilite pe baze științifice, dacă nu dispun de o dotare corespunzătoare și de experți pe probleme?
- cum vor proceda parlamentarii la evaluarea creditelor necesare pentru realizarea programelor acceptate de ei?

În condițiile bugetului de mijloace au loc discuții aprinse între reprezentanții ministerului solicitant de fonduri și cei ai finanțelor, care continuă la nivel de miniștri și apoi în Guvern, în ideea ca nici o instituție publică să nu primească credite bugetare insuficiente pentru funcționarea normală a acesteia, dar nici mai multe decât ar avea nevoie, pentru a evita risipa. În situația trecerii la bugetul pe programe, discuțiile s-ar deplasa de la serviciile (instituțiile) de finanțat la programele de realizat; distincția între serviciile (instituțiile) vechi (acțiunile care se repetă) și cele noi n-ar mai avea importanță, după cum nici natura economică a cheltuielilor – curente și de capital – nu ar mai conta, ci numai viabilitatea, oportunitatea și eficiența (eficacitatea) programelor anvizate a se realiza.

În cadrul legislativului, votarea bugetului pe programe ar urma să fie adaptată în mod corespunzător: creditele bugetare să fie votate pe programe, cu defalcarea acestora pe ministere și celelalte instituții participante la realizarea programelor. Evident, nu numai structura bugetului și procedura de discutare și aprobare a acestuia ar trebui modificate, dar și conturile de execuție a bugetului pe programe ar trebui să reflecte realizarea programelor.

În concluzie, din momentul în care bugetul pe programe va căpăta caracter juridic, el va înceta să fie un instrument de fundamentare a deciziei și va deveni documentul deciziei propriu-zise.

1.5. Experiența franceză cu privire la obiectivele urmărite prin trecerea la bugetul pe programe cu putere juridică

După 23 de ani de la generalizarea bugetului pe programe, ca instrument de fundamentare a deciziilor, Parlamentul Franței a adoptat o lege care conferă respectivului buget putere juridică⁴. Așadar, mai mult de două decenii au fost necesare pentru a demonstra că este nu numai necesar, dar și posibil ca bugetul pe programe să devină operațional. În acest interval de timp, au fost luate o serie de măsuri menite să faciliteze buna funcționare a bugetului pe programe ca document de decizie. Între acestea, un loc aparte ocupă măsurile inserate în *Legea organică privind legile de finanțe din 1 august 2001*⁵, prin care s-a urmărit atingerea a două obiective principale:

- să reformeze cadrul gestiunii publice pentru a o orienta spre rezultatele activității finanțate cu bani de la buget și asigurarea eficacității;
- să crească transparența informațiilor bugetare și importanța autorizației parlamentare.

După opinia ministrului economiei, finanțelor și industriei, Laurent Fabius, *Legea organică* este chemată să înlăture două slăbiciuni ale cadrului bugetar existent, și anume:

- controlul eficacității cheltuielilor publice este lacunar; gestionarii nu sunt obligați să dea socoteală de rezultatele obținute referitoare la mijloacele mobilizate, iar Parlamentul rămâne cantonat într-o abordare cantitativă a bugetelor, care se sprijină numai pe volumul creditelor, pe evoluția procentuală a acestora și pe ponderea consumului;
- fragmentarea bugetului de stat în 848 de capitole, în ciuda eforturilor de globalizare a acestora impuse de zece ani, formează un cadru rigid și puțin responsabilizant, care nu incită gestionarii să părăsească această abordare cantitativă.

*Legea organică privind legile de finanțe (LOLF)*⁶ se întemeiază pe principiul unei bugetizări nu după natura cheltuielilor, ci pornind de la rezultatele obținute pe linia obiectivelor urmărite. Potrivit legii organice (art. 7), creditele sunt specializate

⁴ *Loi organique no. 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finance*, Journal officiel de la République Française du 2 août 2001.

⁵ Vezi comentariul făcut pe marginea *Legii organice*, datat 3 august 2001.

⁶ *Loi organique relative aux lois de finance* se apropie, prin conținutul său, de *Legea privind finanțele publice* de la noi, cu deosebirea că legea franceză este o lege organică, în timp ce legea română este o lege ordinară. În Franța, *Lois de finances* au sensul de legi anuale pentru aprobarea bugetului de stat.

pe programe, care grupează creditele destinate traducerii în viață a unei acțiuni sau a unui ansamblu coerent de acțiuni vizând același minister și căruia îi sunt asociate obiective precise, definite în funcție de finalitățile de interes general, precum și de rezultatele scontate și care fac obiectul unei evaluări.

Creditele deschise prin legile anuale de finanțe pentru acoperirea fiecărei sarcini bugetare a statului sunt grupate pe misiuni, care vizează unul sau mai multe servicii dintr-unul sau mai multe ministere. Programele sunt date în responsabilitatea unui singur ministru, dar misiunile pot fi interministeriale.

Prin viramente se poate modifica repartizarea creditelor bugetare între programele aceluiași minister, fără însă ca volumul cumulat al creditelor virate în cursul unui an să depășească 2% din totalul creditelor deschise prin legea anuală de finanțe pe fiecare program.

Prin transferuri se poate modifica repartizarea creditelor bugetare, precum și a posturilor aprobate între programele unor ministere diferite. Viramentele și transferurile se efectuează pe bază de decret, adoptat de Guvern, la propunerea ministrului de finanțe, după informarea prealabilă a comisiilor de finanțe și a altor comisii parlamentare interesate.

Este interzisă efectuarea de viramente și transferuri în beneficiul unor programe care n-au fost prevăzute într-o lege anuală de finanțe. O interdicție similară este stipulată în Legea organică și în ceea ce privește virarea cheltuielilor de personal de la un alt titlu (art. 12).

În caz de urgență, se pot deschide credite suplimentare, prin decrete de avans, emise cu avizul Consiliului de Stat și cu cel al comisiilor de finanțe ale Adunării Naționale și Senatului. Această suplimentare se poate face cu condiția ca să nu afecteze echilibrul bugetar aprobat prin ultima lege de finanțe; ea se poate realiza pe seama creditelor anulate sau a veniturilor realizate peste prevederi. Cuantumul cumulat al creditelor astfel deschise nu poate depăși 1% din totalul creditelor deschise prin legea anuală de finanțe (art. 13).

În caz de urgență și de necesitate imperioasă de interes național, se pot deschide credite suplimentare, după informarea prealabilă a comisiilor de finanțe ale celor două camere ale Parlamentului. Operațiunea se poate efectua printr-un decret de avans al Consiliului de Miniștri, avizat de Consiliul de Stat (art. 13).

Pentru a preveni deteriorarea echilibrului bugetar aprobat prin ultima lege de finanțe aferentă anului considerat, un credit poate fi anulat prin decret emis în baza raportului ministrului de finanțe. Pe aceeași cale poate fi anulat și creditul rămas fără obiect. Cuantumul cumulat al creditelor anulate prin decret nu poate depăși 1,5% din totalul creditelor deschise prin legea de finanțe aferentă anului în curs (adică prin legea pentru aprobarea bugetului) (art. 14).

Din litera și spiritul Legii organice privind legile de finanțe, rezultă preocuparea legiuitorului francez pentru intensificarea controlului asupra eficacității cheltuielilor publice și sporirea răspunderii gestionarilor pentru activitatea desfășurată.

Potrivit Legii organice din august 2001 (art. 1), legile de finanțe determină, pentru un exercițiu, natura, cuantumul și destinația resurselor și ale sarcinilor de stat, precum și echilibrul bugetar și financiar care rezultă de aici. Respectivul legi țin cont de echilibrul economic stabil, precum și de obiectivele și rezultatele programelor pe care le determină.

Legea organică prevede (la art. 51) că proiectul legii anuale a finanțelor (corespunzător legii pentru aprobarea bugetului de stat la noi) este însoțit de mai multe anexe de fundamentare a propunerilor de venituri și de cheltuieli, pe total și pe structură.

În anexe sunt prezentate date pe anul în curs și pe anul considerat, pe programe sau pe dotații privind cuantumul creditelor propuse pe titluri și o estimare a creditelor susceptibile a fi deschise pe calea fondurilor de concurs. Aceste anexe sunt însoțite de proiectul anual de performanțe pe fiecare proiect, în care se precizează:

- a) acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obținute și cele așteptate în anii următori, măsurate cu ajutorul anumitor indicatori;
- b) evaluarea cheltuielilor fiscale;
- c) justificarea evoluției creditelor în raport cu cheltuielile efective din anul anterior, cu creditele deschise prin legea de finanțe pe anul în curs și cu alți factori;
- d) scadențarul creditelor de plăți asociate cu autorizațiile de angajament;
- e) repartizarea previzională a posturilor remunerate de stat pe categorii, corpuri, meserii sau pe tipuri de contract și justificarea variațiilor în raport cu situația existentă.

Anexe explicative sunt prezentate și pentru fiecare buget anex și cont special, cu precizarea cuantumului deficitului sau al veniturilor și creditelor propuse pe program sau pe dotație.

Guvernul, în ansamblul său, și fiecare membru al acestuia răspund în fața Parlamentului pentru modul cum și-au îndeplinit obligațiile ce le-au revenit din bugetul aprobat pe exercițiul financiar încheiat.

Pentru a putea face judecăți de valoare în cunoștință de cauză, proiectul de lege pentru aprobarea contului de execuție a bugetului de stat⁷ trebuie să cuprindă o serie de anexe și rapoarte (art. 54). Printre anexe se numără:

- 1. desfășurarea veniturilor bugetului general;
- 2. anexe explicative care prezintă, pe programe sau pe dotații, cifrele definitive ale creditelor deschise, ale cheltuielilor efectuate și ale diferențelor dintre acestea;

⁷ *Projet de loi de règlement* (denumirea în limba franceză).

3. o anexă explicativă care prezintă veniturile și cheltuielile efective ale bugetului de stat și cauzele care eventual au dus la neangajarea integrală a creditelor deschise;
4. rapoarte anuale de performanță cu indicarea, pe fiecare program, a eventualelor nerealizări față de prevederile legii de finanțe pe anul considerat, astfel:
 - a) obiectivele, rezultatele scontate și cele înregistrate, indicatorii și costurile asociate;
 - b) justificarea, pe fiecare titlu, a mișcărilor de credite și a cheltuielilor constatate, cu precizarea eventualelor depășiri de credite determinate de cauze de forță majoră;
 - c) modul de gestionare a autorizațiilor de utilizare a posturilor, cu indicarea eventualelor abateri înregistrate în execuție;
5. anexe explicative, pe programe sau pe dotații, pe fiecare buget anexă și cont special, cu indicarea veniturilor, cheltuielilor, performanțelor și a eventualelor abateri față de prevederi;
6. anexe explicative cu prezentarea rezultatelor contabilității;
7. contul general al statului, care cuprinde balanța generală a conturilor, contul de rezultate, bilanțul și anexele acestuia și o evaluare a angajamentelor din afara bilanțului de stat. Acest document este însoțit de un raport de prezentare.

Așadar, Parlamentul este chemat să judece, cu exigență maximă, nu numai prevederile cuprinse în proiectul legii anuale a finanțelor, pe totalul bugetului și pe structurile acestuia, pe fiecare program și dotație, înainte de a le aproba, dar și rezultatele înregistrate în exercițiul financiar încheiat. Din simpla enumerare a documentelor care însoțesc legea anuală a finanțelor, respectiv legea pentru aprobarea contului de execuție a bugetului, rezultă că, în condițiile trecerii la bugetul pe programe, accentul se deplasează de la verificarea legalității veniturilor și cheltuielilor publice și a oportunității și economicității cheltuielilor la maximizarea rezultatelor, la creșterea eficacității cu care sunt cheltuiți banii publici.

Ceva mai mult, LOLF stabilește o legătură obligatorie între legea pentru aprobarea contului de execuție a bugetului pe exercițiul financiar n-1 și legea finanțelor pe anul n+1, în sensul că în centrul dezbaterilor parlamentare pe marginea proiectului de buget pe anul considerat trebuie să se situeze analiza eficacității cu care au fost utilizate creditele bugetare în anul încheiat, rezultatele obținute pe fiecare program în parte.

În acest sens, Legea organică prevede (la art. 46) că proiectul legii pentru aprobarea contului de execuție a bugetului, inclusiv anexele la acesta, trebuie depus la Parlament și distribuit înainte de data de 1 iunie a anului care urmează execuției bugetului la care se referă. Aceeași lege mai statuează (la art. 41) că proiectul legii finanțelor pe anul n+1 nu poate fi pus în discuția Adunării Naționale

Înainte ca aceasta să fi votat, în primă lectură, proiectul de lege pentru aprobarea contului de execuție a bugetului pe anul n-1.

Pentru reușita bugetului pe programe, legiuitorul francez a avut în vedere extinderea drepturilor de care se bucură ordonatorii de credite în gestionarea programelor, însă cu respectarea anumitor restricții menite să asigure menținerea stabilității macroeconomice.

Astfel, în cadrul unui program, gestionarul dispune de o libertate cvasitotală în ceea ce privește defalcarea (repartizarea) creditelor pe titluri. Deși, în principiu, această defalcare are caracter orientativ (art. 7), totuși, creditele deschise la titlul cheltuieli de personal în cadrul fiecărui program constituie plafonul cheltuielilor de această natură. Creditele aferente cheltuielilor de personal de la fiecare program nu pot fi suplimentate pe seama creditelor de la un alt titlu. În schimb, pot fi majorate creditele de la alte titluri. Prevederile referitoare la cheltuielile de personal sunt completate cu cele privind numărul posturilor pe ministere. Acesta este limitat prin legea anuală a finanțelor, iar în cadrul fiecărui program care comportă cheltuieli de personal vor fi deschise creditele corespunzătoare cheltuielilor de personal care concură la acel program. Redistribuirea posturilor între ministere nu se poate face decât printr-o lege a finanțelor.

Creditele sunt votate pe misiuni și specializate pe programe, nivelurile acestora fiind considerate limitative. Există posibilitatea transformării cheltuielilor de funcționare în cheltuieli de investiții și invers.

Creditele deschise pe fiecare program sunt limitative, excepție făcând creditele privind sarcina datoriei, rambursările, restituirile și degrevările, precum și cele care decurg din angajamentul asumat de stat prin garanțiile acordate și care au caracter limitativ. Orice depășire a creditelor evaluative trebuie adusă la cunoștința comisiilor de finanțe ale Parlamentului.

Creditele unui program nu pot fi legal majorate decât prin:

- reducerea fondurilor de concurs și atribuirea de produse (remunerarea prestațiilor furnizate de un serviciu de stat) și prin reconstituirea creditelor;
- repartizarea creditelor globale ale dotației pentru cheltuieli accidentale și imprevizibile;
- repartizarea creditelor globale ale dotației pentru măsuri generale în materie de remunerații, pentru a face față cheltuielilor de personal a căror repartizare pe programe nu se poate face cu precizie în momentul votării creditelor;
- report, virament și transfer;
- în caz de urgență, prin decrete de avans.

Legea organică din august 2001 urmărește nu numai orientarea participanților la procesul de întocmire, aprobare și executare a bugetului pe

programe spre rezultatele obiectivelor finanțate de la buget, dar și creșterea transparenței gestiunii bugetare și a importanței autorizației parlamentare.

În condițiile anterioare apariției LOLP, proiectul legii anuale a finanțelor era însoțit de un raport economic, social și financiar (RESF)⁸ privind exercițiul la care se referă bugetul de stat. Legea organică din 2001 face un pas înainte, în sensul că cere Guvernului ca raportul care însoțește proiectul legii anuale a finanțelor să prezinte situația economică, socială și financiară actuală a țării, precum și pe cea din perspectiva următorilor patru ani. Este de menționat că Legea organică din 2001 stabilește o altă clasificare a cheltuielilor publice decât aceea recomandată de ONU și folosită în statisticile publicate de FMI. În caseta 1.3 prezentăm clasificarea funcțională a cheltuielilor publice recomandată de ONU și folosită de statisticile publicate de FMI, iar în caseta 1.4 reproducem clasificarea cheltuielilor publice prevăzută în Legea organică din august 2001.

Caseta 1.3. Clasificarea funcțională a cheltuielilor publice recomandată de ONU și folosită în statisticile publicate de FMI (Government Financial Statistics)	
01. SERVICII PUBLICE GENERALE	06. CONFORTUL LOCUINTELOR ȘI COMUNITĂȚII
01.1. Organe executive și legislative, afaceri financiare, fiscale și externe	06.1. Dezvoltarea locuințelor
01.2. Ajutor economic extern	06.2. Dezvoltarea comunitară
01.3. Servicii generale	06.3. Furnizarea de apă
01.4. Cercetarea de bază	06.4. Iluminarea străzilor
01.5. Cercetare-dezvoltare privind serviciile publice generale	06.5. Cercetare-dezvoltare privind locuințele și comunitatea
01.6. Alte servicii publice generale	06.6. Altele
01.7. Tranzacții ale datoriei publice	07. SĂNĂTATE
01.8. Transferuri cu caracter general între diversele niveluri ale guvernării	07.1. Produse, aparate și echipamente medicale
02. APĂRARE	07.2. Servicii pentru pacienții ambulatorii
02.1. Apărarea militară	07.3. Servicii spitalicești
02.2. Apărarea civilă	07.4. Servicii de sănătate publică
02.3. Ajutor militar extern	07.5. Cercetare-dezvoltare privind sănătatea
02.4. Cercetare-dezvoltare privind apărarea	07.6. Altele
02.5. Altele	08. RECREERE, CULTURĂ ȘI RELIGIE
03. ORDINE ȘI SIGURANȚĂ PUBLICĂ	08.1. Servicii recreative și sportive
03.1. Servicii de poliție	08.2. Servicii culturale
03.2. Servicii de pompieri	08.3. Servicii de emisie radio-TV și publicații
03.3. Tribunale	08.4. Servicii religioase și alte servicii comunitare
03.4. Închisori	08.5. Cercetare-dezvoltare privind recreerea, cultura și religia
03.5. Cercetare-dezvoltare privind ordinea și siguranța publică	08.6. Altele
03.6. Altele	09. EDUCAȚIA
	09.1. Educația preșcolară și primară
	09.2. Educația liceală

⁸ În limba franceză, *Rapport économique, social et financier*.

04. AFACERI ECONOMICE	09.3. Educația postliceală și neacademică
04.1. Afaceri generale economice, comerciale și de muncă	09.4. Educația academică
04.2. Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare	09.5. Educația nedefinibilă după nivel
04.3. Combustibil și energie	09.6. Servicii subsidiare educației
04.4. Minerit, fabrici și construcții	09.7. Cercetare-dezvoltare privind educația
04.5. Transporturi	09.8. Altele
04.6. Comunicații	10. PROTECȚIE SOCIALĂ
04.7. Alte industrii	10.1. Boli și handicapuri
04.8. Cercetare-dezvoltare privind economia	10.2. Vârstnici
04.9. Altele	10.3. Supraviețuitori
05. PROTECȚIA MEDIULUI	10.4. Familia și copiii
05.1. Administrarea deșeurilor	10.5. Șomajul
05.2. Administrarea apei menajere	10.6. Locuințele
05.3. Prevenirea poluării	10.7. Excluderea socială
05.4. Protecția biodiversității și peisajului	10.8. Cercetare-dezvoltare privind protecția
05.5. Cercetare-dezvoltare privind protecția mediului	10.9. Altele
05.6. Altele	
<i>Sursa: ONU (2000), reprodusă după Richard Allen și Daniel Tommasi, Administrarea cheltuielilor publice, Editura Pro Transilvania, București, 2002, p. 113.</i>	

Caseta 1.4. Clasificația cheltuielilor publice, prevăzută de Legea organică nr. 2001-692 din 1 august 2001

1. Dotațiile puterilor publice;
 2. Cheltuielile de personal;
 3. Cheltuielile de funcționare;
 4. Sarcinile datoriei statului;
 5. Cheltuielile de investiții;
 6. Cheltuielile de intervenție;
 7. Cheltuielile aferente operațiunilor financiare.
- Cheltuielile de personal cuprind:
- remunerarea activității;
 - cotizațiile și contribuțiile sociale;
 - prestațiile sociale și alocații diverse.
- Cheltuielile de funcționare cuprind:
- cheltuielile de funcționare, altele decât cele de personal;

- subvențiile pentru sarcinile serviciilor publice.

Sarcinile datoriei statului cuprind:

- dobânzile aferente datoriei financiare negociabile;
- dobânzile aferente datoriei financiare nenegociabile;
- diverse alte sarcini financiare.

Cheltuielile de investiții cuprind:

- cheltuielile pentru imobilizările corporale ale statului;
- cheltuielile pentru imobilizările necorporale ale statului.

Cheltuielile de intervenție cuprind:

- transferurile către menaje;
- transferurile către întreprinderi;
- transferurile către colectivitățile teritoriale;
- onorarea garanțiilor acordate.

Cheltuielile aferente operațiunilor financiare cuprind:

- împrumuturi și avansuri;
- dotațiile cu fonduri proprii;
- cheltuielile cu participațiile financiare.

(Loi organique nr. 2001-692 du 1-er août 2001 relative aux lois de finances, art. 5).

Legea organică precizează (la art. 50) că raportul economic, social și financiar cuprinde, în special, prezentarea ipotezelor, metodelor și a rezultatelor proiecțiilor pe baza cărora a fost întocmit proiectul legii finanțelor pe anul considerat; el prezintă și explică perspectivele evoluției, într-o perioadă de cel puțin patru ani, celei care urmează depunerii proiectului legii finanțelor, a veniturilor, cheltuielilor și soldului dintre acestea pe ansamblul administrațiilor publice, detaliate pe subsectoare și exprimate în conformitate cu convențiile contabilității naționale, cu angajamentele europene ale Franței și, atunci când este cazul, cu recomandările ce i-au fost făcute în baza Tratatului care instituie Comunitatea Europeană. La acest raport se anexează și rapoartele asupra conturilor națiunii referitoare la anii precedenți.

Pentru a da curs acestei obligații, este necesară elaborarea unui program multianual al finanțelor publice. În conformitate cu prevederile LOLF (art. 52), Guvernul mai este obligat să prezinte Parlamentului un raport cu privire la ansamblul prelevărilor obligatorii și la evoluția acestora și care stau la baza proiectului legii finanțelor și a proiectului legii finanțării securității sociale (art. 52), pe anul în curs și pe următorii doi ani.

Legea organică instituționalizează (art. 48) dezbateră orientării bugetare inițiată în anul 1996. Pentru a facilita examinarea și votarea proiectului de lege a finanțelor pe anul următor de către forul legislativ, Guvernul este chemat să prezinte, în cursul ultimului trimestru al sesiunii ordinare, un raport asupra evoluției economiei naționale și asupra orientărilor privind finanțele publice, care cuprinde:

1. analiza evoluției economice după prezentarea raportului privind situația economică, socială și financiară actuală și de perspectivă;
2. descrierea marilor orientări ale politicii economice și bugetare cu privire la angajamentele europene ale Franței;
3. evaluarea pe termen mediu a resurselor statului și a cheltuielilor acestuia pe principalele destinații;
4. lista misiunilor, programelor și a indicatorilor de performanță asociați fiecărui program, care stau la baza proiectului legii finanțelor pe anul următor.

Acest raport constituie de fapt o dare de seamă asupra executării legii finanțelor, care precede dezbateră pe marginea proiectului de lege pentru aprobarea contului de executare a bugetului; el este însoțit de un raport preliminar al Curții de Conturi referitor la rezultatele execuției pe anul anterior.

Legea organică din 2001 cuprinde o seamă de prevederi care extind aria problemelor reflectate în legea anuală a finanțelor.

Astfel, anterior apariției LOLF, legea anuală a finanțelor se limita la sarcinile bugetare. În noile condiții, aceasta conține (la art. 34):

- evaluarea resurselor și a sarcinilor de trezorerie care concură la realizarea echilibrului financiar;
- plafonul variației nete, estimate la finele anului, a datoriei negociabile a statului, având o durată mai mare de un an. Este vorba de obligațiile statului asimilabile trezoreriei și ale bonurilor de tezaur cu cotă fixă și dobânzi anuale;
- evaluarea prelevărilor ce se fac de la bugetul general;
- autorizarea acordării de garanții de stat și preluarea sarcinii împrumuturilor emise de organisme publice sau private;
- dispoziții referitoare la resursele statului care afectează echilibrul bugetar;
- dispoziții referitoare la afectarea resurselor în cadrul bugetului de stat;
- plafoanele cheltuielilor bugetului general și ale fiecărui buget anex, plafoanele sarcinilor pe fiecare categorie de conturi speciale, precum și plafonul posturilor retribuite de stat etc.

Pentru ca Parlamentul să-și poată exercita, în deplină cunoștință de cauză, dreptul de control asupra Guvernului în materie de buget, Legea organică prevede amplificarea informației pe care trebuie să o primească de la executiv pe parcursul procesului bugetar, astfel încât să nu se producă derapaje de la termenele stabilite privind dezbaterea și votarea proiectelor legii anuale a finanțelor, ale legii rectificative și ale celei pentru aprobarea contului de execuție a bugetului (art. 48-60).

Parlamentul urmează să fie ținut la curent cu toate modificările care intervin în situația financiară și patrimonială a statului, cu depășirea creditelor bugetare aprobate și cu cauzele care au determinat-o, cu modificarea creditelor prin viramente, transferuri și anulări de credite pe bază de credite de avans etc.

1.6. Principiile care stau la baza bugetului pe programe reflectate în legislația franceză

După scurgerea a peste două decenii de utilizare a bugetului pe programe, ca instrument complementar de fundamentare a deciziilor, au revenit în actualitate problemele legate de caracterul acestuia: să capete oare acesta putere juridică pentru a putea înlocui bugetul de mijloace? În cazul în care noul tip de buget ar trebui să devină operațional (în locul celui clasic, de mijloace), se pune întrebarea dacă au dispărut dificultățile legate de luarea unei asemenea măsuri sau, cu alte cuvinte, dacă au fost găsite soluții pentru înlăturarea acestora?

Ce adaptări ar trebui aduse legislației în materie pentru ca bugetul pe programe să corespundă principiilor bugetare? sau, altfel spus, ce derogări de la exigențele acestora ar trebui acceptate de legislativ?

Pentru a putea răspunde la aceste întrebări, vom trece în revistă argumentele aduse de specialiști și/sau de oamenii politici la timpul potrivit împotriva transformării bugetului pe programe într-un document cu caracter decizional.

Cuprinderea tuturor resurselor și a sarcinilor publice în bugetul de stat – cerință a *principiului totalității bugetare* – ar face necesară renunțarea la bugetele desprinse de-a lungul timpului din bugetul de stat – bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetele anexe, bugetele fondurilor cu afectație specială etc. – nu ar contribui la îmbunătățirea rezultatelor economice și financiare cu care sunt utilizați banii publici și nici la mai buna gestionare a fondurilor de resurse financiare ale statului prin concentrarea tuturor deciziilor în mâinile autorităților publice centrale. În schimb, autonomia funcțională a colectivităților locale, a regiilor publice, a societăților (companiilor) naționale și a altor entități publice, dobândită nu fără luptă în decursul anilor, ar fi goliță de conținut dacă nu ar mai fi însoțită de autonomia financiară.

Pentru a avea o imagine completă asupra totalității resurselor și sarcinilor statului, prin Legea organică din august 2001 s-a mers pe linia reglementării acestora prin legile anuale ale finanțelor (adică prin legile de aprobare a bugetului), iar nu pe aceea a desființării tuturor bugetelor autonome. LOLF dă o interpretare exhaustivă noțiunii de resurse bugetare (art. 3), în care cuprinde:

- impozitele de orice fel;
- veniturile curente din activități industriale și comerciale, de la domeniile statului, din participațiile sale financiare, precum și din alte active și drepturi, remunerațiile serviciilor prestate de stat, reținerile și cotizațiile sociale stabilite în favoarea sa, produsul amenzilor, al vărsămintelor organismelor publice și private altele decât cele aferente operațiunilor de trezorerie, precum și veniturile operațiunilor de trezorerie, altele decât primele realizate la emisiunile de împrumuturi de stat;
- fondurile de concurs, ca și donațiile și legatele acceptate;
- veniturile curente diverse;
- rambursările împrumuturilor și avansurilor;
- încasările din participațiile sale financiare, precum și din alte active și drepturi de cesiune ale domeniului său;
- diverse alte încasări excepționale.

LOLF face referiri exprese la bugetele anexe și la diverse tipuri de conturi cu afecțatie specială, inclusiv la cele de avansuri și împrumuturi pe care le-a botezat *conturi de concursuri financiare*⁹. Vocația bugetelor anexe este aceea de a se ocupa de venituri și cheltuieli de natură comercială, în timp ce diferitele categorii de conturi speciale nu pot fi alimentate decât cu venituri care, prin natura lor, au legătură nemijlocită cu cheltuielile considerate.

Spre exemplu, contul de pensii este alimentat cu transferurile primite de la bugetul de stat și cu contribuțiile funcționarilor la formarea fondului de pensii; contul de participații reflectă operațiunile de natură patrimonială legate de gestiunea participațiilor financiare ale statului ș.a.m.d.

Privite prin prisma bugetului pe programe, fiecare buget anex și cont special are statutul unei misiuni.

În conformitate cu prevederile LOLF (art. 18), bugetele anexe pot reflecta numai operațiunile serviciilor statului fără personalitate juridică, care desfășoară activitate de producție de bunuri sau prestări de servicii și pentru care se plătesc redevențe, atunci când ea este efectuată cu titlu principal.

Potrivit aceleiași legi (art. 19), sunt considerate conturi speciale: conturile cu afecțatie specială, conturile de comerț, conturile operațiunilor monetare și conturile de concursuri financiare.

Bugete anexe și conturi speciale nu pot fi create decât printr-o lege anuală a finanțelor, iar operațiunile acestora sunt prevăzute, autorizate sau executate în aceleași condiții ca și cele ale bugetului general.

⁹ Fondurile de concurs se constituie, pe de o parte, din fonduri cu caracter nefiscal vărsate de persoane juridice sau fizice pentru acoperirea unor cheltuieli de interes public, iar pe de alta, din veniturile aferente legatelor și donațiilor atribuite statului (art. 12).

De aici rezultă că legiuitorul a găsit o soluție ingenioasă pentru cunoașterea totalității resurselor și cheltuielilor statului, prin reflectarea acestora în legile anuale ale finanțelor, fără să se renunțe la bugetele autonome.

Textul LOLF (art. 6), potrivit căruia ansamblul veniturilor care asigură efectuarea ansamblului cheltuielilor - toate veniturile și toate cheltuielile - sunt reflectate într-un *cont unic*, intitulat buget general, sugerează ideea respectării *principiului unității bugetare*, dar într-o formă nouă, diferită de cea clasică.

LOLF face referire expresă (art. 6) și la *principiul universalității*, prevăzând că resursele și sarcinile bugetare ale statului sunt reflectate în buget sub formă de venituri și de cheltuieli. Bugetul descrie, pentru un an, ansamblul veniturilor și cheltuielilor bugetare ale statului. *Se face venit la buget cuantumul integral al încasărilor, fără a se deduce cheltuielile antrenate de realizarea veniturilor.*

Așadar, veniturile și cheltuielile statului se înscriu în buget în sumele lor totale (globale), așa cum cere principiul universalității, iar nu per sold, adică compensate.

Legea organică din 2001 cuprinde (la art. 6) și o altă prevedere importantă care instituționalizează posibilitatea de a se face prelevări din veniturile statului în favoarea anumitor organisme. Astfel, o anumită parte din veniturile statului poate fi retrocedată (transferată) în favoarea colectivităților teritoriale sau a Comunităților Europene pentru acoperirea sarcinilor ce revin beneficiarilor săi sau pentru compensarea exonerărilor, reducerilor sau plafonărilor de impozite stabilite în favoarea colectivităților teritoriale. Este de observat că asemenea prelevări au un caracter limitativ atât în ceea ce privește beneficiarii, cât și obiectivele acestora și că evaluarea lor se face prin legea anuală a finanțelor, iar modul de efectuare a acestora se reflectă în legea pentru aprobarea contului de executare bugetului, adică sub controlul Parlamentului (art. 34).

Un alt principiu bugetar, la care se fac referiri exprese în legea organică din 2001, este acela al *anualității*.

Astfel, în LOLF se precizează (la art. 1) că *exercițiul financiar* se întinde pe *durata anului civil*, adică de la 1 ianuarie și până la 31 decembrie. O altă prevedere (cuprinsă la art. 6) se referă la durata autorizației bugetare, și anume că *bugetul descrie, pentru un an, ansamblul veniturilor și cheltuielilor bugetare ale statului*. Anualitatea autorizației parlamentare se afirmă și cu referire la plasamentul disponibilităților statului, care se *efectuează în conformitate cu autorizațiile anuale generale sau speciale date prin legea finanțelor* aferentă anului considerat.

Reafirmarea acestui principiu¹⁰ era absolut necesară și în Legea organică din 2001, deoarece anualitatea bugetului francez este consacrată prin însăși Constituția Franței și, în plus, ea nu prejudiciază buna funcționare a bugetului pe programe. Dimpotrivă, prevederile Legii organice din 2001 asigură acomodarea

¹⁰ Principiul anualității bugetare figura în Ordonanța din 1959, care reglementa bugetul de mijloace.

rigorii planificării bugetare anuale cu avantajele programelor pe termene mijlocii și lungi, pentru întărirea controlului parlamentar și creșterea eficacității cu care sunt cheltuiți banii publici. În acest scop, LOLF prevede o serie de măsuri menite să asigure, pe de o parte, suplețea necesară desfășurării procesului bugetar, iar pe de alta, intransigență față de cei care încalcă dispozițiile legale.

Legea organică face o distincție netă între buget ca autorizație dată de Parlament executivului pentru încasarea anumitor venituri și efectuarea anumitor cheltuieli publice și conturile statului care se țin după regulile planului contabil general. LOLF prevede (la art. 27) că statul ține două contabilități, și anume: o contabilitate a veniturilor și cheltuielilor bugetare și o contabilitate generală a ansamblului operațiunilor sale. În plus, el conduce o contabilitate destinată analizării costurilor diferitelor acțiuni angajate în cadrul programelor. Conturile statului trebuie să fie ținute în conformitate cu reglementările legale, să fie sincere și să dea o imagine corectă a patrimoniului său și a situației sale financiare.

Referindu-se la modul cum se contabilizează veniturile realizate și cheltuielile bugetare efectuate, adică executarea de casă a bugetului, LOLF precizează (la art. 28) următoarele: veniturile se înregistrează la titlul bugetului anului în cursul căruia ele sunt încasate, iar cheltuielile la titlul bugetului anului în cursul căruia sunt plătite. Toate cheltuielile trebuie imputate creditelor anului considerat, indiferent de data creanței.

De aici rezultă că executarea de casă a bugetului se face potrivit *sistemului de gestiune*, care presupune că bugetul anului considerat se încheie la 31 decembrie, indiferent dacă au mai rămas sau nu venituri de încasat, respectiv cheltuieli de efectuat în cursul exercițiului financiar următor.

De la acest sistem, LOLF acceptă o derogare limitată, în sensul că veniturile și cheltuielile bugetare realizate după expirarea anului pentru care au fost autorizate, pot fi contabilizate în cursul unei perioade complementare anului civil, a cărei durată nu poate depăși 20 de zile. În plus, când o lege rectificativă a bugetului este promulgată în ultima lună a anului civil, operațiunile de încasări și plăți pe care le prevede pot fi executate în cursul acestei perioade complementare.

De asemenea, veniturile și cheltuielile aferente conturilor de imputare provizorii se înregistrează în conturile definitive cel mai târziu la data expirării perioadei complementare.

Resursele și sarcinile trezoreriei se impută conturilor trezoreriei în aceleași condiții.

La baza contabilității generale a statului stă *principiul constatării drepturilor și obligațiilor* (art. 30). Operațiunile se înregistrează la titlul exercițiului la care se referă, indiferent de data la care a avut loc încasarea sau plata. Regulile aplicate contabilității generale a statului, inspirate de practica întreprinderilor, favorizează urmărirea realizării drepturilor și obligațiilor statului pe exerciții financiare.

În acest caz, avem de-a face cu o contabilitate ținută după *sistemul de exercițiu*.

Așadar, ne aflăm în fața unei inovații aduse de legiuitor și care constă în aceea că urmărirea realizării resurselor și sarcinilor (a drepturilor și obligațiilor) statului se face după ambele sisteme – de gestiune și de exercițiu.

Cu privire la cele trei principii bugetare menționate mai sus, Consiliul Constituțional al Franței constată următoarele: “Principiile anualității, universalității și unității bugetului răspund unui dublu imperativ: de a asigura claritatea conturilor statului și de a permite efectuarea unui control eficace de către Parlament; considerăm că reamintirea lor în primele trei alineate ale articolului 6 este conformă cu Constituția”¹¹, concluzionează Consiliul Constituțional francez. Același Consiliu observă că de la textul (art. 6, alin. 1) potrivit căruia “resursele și sarcinile bugetare ale statului sunt reflectate în buget sub formă de venituri și cheltuieli” se face o derogare (la art. 6 alin. 4), în sensul că o câțime din veniturile statului poate fi transferată colectivităților teritoriale sau Comunităților Europene.

O asemenea derogare de la regula generală este considerată acceptabilă, de vreme ce beneficiarii și scopul prelevărilor sunt precizați și definiți în mod limitativ, prelevările sunt evaluate prin legea anuală a finanțelor și satisfac cerințele clarității conturilor și eficacității controlului parlamentar.

După cum se știe, deși doctrina financiară a validat *principiul neafectării veniturilor bugetare* ca demn de respectat, totuși practica financiară internațională, inclusiv cea franceză, nu o dată s-a abătut de la acesta. Legea organică din 2001 consacră un întreg capitol (III) afectării veniturilor bugetare. Astfel, anumite venituri – se stipulează în LOLF (la art. 16) - pot fi direct afectate anumitor cheltuieli. Aceste afectări îmbracă forma bugetelor anexe, a conturilor speciale sau a procedurilor contabile speciale în cadrul bugetului general, a unui buget anex sau a unui cont special.

Pentru a nu se abuza de posibilitatea afectării anumitor venituri unor cheltuieli, LOLF conține anumite prevederi cu caracter restrictiv (limitativ), astfel:

- crearea unui buget anex și afectarea unui anumit venit unui buget anex nu pot rezulta decât dintr-o dispoziție a legii anuale a finanțelor (art. 18). Aceeași procedură este prevăzută și pentru conturile speciale (art. 19);
- bugetele anexe sunt prezentate în conformitate cu normele planului contabil general, în două secțiuni. Secțiunea operațiunilor curente reflectă veniturile și cheltuielile gestiunii curente, în timp ce secțiunea operațiunilor de capital reflectă veniturile și cheltuielile aferente operațiunilor de investiții și variațiilor îndatorării (art. 18);
- la creditele bugetare privind anumite categorii de cheltuieli (ca, de

¹¹ *Décision du Conseil Constitutionnel* no. 2001-448 DC du 25 juillet 2001, concernant la *Loi organique relative aux lois de finances*, point 16.

exemplu, pentru cele de personal) nu sunt permise viramente între bugetul general și un buget anex (art. 18); aceeași interdicție este prevăzută și în raporturile dintre bugetul general și un cont special prevăzut cu credite (art. 20);

- conturile cu afectare specială reflectă operațiuni bugetare finanțate pe seama veniturilor speciale care, prin natura lor, au legătură directă cu cheltuielile considerate. Aceste venituri pot fi completate cu vărsăminte de la bugetul general, dar numai în limita a 10% din creditele inițiale ale fiecărui cont (art. 21). Excepție de la această limitare fac vărsămintele de la bugetul general la contul participațiilor financiare ale statului și la operațiunile referitoare la pensii și avantaje accesorii;
- este interzisă, de asemenea, efectuarea de vărsăminte de la un cont cu afectare specială în favoarea bugetului general, a unui buget anex sau a unui cont special (art. 21).

Legea organică din 2001 face unele referiri, mai ales colaterale, și la *principiul echilibrării (balansării) bugetului*.

Spre deosebire de reglementarea comunitară, care prevede obligativitatea întocmirii echilibrate a bugetului general al Uniunii Europene¹², legislația franceză este permisivă, adică nu interzice aprobarea de bugete în care veniturile nu acoperă integral cheltuielile acestora.

Astfel, legile anuale ale finanțelor determină, pentru un exercițiu bugetar, natura, cuantumul și destinația resurselor și sarcinilor statului, precum și echilibrul bugetar și financiar ce rezultă de aici (art. 1).

Legea organică din 2001 nu instituie, așadar, obligativitatea respectării principiului echilibrării bugetare la întocmirea și aprobarea proiectului legii anuale a finanțelor, ci lasă această chestiune la latitudinea forului legislativ. O dată ce Adunarea Națională și Senatul au aprobat un anumit volum al veniturilor și cheltuielilor bugetare, soldul dintre acestea trebuie respectat în tot cursul exercițiului financiar.

Deși nu face o referire expresă la mărimea deficitului financiar admisibil, totuși acesta trebuie să se încadreze în criteriul de convergență stabilit prin Tratatul de la Maastricht (de 3% din PIB). Altfel Franța ar fi supusă rigorilor prevăzute de reglementările comunitare împotriva țărilor care nu respectă aceste norme obligatorii.

Pentru a preveni deteriorarea echilibrului bugetar definit prin ultima lege a finanțelor aferentă anului considerat, LOLF autorizează anularea, prin decret al Consiliului de Miniștri, a unor credite bugetare, pe baza raportului ministrului de finanțe (art. 14).

¹² *Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne*, Titre II, article 268 (ex-article 199), Journal officiel des Communautés européennes C 340 du 10.XI.1997.

Pentru a se putea menține în cursul anului echilibrul bugetar aprobat prin legea anuală a finanțelor, legiuitorul francez a prevăzut unele facilități, dar și unele restricții la angajarea, ordonanțarea și efectuarea cheltuielilor bugetare.

Astfel, cheltuielile prevăzute în legea anuală a finanțelor pot fi angajate în limitele autorizației de angajare, iar plățile pot fi ordonanțate sau efectuate în limitele creditelor deschise (art. 8). Autorizațiile de angajare disponibile la finele anului, la un anumit program, pot fi reportate în anul următor la același program sau la un altul având aceleași obiective (art. 15). Creditele de plăți disponibile la finele anului, la un anumit program, pot fi reportate în anul următor la același program sau la un altul având aceleași obiective.

Acest report este însă limitat. Spre exemplu, creditele înscrise la titlul cheltuieli de personal al unui program care beneficiază de dreptul de report pot fi majorate în limita a 3% din creditele inițiale înscrise la acel titlu al programului de la care au fost reportate credite (art. 15). Creditele înscrise la celelalte titluri ale programului care beneficiază de dreptul de report pot fi majorate tot în limita a 3%, dar din totalul creditelor inițiale înscrise la aceleași titluri ale programului de la care creditele sunt reportate.

Cuantumul creditelor astfel reportate nu poate excede diferența dintre veniturile și cheltuielile constatate.

Așa cum s-a mai arătat, bugetele anexe și conturile speciale sunt supuse, cu unele excepții, aceluiași reglementări, ca și bugetul general. Soldul fiecărui cont special se reportează în anul următor (art. 20). În cursul anului, totalul cheltuielilor angajate sau ordonanțate la titlul unui cont cu afectare specială nu poate excede totalul veniturilor constatate decât în primele trei luni de la crearea sa. În acest interval de timp, soldul nefavorabil (*decouvert*) nu poate fi superior cuantumului prevăzut în legea anuală a finanțelor, prin care a fost creat acel cont (art. 21).

Dacă în cursul anului, veniturile efectiv realizate la un cont cu afectare specială sunt superioare evaluărilor prevăzute în legile anuale ale finanțelor, se pot deschide credite suplimentare, prin decizia ministrului de finanțe, în limita surplusului înregistrat (art. 21).

Autorizațiile de angajare și creditele de plăți disponibile la finele anului se reportează în anul următor, într-un cuantum ce nu poate excede soldul contului (art. 21).

La conturile de comerț, evaluările de venituri și prevederile de cheltuieli au un *caracter indicativ*. În schimb, soldul nefavorabil al fiecărui cont de comerț are un caracter limitativ. De la conturile de comerț nu se pot efectua operațiuni de investiții financiare, de acordare de împrumuturi sau de avansuri și nici de primire de împrumuturi (art. 22).

Ca și la conturile de comerț, la conturile de operațiuni monetare evaluările la venituri și prevederile la cheltuieli au un *caracter indicativ*, în timp ce soldul nefavorabil dintre acestea este *limitativ* (art. 23).

Conturile de concurs financiar reflectă împrumuturile și avansurile acordate de stat. La această categorie de conturi creditele sunt *limitative*, cu excepția conturilor deschise în favoarea statelor străine și a băncilor centrale legate de Franța printr-un acord monetar internațional, la care creditele sunt *evaluative* (art. 24). Împrumuturile și avansurile se acordă pe o perioadă de timp determinată și sunt purtătoare de dobânzi ce nu pot fi inferioare celor percepute la obligațiuni sau la bonuri de tezaur având aceeași maturitate (art. 24).

Prin prevederile de mai sus se urmărește: a) armonizarea reglementărilor referitoare la bugetul general, bugetele anexe și conturile cu afectare specială; b) adaptarea cerințelor principiului echilibrării anuale a bugetului cu flexibilitățile impuse de executarea de programe care se întind pe mai mulți ani; c) crearea de condiții care să asigure menținerea stabilității macroeconomice pe termen mediu.

1.7. Procesul bugetar în Franța. Lărgirea competențelor Parlamentului în materie de buget

Legea organică din 2001 prezintă în detaliu procedura examinării și votării proiectelor legilor anuale ale finanțelor (denumite la noi legi ale bugetului de stat). LOLF prevede data până la care Guvernul este chemat să transmită Adunării Naționale și Senatului proiectul legii anuale a finanțelor și documentele care îl însoțesc (prima zi de marți din luna octombrie); timpul pe care îl are la dispoziție fiecare cameră pentru a se pronunța, în primă lectură, asupra proiectului de lege (Adunarea Națională 40 de zile, iar Senatul 20 de zile de la primire); procedura de urmat în cazul în care Adunarea Națională sau Senatul nu a votat, în prima lectură, în termenul stabilit, proiectul de lege în ansamblu. Dacă Parlamentul nu s-a pronunțat asupra proiectului de lege în decurs de 70 de zile de la primirea acestuia, prevederile legii respective pot fi puse în aplicare printr-o Ordonanță emisă de Guvern (art. 40). Practic acest lucru se poate realiza pe una din cele două căi prevăzute de Constituție.

Astfel, înainte de data de 11 decembrie a anului care precede începutul exercițiului, Guvernul poate cere Adunării Naționale să emită un vot separat asupra ansamblului primei părți a legii anuale a finanțelor. Acest proiect de lege parțial se supune Senatului în procedură de urgență. Dacă această procedură nu a fost urmată sau nu a reușit, atunci Guvernul depune, înainte de data de 19 decembrie a anului care precede începutul exercițiului, la Adunarea Națională, proiectul unei legi speciale care să autorizeze continuarea perceperii impozitelor existente până la votarea legii finanțelor pe anul considerat. Acest proiect se discută în procedură de urgență.

Dacă respectiva lege a finanțelor nu poate fi promulgată și nici pusă în aplicare, Guvernul va depune de îndată la Adunarea Națională proiectul unei legi speciale care să autorizeze continuarea perceperii impozitelor existente până la votarea legii finanțelor pe anul considerat. Acest proiect se discută în procedură de urgență.

După obținerea autorizației de continuare a perceperii impozitelor fie prin promulgarea primei părți a legii finanțelor, fie prin promulgarea unei legi speciale,

Guvernul va emite decrete pentru deschiderea creditelor aferente serviciilor votate. Publicarea acestor decrete nu întrerupe procedura de discutare a proiectului legii anuale a finanțelor.

De reținut un detaliu semnificativ de procedură parlamentară: proiectul de lege a finanțelor nu se supune dezbaterii într-o cameră a Parlamentului înainte de votarea de către aceasta, în primă lectură, a proiectului de lege pentru aprobarea contului de executare a bugetului aferent anului care precede pe cel la care se referă proiectul de lege a finanțelor (art. 41).

Cea de-a doua parte a proiectului de lege a finanțelor și proiectele eventualelor legi rectificative ale bugetului nu pot fi supuse dezbaterii într-o cameră a Parlamentului înainte de adoptarea primei părți a proiectului legii considerate.

Discutarea în această ordine a proiectelor de legi urmărește înarmarea parlamentarilor cu informații despre executarea bugetului pe programe pe anul încheiat, necesare pentru emiterea de judecăți de valoare pertinente privind proiectul de lege a finanțelor pe anul următor.

Potrivit Ordonanței din anul 1959, votarea legilor anuale ale finanțelor era astfel concepută încât să corespundă cerințelor bugetului de mijloace. Întrucât în primii ani numărul voturilor era excesiv de mare, deoarece Parlamentul mergea până la ultimele subdiviziuni ale clasificăției bugetare, cu vremea numărul acestora s-a restrâns semnificativ. Trecerea la bugetul pe programe a făcut necesară reconsiderarea atât a clasificăției bugetare, cât și a prevederilor legilor de finanțe, pentru care se cere votul deputaților și al senatorilor.

Principiul specializării bugetare se reflectă în modul în care Parlamentul votează proiectele legilor de finanțe, rectificative și de aprobare a contului de execuție a bugetului.

Proiectul legii finanțelor se votează astfel (art. 43):

- evaluările resurselor fac obiectul unui vot de ansamblu pentru bugetul general, bugetele anexe și conturile speciale;
- evaluările resurselor și sarcinilor trezoreriei fac obiectul unui vot unic;
- creditele bugetului general se aprobă printr-un vot pe misiune, care se referă atât la autorizațiile de angajament, cât și la creditele de plăți;
- plafoanele autorizațiilor privind numărul posturilor fac obiectul unui vot unic;
- creditele bugetelor anexe și creditele sau soldurile nefavorabile ale conturilor speciale se votează pe fiecare buget anex și cont special.

După promulgarea legii anuale a finanțelor, a unei legi rectificative sau după publicarea Ordonanței prevăzute de Constituție, la care ne-am referit mai sus, Guvernul emite, potrivit art. 44, mai multe decrete cu privire la:

- repartizarea pe programe sau pe dotații a creditelor deschise pe fiecare misiune, buget anex sau cont special;
- stabilirea, pe programe, a creditelor deschise pe titlul consacrat cheltuielilor de personal.

O dispoziție extrem de importantă cuprinsă în Legea organică (la art. 32) se referă la *principiul sincerității*, care trebuie să stea la baza legilor anuale ale finanțelor în evaluarea ansamblului resurselor și sarcinilor statului și în asigurarea transparenței gestiunii bugetare.

În ultimele patru decenii ale secolului trecut, Parlamentul francez a avut puteri mai restrânse în materie de buget, în comparație cu Guvernul. Această stare de lucruri neobișnuită într-o democrație consolidată a avut o motivație politică. Anii '50 s-au caracterizat printr-o instabilitate guvernamentală cronică, determinată, după opinia unor specialiști, de regimul parlamentar care tindea să se instaureze în Franța. În aceste împrejurări a fost adoptată Constituția din 1958, prin care s-a urmărit întărirea poziției Guvernului față de Parlament. În acest scop, ea a prevăzut un întreg arsenal de prerogative care restrângeau exercitarea puterii legislative¹³.

Astfel, Guvernul era împuternicit să dea publicității legea anuală a finanțelor, în forma propusă de el, dacă proiectul acesteia nu fusese adoptat sau respins de Parlament într-un interval de 70 de zile de la primirea respectivului proiect. În plus, executivul se bucura și de prerogative de natură procedurală. Astfel:

- a) el avea dreptul să depună amendamente la propriul său proiect de lege;
- b) să refuze discutarea oricărui amendament parlamentar care nu fusese supus comisiei de finanțe înainte de începerea dezbaterilor;
- c) să ceară camerei Parlamentului, în dezbaterea căreia se afla proiectul de lege, să se pronunțe printr-un singur vot asupra întregului proiect al legii finanțelor sau asupra unei părți a acesteia. Consecința acestei proceduri consta în aceea că Parlamentul era obligat să accepte textul Guvernului fără posibilitatea de a-l amenda;
- d) să-și angajeze răspunderea asupra proiectului legii finanțelor. În acest caz, Adunarea Națională avea două alternative: să-și exprime fie încrederea, fie neîncrederea în Guvern. În primul caz, votul de încredere însemna adoptarea proiectului de lege în forma propusă de Guvern, iar în cel de-al doilea caz, răsturnarea Guvernului și evident respingerea proiectului.

La rândul său, Parlamentul dispunea de următoarele prerogative:

- a) să refuze votarea măsurilor propuse de Guvern, respingând astfel întregul proiect de lege sau votarea numai a unor prevederi ale acestuia vizând un anumit impozit sau un anumit credit bugetar;

¹³ Vezi Michel Paul, *Op. cit.*, p. 281.

- b) să amendeze, în limite restrânse, propunerile Guvernului. Potrivit Constituției (art. 40), propunerile și amendamentele formulate de un membru al Parlamentului nu sunt admise atunci când adoptarea lor ar avea drept consecință diminuarea resurselor publice. În consonanță cu prevederile legii fundamentale, Ordonanța din 1959 stipulează (la art. 42) că nici un articol adițional, nici un amendament la un proiect de lege a finanțelor nu poate fi depus în afară de cazul în care el tinde să creeze sau să majoreze un venit. Și pe linia cheltuielilor Ordonanța din 1959 restricționează dreptul parlamentarilor de a amenda proiectul de lege a finanțelor. Astfel, nici un articol adițional, nici un amendament la proiectul de lege a finanțelor nu putea fi prezentat în afară de cazul în care acesta tindea să suprimă sau să reducă efectiv o cheltuială (art. 42). De altfel, această limitare decurgea dintr-o prevedere a Constituției (art. 40), care spune textual: propunerile și amendamentele formulate de membrii Parlamentului nu sunt admise atunci când adoptarea lor ar avea drept consecință crearea sau agravarea unei sarcini publice;
- c) în sfârșit, Parlamentul putea să cenzureze Guvernul, depunând o moțiune de cenzură privind o anumită prevedere cuprinsă în proiectul legii anuale a finanțelor cu care nu era de acord. În cazul în care moțiunea respectivă era acceptată, prin vot, de majoritatea parlamentarilor, Guvernul era obligat să demisioneze. În caz contrar, Guvernul rămânea în funcție, iar textul în discuție se considera adoptat, fără a mai fi supus unui vot expres.

În Legea organică din 2001 nu au fost preluate prevederile limitative de mai sus referitoare la amendamentele ce pot fi aduse proiectului de lege a finanțelor. Se face însă trimitere (în art. 47) la prevederile Constituției, care (la art. 40) precizează că propunerile și amendamentele formulate de membrii Parlamentului nu sunt admise atunci când adoptarea lor ar avea drept consecință fie o diminuare a resurselor publice, fie crearea sau agravarea unei sarcini publice.

Orice amendament trebuie să fie motivat și însoțit de dezvoltarea mijloacelor care îl justifică. Amendamentele care nu sunt conforme dispozițiilor LOLF nu sunt admise. În aceeași LOLF se stipulează (la art. 40) că amendamentele votate de Adunarea Națională, după prima lectură a proiectului de lege a finanțelor, acceptate de Guvern, se includ în textul inițial al proiectului și se aduc la cunoștința Senatului. La fel se procedează și în cazul în care Senatul a adus amendamente proiectului de lege care au fost însușite de Guvern; acestea se inserează în proiectul respectiv și se comunică Adunării Naționale.

Prin Legea organică din august 2001 au fost lărgite și atribuțiile comisiilor de finanțe ale celor două camere ale Parlamentului în legătură cu legile anuale ale finanțelor (art. 57). Ele urmăresc și controlează executarea legilor respective și procedează la evaluarea oricărei chestiuni referitoare la finanțele publice. În acest scop, președintele comisiei și raportorii efectuează orice investigație necesară pe bază de documente și pe teren, precum și orice audiere considerată utilă.

Din cele ce mai sus, rezultă intenția legiuitorului francez de a antrena într-o cât mai mare măsură Parlamentul în procesul bugetar, în scopul creșterii eficacității cu care se cheltuiesc banii publici.

Date fiind multitudinea și complexitatea problemelor pe care le ridică prevederile Legii organice din august 2001, acestea vor fi puse în aplicare pe etape în intervalul 1 ianuarie 2002-1 ianuarie 2005.

1.8. Contextul în care se elaborează programele triennale ale finanțelor publice în țările comunitare

Potrivit Tratatului Uniunii Europene, statele membre ale acestei organizații au obligația să adopte politici economice care să contribuie la realizarea obiectivelor Comunității, în conformitate cu marile orientări recomandate de Consiliu (art. 98 și 99). În scopul asigurării unei coordonări cât mai strânse a politicilor economice și a unei convergențe susținute a performanțelor economice ale statelor membre, Consiliul supraveghează evoluția economică în fiecare stat membru și în Comunitate, precum și conformitatea politicilor economice cu marile orientări și procedează cu regularitate la o evaluare de ansamblu.

Un loc aparte în activitatea de supraveghere ocupă controlul Consiliului asupra respectării de către statele membre a criteriilor de convergență în execuție.

Pentru a face posibilă această supraveghere multilaterală, statele membre transmit Comisiei informații cu privire la măsurile importante pe care le-au luat în domeniul politicii lor economice, precum și oricare altă informație pe care o consideră necesară.

În cazul în care s-a constatat că politicile economice ale unui stat membru nu sunt conforme cu marile orientări sau că acestea riscă să compromită buna funcționare a Uniunii Economice și Monetare, Consiliul poate să facă recomandări statului în cauză. În cazul înregistrării unui deficit financiar public excesiv, Consiliul european este abilitat să aplice sancțiuni dure.

În anul 1997, Consiliul Uniunii Europene, întrunit la Amsterdam, a aprobat *Pactul de stabilitate și de creștere*¹⁴ care urmărește prevenirea și descurajarea deficitului public excesiv, având ca obiectiv încheierea conturilor publice cu rezultate "apropiate de echilibru sau excedentare".

Tot atunci s-a convenit ca statele membre să întocmească și să prezinte autorităților de la Bruxelles un *Program de stabilitate* glisant pe trei ani. Acest program urmărește ca raportul dintre resursele financiare publice și cheltuielile publice să fie aproape de echilibru sau excedentar, pentru a face față fluctuațiilor conjuncturale normale, fără ca deficitul să depășească 3% din produsul intern brut. Programul se întinde pe o perioadă de trei ani, care urmează anului bugetar

¹⁴ *Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne*, publiée au Journal officiel des Communautés européennes C 340, du 10.XI. 1997.

considerat. Se recomandă ca la elaborarea Programului de stabilitate statele membre să ia în considerare 2-3 scenarii de creștere economică, cât mai apropiate de realitate, în funcție de care să se calculeze indicatorii financiari la nivel macro: cheltuielile publice totale, prelevările fiscale totale, soldul dintre veniturile și cheltuielile publice, soldul datoriei publice etc. Majoritatea statelor membre utilizează două asemenea scenarii, dintre care unul prudent, iar altul optimist.

Programele de stabilitate și creștere ținesc: îmbunătățirea raportului dintre veniturile și cheltuielile publice pentru a ajunge în cel mai scurt timp la o stare de echilibru între acestea; realizarea unui grad ridicat de stabilitate a prețurilor, pentru a apropia rata inflației realizate de nivelul atins de statele cu cele mai bune performanțe înregistrate în acest domeniu; restrângerea și eficientizarea cheltuielilor publice, pentru a evita înregistrarea unui deficit financiar public, a cărui acoperire să facă necesară contractarea de împrumuturi de stat; realizarea, prin măsuri adecvate, inclusiv prin cooperarea între state, a unui nivel cât mai ridicat al gradului de ocupare a forței de muncă, care produce efecte benefice asupra creșterii economice și contribuie la îmbunătățirea condițiilor de trai ale populației. Traducerea în viață a programelor de stabilitate judicios întocmite de către statele membre, coordonate pe ansamblul Comunității, face posibilă consolidarea poziției Uniunii Europene în economia mondială și a monedei euro.

În conformitate cu reglementările comunitare, țările membre ale Uniunii Europene întocmesc programe multianuale ale finanțelor publice, la baza cărora stau principalii indicatori financiari realizați în ultimele exerciții bugetare încheiate, preliminarile pe exercițiul în curs, prevederile pe exercițiul considerat și estimări pe alte două, trei exerciții care urmează acestuia.

Aceste programe dau o imagine despre tendințele ce se profilează în evoluția finanțelor publice pe termen mediu, în strânsă corelație cu evoluția celorlalți indicatori macroeconomici. Programele respective sunt utile atât autorităților naționale ale țărilor considerate, cât și instituțiilor comunitare însărcinate cu elaborarea bugetului general multianual al Uniunii Europene. Programele țărilor sunt folosite și la urmărirea modului cum sunt traduse în viață dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere convenit de cei "15".

În vederea asigurării unei dezvoltări coerente și susținute, țările membre ale Uniunii Europene au convenit să elaboreze programe multianuale ale finanțelor publice care să fie prezentate, spre informare și avizare, Consiliului european.

În cele ce urmează, ne vom referi la experiența franceză în materie.

1.9. Programele triennale ale finanțelor publice ale Franței

În Franța au fost întocmite programe ale finanțelor publice pe perioade de câte trei ani. Până acum s-au întocmit patru asemenea programe, dintre care primul s-a referit la perioada 2000-2002, iar ultimul la 2003-2005. Exercițiului bugetar 2001 i-a corespuns programul pe perioada 2002-2004; pornind de la prevederile bugetului aprobat pe 2002, s-a întocmit programul pe 2003-2005.

La elaborarea programelor finanțelor publice s-au avut în vedere strategia economică, evoluțiile conjuncturale și strategia financiară.

La programarea finanțelor publice având ca orizont anul 2005 s-a scontat pe continuarea strategiei economice definite pentru prima dată pentru programul pe anii 2000-2002. Programul la care ne referim își propune să atingă următoarele obiective¹⁵:

- a) să realizeze o creștere economică însemnată, comparabilă cu cea obținută în anii precedenți. După 1997 economia franceză a înregistrat o creștere medie de aproape 3% pe an, care a făcut posibilă reducerea cu circa 1 milion a numărului șomerilor și cu o treime a ratei șomajului. Pentru perioada 2003-2005, Guvernul și-a propus ca obiectiv o creștere anuală medie de cel puțin 2,5% și care să fie cât mai apropiată posibil de 3%;
- b) să realizeze o creștere durabilă, adică fără presiune inflaționistă, ca și în perioada de după 1997. Pentru a putea menține puterea de cumpărare a populației și capacitatea concurențială a agenților economici, se consideră necesară sporirea capacităților de producție la fel de rapid ca și a cererii. Se urmărește atingerea obiectului stabilit de Uniunea Europeană la Lisabona cu privire la creșterea gradului de ocupare a forței de muncă. În acest scop, se au în vedere următoarele măsuri: reducerea prelevărilor asupra muncii necalificate; reconsiderarea mecanismelor de pensionare a angajaților pentru a stimula persoanele în vârstă să-și continue activitatea; instituirea unui regim de amortizare a mijloacelor fixe care să încurajeze investițiile; creșterea să fie durabilă atât în termeni economici, cât și ecologici, folosind în acest scop toate instrumentele posibile, în special cele fiscale;
- c) să contribuie la realizarea unei politici economice echilibrate în Europa. Se are în vedere reducerea deficitului public, pentru acoperirea căruia se apelează la contractarea de împrumuturi, și revenirea la echilibrul finanțelor publice.

La elaborarea programelor triennale ale finanțelor publice s-a ținut seama, cum era și firesc, nu numai de factorii endogeni, care influențează creșterea, dar și de cei exogeni. Este vorba de factorii conjuncturali care au un impact deloc neglijabil asupra creșterii economice. Printre aceștia se numără: recesiunea economiei americane agravată de atentatele teroriste de la 11 septembrie 2001; politicile deflaționiste promovate de Japonia; dificultățile cu care se confruntă țările în curs de dezvoltare și care le încetinesc creșterea și le diminuează puterea de absorbție a produselor din import. Toate acestea au afectat creșterea în țările dezvoltate de pe continentul nostru și, în mod deosebit, în cele din zona euro. Cele de mai sus au avut (și continuă să aibă) un impact și asupra economiei franceze, deși aceasta a suportat mai bine șocurile externe decât alte țări comunitare.

¹⁵ Vezi *Programme triennal des finances publiques 2003-2005*.

Pentru anii următori se scontează pe o creștere reală mai apropiată de cea potențială. În calculele care stau la baza programelor având ca orizont anul 2005, s-au folosit două scenarii: unul bazat pe un ritm mediu anual de creștere de 3% și care ia în calcul efectele pozitive generate de măsurile orientate spre încurajarea investițiilor și folosirea mai completă a resurselor umane existente pe piața muncii; cel de-al doilea scenariu anvizajează un ritm mediu anual de creștere ceva mai lent, mai prudent, de 2,5%, care ține seama de riscurile pe termen scurt care ar putea încetini creșterea.

Strategia economică și factorii conjuncturali menționați mai sus nu pot fi omiși la elaborarea strategiei financiare, la proiectarea cheltuielilor publice și a veniturilor susceptibile de a fi colectate, a echilibrului financiar public și a datoriei publice în intervalul 2003-2005.

Strategia financiară a luat în considerare o creștere cumulată a totalului cheltuielilor publice, în cursul celor trei ani de programare – 2003, 2004 și 2005 –, de 4%, ceea ce marchează o scădere față de perioada anterioară – 2002-2004 – când a fost de 4,5%. Deși experiența multianuală a țărilor membre ale OCDE, inclusiv a țărilor Uniunii Europene, a evidențiat o tendință de creștere a cheltuielilor publice mai accelerată decât aceea a produsului intern brut, în perioada de referință strategia financiară a Franței a luat în calcul o creștere medie anuală a cheltuielilor publice mai lentă decât aceea a produsului intern brut, și anume de 1,3%, față de 2,5%-3%.

Temperarea creșterii cheltuielilor publice reflectă preocuparea Guvernului de continuare a politicii de reducere sistematică a deficitului public, inaugurată în 1997, și revenirea la echilibrul financiar încă din anul 2004. Dispariția deficitului financiar va face posibile renunțarea la contractarea de noi împrumuturi pentru acoperirea acestuia și dirijarea resurselor financiare astfel economisite spre satisfacerea altor nevoi publice mai presante.

La repartizarea cheltuielilor pe destinații, în perioada de referință, se urmărește: asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice printr-o finanțare satisfăcătoare a acestora; luarea în considerare a procesului de îmbătrânire a populației, ceea ce va face necesare sporirea cheltuielilor pentru sănătate și dezvoltarea unui sistem de asigurări sociale nou, capabil să facă față riscului de dependență a persoanelor în vârstă; dezvoltarea serviciilor locale cât mai aproape de beneficiarii prestațiilor.

Creșterea ceva mai lentă a cheltuielilor publice în perioada 2003-2005, în comparație cu perioada anterioară – 2002-2004 –, ar permite reducerea impozitelor care afectează creșterea economică.

Cheltuielile publice acoperă necesitățile statului, ale colectivităților locale și pe cele ale instituțiilor de securitate socială în proporție de aproximativ 40%, 40% și, respectiv, 20% din totalul acestora.

Cheltuielile publice finanțate de la bugetul de stat sunt prevăzute să crească, în trienalul 2003-2005, în volum cu 1,8% sau cu 0,3% în medie pe an, adică în ritmul înregistrat în perioada anterioară de trei ani (2002-2004). Programarea unei creșteri moderate a acestor cheltuieli a avut în vedere efectele pozitive scontate de pe urma aplicării Legii organice privind legile anuale ale finanțelor din august 2001, care statuează trecerea de la bugetul de mijloace la bugetul pe programe. Prin creșterea eficienței (eficacității) cheltuielilor publice, obiectivele urmărite prin programele aprobate se vor putea realiza cu bani mai puțini decât în condițiile bugetului de mijloace.

Din totalul cheltuielilor bugetului de stat (exclusiv cele aferente datoriei publice), ceva peste 50% reprezintă cheltuielile funcției publice, care vor fi afectate de ieșirile masive la pensie ale anumitor grupe de vârstă. Cheltuielile sociale finanțate de la bugetul de stat vor fi influențate pozitiv de reducerea ratei șomajului. Cheltuielile militare va trebui să fie ținute sub control, ca urmare a profesionalizării armatei, fără să se neglijeze amenințările care vin din partea grupărilor teroriste. Nu vor fi neglijate nici cheltuielile pentru educație, ocrotirea mediului, justiție și securitatea internă.

Cheltuielile sociale sunt prevăzute să crească în volum într-un ritm ceva mai lent de 1,5% în medie pe an. Cheltuielile de sănătate urmează să crească, în volum, în medie cu 1,8% pe an. Continuarea procesului de încetinire a ritmului de creștere a cheltuielilor de sănătate, început în 2002, se sprijină pe adoptarea planului privitor la medicamente și pe creșterea continuă a eficacității sistemului de îngrijire medicală. Vor continua eforturile pe linia prestațiilor familiale. Crearea de noi locuri de muncă și sporirea veniturilor populației vor face posibilă diminuarea numărului persoanelor care beneficiază de prestații sociale. Aplicarea treptată a reformei sistemului de pensii va avea drept efect creșterea limitată a cheltuielilor cu plata pensiilor până în 2005, iar după aceea accelerarea creșterii acestora ca urmare a sporirii ponderii persoanelor în vârstă de peste 60 de ani.

Prin crearea Fondului de Rezervă al Pensiilor se scontează acumularea unei rezerve apreciable (13 mld. euro la finele anului 2002 și de 152 mld. în 2020, ceea ce echivalează cu aproape de 10% din PIB), care să facă suportabil șocul produs de îmbătrânirea populației. Reforma sistemului de pensii anvizajează realizarea unei mai depline echități și a unei mai bune solidarități între toți cotizanții.

Cheltuielile colectivităților locale sunt prevăzute să crească, în volum, într-un ritm mediu cu puțin peste 2% pe an. Această evoluție este determinată de sporirea prestațiilor autorităților locale în favoarea persoanelor dependente și de creșterea masei salariale determinată de apropierea serviciilor de beneficiarii acestora. Ameliorarea situației financiare a colectivităților locale va face posibilă diminuarea sprijinului financiar acordat acestora de către stat.

Cheltuielile publice cumulate pe cei trei ani ai perioadei 2003-2005 vor crește, în volum, în procente arătate în tabelul 1.1.

Tabelul 1.1**Creșterea cumulată a cheltuielilor publice ale Franței, în volum,
programată pe perioada 2003-2005**

Categorii de cheltuieli	Creștere în %
Ansamblul administrațiilor publice	4,0
Cheltuielile statului	1,0
Cheltuielile administrațiilor sociale, din care:	4,5
- pentru maladii	5,5
- pentru pensii	5,8
Cheltuielile administrațiilor publice locale	6,6

Sursa: *Programme triennal des finances publiques 2003-2005.*

Programul finanțelor publice pe perioada considerată prevede reducerea gradului de îndatorare a statului. Temperarea creșterii cheltuielilor publice va face posibilă reducerea treptată a deficitului până la dispariția acestuia în anul 2004 și apoi înregistrarea unui mic excedent în 2005. Revenirea la echilibru (sau aproape de echilibru) pe ansamblul administrațiilor publice va face posibilă diminuarea ponderii datoriei publice în produsul intern brut.

Pentru a avea o imagine mai clară despre tendințele pozitive înregistrate sau proiectate în evoluția finanțelor publice ale Franței, în perioada 1997-2005, în tabelul 1.2 prezentăm ponderile principalilor indicatori financiari în produsul intern brut, realizate sau programate, după caz, în condițiile celor două scenarii (de 2,5% și, respectiv, 3,0%).

Tabelul 1.2**Evoluția principalilor indicatori financiari realizați, preliminari
sau programați, după caz, în condițiile celor două scenarii
de creștere - de 2,5% și, respectiv, 3,0% - în perioada 1997-2005**

	(în % față de PIB)								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deficitul administrațiilor publice									
- scenariu 3%	-3,5	-2,7	-1,6	-1,4	-1,4	-1,4	-1,0	0,0	0,3
- scenariu 2,5%	-3,5	-2,7	-1,6	-1,4	-1,4	-1,4	-1,3	-0,5	0,0
Prelevări obligatorii									
- scenariu 3%	44,9	44,8	45,6	45,2	44,9	44,5	44,2	44,2	43,8
- scenariu 2,5%	44,9	44,8	45,6	45,2	44,9	44,5	44,2	44,2	44,2
Cheltuieli publice									
- scenariu 3%	55,0	53,9	53,5	52,8	52,5	52,3	51,4	50,5	49,7
- scenariu 2,5%	55,0	53,9	53,5	52,8	52,5	52,3	51,6	51,1	50,5
Datorie publică									
- scenariu 3,0%	59,3	59,5	58,5	57,6	57,1	56,3	55,3	53,6	51,8
- scenariu 2,5%	59,3	59,5	58,5	57,6	57,1	56,3	55,7	54,5	52,9

Așadar, tendința de reducere a ponderii deficitului administrațiilor publice în PIB de la -3,5% în 1997 la -1,4% în 2002, adică cu 2,1 puncte procentuale va continua și în trienalul următor, și anume de la -1,0% în 2003 la 0,3% în 2005, în scenariul creșterii durabile, și de la -1,3% la 0,0% în 2005, în scenariul creșterii prudente.

Prelevările obligatorii vor rămâne aproape constante în întreaga perioadă considerată, cu excepția anului 2005 când se anvizajează o diminuare a ponderii acestora în PIB de 0,4 puncte procentuale în condițiile creșterii de 3%.

Cheltuielile publice au marcat o diminuare cu 2,7 puncte procentuale în intervalul 1997-2002; aceeași tendință se menține și în trienalul 2003-2005, când se estimează o diminuare cu 2,6 p.p., în scenariul creșterii durabile, și cu 1,8 p.p., în scenariul creșterii prudente.

Datoria publică a marcat o diminuare a ponderii în PIB cu 3 p.p. în perioada 1997-2002 și se scontează o reducere în continuare a acesteia, în trienalul 2003-2005, cu 4,5 p.p., în scenariul creșterii durabile, și cu 3,4 p.p., în scenariul creșterii prudente.

Așa cum se precizează în Programul trienal al finanțelor publice, traiectoria finanțelor publice, prezentată în tabelul 1.2, ilustrează strategia urmărită în domeniul finanțelor publice în condițiile unei conjuncturi "normale". Obiectivele urmărite corespund unei evoluții structurale a finanțelor publice. Acestea nu trebuie să fie apreciate independent de conjunctură și de ipoteza reținută în termenii creșterii potențiale. Cât privește rațiunea obiectivelor urmărite, în documentul citat se afirmă că revenirea la echilibrul finanțelor publice va lăsa o mai mare marjă pentru utilizarea politicii bugetare în scopul reglării conjuncturale. Luând în considerare marea variabilitate a veniturilor fiscale ale statului și, în special, a impozitului asupra societăților (efect accelerator), un echilibru structural al finanțelor publice va permite ca stabilizatorii automați în materie de venituri să acționeze din plin. Acest rol contraciclic conferit politicii bugetare este favorabil creșterii. Pe termen mai lung, asanarea structurală, care face posibilă eliminarea îndatorării, este justificată prin anticiparea nevoilor de finanțare legate de îmbătrânirea populației.

Referindu-se la diminuarea ponderii serviciului datoriei publice în produsul intern brut de la 3,7%, realizat în 1997, la 3%, programat pe 2005, în Programul trienal al finanțelor publice se spune: această evoluție este importantă și dezirabilă, în special în contextul îmbătrânirii populației. Având în vedere șocul demografic viitor și impactul său asupra cheltuielilor pentru pensii și sănătate în Franța, apare în mod clar că un obiectiv de redresare structurală ameliorează sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice. Prin reducerea rapidă a îndatorării publice și deci a poverii datoriei, se creează noi marje de manevră pentru finanțarea cheltuielilor primare legate de îmbătrânire. De aici decurg importante consecințe pentru echitatea dintre generații: dacă nu am reduce astăzi gradul de îndatorare publică, ar însemna că optăm pentru agravarea poverii ce va cădea asupra generațiilor viitoare.

În concluzie, până prin 2004-2005 economia franceză va trebui să continue să-și îmbunătățească performanțele structurale. La acel orizont de timp, Franța ar trebui ca, pe baza unei gestionări serioase și a continuării reformelor structurale, să prezinte finanțe publice echilibrate. Continuând politica dusă până acum, aceasta îi va permite să reducă datoria publică și să se pregătească pentru șocul demografic ce va veni, să-și consolideze marjele de acțiune pentru ocuparea forței de muncă și solidaritate socială. Pe această cale Franța va contribui nu numai la rezolvarea propriilor sale probleme economice și sociale, dar și la coordonarea politicilor sale cu cele comunitare, la traducerea în viață a prevederilor Pactului de stabilitate și de creștere.

Lucrările de întocmire a programului de stabilitate în Franța se desfășoară după următorul grafic:

- în lunile iulie și august are loc proiectarea propriu-zisă a programului (faza tehnică) care intră în atribuțiile Direcției bugetului și previziunii din cadrul Ministerului Economiei, Finanțelor și Industriei;
- în luna septembrie se derulează faza arbitrajului politic, care constă în stabilirea ipotezelor economice, precum și a normelor de cheltuieli, a soldului financiar public, a datoriei publice și a prelevărilor fiscale;
- în luna octombrie programul este transmis comisiilor permanente de finanțe din cadrul Parlamentului. Tot atunci la comisiile respective se mai depun proiectul de Lege pentru aprobarea bugetului de stat pe anul bugetar următor, precum și proiectul Legii pentru aprobarea bugetului securității sociale. Programul de stabilitate se înaintează și Comisiei europene de la Bruxelles.

În afara programului de stabilitate, la Ministerul Finanțelor se mai realizează programarea pe termen mediu, care vizează următoarele obiective: să explice în mod detaliat condițiile realizării programului de stabilitate; să elaboreze indicatorii anului $n+1$; să întocmească un “catalog” al economiilor bugetare prevăzute a se realiza în perioada de referință.

În procesul elaborării programării pe termen mediu se utilizează nomenclatorul cheltuielilor specifice pe categorii economice, iar nu pe ministere. Acest nomenclator cuprinde 19 poziții de cheltuieli pentru stat și administrațiile sociale. Pentru ilustrare, prezentăm, în tabelul 1.3, nomenclatorul cheltuielilor respective prevăzute în legea bugetului pe anul 2001.

La programarea pe termen mediu se utilizează metoda cunoscută din practica Statelor Unite ale Americii sub denumirea de “*Baza bugetară zero*”. Aceasta constă în analiza critică a fiecărei cheltuieli ce urmează a fi finanțată de la buget, indiferent dacă aceasta se referă la o acțiune care se repetă de mai mulți ani sau la una nouă, pentru care se solicită prima oară aprobarea Parlamentului. Cheltuielile aferente acțiunilor care de-a lungul anilor au avut o eficacitate scăzută, ca și cele care se referă la acțiuni noi cu eficacitate predictibil redusă sunt înlocuite cu altele noi cu performanțe antecalculate mai bune.

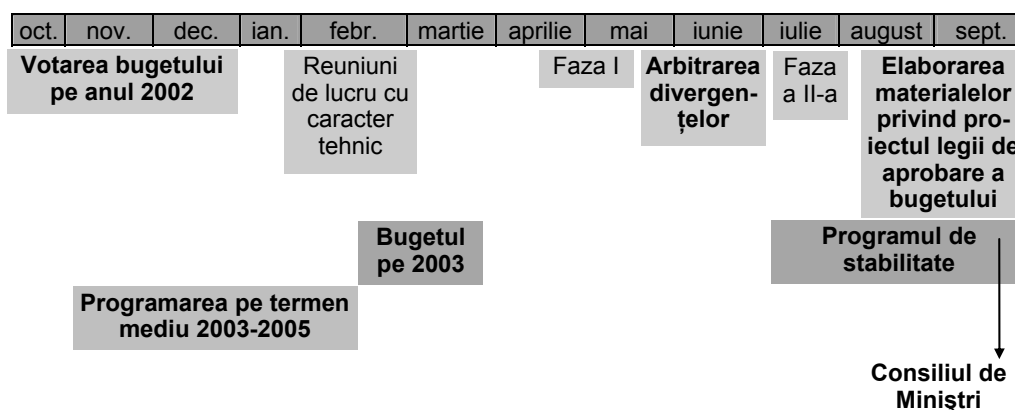
Tabelul 1.3

Nomenclatorul cheltuielilor prevăzute în legea bugetului pe anul 2001

Categorii de cheltuieli	Mii franci
Cheltuieli de personal	739 487
Transferuri către menaje	122 358
Administrația publică și dotații internaționale	22 047
Intervenții sociale	22 129
Intervenții în favoarea întreprinderilor, din care:	11 717
- subvenții pentru Charbonnages de France	2 993
- intervenții în favoarea întreprinderilor	8 724
Subvenții în favoarea regimurilor sociale speciale	42 709
Transporturi și drumuri	42 054
Construirea și ameliorarea habitatului	22 487
Universități	12 131
BCRD	55 865
Politică agrară	14 855
Intervenții în favoarea mediului	2 324
Intervenții culturale și audiovizual	12 995
Intervenții în favoarea colectivităților locale	61 296
Apărare (cu excepția remunerațiilor)	103 029
Datorie publică netă	239 687
Funcții suport	75 697

Elaborarea lucrărilor privind întocmirea proiectului de buget pe anul considerat (n+1) se articulează cu cele referitoare la programarea plurianuală, potrivit schemei din figura 1.2.

Figura 1.2. Graficul desfășurării lucrărilor de întocmire a bugetului Franței pe anul 2002 și a programelor pe perioada 2003-2005



Sursa: Reprodus după schema întocmită de Ministerul Economiei, Finanțelor și Industriei, cuprinsă în setul de materiale intitulat *Le traité d'Amsterdam* (1997).

Regulile după care se întocmesc bugetele pe termen mediu, structura și orizontul acestora din statele membre ale Uniunii Europene se stabilesc de autoritățile naționale.

În caseta 1.5 prezentăm câteva informații cu privire la bugetul pe termen mediu ce se întocmește în Marea Britanie.

Caseta 1.5. Bugetul pe termen mediu ce se întocmește în Marea Britanie

Planificarea și controlul cheltuielilor publice pe termen mediu este supusă la două reguli bugetare stricte: regula de aur (guvernul va contracta împrumuturi numai pentru a investi și nu pentru a finanța cheltuielile curente) și regula investițiilor susținute (raportul datorie publică netă/PIB va fi menținut la un nivel stabil și prudent).

Rezumatul cuprinzător al cheltuielilor (CSR) din 1988 a implicat o analiză profundă a tuturor programelor de cheltuieli, precum și a scopurilor și obiectivelor acestora pentru perioada 1999-2000.

CSR din 2000 a repetat acest exercițiu, utilizând un sistem bugetar pe bază de acumulări nou.

Planurile de cheltuieli sunt stabilite acum pe trei ani, și nu doar pe unul.

Agențiile care cheltuiesc pot reporta fondurile necheltuite de la un an la altul al planurilor lor de cheltuieli.

Aproximativ jumătate din cheltuielile totale (de exemplu, programele privind drepturile) este încă administrată anual fiindcă are o natură mai volatilă.

Planurile pe trei ani nu sunt afectate de această cheltuială pe articole de cheltuieli mai volatile.

Investițiile de capital sunt planificate și administrate separat de cheltuielile curente pentru a se asigura că regulile bugetare sunt îndeplinite și pentru a preveni reducerea cheltuielilor de capital pentru a face față presiunilor pe termen scurt asupra cheltuielilor curente.

Agențiile care cheltuiesc încheie Acorduri de servicii publice (PSA) - ținte de ieșiri, convenite de comun acord, care detaliază rezultatele exacte pe care agențiile le vor obține cu banii acordați - referitoare la alocările de cheltuieli pe trei ani.

“Rezumatele încrucișate” asigură că ministerele/agențiile lucrează împreună pentru a atinge obiectivele guvernamentale.

Sursa: Reprodus după Richard Allen și Daniel Tommasi, *Administrarea cheltuielilor publice*, p. 163-164.

Capitolul 2

TRECEREA DE LA BUGETUL DE MIJLOACE LA BUGETUL PE PROGRAME ÎN ȚARA NOASTRĂ – SARCINĂ DE MARE IMPORTANȚĂ ȘI ACTUALITATE

2.1. Rezumatul capitolului 2

1. În România, ca de altfel în numeroase alte țări din zonă și de pe continent, vreme îndelungată s-a utilizat bugetul de mijloace. Legea privind finanțele publice (din 1991, modificată și completată în 1996), Legea privind finanțele publice locale (din 1998), precum și alte reglementări financiare și monetare care au tangență cu procesul bugetar au fost concepute după rigorile bugetului de mijloace.

Pregătirea țării noastre în vederea integrării în Uniunea Europeană face imperios necesară armonizarea legislației române în materie de buget cu cea comunitară, care a fost deja axată pe bugetul pe programe.

În acest scop, Ministerul Finanțelor Publice a orientat elaborarea propunerilor de buget pe anul 2002 și a estimărilor pentru anii 2003-2005 spre trecerea de la un buget de mijloace către un buget axat pe politici. În același timp, Guvernul a supus Parlamentului proiectul Legii privind finanțele publice, axate pe cerințele bugetului pe programe, iar acesta a adoptat legea în iulie 2002.

Pentru a permite efectuarea de judecăți de valoare cu privire la dimensiunile efortului financiar public pe un an bugetar și la echilibrul sau dezechilibrul financiar public la nivel național, noua lege abordează problema veniturilor și cheltuielilor publice dintr-o perspectivă globală, adică ia în considerare veniturile și cheltuielile întregului sistem bugetar, care își găsesc reflectarea în bugetul general consolidat.

Proiectele legilor bugetare anuale și ale bugetelor se elaborează de către Guvern pe baza programelor întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni, cărora le sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență.

2. În Legea privind finanțele publice, adoptată de Parlament în 2002, își găsesc reflectarea principiile de drept bugetar, într-o formă adaptată cerințelor bugetului pe programe.

Astfel, cu privire la *principiul universalității*, în noua versiune a Legii finanțelor publice se precizează că veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute.

În condițiile actuale, caracterizate prin existența mai multor tipuri de bugete, nu mai poate fi vorba de înscrierea într-un document unic a tuturor veniturilor și

cheltuielilor bugetare, așa cum prevede legea (la art. 10) și cum cere *principiul unității bugetare*. În mod practic, unitatea bugetară urmează să se asigure prin reglementarea unitară și coerentă a resurselor și cheltuielilor bugetare prin Legea privind finanțele publice, Legea privind finanțele locale și prin legile bugetare anuale și reflectarea acestora în bugetul general consolidat.

În plus, se are în vedere ca veniturile reținute și utilizate în regim extrabugetar, de anumite instituții publice, să fie introduse în bugetul de stat și să se respecte regulile și principiile acestui buget. Aceeași soluție urmează să se ofere și veniturilor și cheltuielilor unor fonduri speciale, care în prezent ființează în afara bugetului de stat. Aceste măsuri urmăresc întărirea controlului asupra modului cum sunt gestionate resursele financiare publice și creșterea transparenței, ținând totodată spre reabilitarea *principiului neafectării veniturilor*.

Legea privind finanțele publice din 2002 nu proclamă respectarea *principiului echilibrării bugetului de stat* și a celorlalte bugete care se aprobă de Parlament ca o obligație a autorităților abilitate nici la întocmirea acestora și nici în execuție, așa cum făceau legile similare anterioare. Inițiatorul proiectului de lege a preferat să lase în competența Parlamentului aprobarea anuală a veniturilor și cheltuielilor bugetare, starea de echilibru sau dezechilibru a fiecărui buget care se aprobă prin lege, precum și nivelul eventualului deficit și sursele de finanțare a acestuia în fiecare an bugetar. În execuție, Guvernul, Ministerul Finanțelor Publice și ordonatorii de credite sunt chemați să ia măsurile ce se impun pentru asigurarea și chiar îmbunătățirea echilibrului aprobat.

Pentru a preveni deteriorarea echilibrului bugetar aprobat în timpul execuției, în Legea privind finanțele publice se prevăd următoarele: în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative, a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, inițiatorii au obligația să prevadă și mijloacele necesare acoperirii minusului de venituri sau creșterii cheltuielilor.

3. Trecerea la finanțarea bugetară pe bază de programe presupune elaborarea de către fiecare ordonator principal de credite a unor documente programatice, în strictă concordanță cu prevederile Strategiei de dezvoltare economică a României pe termen mediu, cu politicile sectoriale prevăzute în Programul de guvernare și detaliate în Programul economic de preaderare și cu prioritățile stabilite în realizarea obiectivelor finanțate pe seama resurselor bugetare și a altor resurse atrase. Programele astfel elaborate se aprobă prin hotărâri ale Guvernului și se publică în Monitorul Oficial.

În anul 2001, spre exemplu, Guvernul a aprobat 35 de programe de sănătate finanțate din bugetul Ministerului Sănătății și Familiei și din bugetul Fondului de Asigurări Sociale de Sănătate, pentru care s-a estimat un efort financiar total necesar de 5444,3 miliarde de lei.

Prima grupă de programe (A) are drept scop supravegherea și controlul bolilor transmisibile în vederea limitării izbucnirilor epidemice; cea de-a doua

grupă de programe (B) are drept scop prevenirea, combaterea și controlul bolilor netransmisibile, care determină reducerea speranței medii de viață; cea de-a treia grupă de programe (C) are drept scop dezvoltarea de politici și strategii în sectorul sanitar, iar a patra grupă (D) se ocupă de administrația centrală și alte instituții.

Alte seturi de programe vor fi finanțate din bugetele Ministerului Dezvoltării și Prognozei, Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței, Ministerului Apelor și Protecției Mediului etc.

Programele trebuie să cuprindă: scopul final al activității desfășurate de un minister sau o altă entitate publică centrală sau locală; obiectivele urmărite; definirea programului, cu precizarea priorităților și indicarea orizontului de timp la care se referă; estimarea posibilităților de creștere a eficienței/eficacității în urma aplicării programului; efortul financiar reclamat de realizarea programului; indicatorii de rezultate, calitativi și cantitativi, precum și sursele de finanțare.

Potrivit Precizărilor metodologice emise de Ministerul Finanțelor Publice, indicatorii de eficiență prevăzuți în programe se exprimă sub formă de cost mediu unitar, unități de timp etc. și trebuie să reflecte progresele privind performanțele obținute. În practica de până acum, indicatorii de eficiență s-au exprimat sub forma costului mediu unitar nu numai în cazul programelor de sănătate, dar și în cel al unor programe privind dezvoltarea economică.

Costul unei operațiuni, al unei acțiuni, al unui complex de măsuri prevăzute pentru realizarea unui anumit obiectiv ne dă o imagine despre efortul financiar mediu pe care îl necesită obținerea efectului util anvizat: sporirea rezervelor de apă cu 100 000 m³, obținerea unui venit net de 1000 de unități monetare, reducerea morbidității într-o anumită proporție, creșterea cu un punct procentual a populației școlare dintr-o anumită grupă de vârstă etc., dar nu și despre mărimea efectului util scontat sau realizat. Numai prin compararea acestor doi indicatori putem stabili gradul de eficiență/eficacitate al operațiunii, acțiunii sau complexului de măsuri programat sau realizat. Prin raportarea indicatorului de efect la indicatorul de efort obținem indicatorul de eficiență/eficacitate care ne interesează. Acest din urmă indicator ne ajută să facem judecăți de valoare cu privire la eficiența economică a programului sau la eficacitatea acestuia privită sub raport social, ecologic, al securității civile, al capacității de apărare etc.

Pentru a putea vorbi de eficiența economică a unui program, este necesar ca atât efortul, cât și efectul să fie cuantificabile în bani. În acest caz, eficiența se calculează cu ajutorul metodei cost-beneficiu.

Atunci când efortului financiar cerut de realizarea unui anumit program nu-i corespund efecte utile exprimabile în bani, eficacitatea se calculează cu ajutorul metodei cost-avantaje sau al metodei multicriteriale. Acesta este cazul programelor specifice educației, ocrotirii sănătății, securității civile etc.

Dintre mai multe soluții alternative, optimă este considerată cea care prezintă raportul dintre efect și efort cel mai ridicat.

Atâta vreme cât autorităților publice centrale și locale le revine sarcina dezvoltării și modernizării infrastructurii - căi ferate, drumuri, poduri, porturi și aeroporturi, căi fluviale etc. - problema eficienței economice a investițiilor va fi de mare actualitate și importanță.

Programele care vizează modernizarea căilor ferate, construirea a sute și mii de km de autostrăzi și drumuri naționale ce fac legătura cu magistralele europene care ne traversează țara sau cu diverse centre regionale, protejarea litoralului românesc împotriva riscului înghițirii acestuia de apele Mării Negre nu se pot limita la folosirea costului mediu unitar ca indicator de eficiență. Se impune cu necesitate folosirea unor indicatori mai diversificați.

Spre exemplu, nu ne putem mulțumi cu estimarea costului mediu al construcției sau modernizării unui km de autostradă sau de drum, ci trebuie să știm dacă varianta de traseu aleasă trece prin localități sau le ocolește, afectează sau nu relieful zonei, diminuează suprafețele împădurite și/sau zonele de agrement ale localităților, dacă creșterea traficului rutier nu va afecta mediul ambiant etc. Toate acestea ne obligă să luăm în considerare mai multe criterii de apreciere pe tronsoane a efectelor previzibile ale fiecărui program.

Probleme asemănătoare se ridică și în legătură cu proiectele care vizează aprovizionarea localităților cu apă potabilă de la distanță, tratarea și evacuarea apelor uzate, protejarea mediului etc. Componenta economică a acestora nu se poate limita la efortul financiar care trebuie minimizat, ci trebuie să se refere și la efectele economice, sociale, ecologice și de altă natură ale acestora.

Pentru îmbunătățirea activității referitoare la întocmirea și executarea bugetelor pe programe merită să fie adâncită experiența franceză care se sprijină pe metoda cunoscută sub denumirea de *raționalizare a opțiunilor bugetare*.

4. În perioada 1990-2000, reglementările financiare, instituțiile participante la procesul bugetar, mecanismele și tehnicile de lucru utilizate în domeniul finanțelor publice din țara noastră au fost axate pe principiile bugetului de mijloace. Este deplin explicabilă o asemenea orientare, deoarece în condițiile scăderii an de an a producției industriale, ale restrângerii activității de construcții și investiții, ale limitării drastice a cererii interne și ale reducerii volumului schimburilor comerciale cu străinătatea, a scăzut dramatic produsul intern brut și, o dată cu el, s-au diminuat veniturile bugetare în expresie reală.

În contextul acestei crize profunde, principala sarcină a autorităților publice de la noi a fost aceea de a asigura resursele financiare necesare funcționării, uneori în regim de avarie, a instituțiilor de învățământ, sănătate, securitate și protecție socială, menținerii ordinii interne, apărării naționale și satisfacerii altor nevoi publice.

Apariția primelor semne ale reluării creșterii economice în anul 2000 și consolidarea acestora în anul următor, începerea negocierilor cu Uniunea Europeană în vederea integrării României în această organizație, precum și

necesitatea implementării *acquis*-ului comunitar în legislația țării noastre au făcut posibilă o nouă orientare a politicii financiare.

Principalele orientări ale acestei politici au fost jalonate de *Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu*, adoptată în anul 2000 și acceptată de autoritățile comunitare de la Bruxelles.

Potrivit acestei strategii, politica financiară va armoniza rigorile stabilității macroeconomice cu obiectul creșterii durabile și va contribui la stimularea economisirii și a investițiilor, având următoarele priorități pe termen mediu: controlul deficitului bugetului consolidat; desăvârșirea reformei fiscale; raționalizarea opțiunilor bugetare în funcție de prioritățile stabilite în domeniul cheltuielilor și asigurarea transparenței în cheltuirea banului public.

Strategia națională subliniază, de asemenea, necesitatea realizării unei analize detaliate a cheltuielilor bugetare, care să favorizeze trecerea la bugetul pe proiecte și introducerea unui buget indicativ, la început, pe o durată de doi ani.

Prevederile Strategiei au fost detaliate și concretizate în *Planul de acțiune al Programului de guvernare pe perioada 2001-2004*. Guvernul a adoptat, de asemenea, *Programul economic de preaderare*, care cuprinde acțiunile ce urmează a fi întreprinse în intervalul 2002-2005 pentru a asigura crearea unei economii de piață funcționale.

În perioada de referință, se estimează o creștere a ratei de economisire internă de la 14,0% din PIB în 2001 la 20,7% în 2005 și o diminuare a necesarului de finanțare de la -6,7% la -5,2%; productivitatea muncii urmează să crească față de anul anterior de la 4,7% în 2001 la 5,4% în 2005, iar rata șomajului se prevede a se reduce de la 9,9% la 8,4%.

Pornind de la premisa menținerii tendinței de creștere economică și în intervalul 2002-2005, veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat au fost proiectate în condițiile a două scenarii: unul optimist (bazat pe o creștere medie a PIB de 5% pe an) și altul prudent (bazat pe o creștere de 4% pe an); pe baza aceluiași scenariu au fost evaluate și ponderile datoriei publice totale și ale serviciului datoriei publice externe în PIB care urmează să scadă și ele.

Bugetul general consolidat trienal este conceput ca o continuare coerentă în materie a realizărilor obținute în primul an de aplicare a Strategiei naționale de dezvoltare economică a României pe termen mediu și a programului în curs de desfășurare pe anul 2002. Datele bugetelor trienale nu vor fi aprobate de Parlament, dar vor oferi membrilor acestuia o perspectivă credibilă pe termen mediu a evoluției economiei reale și a finanțelor publice.

2.2. Premise legislative și organizatorice ale adoptării bugetului pe programe multianuale

Trecerea la un nou tip de buget a făcut imperios necesară adaptarea reglementărilor în materie la exigențele acestuia.

Legea privind finanțele publice adoptată în anul 1991¹⁶, deși suferise modificări și completări utile în 1996¹⁷, era concepută după rigorile bugetului de mijloace. Legea privind finanțele publice locale din 1998¹⁸ era și ea axată pe principiile aceluiași tip de buget. Alături de acestea, ființează diverse reglementări financiare și monetare care au tangență cu procesul bugetar. În plus, aderarea României la Uniunea Europeană face necesară armonizarea legislației noastre cu reglementările aplicate în Comunitățile Europene în domeniul bugetar.

În mai 2001, Ministerul Finanțelor Publice a dat Precizări metodologice pentru elaborarea propunerilor de buget pe anul 2002 și a estimărilor pentru anii 2003-2005¹⁹, în care se arată că scopul acestor precizări îl constituie:

- perfecționarea filosofiei bugetare care să permită trecerea de la un buget orientat “spre resurse către un buget orientat spre politici”, pentru ierarhizarea coerentă și realistă a priorităților economice și financiare;
- alocarea fondurilor bugetare unor necesități aflate în concurență, care să permită folosirea acestora cu maximă eficiență, ținând seama de caracterul limitat al resurselor;
- schimbarea modului de abordare a întocmirii bugetului de către ordonatorii principali de credite, prin orientarea acestuia spre priorități și politici sectoriale, obiective, performanță;
- crearea treptată a condițiilor pentru asigurarea și respectarea prevederilor Pactului de creștere și stabilitate în perspectiva aderării la Uniunea Economică și Monetară, care presupune o poziție bugetară solidă, formulată pe termen mediu.

Din Legea privind finanțele publice (LFP) adoptată în anul 2002 spicuim câteva prevederi.²⁰

Astfel, pentru a permite efectuarea de judecăți de valoare cu privire la dimensiunile efortului financiar public pe un an bugetar și la echilibrul sau dezechilibrul financiar public la nivel național, legea abordează (la art. 3) problema veniturilor și cheltuielilor publice dintr-o perspectivă globală, adică ia în considerare veniturile și cheltuielile *întregului sistem bugetar*, care cuprinde atât

¹⁶ *Lege privind finanțele publice* nr. 10 din 29 ianuarie 1991, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 23 din 30 ianuarie 1991.

¹⁷ *Lege privind finanțele publice* nr. 72 din 12 iulie 1996, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 152 din 17 iulie 1996.

¹⁸ *Lege privind finanțele publice locale* nr. 189 din 14 octombrie 1998, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 404 din 22 octombrie 1998.

¹⁹ Ministerul Finanțelor Publice, *Precizări metodologice privind elaborarea propunerilor de buget de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, consilii locale, județene și Consiliul General al Municipiului București*, nr. 121.029 din 18 mai 2001, p. 1-2.

²⁰ *Lege privind finanțele publice* nr. 500 din 11 iulie 2002. Legea nu a fost promulgată până la plecarea lucrării de față la tipar.

cele 9 tipuri de bugete (enumerate la art. 2), care fac obiectul acestei legi, cât și bugetele locale, de care se ocupă Legea privind finanțele publice locale. Altfel spus, se iau în considerare veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat, care sunt supuse unei analize critice, atât sub raport static, cât și dinamic.

Referindu-se la destinația resurselor bugetare, LFP precizează (la art. 3): creditele bugetare aprobate se utilizează pentru finanțarea funcțiilor administrației publice, programelor, acțiunilor, obiectivelor și sarcinilor prioritare, potrivit scopurilor prevăzute în legi și alte reglementări.

Până în anul 1989, resursele bugetului de stat erau dirijate cu prioritate pentru finanțarea economiei naționale și a acțiunilor social-culturale; apărarea, ordinea publică, administrația și alte necesități se situau pe locurile trei, patru și următoarele în ordinea de prioritate.

Textul reprodus mai sus evidențiază faptul că, în condițiile economiei de piață, pe primul loc se plasează funcțiile administrației publice, alături de care sunt enumerate programele, acțiunile, obiectivele și sarcinile considerate prioritare de autoritățile abilitate. Atrage atenția menționarea *programelor*, printre acțiunile, obiectivele și acțiunile prioritare, ceea ce reflectă intenția legiuitorului de a dimensiona cheltuielile bugetare în funcție de programele aprobate și de efectele utile ale acestora.

Preocuparea legiuitorului de a adapta procesul bugetar la cerințele bugetului pe programe se vede și mai clar din prevederile referitoare la elaborarea bugetelor. Referindu-se la proiectele legilor bugetare anuale și ale bugetelor (la art. 28), în LFP se precizează că acestea se elaborează de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, pe baza:

...

- f) programelor întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni, cărora le sunt asociate obiective precise și indicatori de rezultate și de eficiență. Programele sunt însoțite de estimarea anuală a performanțelor fiecărui program, care trebuie să precizeze: acțiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obținute și estimate pentru anii următori, măsurate prin indicatori precisi a căror alegere este justificată;

Programele se aprobă prin hotărâre de Guvern, ca anexe la bugetele ordonatorilor principali de credite (art. 29). Despre modul în care au fost executate programele aprobate, ordonatorii principali de credite sunt obligați să informeze Guvernul; acesta, la rândul său, informează Parlamentul, căruia îi prezintă contul general de execuție a bugetului de stat și conturile de execuție ale celorlalte bugete aprobate de forul legislativ, însoțite de o serie de situații și rapoarte primite de la ordonatorii principali de credite.

Cu privire la contul general anual de execuție, în LFP se stipulează (la art. 56): ordonatorii principali de credite au obligația să întocmească și să anexeze, la

situațiile financiare anuale, rapoarte anuale de performanță, în care să prezinte, *pe fiecare program*, obiectivele, rezultatele preconizate și cele obținute, indicatorii și costurile asociate, precum și situații privind angajamentele legale.

Buna funcționare a bugetului pe programe face necesară precizarea principiilor care stau la baza procesului bugetar.

Astfel, cu privire la *principiul universalității*, LFP precizează (la art. 8) că veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute. Întrucât nu toate veniturile și cheltuielile se justifică a fi înscrise în buget în sume brute (globale), era util ca textul legii să fie completat cu cuvintele: “cu excepțiile prevăzute de lege”. Astfel, dacă realizarea veniturilor bugetare implică suportarea anumitor cheltuieli, veniturile respective se înscriu într-adevăr în buget cu sumele lor totale, iar nu ca diferență între veniturile încasate și cheltuielile pe care le ocazionează. Acesta este, bunăoară, cazul impozitelor, taxelor și al contribuțiilor, care figurează la venituri cu sumele prevăzute a se încasa sau încasate, după caz, iar la cheltuieli cu sumele prevăzute a se suporta/sau plăti pentru identificarea materiei impozabile (venituri, profit, avere, bunuri și servicii produse ori importate, alte acte și fapte supuse taxării), determinarea impozitului datorat, încasarea sumelor datorate de contribuabili și urmărirea încasării restanțelor, precum și a amenzilor și penalizărilor aferente.

În schimb, anumiți titulari de venituri bugetare figurează în buget numai cu soldul dintre veniturile brute și cheltuielile aferente. Acesta este cazul unor regii autonome care nu apar în buget cu veniturile lor brute și, respectiv, cu totalul cheltuielilor de producție și de desfacere, ci numai cu sumele de vărsat la buget sau cele de primit de la fondul bugetar, după caz. Soluția reflectării per sold a rezultatelor activității unor unități titulare de venituri și de cheltuieli bugetare constituie o excepție de la regula generală și de aceea se adoptă, în fiecare caz, printr-un act normativ, din necesitatea stimulării bunei gestionări a resurselor materiale, umane și bănești de care acestea dispun.

Strâns legat de principiul universalității este *principiul unității bugetare*. Dacă la origine acest din urmă principiu presupunea înscrierea într-un *document unic* a tuturor veniturilor și cheltuielilor statului, pentru a putea controla, atât sub aspect politic, cât și tehnic, proveniența și destinația dată resurselor financiare publice, cu vremea a apărut necesitatea descentralizării administrării banilor publici la nivelul localităților, regiunilor (provinciilor) sau al altor entități publice, care cunoșteau mai bine necesitățile de satisfăcut. În condițiile în care numărul tipurilor de bugete prevăzute de Legea privind finanțele publice și Legea privind finanțele publice locale, care se întocmesc în prezent în țara noastră, s-a înzecit²¹, nu se mai poate

²¹ a. bugetul de stat; b. bugetul asigurărilor sociale de stat; c. bugetele fondurilor speciale; d. bugetul trezoreriei statului; e. bugetele instituțiilor publice autonome; f. bugetele locale; g. bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele fondurilor speciale, după caz; h. bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii; i. bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și a căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice și j. bugetul fondurilor externe nerambursabile.

vorbi de principiul unității bugetare în sens clasic, asigurat prin existența unui singur document care să reflecte veniturile și cheltuielile publice. În contextul actual, caracterizat prin existența mai multor tipuri de bugete, principiul unității bugetare se asigură prin aceea că resursele și cheltuielile bugetare sunt reglementate în mod unitar prin Legea privind finanțele publice, Legea privind finanțele publice locale și prin legile bugetare anuale; ele își găsesc reflectarea în bugetul general consolidat, care este un document de fundamentare a echilibrului financiar public la nivel macroeconomic, iar nu un plan financiar operațional cu putere juridică.

Întrucât în prezent o serie de instituții publice din domeniile învățământului, culturii, sportului ș.a. sunt autorizate, prin legi speciale, să rețină și să utilizeze în regim extrabugetar anumite venituri proprii, pentru a asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice Legea privind finanțele publice (art. 10) reconsideră acest regim. În consecință, toate veniturile reținute și utilizate în sistem extrabugetar, sub diverse forme și denumiri, se introduc în bugetul de stat, urmând regulile și principiile acestui buget, cu unele excepții (prevăzute la art. 62 și 68). Aceeași lege conține prevederi (art. 10) privind includerea în bugetul de stat a veniturilor și cheltuielilor unor fonduri speciale (de exemplu, fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic și fondul special al drumurilor), precum și interzicerea reținerii și utilizării de venituri în regim extrabugetar și constituirea de fonduri publice în afara bugetului de stat.

Prin interzicerea reținerii și utilizării în sistem extrabugetar a veniturilor bugetare, precum și includerea în bugetul de stat a fondurilor speciale se urmărește creșterea transparenței în alocarea fondurilor publice. Măsura renunțării la folosirea de către anumite instituții publice a unor venituri proprii în regim extrabugetar va trebui să fie astfel concepută încât să nu micșoreze interesul acestora pentru activități generatoare de astfel de venituri.

Un alt principiu bugetar este acela al *neafectării veniturilor*. Potrivit acestui principiu, veniturile ajunse la fondul bugetar se depersonalizează, fapt care permite utilizarea acestora pentru finanțarea oricărei cheltuieli legal aprobate prin buget. Întrucât existența unor fonduri cu destinație specială reflectă o încălcare a acestui principiu și prezintă anumite dezavantaje din punctul de vedere al bunei gestionări a fondurilor publice, LFP interzice constituirea de fonduri publice în afara bugetului de stat.

Pentru soluționarea problemelor legate de desființarea veniturilor și cheltuielilor cu destinație specială incluse în bugetul de stat, Guvernul are sarcina ca, în decurs de trei ani, să prezinte Parlamentului propuneri de modificare a actelor normative respective.

Referindu-se la *principiul anualității bugetare*, Legea privind finanțele publice precizează (la art. 2 și 11) că veniturile și cheltuielile bugetare sunt aprobate prin lege pe o perioadă de un an, care corespunde cu anul calendaristic și cu exercițiul bugetar, adică începe la 1 ianuarie și se încheie la 31 decembrie. Legea validează principiul anualității și în ceea ce privește perioada de timp în

care se execută autorizația parlamentară. Prevederea potrivit căreia toate operațiunile de încasări și plăți, efectuate în cursul unui an bugetar, în contul unui buget, aparțin exercițiului corespunzător de execuție a bugetului respectiv, demonstrează că, în executarea bugetului, legiuitorul a optat ferm pentru sistemul de gestiune. Veniturile și cheltuielile aferente exercițiului bugetar încheiat, realizate după 31 decembrie, se reflectă în execuția bugetului aferent anului în care veniturile s-au încasat, iar cheltuielile s-au efectuat. Așadar, nici o perioadă complementară, oricât de scurtă ar fi ea, nu se admite pentru decontarea veniturilor și cheltuielilor aferente exercițiului încheiat.

Principiul echilibrării (balansării) bugetului este unul din cele mai importante, dar și mai contestate principii. Dacă în perioada capitalismului ascendent, întocmirea (și executarea) de bugete echilibrate era considerată, de către adepții doctrinei liberale, cheia de boltă a finanțelor publice, cu vremea (mai ales după marea recesiune economică mondială din 1929-1933) adepții intervenționismului se situează pe o poziție diametral opusă. Ei consideră că prin măsuri care conduc la deficite bugetare se poate ajunge la restabilirea echilibrului general economic. În zilele noastre, în numeroase țări ale lumii monitorizarea echilibrului financiar public, respectiv ținerea sub control a deficitului bugetar, constituie obiective importante ale politicilor macroeconomice.

Sunt cunoscute din acest punct de vedere pozițiile intransigente ale Uniunii Europene, Fondului Monetar Internațional, Băncii Mondiale și ale altor organisme internaționale cu privire la nivelul deficitului financiar public considerat admisibil.

Legea privind finanțele publice din 2002 nu proclamă respectarea principiului echilibrării bugetului de stat și a celorlalte bugete care se aprobă de Parlament ca o obligație a autorităților publice abilitate nici la întocmire și nici în execuție, așa cum făceau legile similare anterioare.

Astfel, Legea privind finanțele publice din 1991 stipula următoarele, referitor la echilibrul financiar:

“Art. 4. Guvernul... exercită conducerea generală a activității executive în domeniul finanțelor publice, în care scop examinează periodic situația financiară pe economie, execuția bugetului public național și stabilește măsuri pentru îmbunătățirea echilibrului financiar.

Ministerul Finanțelor răspunde de elaborarea proiectului bugetului administrației centrale de stat, precum și de realizarea acestuia, după aprobarea de către Parlament, de luarea măsurilor pentru asigurarea echilibrului financiar, aplicarea politicii financiare a Guvernului, de cheltuirea cu eficiență a resurselor financiare.

Art. 5. La elaborarea și execuția bugetului administrației centrale de stat, a bugetului asigurărilor sociale și a bugetelor locale stau principiile universalității, echilibrului și realității, aplicate la specificul fiecărui buget”.

Legea privind finanțele publice din 1996 prevedea (la art. 1): “Resursele financiare publice se constituie și se gestionează printr-un sistem unitar de

bugete, și anume: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale, bugetele fondurilor speciale, bugetul trezoreriei și bugetele altor instituții publice cu caracter autonom, *în condițiile asigurării echilibrului financiar.*"

Un suport juridic deloc neglijabil asigurării echilibrului bugetar în execuție îl constituia prevederea (de la art. 29) potrivit căreia "Prin legile bugetare anuale se poate bloca o parte din creditele bugetare aprobate ordonatorilor principali de credite, în vederea menținerii echilibrului bugetar aprobat și cheltuirii cu eficiență și eficacitate a fondurilor publice".

Starea de echilibru/dezechilibru financiar public a țării noastre, în perioada 1990-2002, se poate observa din datele cuprinse în tabelul 2.1.

Tabelul 2.1

Ponderile veniturilor (VBGC), ale cheltuielilor bugetului general consolidat (CBGC), precum și ale excedentului/deficitului financiar public (EFP/DFP) în produsul intern brut (PIB), în perioada 1990-2002

(în % față de PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
VBGC ¹	38,7	41,2	36,8	33,4	31,5	32,1	29,9
CBGC ¹	37,7	38,1	41,4	33,5	33,4	34,7	33,8
EFP/DFP ¹	1,0	3,1	-4,6	-0,1	-1,9	-2,6	-3,9
		1997	1998	1999	2000	2001 ²	2002 ³
VBGC ¹		30,3	32,0	34,3	31,5	32,7	31,8
CBGC ¹		33,9	35,6	36,3	35,1	36,2	34,8
EFP/DFP ¹		-3,6	-3,6	-2,0	-3,6	-3,5	-3,0

1. Inclusiv ajustările efectuate potrivit metodologiei FMI.

2. Program actualizat.

3. Program.

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice.

În ciuda obligațiilor expres prevăzute de lege cu privire la asigurarea echilibrului bugetar, bugetul general consolidat al României a înregistrat an de an dezechilibre începând din 1992 și până în prezent.

În aceste condiții, nu este deloc surprinzător faptul că legiuitorul român nu a mai reiterat, în Legea privind finanțele publice din 2002, prevederea privind obligația respectării principiului echilibrării bugetului.

Neînscirerea în această din urmă lege a principiului echilibrării bugetare, alături de celelalte principii, nu înseamnă că legiuitorul nu i-a acordat importanța cuvenită, ci că acesta a apreciat în mod realist faptul că în condițiile actuale sunt puține șanse ca veniturile publice să acopere integral cheltuielile publice indispensabile. Legiuitorul român a preferat să lase în competența Parlamentului

aprobarea anuală a veniturilor și cheltuielilor bugetare, starea de echilibru sau dezechilibru a fiecărui buget care se aprobă prin lege, precum și nivelul eventualului deficit și sursele de finanțare a acestuia în fiecare an bugetar. În execuție, Guvernul, Ministerul Finanțelor Publice și ordonatorii de credite sunt chemați să ia măsurile ce se impun pentru asigurarea și chiar îmbunătățirea echilibrului aprobat.

În continuare, prezentăm câteva dintre prevederile legii referitoare la echilibrul bugetar. Astfel, în LFP se precizează (la art. 17) că, în timpul dezbatărilor pe marginea proiectului de lege bugetară anuală și a proiectelor legilor de rectificare, nu pot fi aprobate amendamente care determină majorarea nivelului deficitului bugetar. Această limitare a drepturilor parlamentare urmărește stoparea inițiativelor nefundamentate care ar putea prejudicia echilibrul bugetar, în loc să-l consolideze.

Referindu-se la rolul Guvernului, în lege se precizează (la art. 18) că acesta asigură, între altele, exercitarea conducerii generale a activității executive în domeniul finanțelor publice, în care scop examinează periodic execuția bugetară și stabilește măsuri pentru menținerea sau îmbunătățirea echilibrului bugetar, după caz.

Între atribuțiile Ministerului Finanțelor Publice figurează (la art. 19) și aceea de a asigura monitorizarea execuției bugetare, iar în cazul în care se constată abateri ale veniturilor și cheltuielilor de la nivelurile autorizate, de a propune măsuri pentru reglementarea situației.

Din necesitatea de a menține sau de a îmbunătăți echilibrul bugetar, Ministerul Finanțelor Publice este autorizat (art. 19) să blocheze sau să reducă utilizarea unor credite bugetare constatate ca fără temei legal sau fără justificare în bugetele ordonatorilor de credite.

Pentru asigurarea unei execuții bugetare prudente, ordonatorii principali de credite sunt împuterniciți (art. 21) să repartizeze creditele bugetare aprobate, pentru bugetul propriu și pentru bugetele instituțiilor publice ierarhic inferioare, după reținerea a 10% din prevederile aprobate acestora. Sunt exceptate de la această reținere cheltuielile de personal și cele care decurg din obligații internaționale.

O altă prevedere importantă menită să contribuie la menținerea echilibrului bugetar aprobat se referă la deschiderea de credite bugetare (art. 49). Aprobarea deschiderii de credite se face în limita creditelor bugetare și potrivit destinațiilor aprobate în raport cu gradul de folosire a fondurilor puse la dispoziție anterior, precum și în funcție de gradul de încasare a veniturilor bugetare și de posibilitățile de finanțare a deficitului bugetar.

În vederea menținerii echilibrului bugetar, Guvernul poate aproba lunar limite lunare de cheltuieli, în funcție de estimarea încasării veniturilor bugetare, în cadrul cărora ordonatorii principali de credite deschid și repartizează credite bugetare pentru bugetul propriu și pentru instituțiile publice subordonate.

Aceleași preocupări de asigurare a menținerii sau îmbunătățirii echilibrului bugetar este subordonat și regimul creditelor bugetare neutilizate de ordonatorii de credite (art. 54). Ordonatorii principali de credite au obligația de a analiza lunar necesitatea menținerii unor credite bugetare pentru care, în baza unor dispoziții legale sau a altor cauze, sarcinile au fost desființate sau amânate și de a propune Ministerului Finanțelor Publice anularea creditelor respective. Cu creditele bugetare anulate la ordonatorii principali de credite, finanțați din bugetul de stat, se majorează Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului.

Cele arătate demonstrează că menținerea sau îmbunătățirea echilibrului bugetar aprobat constituie una din sarcinile prioritare ale organelor abilitate și ale instituțiilor publice.

La principiile publicității și specializării bugetare, reflectate în Legea privind finanțele publice, nu ne vom referi, deoarece nu ridică probleme deosebite.

Vom sublinia, în schimb, preocuparea legiuitorului de a se asigura mai buna comunicare între executiv și legislativ și informarea acestuia din urmă despre intențiile Guvernului privind bugetul pe anul considerat și pe trei ani care urmează acestuia, precum și despre mersul executării bugetului.

2.3. Aspecte semnificative privind procesul bugetar

Calendarul elaborării bugetelor este astfel conceput încât să existe o colaborare strânsă între participanții la procesul bugetar: între Guvern, Ministerul Finanțelor Publice și ordonatorii principali de credite, pe de o parte, iar pe de altă parte, între Guvern și Parlament. Astfel, proiectele legilor bugetare anuale și ale bugetelor se elaborează de către Guvern, prin Ministerul Finanțelor Publice, pe baza:

- a) prognozelor indicatorilor macroeconomici și sociali pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget, precum și pentru următorii trei ani;
- b) politicilor fiscale și bugetare;
- c) prevederilor memorandumurilor de finanțare, ale memorandumurilor de înțelegere sau ale altor acorduri internaționale cu organisme și instituții financiare internaționale;
- d) politicilor și strategiilor sectoriale, a priorităților stabilite în formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;
- e) propunerilor de cheltuieli detaliate și a programelor ordonatorilor principali de credite.

Ministerul Finanțelor Publice înaintează Guvernului (până la data de 1 mai) obiectivele politicii fiscale și bugetare împreună cu limitele de cheltuieli stabilite pe ordonatorii principali de credite. (Până la 15 mai) Guvernul urmează să le aprobe, după prealabila lor amendare, în caz de necesitate, și să informeze comisiile

permanente ale Parlamentului pentru buget, finanțe și bănci despre principalele orientări ale politicii sale macroeconomice și ale finanțelor publice. Așadar, încă din acest stadiu incipient al procesului bugetar comisiile parlamentare mai sus menționate sunt puse la curent cu obiectivele urmărite de executiv în ceea ce privește politicile sale fiscale și bugetare. Ministerul Finanțelor Publice comunică (până la data de 1 iunie) ordonatorilor principali de credite contextul macroeconomic în care vor fi întocmite proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, precum și limitele de cheltuieli aprobate de Guvern.

Perioada următoare este rezervată introducerii de corecturi în limitele de cheltuieli determinate de eventualele schimbări ale cadrului macroeconomic, după care ordonatorii principali de credite au obligația să facă propuneri pentru proiectul de buget și anexele la acesta, pentru anul următor, cu încadrarea în limitele de cheltuieli și estimările pentru următorii trei ani. Ministerul Finanțelor Publice examinează proiectele de buget primite și poartă discuții cu ordonatorii principali de credite. Divergențele rămase se tranșează de către Guvern.

Pe baza proiectelor de buget ale ordonatorilor principali de credite și a bugetului propriu, Ministerul Finanțelor Publice întocmește proiectele legilor bugetare și proiectele bugetelor, pe care le înaintează Guvernului (până la 30 septembrie). Proiectul legii bugetului de stat este însoțit de un raport privind situația macroeconomică pe anul pentru care se elaborează proiectul de buget și proiecția acestuia pe următorii trei ani. Din cele arătate până aici, rezultă că în conducerea managementului bugetar rolul central îi revine Ministerului Finanțelor Publice, ca organ de specialitate al Guvernului, în fața căruia răspunde pentru modul cum își îndeplinește atribuțiunile. După însușirea de către Guvern a proiectelor legilor bugetare și ale bugetelor, acesta le supune Parlamentului spre adoptare (cel târziu până la data de 15 octombrie a fiecărui an).

La Parlament, documentele primite de la executiv sunt dezbătute mai întâi în comisiile permanente și apoi în plenul acestuia, după care acestea se aprobă prin vot de forul legislativ. În legătură cu această etapă a procesului bugetar, sunt de făcut două remarcă.

Prima vizează limitarea competențelor Parlamentului. În timpul dezbaterilor, nu pot fi aprobate amendamente care determină majorarea nivelului deficitului bugetar (art. 17). Această restricție ar putea fi interpretată ca o prevalare a dreptului Guvernului asupra celui de care se bucură Parlamentul. Chiar dacă formal așa apar lucrurile, pe fond o asemenea limitare se impune, deoarece propunerea de măsuri având ca efect majorarea deficitului bugetar peste limitele stabilite de Guvern ar putea pune în pericol atingerea obiectivelor prevăzute în Programul de guvernare acceptat de legislativ și înscrise în Strategia de dezvoltare economică a țării pe termen mediu.

În plus, nivelul deficitului financiar public, fiind unul dintre cei mai importanți indicatori macroeconomici, se stabilește după analize aprofundate efectuate de reprezentanții autorităților publice ai țării noastre cu cei ai FMI, BIRD și ai Uniunii Europene.

Pentru a preveni deteriorarea echilibrului bugetar aprobat în timpul execuției, în Legea privind finanțele publice se stipulează (la art. 15): în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative, a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, inițiatorii au obligația să prevadă și mijloacele necesare acoperirii minusului de venituri sau creșterii cheltuielilor.

A doua remarcă se referă la nivelul la care sunt aprobați indicatorii bugetari de către Parlament. Potrivit LFP (art. 36) bugetele se aprobă de Parlament pe ansamblu, pe părți, capitole, subcapitole, titluri, articole, precum și pe alineate, după caz, și pe ordonatorii principali de credite, pentru anul bugetar, precum și creditele de angajament pentru acțiuni multianuale.

Drept urmare, modificarea indicatorilor bugetari aprobați se poate face, cu rare excepții, tot de către forul legislativ, printr-o lege de rectificare a bugetului. Această măsură urmărește întărirea controlului parlamentar asupra modului de întocmire și de executare a bugetului.

În cazul în care legile bugetare anuale nu au fost adoptate de către Parlament în termenul prevăzut de Legea privind finanțele publice (15 decembrie), Guvernul va solicita Parlamentului aplicarea procedurii de urgență.

Pentru situația limită în care bugetele nu au fost adoptate cu cel puțin trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar (adică până la 28 decembrie), legea prevede posibilitatea folosirii soluției clasice aplicabile în astfel de situații: finanțarea cheltuielilor bugetare să se facă în limita lunară a 1/12 din prevederile bugetelor pe anul precedent. Este limpede că o asemenea soluție, aplicabilă în condițiile în care prețurile bunurilor și serviciilor de care au nevoie instituțiile bugetare cresc de la o lună la alta ca la noi, poate crea disfuncționalități. Pentru a evita astfel de situații, în cazuri temeinic justificate de către ordonatorii principali de credite, se prevăd excepții de la această regulă.

Pentru a asigura funcționarea instituțiilor publice și realizarea acțiunilor noi, aprobate în anul curent, dar care încep cu data de 1 ianuarie a anului bugetar următor, legea prevede finanțarea acestora până la aprobarea legii bugetare, în limita a 1/12 din prevederile acestora cuprinse în proiectul de buget.

Una din țintele prevăzute de strategia dezvoltării economice pe termen mediu o constituie creșterea ponderii cheltuielilor de capital în totalul cheltuielilor bugetului general consolidat și eficientizarea acestora. În acest scop, LFP conține prevederi extrem de importante referitoare la rolul Guvernului, al Ministerului Finanțelor Publice și al ordonatorilor principali de credite în ceea ce privește investițiile publice. Cu titlu exemplificativ, arătăm că Ministerul Finanțelor Publice elaborează, din însărcinarea Guvernului, strategia în domeniul investițiilor publice; stabilește criteriile de evaluare și selecție a obiectivelor de investiții publice; analizează programul de investiții elaborat de ordonatorii principali de credite din punctul de vedere al încadrării în limitele de cheltuieli stabilite, al respectării criteriilor de selecție și prioritizare a eșalonării creditelor bugetare în funcție de

durata de execuție a obiectivelor; coordonează monitorizarea întregului program de investiții etc.

După cum se știe, erorile săvârșite în materie de investiții (stabilirea, amplasarea și dimensionarea obiectivelor; fixarea soluțiilor tehnice de construcție și cele tehnologice de exploatare; evaluarea cheltuielilor pe care le antrenează lucrările de construcții-montaj, dotarea obiectivelor cu cele necesare bunei funcționări la punerea acestora în funcțiune; protejarea mediului ambiant ș.a.) nu mai pot fi îndreptate după realizare decât în mod excepțional și aceasta cu prețul unor cheltuieli suplimentare.

De aceea, legea precizează (la art. 43) că obiectivele de investiții și celelalte cheltuieli asimilate investițiilor se cuprind în programele de investiții anuale, anexe la buget, numai dacă în prealabil documentațiile tehnico-economice, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor asimilate investițiilor, au fost elaborate și aprobate potrivit dispozițiilor legale.

Pe parcursul execuției bugetare, ordonatorii principali de credite sunt obligați să urmărească derularea procesului investițional și să întocmească rapoarte trimestriale de monitorizare în atenția Ministerului Finanțelor Publice.

Prevederile privind execuția bugetară urmăresc realizarea integrală și la termen a veniturilor înscrise în bugete, efectuarea cheltuielilor în limitele creditelor aprobate, cheltuirea banilor publici cu economicitate, eficiență sau eficacitate, după caz. Cu alte cuvinte, preocuparea pentru raționalizarea opțiunilor bugetare aflată în atenția participanților la elaborarea și aprobarea bugetelor este condiționată acum nu numai de asigurarea resurselor necesare finanțării cheltuielilor în conformitate cu prevederile legilor, dar și de eficientizarea acestora. În acest sens, LFP conține prevederi riguroase în ceea ce privește competențele în materie de virări între subdiviziunile clasificăției bugetare, repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor bugetare, deschiderea de credite bugetare etc.

Pentru alinierea la practica comunitară vizând întărirea disciplinei financiare în gospodărirea banului public, LFP prevede parcurgerea de către cheltuielile bugetare a patru etape distincte, constituind tot atâtea momente ale controlului preventiv: angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata. În scopul prevenirii abaterilor de la prevederile legii, sunt prevăzute sancțiuni aspre împotriva celor vinovați. Astfel, faptele considerate infracțiuni (angajarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor peste limita aprobată) se pedepsesc cu închisoare sau cu amendă, iar faptele considerate contravenții se sancționează cu amenzi.

2.4. Elaborarea programelor care stau la baza bugetului

Așa cum s-a arătat mai sus, trecerea la finanțarea bugetară pe bază de programe presupune elaborarea de către fiecare ordonator principal de credite a unor documente programatice, în strictă concordanță cu prevederile Strategiei de dezvoltare economică a României pe termen mediu, cu politicile sectoriale prevăzute în Programul de guvernare și detaliate în Programul economic de

preaderare și cu prioritățile stabilite în realizarea obiectivelor finanțate din resurse bugetare și din alte resurse atrase.

Fiecare program trebuie să precizeze:

- scopul final al activității pe care o desfășoară un minister sau o altă entitate publică centrală sau locală;
- obiectivele urmărite, adică rezultatele scontate a se obține în urma derulării programului și care trebuie să marcheze un anumit progres în atingerea scopului urmărit; precizarea programelor prin care urmează să se atingă acel obiectiv;
- definirea programului, cu precizarea priorităților și indicarea orizontului de timp la care se referă; estimarea posibilităților de creștere a eficienței/eficacității în urma aplicării programului; efortul financiar reclamat de realizarea programului;
- indicatorii de rezultate, calitativi și cantitativi;
- finanțarea programului – totală și pe surse de proveniență: buget de stat, bugete ale unor fonduri speciale, venituri extrabugetare, credite externe, transferuri primite din străinătate cu titlu nerambursabil (donații, granturi etc.).

Programele elaborate de ordonatorii de credite se aprobă prin hotărâri ale Guvernului și se publică în Monitorul Oficial.

Pentru ilustrare, ne vom referi la câteva asemenea programe aprobate în anul 2001 sau 2002, după caz.

Astfel, Guvernul a aprobat 35 de programe de sănătate finanțate în anul 2001 din bugetul Ministerului Sănătății și Familiei și din bugetul Fondului de Asigurări Sociale de Sănătate²².

Din bugetul Ministerului Sănătății și Familiei se finanțează programele de sănătate vizând activitățile care se desfășoară în scopul prevenirii îmbolnăvirilor, pentru promovarea și asigurarea sănătății întregii populații, precum și pentru alte activități specifice, iar din bugetul Fondului Asigurărilor Sociale de Sănătate se finanțează programele destinate asigurării unor medicamente și materiale sanitare specifice unor boli cu consecințe grave asupra stării de sănătate a populației.

A. *Scop*: Supravegherea și controlul bolilor transmisibile în vederea limitării izbucnirilor epidemice.

Obiective: Prevenirea bolilor transmisibile prin depistarea precoce activă și pasivă a cazurilor; raportarea și investigarea acestora; supravegherea factorilor

²² Hotărârea Guvernului nr. 561 din 14 iunie 2001 pentru aprobarea programelor de sănătate finanțate în anul 2001 din bugetul Ministerului Sănătății și Familiei și din bugetul Fondului de Asigurări Sociale de Sănătate, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 334 din 22 iunie 2001.

de risc din mediul înconjurător și din mediul de muncă; promovarea unui comportament sănătos; asigurarea medicamentelor, materialelor sanitare specifice și produselor biologice necesare.

Indicatori de rezultate: incidența bolilor transmisibile a fost estimată la 0,4%.

Pentru atingerea obiectivelor menționate au fost elaborate 7 programe de sănătate.

Programul A1 se referă la Supravegherea și controlul bolilor infecțioase (PN1) și urmărește îmbunătățirea calității sistemelor de supraveghere a principalelor boli transmisibile, în vederea identificării precoce a pericolului apariției unor eventuale epidemii și instituirea măsurilor adecvate de control.

Indicatorii de eficiență prevăzuți sunt: costul mediu/intervenție în focare de boli infecțioase estimat la 20 mln. lei și costul mediu/test de diagnostic de laborator pentru boli infecțioase (altele decât cele din focare), estimat la 150 mii lei.

Indicatorii fizici: număr de focare ale bolilor infecțioase – 300 și număr de teste de diagnostic de laborator pentru boli infecțioase (altele decât cele din focare) – 400 000.

Finanțarea se asigură de la bugetul de stat și se cifrează la 75 mld. lei.

Programul A2 se referă la Imunizări (PN2) și urmărește prevenirea prin vaccinare a următoarelor boli cu implicații majore pentru sănătatea publică: tuberculoza, hepatita B, poliomielite, difteria, tetanosul, tusea convulsivă și rujeola, asigurându-se vaccinarea categoriilor eligibile ale populației.

Indicatorii fizici: număr de doze de vaccin distribuite – 8 mln. lei.

Finanțarea se asigură de la bugetul de stat și se ridică la 192,2 mld. lei.

Programul A3 se referă la Supravegherea și controlul tuberculozei (PN3) și urmărește prevenirea transmiterii tuberculozei prin supravegherea epidemiologică a cazurilor existente; depistarea cazurilor noi; administrarea tratamentului profilactic la contactanții acestora; asigurarea medicamentelor necesare terapiei.

Indicatorii de eficiență prevăzuți sunt: costul mediu/program screening (examene RFM) 200 mii lei; costul mediu proiect-pilot 6 mld. lei; costul mediu/campanie de informare, educare, comunicare – 60 mln. lei; costul mediu/bolnav tratat de tuberculoză 4,2 mln. lei.

Indicatori fizici: număr de programe screening (examene RFM) 70 000; număr de proiecte-pilot 10; număr de campanii de informare, educare, comunicare 52; număr bolnavi tratați de tuberculoză 54 698.

Finanțarea se ridică la 335,5 mld. lei, din care 102 mld. lei de la bugetul de stat și 233,5 mld. lei de la bugetul Fondului Asigurărilor Sociale de Stat.

Programul A4 este consacrat Supravegherii și controlului infecției HIV/SIDA (PN4) și necesită un efort financiar de 552,9 mld. lei, suportat din cele două bugete.

Celelalte trei programe referitoare la bolile transmisibile vizează *Prevenirea și controlul bolilor cu transmitere sexuală (PN5 – efort financiar 97,1 mld. lei); Prevenirea și controlul infecțiilor nosocomiale (PN6 – efort financiar 20 mld. lei) și Transfuziologie și hematologie transfuzională (PN7- efort financiar 320 mld. lei).*

B. O altă grupă de programe (B) are drept scop Prevenirea, combaterea și controlul bolilor netransmisibile, care determină reducerea speranței medii de viață și vizează următoarele *obiective*: reducerea mortalității și a prevalenței în rândul populației a bolilor netransmisibile; profilaxia primară, secundară și terțiară în diabet și bolile de nutriție; reducerea complicațiilor bolilor cronice; terapii alternative; protejarea populației împotriva riscurilor legate de mediul înconjurător; supravegherea factorilor de risc din mediul profesional; scăderea prevalenței afecțiunilor orodentare; evidența cazurilor în Registrul național; asigurarea medicamentelor și materialelor sanitare specifice unor boli cu consecințe grave asupra stării de sănătate a populației.

Indicatori de rezultate: creșterea procentului de pacienți testați pentru depistarea precoce a afecțiunilor oncologice 100%.

Pentru realizarea obiectivelor mai sus arătate au fost întocmite 16 programe.

Iată câteva dintre acestea.

Programul B1 cuprinde Acțiuni pentru sănătate în relația cu mediul (PN9) și reclamă un efort financiar de 30 mld. lei.

Programul B2 se ocupă de Supravegherea stării de sănătate în colectivități de copii și adolescenți (PN10) și necesită un efort financiar de 162 mld. lei;

Programul B3 vizează Supravegherea factorilor de risc din mediul de muncă și de risc profesional (PN11) și antrenează un efort financiar de 112,8 mld. lei;

Programul B4 este consacrat Sănătății mintale și profilaxiei în patologia psihiatrică și psihosocială (PN13) și implică un efort financiar de 151,2 mld. lei.

Programul B6 urmărește Prevenirea și combaterea bolilor cardiovasculare (PN15) și solicită un efort financiar de 284 mld. lei.

Programul B7 se referă la Prevenția în patologia nefrologică și dializa renală (PN16) și presupune un efort financiar de 610 mld. lei.

Programul B8 abordează Prevenția și controlul în patologia oncologică (PN17) și antrenează un efort financiar de 820,2 mld. lei.

Programul B10 tratează Prevenția și controlul în diabetologie și alte boli de nutriție la adulți și copii (PN19) și cere un efort financiar de 655 mld. lei.

C. Cea de-a treia grupă de programe (C) are drept scop Dezvoltarea de politici și strategii în sectorul sanitar și vizează următoarele obiective: îmbunătățirea stării de sănătate a femeii și copilului, planificarea familială, standardizarea serviciilor medicale, evaluarea stării de sănătate a populației, îmbunătățirea activității de asistență medicală etc.

Pentru realizarea acestor obiective au fost întocmite 12 programe.

Indicatori de rezultate: de pe urma aplicării acestor programe se scontează reducerea mortalității materne prin avort cu 0,18 la mie.

Cu titlu exemplificativ, cităm câteva dintre programele acestei grupe.

Programele C1 se referă la Prevenirea și controlul dependenței de droguri și patologia indusă la adulți și copii (PN8) și necesită un efort financiar de 116 mld. lei;

Programul C7 urmărește Perfecționarea continuă și strategia resurselor umane (PN27) și reclamă un efort financiar de 210 mld. lei.

Programul C12 vizează Profilaxia anemiei feriprive și a distrofiei la sugari și solicită un efort financiar de 100 mld. lei.

D. La cele trei grupe de programe menționate până aici se adaugă încă una (D), căreia îi corespunde *programul D1*, care se ocupă de *administrația centrală și alte instituții* și pentru care s-a prevăzut 5 499 mld. lei pentru cheltuieli materiale ale administrației.

Din analiza datelor privind efortul financiar reclamat de realizarea celor 35 de programe, rezultă următoarele:

Efortul financiar total s-a cifrat la 5 444,3 mld. lei, din care:

- 3 256,4 mld. lei (59,6% din total) au revenit celor 16 programe din grupa B, orientate spre prevenirea, combaterea și controlul bolilor netransmisibile care determină reducerea speranței medii de viață;
- 1 592,7 mld. lei (29,3%) au fost afectate celor 7 programe din grupa A, care se ocupă cu supravegherea și controlul bolilor transmisibile în vederea limitării izbucnirilor epidemice și
- 595,2 mld. lei (10,9%) au fost destinate celor 12 programe din grupa C, care se ocupă de dezvoltarea de politici și strategii în sectorul sanitar.

Primele 10 locuri în ierarhia efortului financiar pe care îl reclamă sunt ocupate de programele menționate în tabelul 2.2.

Tabelul 2.2**Programele de sănătate aprobate în anul 2001 care solicită cele mai mari fonduri**

Nr. crt.	Nr. program	Denumirea programului	Efortul financiar solicitat	
			mld. lei	% în efortul total al celor 35 programe
1.	B.8	Prevenția și controlul în patologia oncologică	820,2	15,1
2.	B.10	Prevenția și controlul în diabetologie și alte boli de nutriție la adulți și copii	655,0	12,0
3.	B.7	Prevenția în patologia nefrologică și dializa renală	610,0	11,2
4.	A.4	Supravegherea și controlul infecției HIV/SIDA	552,9	10,2
5.	A.3	Supravegherea și controlul tuberculozei	335,5	6,2
6.	A.7	Transfuziologie și hematologie transfuzională	320,0	5,9
7.	B.6	Prevenirea și combaterea bolilor cardiovasculare	284,0	5,2
8.	C.7	Perfecționarea continuă și strategia resurselor umane	210,0	3,9
9.	A.2	Imunizări	192,2	3,5
10.	B.2	Supravegherea stării de sănătate în colectivități de copii și adulți	162,0	3,0
		Efort cerut de cele 10 programe	4 141,8	76,2
		Efort cerut de celelalte 25 de programe	1 302,5	23,8
		Efort financiar total necesar pentru realizarea celor 35 de programe	5 444,3	100,0

Sursa: Calculat pe baza datelor cuprinse în anexa 1 la Hotărârea Guvernului nr. 561 din 14 iunie 2001.

La cele 5 444,3 mld. lei, se adaugă 5 498,9 mld., sumă de bani necesară pentru finanțarea cheltuielilor materiale ale administrației și care provine de la bugetul de stat (în proporție de 38,8%) și de la bugetul Fondului Asigurărilor Sociale de Stat (61,2%).

Pe anul 2002, pentru programele de sănătate finanțate din bugetul Ministerului Sănătății și Familiei și din bugetul Fondului de Asigurări Sociale de Sănătate a fost aprobată de Guvern²³ suma de 8 564,5 mld. lei, care se repartizează astfel:

- Programul comunitar de sănătate publică	1813,0 mld. lei
- Programul de prevenire și control al bolilor netransmisibile	3798,0 mld. lei
- Programul de sănătate a copilului și familiei	522,7 mld. lei
- Programul de reformă, politici de sănătate și administrație sanitară	2400,8 mld. lei

Revenind la cifrele programelor pe 2001, observăm că fiecare din cele 10 programe cuprinse în tabelul 2.2 reclamă un efort financiar mediu de 414 mld. lei, în timp ce celorlalte 25 de programe le revin în medie câte 52 mld. lei, adică de opt ori mai puțin.

²³ Hotărârea Guvernului nr. 41 din 17 ianuarie 2002 privind derularea programelor finanțate din bugetul Ministerului Sănătății și Familiei și din bugetul Fondului de Asigurări Sociale de Sănătate în anul 2002, publicată în Monitorul Oficial nr. 66 din 30 ianuarie 2002.

În alocarea fondurilor au avut prioritate programele pentru prevenirea și combaterea bolilor care prezintă un mare grad de risc pentru sănătatea populației: bolile cardiovasculare, tumorile, tuberculoza, SIDA etc. Este semnificativ faptul că bolile circulației au o rată ridicată a mortalității, cu tendință accentuată de creștere: de la 627 de cazuri la 100 000 de locuitori în 1990 la 737 în 1999. Tumorile au o rată a mortalității de asemenea în creștere, de la 142,1/100 000 în 1990 la 177 în 1999. În evoluție ascendentă îngrijorătoare se prezintă SIDA: de la 5 cazuri noi la 100 000 de locuitori în 1990 (4,7/100 000 la copii) la 27,1 cazuri în 1999 (23,5 la copii); tuberculoza: de la 64,6 cazuri noi la 100 000 de locuitori în 1990 la 104,1 în 1999; sifilisul: de la 6618 cazuri noi de îmbolnăvire la 100 000 de locuitori în 1994 la 8 286 în 1999. La alte boli, deși în descreștere, numărul cazurilor noi înregistrate continuă să fie ridicat, în comparație cu cel din alte țări din regiune sau de pe continent. Așa este cazul bolilor diareice acute, al hepatitei virale, rubeolei, dizenteriei, scarlatinei, trichinelozei, salmonelozei etc.

Pe lângă mărimea absolută a efortului financiar reclamat de derularea programelor de sănătate, un interes major prezintă discrepanța mare dintre costul mediu al acțiunilor cu caracter profilactic și cel al acțiunilor curative. Bunăoară, costul mediu al unei intervenții în focare de boli infecțioase este de 20 milioane lei, față de numai 150 mii, cât reprezintă costul mediu al unui test de diagnostic de laborator pentru boli infecțioase, adică de 133 de ori mai mare; costul mediu al tratamentului unui bolnav de tuberculoză este de 4,2 mln. lei, față de numai 200 mii lei, cât reprezintă costul mediu al unui program screening (examen RFM), adică de 21 de ori mai mare; costul mediu al tratamentului unui bolnav care suferă de sifilis sau de gonoree este de 2,3 mln. lei, față de 50 mii costul unui test de depistare a respectivelor boli cu transmitere sexuală, adică de 46 de ori mai mult. La fel de distorsionat este costul dializei unui bolnav renal față de cel al investigației unei persoane suspecte de boli renale (155,2 mln. lei, față de 3 mln. lei). Mare diferență există între costul mediu al tratamentului unui bolnav de diabet față de cel al unui test screening pentru diabet (2,3 mln. lei, față de 50 mii). Costul mediu al tratamentului unui bolnav care a suferit un accident cardiovascular se ridică la 79 mln. lei, în timp ce costul mediu al unui test screening pentru profilaxia accidentelor vasculare este de 3,5 mln. lei.

Datele de mai sus demonstrează că factorii care au sarcina să elaboreze și să promoveze politicile de ocrotire a sănătății populației au datoria să acorde o atenție deosebită acțiunilor de depistare precoce și de prevenire a bolilor, știind că în felul acesta rata morbidității, ca și cea a mortalității, va fi în descreștere, ceea ce va avea ca efect creșterea eficacității programelor de sănătate în derulare.

Un alt set de programe, aprobat de Guvern²⁴ în anul 2001, se experimentează și finanțează din bugetul Ministerului Dezvoltării și Prognozei. Este vorba de 14 programe, din care prezentăm câteva cu titlu exemplificativ.

²⁴ Hotărârea Guvernului nr. 1116 din 9 noiembrie 2001 privind aprobarea structurii indicatorilor și fondurilor aferente programelor care se experimentează și se finanțează din bugetul Ministerului Dezvoltării și Prognozei în anul 2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 762 din 29 noiembrie 2001.

Astfel, programul *Restructurarea industrială și dezvoltarea resurselor umane* are drept *scop*: reducerea deficitului de dezvoltare regională și încurajarea reechilibrării economice prin soluții alternative în cele 8 regiuni de dezvoltare regională și vizează următoarele *obiective*: completarea resurselor financiare și a capitalului de lucru al întreprinzătorilor privați; ameliorarea șomajului în rândul tinerilor, precum și a șomajului de lungă durată; îmbunătățirea calității și diversificarea serviciilor prestate; valorificarea resurselor materiale și umane locale; creșterea competitivității produselor autohtone.

Indicatori de rezultate: investițiile private directe în societățile comerciale sprijinite financiar au fost evaluate la 525 mld. lei (66% din fondurile alocate), iar reducerea decalajului economic dintre regiuni la 0,5%.

Indicatori fizici: număr de locuri de muncă create 10 000; număr de beneficiari 706 și număr de agenți economici care beneficiază indirect 1 000.

Indicatori de eficiență: costul mediu suportat de la buget pentru crearea unui loc de muncă este 80 mln. lei, iar numărul mediu de locuri de muncă create de beneficiar este de 15.

Finanțarea programului: 98 mld. lei sumă realizată în anul 2000 și 970 mld. prevăzută în programul pe 2001. Sursele de finanțare: de la bugetul de stat 582 mld. lei (60% din total) și din sursele proprii ale beneficiarilor restul de 388 mld. lei (40%).

Programul finanțează trei tipuri de proiecte, și anume: inițiative locale de dezvoltare; turism și dezvoltare resurse umane. Potențialii beneficiari ai programului sunt: administrația publică locală; organizații neguvernamentale; agenți economici cu capital privat, precum și școli și universități.

Programul *Sprijinirea investițiilor* are drept *scop* reducerea deficitului de dezvoltare a zonelor defavorizate prin sprijinirea începerii, dezvoltării sau finalizării unor investiții productive mari și urmărește următoarele *obiective*: atragerea unor mari investitori, societăți comerciale cu capital privat integral românesc, prin sprijinirea începerii, dezvoltării sau finalizării unor investiții mari în 6 zone defavorizate-pilot; dezvoltarea activităților economice în cadrul zonelor defavorizate; crearea de bunuri și de servicii de calitate superioară care să le înlocuiască pe cele din import; crearea de bunuri și de servicii de calitate superioară pentru export, precum și promovarea mărcilor românești; dezvoltarea și înnoirea tehnologiilor și a proceselor de fabricație în zonele defavorizate; crearea de noi locuri de muncă; îmbunătățirea indicatorilor de performanță economică a acestor zone.

Indicatori de rezultate: investiții private directe în societățile comerciale sprijinite financiar 67,5 mld. lei (67,5% din fondurile alocate); reducerea decalajului economic dintre regiuni cu 0,5%.

Indicatori fizici: număr de locuri de muncă create 1 650; număr de beneficiari 20 și număr de agenți economici care beneficiază indirect 100.

Indicatori de eficiență: costul mediu alocat de la buget pentru crearea unui loc de muncă 102 mln. lei; numărul mediu de locuri de muncă create de beneficiar 82.

Finanțarea programului, evaluat la 167,5 mld. lei, din care 100 mln. (60%) de la bugetul de stat, iar restul de 67,5 mld. (40%) din sursele proprii ale beneficiarilor.

În mod asemănător arată și celelalte 12 programe, dintre care: două vizează dezvoltarea unor regiuni (Nord Est și Vest), iar cinci dezvoltarea unor județe (Hunedoara, Alba, Tulcea, Giurgiu și Caraș-Severin), în care mineritul și siderurgia ocupă un loc important; unul este consacrat turismului interregional, unul tehnologiei secolului XXI, unul centrelor multifuncționale, iar unul parcurilor industriale; în sfârșit, un program, denumit "avantaje", urmărește crearea unei imagini pozitive a României, prin fructificarea unor puncte forte recunoscute la nivel internațional, care să determine dezvoltarea unor domenii de activitate atractive pentru investițiile străine.

Programele la care ne referim ținesc dezvoltarea industriei prelucrătoare, cu unele excepții (prelucrarea cafelei, fabricarea băuturilor, industria tutunului, fabricarea explozivilor, armamentului și muniției etc.); a hotelurilor și restaurantelor, a poștei și telecomunicațiilor ș.a.

Programele se întind de regulă pe 3-4 sau 5 ani și prezintă mărimea efortului financiar aprobat pe anul de referință (pentru care s-a întocmit bugetul), estimări pe anii următori, precum și suma totală de finanțat pe întreaga perioadă, din resurse bugetare și alte resurse atrase.

În 2001 și 2002, Guvernul a aprobat un număr de programe care se experimentează și se finanțează din bugetul Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței²⁵. Acestea se referă la transportul pe calea ferată, cu metroul și pe Dunăre. Între acestea, un loc aparte ocupă programul *Modernizarea activității transportului feroviar public de călători*. Acest program, de mare anvergură, are drept scop elaborarea strategiei și a reglementărilor specifice de dezvoltare a activităților de transport pe calea ferată și urmărește mai multe obiective, și anume: efectuarea transportului feroviar public de călători de lung parcurs, de bagaje și mesagerii; organizarea și asigurarea exploatării vagoanelor de dormit, a cușetelor, a barului și a restaurantului în trafic intern și internațional; alte activități conexe sau adiacente transportului feroviar public de călători (producție industrială, consultanță, prestări de servicii și altele similare).

²⁵ Hotărârea Guvernului nr. 708 din 19 iulie 2001 privind aprobarea structurii indicatorilor și fondurilor aferente programelor care se experimentează și se finanțează din bugetul Ministerului Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței în anul 2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 447 din 8 august 2001. Hotărârea Guvernului nr. 79 din 24 ianuarie 2002 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 708/2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 122 din 15 februarie 2002.

Indicatori de rezultate: asigurarea siguranței circulației și a confortului călătorilor în proporție de 100%.

Indicatori fizici: parcursul călătorilor 10933,79 mln. călători/km.

Indicatori de eficiență: cost mediu 850 lei/călători/km și tarif mediu 462 lei/călători/km.

Finanțarea programului se cifrează la 4709,2 mld. lei, din care partea covârșitoare (99%) se asigură de la bugetul de stat, iar restul din credite externe.

Indicatorii de eficiență de mai sus atrag atenția asupra unei probleme de maximă importanță economică: tariful practicat la transportul feroviar de călători acoperă numai 54,4% din costurile acestei prestări de servicii, restul fiind suportat pe seama resurselor bugetare, adică a contribuabililor. La această stare de lucruri a contribuit într-o mare măsură faptul că numărul pasagerilor/km s-a redus de la un an la altul ca urmare a restrângerii activității economice și a diminuării veniturilor reale ale populației. În anul 1999 numărul pasagerilor/km era cu 32,8% mai redus decât în 1994 și cu 59,7% decât în 1990. Majorarea tarifului, astfel încât acesta să acopere, dacă nu totalitatea costurilor, cel puțin majoritatea acestora, ar produce efecte adverse: în loc să sporească volumul veniturilor căilor ferate, l-ar diminua și mai mult ca urmare a scăderii numărului călătorilor plători, a căror putere de cumpărare este în continuu declin. Vagoanele de călători au un avansat grad de uzură fizică și morală, iar menținerea acestora în stare de funcționare necesită importante fonduri de investiții pentru înlocuire, modernizare și reparații capitale, de care însă statul nu dispune. În aceste condiții, este semnificativ faptul că efortul financiar necesar realizării programului sus-menționat (de 4709,2 mld. lei) este dirijat în proporție de 91% pentru acoperirea cheltuielilor curente, 7,2% pentru cheltuielile de capital și 1,8% pentru rambursări de credite, plăți de dobânzi și comisioane. Starea precară a parcului de material rulant ar face imperios necesară modificarea acestei structuri, în favoarea cheltuielilor de capital. Se înțelege de la sine că nu pot (și nu trebuie) omise măsurile îndreptate spre prevenirea utilizatorilor care călătoresc în mod fraudulos.

Guvernul a aprobat, de asemenea, două programe care se experimentează și se finanțează din bugetul Ministerului Apelor și Protecției Mediului în anul 2001²⁶. Unul dintre aceste *programe* este intitulat *Gospodărirea durabilă și dezvoltarea resurselor de apă; satisfacerea cerințelor de apă necesare activităților socioeconomice, protecția împotriva inundațiilor; asigurarea prognozelor meteorologice și hidrologice*. Acest program are ca scop aplicarea strategiei de dezvoltare a politicii Guvernului în domeniul gospodăririi apelor și protecției mediului și urmărește mai multe *obiective*: amenajarea complexă a bazinelor

²⁶ Hotărârea Guvernului nr. 741 din 26 iulie 2001 privind aprobarea structurii, indicatorilor și a fondurilor aferente programelor care se experimentează și se finanțează din bugetul Ministerului Apelor și Protecției Mediului în anul 2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 461 din 13 august 2001.

hidrografice pentru reabilitarea surselor de apă existente și realizarea de noi surse pentru satisfacerea cerințelor de apă pentru populația din zonele deficitare, precum și extinderea sistemului centralizat de alimentare cu apă potabilă a localităților din Delta Dunării; apărarea împotriva inundațiilor, înlăturarea și reducerea efectelor calamităților naturale provocate de viituri și evitarea pierderilor de vieți omenești; reabilitarea unor infrastructuri ale comunităților locale: amenajări, consolidări și refaceri de drumuri comunale și județene, amenajări de albie, consolidări de maluri, refaceri de poduri și podețe, stabilizări ale versanților împotriva alunecărilor de teren; consolidări și modernizări de stații meteorologice.

Indicatori de rezultate: pagubele evitate prin lucrări de gospodărire a apelor se estimează la 5 500 mld. lei.

Indicatori fizici: programul prevede amenajarea de cursuri de ape sub formă de regularizări pe 52,9 km, consolidări și apărări de mal pe 28,7 km și îndiguiri pe 87,9 km.

Indicatori de eficiență: costul apei brute antecalculat este de 7 300 mii lei/100 000 m³; pagubele evitate prin avertizarea asupra fenomenelor hidrometeorologice periculoase sunt estimate la 2,5 mld. lei.

Finanțarea programului: efortul financiar total se cifrează la 2 088,2 mld. lei, care se acoperă astfel: de la bugetul de stat 1 041,6 mld. (49, 9% din total) și din credite externe 1 046,6 mld. (50,1%).

Cel de-al doilea program este intitulat *Promovarea și realizarea obiectivelor din strategia națională și din Planul național de acțiuni pentru conservarea diversității biologice și utilizarea durabilă a componentelor acesteia; reconstrucția ecologică a zonelor deteriorate*. Acest program are drept scop aplicarea strategiei de dezvoltare și a politicii Guvernului în domeniul gospodăririi apelor și protecției mediului și urmărește câteva obiective, printre care se numără: amenajări pentru redresarea ecologică a zonelor afectate din Delta Dunării; apărarea litoralului românesc al Mării Negre în sectorul Nord-Midia împotriva fenomenelor erozionale deosebit de active; protecția și menținerea calităților terapeutice ale lacului Techirghiol prin reducerea infiltrațiilor de apă dulce, precum și reducerea nivelului lacului la cote care să nu afecteze calea ferată Constanța-Mangalia; dotări independente.

Indicatori de rezultate: realizarea programului în proporție de 20%;

Indicatori fizici: amenajări de canale pe o lungime de 158,1 km și consolidări de maluri pe 4,5 km.

Indicatori de eficiență: conservarea și refacerea capitalului natural în proporție de 1,5%.

Finanțarea programului: efortul financiar a fost evaluat la 69,2 mld.lei, care va fi suportat integral de la bugetul de stat.

Efortul financiar total al celor două programe se materializează în cheltuieli de capital.

2.5. Aprecieri critice privind metodele de evaluare a programelor

Modul de întocmire a programelor și indicatorii de performanță utilizați diferă de la o țară la alta. În Uniunea Europeană fiecare stat membru folosește propriile sale reglementări în materie.

Cu titlu ilustrativ, în caseta 2.1, prezentăm indicatorii de performanță folosiți în sectorul de sănătate din Marea Britanie.

Caseta 2.1. Indicatori de performanță folosiți în sectorul sănătății din Marea Britanie	
Ariile și categoriile acoperite	Indicatorii
1. Îmbunătățirea sănătății Starea generală de sănătate a populației, care reflectă factorii sociali și de mediu și comportamentul individual, precum și îngrijirile asigurate de NHS și alte agenții	i. Decese din orice cauze (oameni cu vârsta între 15 și 64 de ani) ii. Decese din orice cauze (oameni cu vârsta între 65 și 74 de ani) iii. Înregistrări de cazuri de cancer
2. Acces egal Acces la chirurgie electivă Acces la servicii de planificare familială Acces la dentist Acces la promovarea sănătății Acces la serviciile comunitare	i. Ratele de intervenții chirurgicale ii. Rata de concepție la fetele între 13 și 15 ani iii. Oameni înregistrați la un dentist al NHS iv. Detectarea timpurie a cancerului v. Contacte cu asistenți medicali districtuali
3. Furnizarea eficace a unor îngrijiri medicale adecvate Promovarea sănătății/prevenirea bolilor Adecvarea intervenției chirurgicale Administrarea îngrijirilor medicale primare Conformarea cu standardele	i. Promovarea sănătății și prevenirea bolilor ii. Detectarea timpurie a cancerului iii. Chirurgia utilizată neadecvat iv. Ratele de intervenții chirurgicale v. Administrarea cazurilor de boli acute vi. Administrarea cazurilor de boli cronice vii. Sănătatea mentală în îngrijirile primare viii. Prescripții eficace în raport cu costurile ix. Externări din spitale
4. Eficiența Maximizarea utilizării resurselor	i. Rata cazurilor pe zi ii. Durata șederii în spital iii. Costurile unitare iv. Prescripțiile generice
5. Experiența cu pacienții/profesională a NHS Accesibilitatea Coordonarea și comunicarea	i. Pacienți care așteaptă mai mult de 2 ore la internări de urgență ii. Pacienți cu operații anulate, din motive nemedicale, în ziua internării sau a doua zi după aceea iii. Externări întârziate ale unor persoane de peste 75 de ani iv. Primele programări ambulatorii la care pacienții nu s-au prezentat

Ariile și categoriile acoperite	Indicatorii
Timpul de așteptare	v. Pacienți ambulatorii văzuți în termen de 13 săptămâni de la cererea scrisă vi. Pacienți internați în termen de 3 luni de la decizia internării
6. Rezultatele din punct de vedere al stării de sănătate ale îngrijirilor NHS	
Succesul în reducerea nivelului de risc	i. Rata concepției la fetele între 13 și 15 ani
Succesul în reducerea nivelului îmbolnăvirilor, handicapurilor și complicații tratamentelor	ii. Cari, extracții și plombări la copii de 5 ani iii. Boli ce pot fi evitate iv. Evenimente adverse/complicații ale tratamentelor
Succesul în optimizarea funcției și îmbunătățirea calității vieții pacienților și a celei profesionale	v. Internări de urgență ale unor persoane de peste 75 de ani vi. Rata de reinternare a unor urgențe psihiatrice
Succesul în reducerea deceselor premature	vii. Mortalitatea infantilă viii. Rata de supraviețuire în cazurile de cancer cervical și la sân ix. Decesele evitabile x. Decese premature în spital
7. Exemple de cazuri de cancer la sân	
Succesul NHS în reducerea nivelului îmbolnăvirilor, handicapurilor și complicații tratamentelor	i. Înregistrările de cancer ii. Înregistrările de cancer plus cazurile de cancer intervenite între timp, după faza la prima diagnosticare iii. Incidența complicațiilor evitabile (recurența, complicațiile de terapie etc.)
Succesul NHS în redarea în funcțiune și îmbunătățirea calității vieții pacienților	iv. Măsurat utilizând un chestionar de autoevaluare sau altă metodă adecvată
Succesul NHS în reducerea deceselor premature	v. Supraviețuirea pentru o perioadă de 5 ani vi. Supraviețuirea pentru 5 ani standardizată pe vârste și stadii de boală
(NHS - Sistemul Național de Sănătate)	
Sursa: Reprodus după Richard Allen și Daniel Tommasi, <i>Administrarea cheltuielilor publice</i> , p. 332-334.	

În țara noastră, potrivit Precizărilor metodologice ale Ministerului Finanțelor Publice, indicatorii de eficiență prevăzuți în programele elaborate de ordonatorii principali de credite se exprimă sub formă de cost mediu unitar, unități de timp etc. și trebuie să reflecte progresele privind performanțele obținute.

Programele exemplificate mai sus exprimă, în majoritatea cazurilor, indicatorii de eficiență sub forma costului unitar mediu. La programele de sănătate, bunăoară, se folosește, ca indicator de eficiență, costul mediu al unei intervenții în focare de boli infecțioase, al unui test de diagnostic de laborator, al unui program screening, al unui proiect-pilot, al unui cabinet medical școlar, al unei acțiuni de supraveghere a factorilor de risc din mediul de muncă și profesional, al unui tratament de diabet, de dezintoxicare etc.

La programele care vizează dezvoltarea, sunt considerați indicatori de eficiență numărul mediu al locurilor de muncă create și costul mediu al unui loc de

muncă creat, finanțat, după caz, de la buget sau din resursele beneficiarului proiectului. La programele privind transportul feroviar de călători eficiența se măsoară cu ajutorul costului mediu al transportului unui călător pe distanța de un km și al tarifului aferent prestației respective. La programele având ca obiective gospodărirea durabilă și dezvoltarea resurselor de apă, în calitate de indicatori de eficiență se folosesc costul apei brute și pagubele evitate prin avertizarea la timp a instituțiilor publice, a agenților economici și a populației cu privire la iminența unor fenomene hidrometeorologice periculoase.

În treacăt observăm faptul că costul unei operațiuni, al unei acțiuni, al unui complex de măsuri prevăzute pentru realizarea unui anumit obiectiv ne dă o imagine despre efortul financiar mediu pe care îl necesită obținerea efectului util anvizat: sporirea rezervelor de apă cu 100 000 m³, obținerea unui venit net de 1 000 de unități monetare, reducerea morbidității într-o anumită proporție, creșterea cu un punct procentual a populației școlare dintr-o anumită grupă de vârstă etc., dar nu și despre dimensiunea (mărimea) efectului util scontat sau realizat. Numai prin compararea acestor doi indicatori putem stabili gradul de eficiență (eficacitate) al operațiunii, acțiunii sau complexului de măsuri programat sau realizat.

Prin raportarea indicatorului de efect la indicatorul de efort obținem indicatorul de eficiență (eficacitate) care ne interesează. Acest din urmă indicator ne ajută să facem judecăți de valoare cu privire la eficiența economică a programului sau la eficacitatea acestuia, privită sub raport social, ecologic, al securității sociale, al capacității de apărare etc.

Pentru a putea vorbi de eficiența economică a unui program, este necesar ca atât efortul, cât și efectul să fie cuantificabile în bani. De exemplu, în urma unui efort de investiții se creează o nouă capacitate de producție de bunuri materiale sau de prestări de servicii și care se valorifică pe piața internă sau la export. Suma obținută pe această cale face posibilă atât recuperarea investiției inițiale și a costurilor materiale de exploatare, cât și realizarea unei anumite valori adăugate sub forma retribuției cuvenite participanților la activitatea de producție și desfacere, a profitului brut al întreprinzătorului și a impozitului pe produs (taxă pe valoarea adăugată și acciză) cuvenit statului. În acest caz, eficiența se calculează cu ajutorul metodei cost-beneficiu.

Atunci când efortului financiar cerut de realizarea unui anumit program nu-i corespund efecte utile cuantificabile în bani, eficacitatea se calculează cu ajutorul metodei cost-avantaje sau al metodei multicriteriale. Este cazul programelor specifice educației, ocrotirii sănătății, securității civile etc.

Eficiența economică exprimă raportul dintre efectul scontat sau realizat și efortul pe care programul considerat îl reclamă sau l-a necesitat sub forma investiției și a cheltuielilor de exploatare pe întreaga perioadă de funcționare a obiectivului economic. Pentru ca un proiect să fie considerat eficient, este necesar ca efectul obținabil (sau obținut) să fie mai mare decât efortul prevăzut (sau realizat), iar raportul dintre acești indicatori să fie supraunitar. Pentru ca trecerea timpului de la efectuarea primelor cheltuieli până la încetarea activității obiectivului

în cauză să nu influențeze rezultatele, se procedează la actualizarea cheltuielilor și a veniturilor, adică la aducerea acestora la condițiile anului zero.

Dintre mai multe soluții alternative, este considerată optimă cea care prezintă raportul dintre efect și efort cel mai ridicat.

În cazul unui program care își propune cuprinderea mai largă a copiilor și tinerilor dintr-o anumită grupă de vârstă școlară în învățământ, se pot face calcule aproximative cu privire la efectele economice de perspectivă ale programului considerat. Pornind de la rentabilitatea cheltuielilor unui anumit tip de învățământ, în comparație cu ale celorlalte, în măsura în care se cunoaște, se poate determina impactul investițiilor în resurse umane asupra produsului intern brut. Aceste rezultate au însă o valoare pur orientativă, deoarece plusul de produs intern brut înregistrat de la un an la altul este nu numai efectul sporirii numărului persoanelor angajate având o calificare profesională mai ridicată obținută la școală, dar și al experienței în muncă dobândite ulterior, al perfecționării tehnicii și tehnologiei folosite și al îmbunătățirii managementului. Întrucât aceste calcule sunt mai concludente la nivel național decât la nivelul localității, județului sau regiunii în care urmează să se extindă capacitatea instituțiilor de învățământ, se poate folosi cu succes, drept indicator de eficiență, costul mediu al școlarizării unui preșcolar, elev sau student.

Aceasta, mai ales în cazurile în care există soluții alternative, care presupun costuri diferite: să se înființeze școli cu clasele 5-8(9) ori licee în localitățile de domiciliu ale elevilor sau în centrele mai dezvoltate din județ. În primul caz, copiii urmând să locuiască și să învețe în comuna sau orașul părinților lor, costul unitar al școlarizării va fi mai mic decât cel reclamat de organizarea de școli cu mai multe clase paralele, dotate cu cantine și internate pentru copiii din alte localități sau cu mijloace de transport cu care aceștia să facă deplasarea de acasă la școală și înapoi.

Aici nu se pune numai problema efortului financiar, dar și (mai ales) aceea a normelor de predare pentru cadrele didactice, mai ușor de asigurat în școlile mari decât în cele situate în localități mai puțin numeroase. Oricum în asemenea cazuri, calitatea învățământului are o importanță mai mare decât aceea a costurilor acestuia.

Probleme asemănătoare ridică și programele de sănătate. La nivel național se pot face calcule cu privire la efectele benefice ale cheltuielilor pentru acțiuni profilactice menite să reducă riscul îmbolnăvirii, ca și cele ale cheltuielilor cu tratamentul bolnavilor pentru reducerea perioadei de inactivitate până la recuperare sau pentru micșorarea ratei mortalității generale și/sau a celei infantile. Cunoscând numărul bolnavilor și al zilelor de spitalizare ori de concediu medical înregistrat înainte de aplicarea unui program și cel scontat după derularea acestuia, se poate calcula cu cât se vor reduce pierderile de valoare adăugată, adică eficiența economică a programului. Și în cazul programelor de sănătate, se pot folosi în continuare, ca indicatori de eficacitate, costurile medii ale diferitelor acțiuni de prevenire a îmbolnăvirilor sau de tratament. Aceasta, mai ales acolo unde se pot aplica soluții alternative, cu costuri diferite și cu efecte la fel de diferite.

Este îndeobște cunoscut faptul că nu întotdeauna soluția care oferă cea mai redusă investiție specifică este și cea mai eficientă din punct de vedere economic. O alta, care folosește echipamente mai performante, dar mai scumpe, poate asigura costuri unitare de exploatare mai mici sau o durată de funcționare mai îndelungată și venituri cumulate într-un volum mai mare.

În domeniul ocrotirii sănătății, această constatare își păstrează pe deplin valabilitatea, dar se întâlnesc și situații în care o boală poate fi tratată nu numai cu medicamente de sinteză scumpe, ci și cu ajutorul fizioterapie, al bioenergoterapie sau folosind remedii naturiste mai puțin costisitoare.

Atâta vreme cât autorităților publice centrale și locale le revine sarcina dezvoltării și modernizării infrastructurii – căi ferate, drumuri, poduri, porturi și aeroporturi, căi fluviale etc. – problema eficienței economice a investițiilor va fi de mare actualitate și importantă.

Programele care vizează modernizarea căilor ferate, construirea a sute și mii de km de autostrăzi și drumuri naționale care fac legătura cu magistralele europene care ne traversează țara sau cu diverse centre regionale, protejarea litoralului românesc împotriva riscului înghițirii acestuia de apele Mării Negre nu se pot limita la folosirea costului mediu unitar ca indicator de eficiență. Se impune cu necesitate folosirea unor indicatori mai diversificați.

Spre exemplu, nu ne putem mulțumi cu cunoașterea costului mediu al construcției sau modernizării unui km de autostradă sau de drum, ci trebuie să știm dacă varianta de traseu aleasă trece prin localități sau le ocolește, afectează (modifică) relieful zonei, diminuează suprafețele împădurite și/sau zonele de agrement ale localităților, dacă creșterea traficului rutier afectează mediul etc. Toate acestea ne obligă să luăm în considerare mai multe criterii de apreciere pe tronsoane a fiecărui program.

Probleme asemănătoare se ridică și în legătură cu proiectele care vizează aprovizionarea localităților cu apă potabilă de la distanță, tratarea și evacuarea apelor uzate, protejarea mediului etc. Componenta economică a acestora nu se poate limita numai la efortul financiar care trebuie minimizat, dar și la efectele economice, sociale și de altă natură ale acestora.

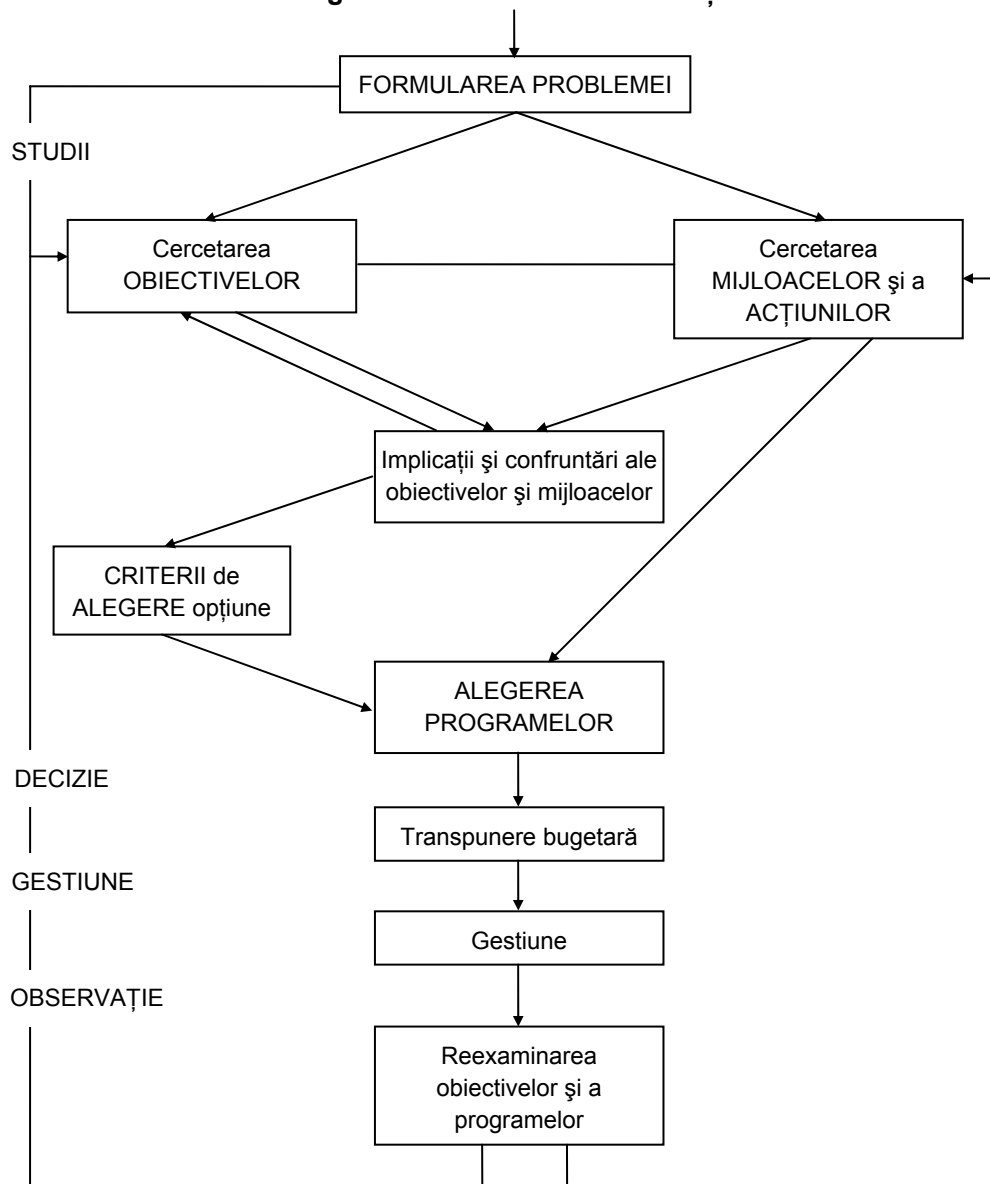
2.6. Raționalizarea opțiunilor bugetare

În cele ce urmează ne vom referi la metoda franceză cunoscută sub denumirea de *Rationalisation des choix budgétaires* - RCB (*raționalizarea opțiunilor bugetare*), având menirea să completeze bugetul de mijloace cu un buget pe programe. La adoptarea acestei metode s-a spus că decizia bugetară se sprijină de acum înainte pe o tehnică științifică care marchează intrarea lui Descartes în buget²⁷.

²⁷ J.-C. Ducros, *La R.C.B. et les principes du budget de moyens*, Revue de Science Financière, 1974, p. 613, citat după Michel Paul, *Les finances de l'Etat. Budget. Comptabilité*, Economica, Paris, 1981, p. 362.

Fazele prin care trece RCB sunt prezentate în figura 2.1.

Figura 2.1. Fazele RCB în Franța



Denumirea “raționalizarea opțiunilor bugetare” este considerată înșelătoare, deoarece ea face să se creadă că metoda astfel botezată “...nu este folosită decât pentru a alege, între cheltuielile bugetare posibile, pe cele care au cea mai mare eficiență, după ce au fost comparate în mod rațional avantajele și inconvenientele acestora. Or, în realitate, dacă este adevărat că RCB influențează elaborarea legilor bugetare, prezentându-se ca o metodă de pregătire rațională a

deciziilor bugetare, ea este mai mult decât atât: ea trebuie să fie considerată ca o schemă coerentă și continuă de elaborare (definirea obiectivelor și inventarierea mijloacelor), de execuție (programare și gestionare) și de control (compararea rezultatelor cu prevederile) pentru toate deciziile bugetare. Ea reprezintă un demers științific care își propune să ajute, iar nu să înlocuiască, procedura tradițională, la toate stadiile pe care le comportă”²⁸.

Aplicată la ansamblul bugetului de stat, metoda RCB abordează activitatea administrativă în termenii funcțiilor de producție: obținerea anumitor rezultate este explicată prin conjugarea unui anumit număr de mijloace. De aceea, RCB reclamă definirea:

- misiunilor îndeplinite de fiecare minister: să asigure funcționarea colectivităților locale și să vegheze la securitatea francezilor, pentru ministrul de interne; să asigure o rată satisfăcătoare de școlarizare și să ridice nivelul cultural al francezilor, pentru ministrul educației; să ofere structurile indispensabile, să promoveze sportul și turismul, să îndeplinească acțiuni specifice în folosul tineretului, pentru ministrul tineretului, sportului și petrecerii timpului liber etc.;
- obiectivelor care sunt expresia cantitativă a misiunilor fiecărui minister: să sporească competența aleșilor locali în ceea ce privește organizarea stagiilor de perfecționare; să dezvolte învățământul preșcolar și să reducă cu 5% mica delincvență pentru ministrul de interne; să dezvolte învățământul preșcolar și să reducă legătura dintre originea socială a elevilor și nivelul lor cultural, pentru ministrul educației; să construiască 1000 de piscine pe an și să asigure încadrarea atleților de înalt nivel, pentru ministrul tineretului, sportului și petrecerii timpului liber etc.²⁹;
- ansamblului mijloacelor disponibile: mijloace umane, materiale și financiare. Aici este vorba de mijloacele ce i-au fost aprobate fiecărui minister, ceea ce face ca acestea să servească în principal pentru funcționarea instituțiilor existente și numai într-o mică măsură pentru instituții și acțiuni noi;
- indicatorilor de eficacitate, care permit, în cursul executării, să se măsoare gradul de realizare a obiectivelor. Dacă rezultatele obținute sunt inferioare obiectivelor inițial stabilite, ministrul va putea să reducă obiectivele aprobate, să ceară suplimentarea mijloacelor sau să aplice ambele soluții, după caz; în situația în care obiectivele au fost realizate într-o proporție mai mare decât cea prevăzută, ministrul va putea să suplimenteze obiectivele, să diminueze mijloacele adecvate sau să aplice ambele soluții.

La început, RCB a fost folosită de anumite ministere pentru realizarea unor studii-pilot, ca cele referitoare la: securitatea rutieră; supravegherea litoralului de

²⁸ Michel Paul, *Op. cit.*, p. 362.

²⁹ Exemplele citate au caracter convențional.

către vedetele organelor vamale; reforma Ministerului Economiei și Finanțelor; reabilitarea vechiului habitat; construcția căii ferate Paris-Lyon pentru trenul de mare viteză; costul unei vieți omenești etc. Din 1978, metoda RCB a fost generalizată și utilizată la toate ministerele pentru întocmirea bugetelor pe programe. De acum înainte, fiecare minister a avut sarcina să-și întocmească bugetul în două variante: cea clasică (potrivit căreia veniturile și cheltuielile sunt grupate după clasificările economică și funcțională), în optica celui care răspunde de buna funcționare a instituțiilor în subordine, pe formulare albastre, și o alta, sub forma bugetului pe programe, în optica ministrului care răspunde de realizarea programelor aprobate, pe formulare de culoare albă. După generalizarea bugetelor pe programe, acestea au servit ca documente de fundamentare a deciziilor bugetare, în completarea bugetelor de mijloace, iar nu în locul acestora. Abia în anul 2001, bugetele pe programe au căpătat putere juridică.

Experiența franceză în materie arată că cele mai dificile probleme, în elaborarea programelor, sunt cele legate de evaluarea efectelor deciziilor. Unele programe se pretează a fi fundamentate cu ajutorul metodei costuri-avantaje, altele necesită folosirea metodei cost-eficacitate, în timp ce o a treia categorie reclamă cu necesitate folosirea metodei multicriteriale.

Întrucât ordonatorii principali de credite de la noi se confruntă cu probleme asemănătoare în elaborarea programelor pentru fundamentarea deciziilor bugetare, este util a sublinia câteva aspecte legate de alegerea metodelor de evaluare desprinse din experiența franceză.

Astfel, metoda costuri-avantaje se sprijină pe noțiunea de profit transpusă în sectorul public. Pentru ca o întreprindere privată să-și încheie activitatea cu profit, ea trebuie să realizeze venituri mai mari decât totalitatea costurilor înregistrate. Când statul dorește să realizeze un obiectiv (o acțiune, o operațiune) care să nu fie oneroasă pentru el, atunci caută o soluție care să maximizeze diferența dintre avantaje și costuri. Aceasta înseamnă 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 (avantaje) și costuri, evaluate în bani. Soldul dintre avantaje și costuri exprimă efectele totale, marfare și nemarfare, anvizajate. În practica franceză, metoda costuri-avantaje a fost utilizată pentru: evaluarea rentabilității anumitor proiecte de investiții, cum ar fi: noua cale ferată Paris-Sud-Est, suprimarea punctelor negre, construcția de autostrăzi; studierea consecințelor globale ale unor proiecte de acte normative privind limitarea vitezei, parcare cu plată, utilizarea semnalizării luminoase încrucișate în punctele aglomerate etc.; compararea proiectelor alternative în materie de urbanism, învățământ sau sănătate ș.a.

Atunci când costurile și efectele unor decizii nu pot fi exprimate în bani, metoda costuri-avantaje nu-și găsește aplicabilitatea. Astfel de dificultăți se întâlnesc la evaluarea unor bunuri care nu au caracter marfar, ca de exemplu: prețul unei vieți omenești, constrângerea psihologică a unei reglementări, economia de timp etc. În asemenea cazuri se apelează la metoda cost-eficacitate,

care constă în compararea unui efect cuantificat și a unui bilanț exprimat în bani al tuturor celorlalte efecte.

Ca exemplu de utilizare a metodei cost-eficacitate în Franța se citează ameliorarea sistemului de supraveghere a țărmului și a apelor teritoriale de către organele vamale. Pentru a obține rezultate cât mai bune, în interceptarea navelor străine care încearcă să acosteze ilegal pe țărmul mediteranean ori pe cel atlantic sau cel puțin să le descurajeze pe cele care au ajuns în apele teritoriale franceze să debarce mărfuri, se pune problema asigurării unei dotări a organelor vamale cu avioane, elicoptere, nave pentru paza coastei, vedete rapide și foșoare de supraveghere înălțate pe țărm, într-o structură optimă.

Efectele utile ale acțiunilor de informare despre prezența ilegală a navelor străine în zonă, de interceptare sau de descurajare și părăsirea zonei interzise de către unele dintre ele se exprimă printr-un raport între numărul navelor interceptate și descurajate și numărul total al navelor străine aflate fraudulos în zona supravegheată. Rezultatele obținute diferă în funcție de numărul aparatelor participante și de formația în care acestea acționează, iar numărul aparatelor de diverse tipuri de mărimea alocației de la buget aprobate pentru dotare. Eficacitatea acțiunii se calculează pe fiecare formație în parte; prin raportarea eficacității la costul aparatelor care alcătuiesc formația, se obține un coeficient în funcție de care se stabilește locul pe care îl ocupă fiecare formație în ierarhia eficacității. Cu cât mai mare este acest coeficient, cu atât mai ridicată este considerată eficacitatea formației. Varianta cu cea mai ridicată eficacitate se ia în considerare la achiziționarea aparatelor de care au nevoie organele vamale dintr-o anumită zonă.

Metoda cost-eficacitate se folosește frecvent în evaluarea programelor de sănătate, de apărare, ca și a celor din alte domenii, în care efectele obtenabile nu se pot evalua în bani. Astfel, în materie de sănătate, eficacitatea se exprimă prin numărul de vieți omenești salvate, numărul de îmbolnăviri prevenite sau de morți evitate; costul reprezintă suma actualizată a cheltuielilor de prevenire și de tratament și include cheltuielile de cercetare, de funcționare a unităților spitalicești, precum și pe cele de investiții pentru procurarea de aparatură, mobilier, construcții etc.

În materie de apărare, eficacitatea unei arme antiaeriene poate fi exprimată cu ajutorul numărului de focuri trase într-o unitate de timp, al probabilității de atingere și distrugere a țintei inamice sau de protejare a obiectivului apărut, iar costul reprezintă suma cheltuielilor cu procurarea echipamentelor, a cheltuielilor de exploatare și a altora fixe.

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. Astfel, pentru construirea unei autostrăzi sau a unui drum modernizat care să lege două localități, se iau în considerare mai multe variante de trasee: acestea traversează adesea forme de relief diferite sau cursuri de apă, ceea ce face necesară construirea de poduri, viaducte sau

tuneluri; au lungimi diferite din cauza ocolirii localităților, a terenurilor accidentate sau a altor obstacole; reclamă defrișarea unor păduri sau restrângerea unor zone de agrement; demolarea unor clădiri sau construirea unor diguri de protecție împotriva inundațiilor; scoaterea din circuitul agricol și silvic a unor suprafețe mai mari sau mai mici de teren; obligă la luarea unor măsuri pentru protejarea mediului ambiant etc. Toate acestea influențează volumul cheltuielilor de construcție, cuantumul despăgubirilor datorate proprietarilor pentru terenurile expropriate, precum și mărimea cheltuielilor de întreținere și exploatare. Pentru evaluarea efectelor, se folosesc mai multe criterii stabilite de urbanisti, de serviciul regional de echipamente, precum și de Ministerul Agriculturii. Pentru fiecare criteriu se acordă mai multe note, astfel concepute încât să evidențieze avantajele și dezavantajele fiecărei variante. Interesează în mod deosebit în ce măsură proiectul respectiv produce efecte asupra dezvoltării urbane, asupra mediului ambiant și asupra siturilor; cât de mare este numărul locuitorilor afectați de proiect; ce suprafețe de pădure, parcuri și zone de agrement vor fi distruse sau deteriorate; câte persoane nu vor mai putea beneficia de avantajele oferite de pădurile și zonele verzi în urma dezafectării lor dacă relieful va suferi mutilări sau modificări grave etc.

Prin agregarea notelor atribuite de specialiști fiecărui criteriu, pentru fiecare variantă, se stabilește punctajul final pe baza căruia se fixează ierarhia variantelor, cea mai favorabilă dintre ele urmând a se aproba de factorii competenți.

Din cele de mai sus, rezultă că experiența franceză în elaborarea programelor și, cu deosebire, în ceea ce privește metodele folosite pentru evaluarea acestora merită toată atenția.

2.7. Bugetele pe programe multianuale

În perioada 1990-2000, reglementările financiare, instituțiile participante la procesul bugetar, mecanismele și tehnicile de lucru utilizate în domeniul finanțelor publice din țara noastră au fost axate pe principiile bugetului de mijloace. Este pe deplin explicabilă o asemenea orientare, deoarece, în condițiile scăderii an de an a producției industriale, ale restrângerii activității de construcții și investiții, ale limitării drastice a cererii interne și ale reducerii volumului schimburilor comerciale cu străinătatea, a scăzut dramatic produsul intern brut și, o dată cu el, și veniturile bugetare.

În contextul acestei crize profunde, principala sarcină a autorităților publice de la noi era aceea de a asigura resursele financiare necesare funcționării, uneori în regim de avarie, a instituțiilor de învățământ, sănătate, securitate și protecție socială, menținerii ordinii interne, apărării naționale etc. Legislativul, executivul, ministerele, colectivitățile locale erau chemate să satisfacă măcar parțial cerințele îndreptățite ale contribuabililor de a reduce povara fiscală și pe cele ale beneficiarilor de credite bugetare de a majora cât de cât alocațiile bugetare. Misiunea acestora era aceea de a repartiza cât mai echitabil cu putință costurile

sociale enorme ale tranziției pe membrii societății, de a gestiona permanent bugete de austeritate (adesea de supraviețuire), de a face mai suportabilă sărăcia de către păturile largi ale populației afectate de șomaj, inflație și fiscalitate excesivă.

În aceste condiții, ordonatorii de credite erau angajați într-o adevărată luptă să obțină o felie mai mare din tortul anemic denumit buget de stat, buget al asigurărilor sociale de stat sau buget local, pentru nevoile sectorului de care se ocupau. Încercările guvernanților de a opri căderea liberă a economiei, de a stăvili inflația, de a limita deficitul financiar intern și de a stopa deficitul extern au rămas de domeniul bunelor intenții.

Dispozițiile date de autoritățile publice ministerelor, celorlalte organe specializate ale administrației centrale și unităților din subordinea acestora de a cheltui cu spirit de economie bunul public, de a promova buna gestionare a resurselor materiale, umane și bănești ce le erau încredințate nu au avut ecoul așteptat. În plus, dezvoltarea economiei subterane, proliferarea evaziunii și fraudei fiscale, precum și amplificarea blocajului financiar au influențat negativ gradul de colectare a veniturilor bugetare și, o dată cu acesta, nivelul deficitului financiar public.

Apariția primelor semne ale reluării creșterii economice în anul 2000 și consolidarea acestora în anul următor, începerea negocierilor cu Uniunea Europeană în vederea integrării României în această organizație, precum și necesitatea implementării *acquis*-ului comunitar în legislația țării noastre au făcut posibilă o nouă orientare a politicii financiare.

Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu, adoptată în anul 2000 și acceptată de autoritățile comunitare de la Bruxelles, jalonează principalele orientări ale acestei politici.

“Din perspectiva dezvoltării unei economii competitive – se precizează în Strategia sus-menționată – politica financiară va armoniza rigorile stabilității macroeconomice cu obiectivul creșterii durabile. Politica financiară va contribui la stimularea economisirii și investițiilor, prioritățile acesteia pe termen mediu fiind:

1. controlul deficitului bugetului consolidat;
2. desăvârșirea reformei fiscale;
3. raționalizarea opțiunilor bugetare în funcție de prioritățile stabilite în domeniul cheltuielilor;
4. asigurarea transparenței în cheltuirea banului public.

Controlul deficitului bugetar se va realiza prin măsuri vizând:

- a) dimensionarea cheltuielilor bugetare în raport cu sursele de venituri și de finanțare neinflaționistă ale sectorului public;

- b) utilizarea veniturilor din privatizare pentru modernizare și dezvoltare, îndeosebi pentru cofinanțarea proiectelor realizate cu asistența Uniunii Europene, a Băncii Mondiale și a altor instituții internaționale;
- c) consolidarea capacității de management financiar atât la nivelul Ministerului Finanțelor, cât și la nivelul autorităților financiare locale;
- d) eficientizarea operațiunilor de colectare a impozitelor”.

Strategia la care ne referim constată că “discreționismul manifestat în execuția bugetară a încurajat comportamentele de căutare și extragere de rente și a distorsionat semnalele transmise prin intermediul sistemului de prețuri libere. Resurse care ar fi putut fi alocate pe baze concurențiale au fost direcționate pentru susținerea activității neviabile la prețurile pieței. În aceste condiții creșterea eficienței operaționale și alocative a cheltuielilor impune măsuri vizând:

Realizarea unei analize detaliate a cheltuielilor bugetare (public expenditure review). Acțiunea urma să fie inițiată în semestrul al doilea al anului 2000 și finalizată, cu asistență internațională, cel mai târziu la sfârșitul anului 2001. Analiza trebuia să acorde o atenție deosebită cheltuielilor bugetare cu drepturi legate de investițiile în capital uman (sănătate și educație), asigurările sociale și asistența socială.

Cadrul instituțional al politicilor fiscale și bugetare pe termen mediu presupune existența capacității și a voinței de a stabili priorități și de a le respecta. Analiza cheltuielilor bugetare a creat premisele ca în anul 2002 să se treacă la întocmirea de bugete pe proiecte, pe domenii specifice care se pretează la o asemenea abordare și în cadrul cărora prioritățile bugetare să aibă o fundamentare riguroasă, pe baza raportului cost-beneficiu. În același timp, s-a luat în considerare introducerea bugetului indicativ pe doi ani, care să fie prezentat o dată cu bugetul pe anul curent. Creșterea orizontului de timp al acestor proiecții se va realiza într-un cadru coerent al politicilor fiscale și bugetare pe termen mediu. Din această perspectivă, se va acorda o atenție deosebită întăririi capacității de analiză macroeconomică și de fundamentare a priorităților bugetare în cadrul Ministerului Finanțelor.

Planul de acțiune al Programului de guvernare pe perioada 2001-2004³⁰ detaliază și concretizează obiectivele respectivului Program.

Astfel, în vederea consolidării stabilității macroeconomice s-au prevăzut limitarea deficitului bugetar la circa 3% din produsul intern brut în anii 2002-2004; îmbunătățirea managementului activității trezoreriei statului; reglementarea coerentă a pieței secundare a titlurilor de stat. Pe linia consolidării reformei fiscale au fost prevăzute măsuri vizând revizuirea legilor referitoare la impozitele directe și indirecte și îmbunătățirea colectării veniturilor fiscale. Pentru raționalizarea

³⁰ Hotărâre privind aprobarea Planului de acțiune al Programului de guvernare pe perioada 2001-2004 nr. 455 din 9 mai 2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 267 din 23 mai 2001.

cheltuielilor bugetare au fost inițiate acțiuni vizând: îmbunătățirea legislației referitoare la achizițiile publice; elaborarea de norme privind cheltuielile de personal, materiale și dotările instituțiilor publice centrale și locale; perfecționarea cadrului legislativ din domeniul finanțelor publice și armonizarea acestuia cu reglementările comunitare. Pentru creșterea eficienței operaționale și alocative a cheltuielilor bugetare s-au prevăzut: alocarea fondurilor publice pe bază de proiecte și programe, introducerea bugetului indicativ pe 2 ani, precum și restructurarea contabilității bugetare. În vederea creșterii transparenței și eficienței alocării fondurilor bugetare au fost jalonate măsuri orientate spre desființarea sau includerea în bugetul de stat a fondurilor speciale.

În treacăt arătăm că măsurile anvizajate de autoritățile competente din România pentru creșterea transparenței și eficacității cu care sunt utilizate resursele financiare publice sunt în spiritul recomandărilor Fondului Monetar Internațional în materie. Pentru ilustrare, în caseta 2.2 prezentăm codul bunelor practici al FMI privind transparența bugetară.

Caseta 2.2. Codul bunelor practici al FMI privind transparența bugetară

A. Claritatea rolurilor și responsabilităților

1. Sectorul guvernamental trebuie să fie clar separat de restul economiei, iar rolurile legate de politică și administrație din cadrul guvernării trebuie bine definite.
 - Granița dintre sectorul guvernamental și restul economiei trebuie clar definită și bine înțeleasă. Acest sector trebuie să corespundă administrației generale, care cuprinde administrația centrală și nivelurile inferioare ale guvernării, inclusiv operațiunile extrabugetare.
 - Implicarea guvernului în restul economiei (prin reglementare și proprietate) trebuie realizată în mod deschis și public pe baza unor reguli și proceduri clare, aplicate în mod nediscriminatoriu.
 - Repartizarea responsabilităților între diversele niveluri ale guvernării și între ramura executivă, cea legislativă și cea judiciară trebuie să fie clar definită.
 - Trebuie stabilite mecanisme clare pentru coordonarea și administrarea activităților bugetare și extrabugetare; trebuie prevăzute înțelegeri bine definite cu alte entități guvernamentale (banca centrală și întreprinderile financiare și nefinanciare controlate de stat).
2. Trebuie să existe un cadru juridic și administrativ clar pentru administrația bugetară.
 - Administrația bugetară trebuie să fie guvernată de legi cuprinzătoare și de reguli administrative aplicabile activităților bugetare și extrabugetare. Orice angajament sau cheltuială din fondurile guvernamentale trebuie să aibă o autorizare legală.
 - Impozitele, taxele, onorariile, comisioanele trebuie să aibă o bază legală explicită. Legile și reglementările privind taxele trebuie să fie ușor accesibile și ușor de înțeles și orice libertate administrativă de aplicare a lor trebuie să fie ghidată după criterii clare.
 - Standardele etice de comportament al funcționarilor publici trebuie să fie clare și bine promovate.

B. Disponibilitatea publică a informației

1. Opinia publică trebuie să fie complet informată cu privire la activitatea bugetară trecută, prezentă și proiectată a guvernului.
 - Bugetul anual trebuie să acopere, în detaliu, toate operațiunile administrației centrale și să furnizeze informații privind operațiunile extrabugetare ale acesteia. În plus, trebuie să furnizeze suficiente informații privind veniturile și cheltuielile nivelurilor inferioare ale guvernării pentru a permite prezentarea poziției financiare corelate a administrației generale.
 - Trebuie prezentate informații, comparabile cu cele din bugetul anual, pentru ieșirile celor doi ani fiscali anteriori, alături de prognoze ale agregatelor bugetare-cheie pentru cei doi ani care urmează după bugetul actual.
 - Trebuie publicate, alături de bugetul anual, expuneri care să descrie natura și semnificația fiscală a obligațiilor contingente, a cheltuielilor cu impozitarea și a activităților cvasifiscale.
 - Administrația centrală trebuie să publice în mod regulat informații privind nivelul și structura datoriei și a mijloacelor sale financiare.
2. Trebuie luat un angajament public în privința publicării la timp a informațiilor bugetare.
 - Trebuie asumate angajamente specifice privind publicarea informațiilor bugetare (de pildă, într-o lege a bugetului).
 - Trebuie anunțat în avans calendarul publicării datelor legate de raportarea bugetară.

C. Elaborarea, executarea și raportarea deschisă a bugetului

1. Documentația bugetară trebuie să specifice obiectivele politicii bugetare, cadrul macroeconomic, baza de politică a bugetului și riscurile bugetare majore identificabile.
 - O expunere privind obiectivele politicii bugetare și o evaluare a susținerii acestei politici trebuie să furnizeze cadrul bugetului anual.
 - Orice reguli bugetare care au fost adoptate (cerința unui buget echilibrat și limitele împrumuturilor contractate de nivelurile inferioare ale guvernării) trebuie să fie clar specificate.
 - Bugetul anual trebuie să fie prezentat într-un cadru macroeconomic cantitativ cuprinzător și consecvent și trebuie precizate ipotezele economice și parametrii-cheie (de exemplu, cotele efective ale impozitării) care fundamentează estimările bugetare.
 - Angajamentele existente trebuie distinse de noile politici incluse în bugetul anual.
 - Riscurile majore care amenință bugetul anual trebuie identificate și cuantificate acolo unde este posibil, incluzând variațiile din ipotezele economice și costurile incerte ale angajamentelor de cheltuieli specifice (de pildă, restructurarea financiară).
2. Estimările bugetare trebuie clasificate și prezentate într-un mod care să faciliteze analiza politicii și să promoveze responsabilitatea.
 - Tranzacțiile guvernamentale trebuie să fie calculate brut, făcând distincția între venituri, cheltuieli și finanțări, iar cheltuielile trebuie clasificate pe criterii economice și funcționale. În plus, cheltuielile trebuie clasificate și după categorii administrative. Datele despre

operațiunile extrabugetare trebuie clasificate în mod similar. Datele privind bugetul trebuie prezentate într-un mod care să permită comparațiile internaționale.

- Trebuie furnizată o expunere a obiectivelor ce urmează a fi îndeplinite de programele bugetare majore (de exemplu, îmbunătățirea indicatorilor sociali relevanți).
 - Bilanțul general al întregului guvern trebuie să fie un indicator rezumativ standard al poziției financiare a guvernului. El trebuie suplimentat cu alți indicatori bugetari (de pildă, bilanțul operativ, bilanțul structural și bilanțul primar), atunci când circumstanțele economice fac neadecvată fundamentarea evaluărilor privind starea politicii bugetare numai pe deficitul total.
 - Bugetul anual și conturile finale de execuție a acestuia trebuie să includă o expunere privind baza contabilă (bani sau acumulări) și standardele utilizate în elaborarea și prezentarea datelor bugetare.
3. Procedurile pentru executarea și monitorizarea cheltuielilor aprobate trebuie să fie clar specificate.
- Trebuie înființat un sistem contabil cuprinzător integrat. Acesta trebuie să ofere o bază solidă pentru evaluarea arieratelor de plăți.
 - Procedurile pentru aprovizionare și angajare a forței de muncă trebuie să fie standardizate și accesibile tuturor părților interesate.
 - Execuția bugetară trebuie să fie auditată intern, iar procedurile de audit trebuie să fie deschise analizei.
4. Raportarea bugetară trebuie să fie oportună, cuprinzătoare și de încredere și trebuie să identifice abaterile de la buget.
- În cursul anului trebuie să existe o raportare regulată și oportună a ieșirilor bugetare și extrabugetare, care trebuie comparate cu estimările originale. În absența unor informații detaliate privind nivelurile inferioare ale guvernării, trebuie furnizați indicatorii disponibili ai poziției lor financiare (de pildă, împrumuturile de la bănci și emisiunile de obligațiuni).
 - Conturile finale oportune, cuprinzătoare și auditate ale operațiunilor bugetare trebuie prezentate legislativului alături de informații complete privind conturile extrabugetare.
 - Rezultatele obținute în legătură cu obiectivele programelor bugetare majore trebuie raportate legislativului.

D. Garanții independente ale integrității

Integritatea informațiilor bugetare trebuie să fie supusă examinării publice și independente.

- Legislativul trebuie să numească un organism național de audit sau o organizație echivalentă, care să poarte răspunderea furnizării unor rapoarte oportune legislativului și opiniei publice, cu privire la integritatea financiară a conturilor guvernamentale.
- Prognozele macroeconomice (inclusiv ipotezele care le fundamentează) trebuie să fie disponibile pentru a fi examinate de experți independenți.
- Integritatea statisticilor fiscale trebuie să fie întărită prin prevederea independenței instituționale a biroului național de statistică.

În concordanță cu orientările Strategiei naționale de dezvoltare economică a României pe termen mediu, Guvernul a adoptat *Programul economic de preaderare*³¹, care cuprinde acțiunile ce urmează a fi întreprinse în intervalul 2002-2005 pentru a asigura crearea unei economii de piață funcționale, capabile să facă față presiunii concurențiale și forțelor pieței din Uniunea Europeană, în condițiile asigurării unei creșteri economice durabile care să permită reducerea decalajelor față de țările comunitare. Elaborat cu participarea ministerelor și instituțiilor responsabile de proiectarea și implementarea diverselor componente ale politicii economice sub coordonarea Ministerului Dezvoltării și Prognozei, Programul economic de preaderare a fost conceput și structurat potrivit cerințelor Uniunii Europene. El s-a concentrat pe evidențierea măsurilor de politică economică necesare pentru îndeplinirea criteriilor economice de aderare, stabilite la Copenhaga.

Pentru a favoriza edificarea unei economii competitive, politica financiară va fi astfel orientată încât să contribuie la stimularea economisirii și investițiilor și să răspundă rigorilor stabilității macroeconomice. Ea va fi subordonată obiectivelor de relansare economică și de reducere a ratei inflației, având următoarele priorități³²:

- controlul deficitului bugetului general consolidat;
- reducerea deficitului fiscal și cvasifiscal, limitarea deficitului de cont curent și susținerea, într-un mod mai eficient, a eforturilor de reducere a inflației;
- exercitarea unei guvernări corporatiste mai eficiente și creșterea veniturilor colectate la buget;
- armonizarea legislației fiscale cu normele Uniunii Europene;
- creșterea eficacității administrației fiscale;
- reducerea nivelului ridicat al economiei informale;
- asigurarea transparenței în cheltuirea banului public.

Programul economic de preaderare constată pe bună dreptate că, în prezent, principalele probleme ale politicii fiscal-bugetare sunt generate de caracterul structural al deficitului bugetar a cărui scădere graduală va necesita adaptarea cheltuielilor și veniturilor bugetare, de rata relativ ridicată a cheltuielilor obligatorii (de asigurări sociale, sănătate ș.a.), a căror tendință de creștere se va menține și chiar se va accentua.

Înscrierea României pe panta ascendentă a ciclului economic va impune, în perioada următoare, o politică bugetară ușor mai restrictivă, vizând o reducere a deficitului bugetar la 3% din PIB începând din anul 2002. În acest scop, politica bugetară va respecta următoarele coordonate:

³¹ Guvernul României, *Programul economic de preaderare*, septembrie 2001.

³² Vezi *Programul economic de preaderare*, p. 15-16.

- fundamentarea și dimensionarea cheltuielilor bugetare în funcție de veniturile certe;
- restructurarea cheltuielilor bugetare în funcție de ierarhizarea și coerența realistă a priorităților, ceea ce va face posibilă trecerea de la un “buget de mijloace” la un buget orientat spre politici economice - “bugetul pe programe”;
- creșterea autonomiei financiare a autorităților locale.

În Programul economic de preaderare se mai precizează că se are în vedere asigurarea de surse neinflaționiste pentru finanțarea deficitului bugetar, cu accentuarea tendinței actuale de creștere a rolului finanțării externe, cu scopul, pe de o parte, de a elimina presiunile legate de piața capitalului și, pe de altă parte, de a degreva politica monetară de presiuni adiționale în efortul de reducere a ratei inflației și a ratelor dobânzilor în economie. În acest scop, se urmărește îmbunătățirea gestiunii publice guvernamentale, astfel încât asigurarea surselor necesare finanțării deficitului bugetar și a resurselor de plată a serviciului datoriei să se facă la un cost cât mai redus și la un nivel al riscului acceptabil pe termen mediu și lung.

În ceea ce privește veniturile fiscale, contribuțiile la asigurările sociale, accizele și taxa pe valoarea adăugată vor constitui pilonii fundamentali ai sistemului românesc de impozite. Reforma sistemului de impozite va fi consolidată pe baza cerințelor de lărgire a bazei de impozitare și de raționalizare a ratelor marginale de impozitare.

Referindu-se la politica fiscală pe termen mediu, Programul economic de preaderare precizează că, în perioada de referință, nu vor fi luate măsuri semnificative de modificare a cotelor de impozitare. Modificările care vor interveni sunt în strânsă legătură cu armonizarea legislației fiscale cu legislația Uniunii Europene. Pentru eficientizarea sistemului fiscal și unificarea legislației în materie de impozite se au în vedere elaborarea codului fiscal, precum și îmbunătățirea accesului contribuabililor persoane fizice la legislația fiscală și asigurarea în timp a stabilității legislative.

În vederea îmbunătățirii gradului de colectare a impozitelor, care se menține la un nivel mai scăzut decât în alte țări în tranziție, se anvizajează măsuri orientate spre reducerea arieratelor la plățile obligatorii către stat, către furnizorii de utilități și alte materiale și servicii și către alți creditori, precum și întărirea disciplinei fiscale, combaterea evaziunii și fraudei fiscale etc.

Principalele repere ale politicilor fiscale și bugetare reflectate în Programul economic de preaderare evidențiază faptul că acesta a fost construit pornind de la premisa menținerii tendinței de creștere economică și în perioada 2002-2005, după cum se poate observa din tabelul 2.3.

În perioada de referință, se estimează o creștere a ratei de economisire internă de la 14,0% din PIB în 2001 la 20,7% în 2005 și o diminuare a necesarului de finanțare de la -6,7% la -5,2%; productivitatea muncii urmează să crească

față de anul anterior de la 4,7% în 2001 la 5,4% în 2005, iar rata șomajului să se reducă de la 9,9% la 8,4%.

Tabelul 2.3

Contribuții la creșterea reală a produsului intern brut

(în procente)

	2001	2002	2003	2004	2005
Produsul intern brut	4,5	5,0	5,2	5,5	5,1
Cererea internă	6,8	6,5	5,6	5,6	5,3
Export net	-2,3	-1,5	-0,4	-0,1	-0,2
Export de bunuri și servicii	4,3	3,4	3,2	3,1	2,7
Import de bunuri și servicii	6,6	4,9	3,6	3,2	2,9

Sursa: Guvernul României, *Programul economic de preaderare*, septembrie 2001, p. 20.

Efectele pozitive ale acestei evoluții vor fi influențate însă de anumiți factori perturbatori care au acționat în anii '90 și continuă să acționeze și în prezent. Întârzierea procesului de restructurare și re tehnologizare a întreprinderilor cu capital de stat și efectuarea privatizării în condiții nu întotdeauna reușite a multor fabrici și uzine, managementul defectuos al multor unități economice, insuficiența fondului de rulment, precum și lipsa de acces la creditul bancar a numeroase întreprinderi din cauza rezultatelor lor financiare slabe și a dobânzilor ridicate, toate acestea au influențat negativ contribuția agenților economici la buget. Ponderea relativ redusă a veniturilor publice în PIB comparativ cu cea a altor țări din zonă a limitat capacitatea statului de a finanța cheltuielile publice pe seama resurselor financiare interne. Aceasta a făcut ca bugetul general consolidat să fie cronic dezechilibrat, iar pentru finanțarea deficitului financiar public să se apeleze frecvent la împrumuturi externe pentru satisfacerea nevoilor de consum.

Incapacitatea multor întreprinderi de a-și onora obligațiile față de stat, față de furnizorii de utilități și de materii prime și materiale, față de bănci, ca și față de propriii lor angajați, a menținut la cote ridicate arieratele, iar acestea s-au răsfrânt negativ asupra gradului de colectare a veniturilor fiscale. Evaziunea și fraudă fiscală au avut și ele un puternic impact negativ asupra veniturilor bugetare. Pentru acoperirea golului de venituri produs pe aceste căi, adesea s-a acționat pe linia agravării fiscalității, cu consecințe negative asupra cererii interne. Șomajul, inflația și povara impozitelor și taxelor au afectat părți largi ale populației, ceea ce a făcut necesară suportarea de la buget a unor importante cheltuieli pentru plata pensiilor, ajutoarelor de șomaj, ajutoarelor pentru încălzirea locuințelor în timpul iernii și altele similare. Bugetul a fost încărcat și cu subvenții acordate întreprinderilor miniere, industriale, de transport etc., care nu-și puteau acoperi cheltuielile pe seama veniturilor proprii realizate de pe urma activității de producție sau de prestări de servicii.

Pornind de la stările de lucruri existente în trecut și de la măsurile prevăzute a se lua în perioada 2002-2005, veniturile și cheltuielile publice în raport cu

produsul intern brut au fost evaluate în condițiile a două scenarii de creștere a PIB – unul optimist, de 5%, iar altul prudent, de 4% (tabelul 2.4).

Tabelul 2.4

Evoluția veniturilor și cheltuielilor publice în perioada 2000-2005*
în condițiile celor două scenarii de creștere

(în procente față de PIB)

Buget general consolidat	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- Venituri	31,5	32,7	31,8	32,4 (32,9)	32,8 (34,0)	33,2 (34,6)
- Cheltuieli	35,6	36,2	34,8	35,4 (35,9)	35,8 (36,8)	36,2 (37,6)
- Deficit/Excedent	-4,1	-3,5	-3,0	-3,0 (-3,0)	-3,0 (-2,8)	-3,0 (-3,0)

*Cifrele din paranteză corespund scenariului de creștere cu 5% a PIB în perioada 2003-2005.

Sursa: Programul economic de preaderare, tabelul 3.1.1, p. 29.

Așadar, veniturile bugetului general consolidat urmează să crească de la 31,5% din PIB în anul 2000 la 34,6% în condițiile scenariului optimist și la 33,2% în scenariul prudent, iar cheltuielile, în același interval de timp, să sporească de la 35,6% la 37,6% în scenariul optimist, respectiv la 36,2% în cel prudent. În ambele scenarii, se estimează scăderea deficitului de la 4,1% în anul 2000 la 3% în anii 2002-2005.

Creșterea ponderii veniturilor bugetului general consolidat în PIB se scentează a se obține prin mai buna colectare a impozitelor și taxelor, eliminarea unor scutiri și exceptări, limitarea sau chiar eliminarea reeșalonărilor și scutirilor necondiționate de la plata impozitelor, în scopul creșterii echității și transparenței fiscale.

Creșterea veniturilor în limitele arătate va face posibilă o anumită sporire a cheltuielilor, concomitent cu menținerea deficitului financiar public la nivelul convenit cu FMI, BIRD și Uniunea Europeană. Încadrarea cheltuielilor în nivelurile menționate presupune o atentă analiză critică a acțiunilor și obiectivelor de finanțat, o ierarhizare a acestora în funcție de priorități, o preocupare constantă pentru eficientizarea cheltuielilor publice, pentru realizarea performanțelor în baza cărora au fost aprobate programele finanțate de la buget. Cu aceeași acuitate ca și la venituri, se impune asigurarea transparenței la cheltuieli.

În tabelul 2.5 este prezentată structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat, în perioada 2000-2005.

Din datele de mai sus, rezultă că, în condițiile creșterii economice în medie cu 5% pe an, la orizont 2005, veniturile fiscale vor prezenta o creștere de 3,8 puncte procentuale față de anul 2000, localizate astfel: 1,1 p.p. la impozitele directe și 2,7 p.p. la cele indirecte. Contribuțiile pentru asigurările sociale vor marca o creștere de 1,5 p.p., impozitul pe profit se va diminua cu 0,3 p.p., iar ponderea impozitului pe salarii și a impozitului pe venitul global în PIB va fi stabilă.

Creșterea de la impozitele indirecte de 2,7 p.p. se va localiza astfel: la accize 2,4 p.p., la TVA 1,7 p.p., la alte impozite indirecte 0,2 p.p., iar la taxele vamale se va înregistra o diminuare de 0,6 p.p. Veniturile nefiscale vor fi în scădere cu 0,6 p.p., iar cele din capital cu 0,1 p.p.

Tabelul 2.5

**Structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat,
în condițiile scenariului optimist (creștere de 5% pe an a PIB),
în perioada 2000-2005**

(în procente față de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Venituri totale	31,5	32,7	31,8	32,9	34,0	34,6
- Venituri fiscale	29,5	30,5	30,0	31,5	32,7	33,3
Impozite directe	17,8	18,7	18,3	18,6	18,7	18,9
- Impozit pe profit	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
- Impozit pe salarii și venit	3,4	3,4	3,1	3,3	3,4	3,4
- Contribuții la asigurări sociale	10,9	11,9	12,1	12,2	12,2	12,4
- Alte impozite directe	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8
Impozite indirecte	11,7	11,8	11,7	12,9	14,0	14,4
- TVA	6,3	6,5	6,5	7,2	7,8	8,0
- Taxe vamale	1,1	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
- Accize	2,6	2,6	2,7	3,2	3,8	4,0
- Alte impozite indirecte	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Venituri nefiscale	1,9	2,1	1,8	1,4	1,3	1,3
Venituri din capital	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Granturi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cheltuieli totale	35,5	36,2	34,8	35,9	37,0	37,6
Bunuri și servicii	12,6	12,6	12,1	11,6	11,6	11,6
- Cheltuieli de personal	5,5	5,3	5,2	5,0	5,0	5,0
- Cheltuieli materiale	7,1	7,3	6,9	6,6	6,6	6,6
Dobânzi aferente datoriei publice, alte cheltuieli	4,9	4,2	3,8	3,2	3,0	3,0
Subvenții, prime și transferuri	14,6	15,7	15,3	16,5	17,0	17,3
- Subvenții	2,2	1,7	1,5	1,3	1,2	1,2
- Transferuri	12,3	13,8	13,9	15,0	15,6	15,9
- Rezerve	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Cheltuieli de capital	3,1	3,6	3,4	4,5	5,3	5,6
Împrumuturi acordate	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Excedent (+)/ Deficit (-)	-4,0	-3,5	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0

Notă: În conformitate cu metodologia GFS.

Sursa: Programul economic de preaderare, p. 31-32.

La cheltuieli, se anvizajează creșteri la poziția subvenții, prime și transferuri cu 2,7 p.p. (din care +3,6 p.p. la transferuri, -1,0 p.p. la subvenții) și +0,2 p.p. la

rezerve, precum și la cheltuielile de capital cu 2,5 p.p. Scăderi vor marca ponderile cheltuielilor de personal și ale celor de materiale, cu câte 0,5 p.p. fiecare; dobânzile aferente datoriei publice și alte cheltuieli vor fi mai mici cu 1,9 p.p., iar împrumuturile acordate cu 0,4 p.p.

În tabelul 2.6 se prezintă structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat în raport cu produsul intern brut, în varianta creșterii economice în medie cu 4% pe an, în perioada 2000-2005.

Tabelul 2.6

**Structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat,
în condițiile scenariului prudent (creștere de 4% pe an a PIB),
în perioada 2000-2005**

(în procente față de PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Venituri totale	31,5	32,7	31,8	32,4	32,8	33,2
- Venituri fiscale	29,5	30,5	30,0	31,0	31,5	31,5
Impozite directe	17,8	18,7	18,3	18,5	18,5	18,5
- Impozit pe profit	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
- Impozit pe salarii și venit	3,4	3,4	3,1	3,2	3,2	3,2
- Contribuții la asigurările sociale	10,9	11,9	12,1	12,2	12,2	12,2
- Alte impozite directe	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8
Impozite indirecte	11,7	11,8	11,7	12,5	13,0	13,0
- TVA	6,3	6,5	6,5	6,8	7,2	7,2
- Taxe vamale	1,1	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
- Accize	2,6	2,6	2,7	3,2	3,4	3,4
- Alte impozite indirecte	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Venituri nefiscale	1,9	2,1	1,8	1,4	1,3	1,3
Venituri din capital	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Granturi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cheltuieli totale	35,5	36,2	34,8	35,4	35,8	36,2
Bunuri și servicii	12,6	12,6	12,1	11,6	11,6	11,6
- Cheltuieli de personal	5,5	5,3	5,2	5,0	5,0	5,0
- Cheltuieli materiale	7,1	7,3	6,9	6,6	6,6	6,6
Dobânzi aferente datoriei publice și alte cheltuieli	4,9	4,2	3,9	3,4	3,2	3,2
Subvenții, prime și transferuri	14,6	15,7	15,3	16,2	16,3	16,4
- Subvenții	2,2	1,7	1,5	1,3	1,2	1,2
- Transferuri	12,3	13,8	13,9	14,7	14,9	15,1
- Rezerve	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Cheltuieli de capital	3,1	3,6	3,3	4,1	4,6	4,8
Împrumuturi acordate	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Excedent (+)/Deficit (-)	-4,0	-3,5	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0

Notă: În conformitate cu metodologia GFS.

Sursa: Programul economic de preaderare, p. 33.

Așadar, în condițiile scenariului prudent de creștere economică, mutațiile ce vor surveni în structura veniturilor și a cheltuielilor bugetului general consolidat vor fi ceva mai mici decât în cazul scenariului optimist. Spre exemplu, ponderea veniturilor fiscale în PIB, la orizont 2005, se estimează a fi mai mică cu 2 puncte procentuale față de anul 2000 (comparativ cu 3,8 p.p. în varianta optimistă). Ponderea impozitelor directe va crește cu 0,7 p.p. (comparativ cu 1,1 p.p.), iar ponderea impozitelor indirecte va fi mai mare cu 1,3 p.p. (comparativ cu 2,7 p.p.). Cheltuielile cu titlu de subvenții, prime și transferuri vor înregistra o majorare a ponderii lor în PIB de 1,8 p.p. (comparativ cu 2,7 p.p.), cele de capital vor fi în creștere cu 1,7 p.p. (comparativ cu 2,5 p.p.), în timp ce dobânzile aferente datoriei publice și alte cheltuieli vor fi în regres cu 1,7 p.p. (comparativ cu 1,9 p.p.), iar cele pentru bunuri și servicii cu 1,0 p.p. în ambele variante de calcul.

Pentru încadrarea în nivelurile veniturilor și ale cheltuielilor bugetului general consolidat, estimate în condițiile celor două scenarii, în perioada de referință, se scontează pe realizarea mai multor obiective.

Astfel, pe linia politicii fiscale, se mizează pe:

- reducerea deficitului fiscal și cvasifiscal, limitarea deficitului contului curent și susținerea eforturilor de reducere a ratei inflației;
- îmbunătățirea colectării veniturilor bugetare;
- armonizarea legislației fiscale a României cu reglementările comunitare;
- îmbunătățirea condițiilor competiției în sectorul economic real;
- creșterea eficacității administrației fiscale;
- reducerea nivelului ridicat al economiei informale.

Modificări de cote de impunere se anvizajează numai în anumite cazuri, cum ar fi: majorarea către cota standard a cotei cu care este impus în prezent profitul din activitățile de export; uniformizarea taxelor vamale percepute de la toți agenții economici; reducerea numărului produselor și al serviciilor la care se aplică scutiri ori cota zero la taxa pe valoarea adăugată; creșterea cotelor la accize către nivelul cerut de directivele comunitare. Se are în vedere, de asemenea, reconsiderarea nivelului contribuțiilor pentru asigurările sociale, care la noi este mai ridicat decât în alte țări din zonă, ceea ce afectează competitivitatea produselor noastre la export.

Din analiza structurii cheltuielilor publice rezultă, în ambele variante, o tendință de reducere a ponderii cheltuielilor aferente datoriei publice. Se scontează pe diminuarea relativă a serviciului datoriei publice ca urmare a scăderii ratei inflației și a ratei dobânzilor la împrumuturile de stat, precum și a îmbunătățirii managementului datoriei publice și a trezoreriei prin înființarea Unității de management a trezoreriei.

O tendință de reducere relativă a cheltuielilor publice se remarcă și în ceea ce privește subvențiile suportate din fondurile bugetare, ca efect al accelerării

procesului de privatizare și al îmbunătățirii managementului în unitățile cu capital preponderent de stat.

În schimb, în perioada de referință vom asista la o creștere a ponderii transferurilor sociale în produsul intern brut, ca o măsură de protecție a unor largi categorii ale populației (ajutoare de șomaj, alocații pentru copii, ajutoare pentru acoperirea cheltuielilor cu încălzirea locuințelor pe timp de iarnă, asigurarea venitului minim garantat etc.). Transferurile sociale vor fi influențate și de creșterea cheltuielilor cu plata pensiilor ca urmare a procesului de îmbătrânire a populației. Se speră ca aplicarea noii legi a pensiilor să aducă o reechilibrare a raportului dintre pensionari și persoanele active. Se prevede crearea unui sistem complex de pensii prin introducerea componentei capitalizate administrate privat.

Este de precizat că în categoria transferurilor este cuprinsă și cofinanțarea asistenței financiare comunitare PHARE, ISPA și SAPARD. La finanțarea comunitară din perioada 2001-2005, evaluată la 1187,2 mln. euro, cofinanțarea de la bugetul nostru se cifrează la aproximativ 247,46 mln. euro. Obținerea fondurilor nerambursabile din surse comunitare este condiționată însă de capacitatea noastră de a întocmi proiecte fundamentate din punct de vedere economic, de a asigura cofinanțarea din resurse bugetare și de a utiliza banii în scopul pentru care au fost acordați.

Un alt aspect pozitiv al politicii bugetare din perioada de referință, care merită să fie relevat, îl constituie creșterea, în ambele scenarii, a ponderii cheltuielilor de investiții în produsul intern brut, ceea ce, sperăm, va avea o influență benefică asupra creșterii economice.

O componentă importantă a politicii financiare a statului se referă la dimensiunea, structura și exigibilitatea datoriei publice. În calitate de factor al susținerii creșterii economice, datoria publică va continua să crească în mărime absolută, dar va marca o diminuare ca pondere în produsul intern brut, după cum se poate vedea din tabelul 2.7.

Tabelul 2.7

**Ponderea datoriei publice totale în produsul intern brut,
în perioada 2000-2005**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- În condițiile scenariului de creștere economică cu 5% în medie pe an	31,6	32,2	30,6	30,3	29,5	28,5
- În condițiile scenariului de creștere economică cu 4% în medie pe an	31,6	32,2	30,9	30,6	29,7	28,9

Sursa: Programul economic de preaderare, tabelul 3.3, p. 37.

Așadar, în ambele variante de creștere economică se are în vedere reducerea ponderii datoriei publice în PIB la orizont 2005 cu 3,1 puncte procentuale în primul caz și cu 2,7 p.p. în cel de-al doilea.

Se va urmări reducerea treptată a ponderii surselor externe în finanțarea deficitului bugetar, până la echilibrarea acestora cu sursele interne în anul 2004, după cum se poate vedea din tabelul 2.8.

Tabelul 2.8

Sursele de finanțare a deficitului bugetar, în perioada 2000-2005

(în procente față de total deficit bugetar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Deficit bugetar de finanțat, din care:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- din surse externe	...	67,1	58,3	60,0	50,0	50,0
- din surse interne	...	32,9	41,7	40,0	50,0	50,0

Sursa: Guvernul României, Ministerul Finanțelor Publice, *Raport privind proiectul bugetului de stat pe anul 2002*, tabelele 20 și 26.

Serviciul datoriei publice externe, deși, potrivit estimărilor, va înregistra o tendință de scădere ca mărime absolută, va continua să se situeze la un nivel ridicat, după cum rezultă din tabelul 2.9.

Tabelul 2.9

Evoluția serviciului datoriei publice externe, în perioada 2000-2005

(în milioane dolari SUA)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Serviciul datoriei publice externe, total, din care:	...	1 915,5	1 952,0	1 576,0	1 495,2	1 285,2
- aferent datoriei directe	...	1 096,0	1 112,9	858,4	775,0	882,6
- aferent datoriei garantate	...	819,5	838,1	717,6	720,2	402,6

Sursa: *Raport privind proiectul bugetului de stat pe anul 2002*, tabelele 21 și 27.

În ceea ce privește valuta în care vor fi libelate obligațiunile emise de statul român pe piața externă de capital, se va urmări orientarea spre zona euro, deoarece aproximativ 75% din exporturile noastre sunt dirijate către țările Uniunii Europene; se va avea în vedere să existe un echilibru între împrumuturile contractate cu dobânzi fixe și cele cu dobânzi variabile.

Potrivit strategiei de îndatorare pe termen mediu, se intenționează să se apeleze la creditorii oficiali – BIRD, BERD, BEI, JBIC, BDCE – mai cu seamă pentru împrumuturi destinate finanțării obiectivelor mari de infrastructură; în ceea ce privește structura datoriei publice externe, se va urmări garantarea de către stat a proiectelor de investiții, iar nu a celor destinate consumului.

O problemă importantă se referă la maturitatea împrumuturilor de stat contractate. Întrucât în prezent predomină datoria internă contractată pe termene

scurte (64,4% din total), se impune orientarea într-o mai mare măsură spre împrumuturi pe termene de șase luni, un an și mai mari de un an, în locul celor de trei luni. Aceasta, deoarece împrumuturile pe termene foarte scurte pun probleme de refinanțare care implică majorarea dobânzilor peste nivelul celor practicate de bănci, ceea ce are efecte negative pentru creditul neguvernamental, care ar trebui încurajat să finanțeze într-o măsură sporită economia reală.

O altă problemă care merită să fie evidențiată, abordată în cadrul Programului economic de preaderare, este aceea a riscului bugetar. În perioada 1996-2001, ponderea veniturilor bugetului general consolidat al României în produsul intern brut a oscilat în jurul a 30 de procente, în timp ce în alte țări în tranziție mai dezvoltate aceasta a fost de aproximativ 40%. “Dacă nivelul veniturilor bugetare colectate nu va crește către nivelul mediu al țărilor central și est-europene mai avansate – se arată în Programul sus-menționat -, România va fi pusă în situația de a înfrunta trei riscuri majore:

- a) pe termen scurt, efortul de stabilizare macroeconomică va fi pus în pericol de către accentuarea deficitului cvasifiscal și a deficitului contului curent;
- b) pe termen mediu (2003-2004), economia nerestructurată complet și sistemul bancar parțial privatizat vor solicita alocarea de noi resurse bugetare, acest efort fiind amplificat și de creșterea volumului garanțiilor guvernamentale acordate;
- c) pe termen lung, finanțarea sistemului de pensii va reprezenta o problemă datorită veniturilor bugetare reduse, care nu acoperă costurile tranziției, precum și trendurilor demografice nefavorabile”³³.

În strânsă conexiune cu riscul bugetar se află și problema recapitalizării întreprinderilor și a băncilor și aceea a garanțiilor acordate de stat. În condițiile în care nu puține întreprinderi cu capital majoritar de stat nerestructurate înregistrează rezultate financiare slabe (rentabilități modice sau chiar pierderi) și fond de rulment insuficient, ele nu-și pot îndeplini obligațiile față de stat, furnizori și alți creditori, ceea ce se reflectă în creșterea continuă a volumului arieratelor. Încercarea de a veni în ajutorul acestora pe calea majorării capitalului circulant cu resurse de la buget ar mări și mai mult efortul bugetar. Garantarea de către stat a împrumuturilor solicitate de întreprinderile aflate într-o asemenea situație ar prezenta același risc potențial. Imposibilitatea acestora de a rambursa sumele ajunse la scadență ar obliga statul să le suporte în calitate de garant din banii publici.

Prevederile Programului economic de preaderare, adoptat în 2001, cu privire la politicile fiscale și bugetare oferă, de fapt, o schiță a resurselor publice și a cheltuielilor publice totale posibile de realizat în anii 2003, 2004 și 2005. Bugetul general consolidat trienal este conceput ca o continuare coerentă în materie a

³³ Programul economic de preaderare, p. 39.

realizărilor obținute în primul an de aplicare a Strategiei naționale de dezvoltare economică a României pe termen mediu și a programului în curs de desfășurare pe anul 2002. Acest document cu caracter glisant va cuprinde realizările pe 2002, prevederile bugetare ce vor fi aprobate pe anul 2003, precum și programul pe următorii trei ani – 2004, 2005 și 2006. La fel se va proceda și cu edițiile ce vor fi elaborate în anii 2004, 2005 și următorii. Datele bugetelor triennale nu vor fi aprobate de Parlament, dar vor oferi membrilor acestuia o perspectivă credibilă pe termen mediu a evoluției economiei reale și a finanțelor publice. În funcție de realizările obținute, Guvernul va putea aduce amendamentele necesare politicilor sale macroeconomice și sectoriale.

*

La aproape patru decenii de la experimentarea PPBS în SUA și la trei decenii de la aplicarea cu același titlu a RCB în Franța, se poate afirma că înlocuirea bugetului de mijloace cu bugetul pe programe a constituit o măsură utilă. Această concluzie se impune chiar în condițiile în care știm că experiența țărilor care au făcut pionierat în materie nu a fost un succes deplin.

În acest context, decizia autorităților de la București de a implementa bugetul pe programe ni se pare pe deplin justificată. Este necesar însă ca organele chemate să traducă în viață această decizie să studieze cu atenție experiența altor țări, să descopere obstacolele de care acestea s-au lovit în aplicarea bugetelor pe programe și să ia sau să propună măsurile ce se impun pentru evitarea lor.

Complexitatea problemelor pe care le generează trecerea la bugetul pe programe a determinat anumiți specialiști să generalizeze experiența țărilor care au trăit acest proces spre a servi celor care se încumetă să le urmeze exemplul.

Animați de dorința de a contribui la acest demers, prezentăm, în caseta 2.3, “zece principii de bază ale reformei bugetare”, publicate în manualul de referință pentru țările în tranziție, intitulat *Administrarea cheltuielilor publice*, apărut sub semnătura lui Richard Allen și Daniel Tommasi, în limba engleză în anul 2001 și în limba română în 2002.

Caseta 2.3. Zece principii de bază ale reformei bugetare

1. Crearea unui mediu care să sprijine și să ceară performanța înaintea introducerii bugetizării pe bază de performanță sau rezultat.
2. Controlarea intrărilor înaintea încercării de a controla ieșirile.
3. Contabilizarea bănească înaintea contabilizării acumulative.
4. Stabilirea controlului extern înaintea introducerii controalelor interne.
5. Stabilirea controalelor interne înaintea introducerii răspunderii administrative.
6. Operarea unui sistem contabil stabil înaintea instalării unui sistem integrat de administrare financiară.

7. Bugetizarea a ceea ce trebuie făcut înaintea bugetizării rezultatelor ce trebuie obținute.
8. Aplicarea contractelor formale în sectorul pieței înaintea introducerii contractelor de performanță în sectorul public.
9. Crearea unui sistem de auditare financiară eficace înainte de a trece la auditarea performanței.
10. Adoptarea și implementarea unor bugete previzibile înainte de a insista ca administratorii să utilizeze eficient resursele care le-au fost alocate.

Sursa: Citat după Richard Allen și Daniel Tommasi, *Administrarea cheltuielilor publice*, Editura Pro Transilvania, București, 2002, p. 25.

Capitolul 3

BUGETUL GENERAL AL UNIUNII EUROPENE: PRINCIPII, STRUCTURĂ, TENDINȚE

3.1. Rezumatul capitolului 3

1. Actul normativ care reglementează problemele legate de întocmirea, aprobarea, executarea și încheierea bugetului general al Uniunii Europene datează din 1977. În perioada care s-a scurs de la adoptarea acestuia de către Consiliul european, au fost aprobate mai multe modificări și completări, ca urmare a creșterii complexității problemelor financiare cu care se confruntă autoritățile comunitare și a experienței acumulate de-a lungul anilor în gestionarea mijloacelor de care acestea dispun. Pentru perfecționarea în continuare a reglementărilor în materie și adaptarea procesului bugetar la exigențele etapei actuale când Uniunea Europeană pregătește o largă extindere și reconsiderarea unora dintre politicile pe care le promovează, a apărut necesitatea elaborării unui nou *Regulament financiar* care să-l înlocuiască pe cel de acum un sfert de veac. Proiectul elaborat de către Comisie și avizat de instituțiile comunitare abilitate urmează să fie înșușit și de către Consiliu și pus în aplicare.

2. În proiectul noului Regulament financiar își găsesc reflectarea principiile fundamentale ale dreptului bugetar, care se întâlnesc și în reglementările naționale în materie. Este vorba de principiul unității, al universalității, al specializării și al anualității, precum și alte principii acceptate de dată mai recentă de unele state: principiul echilibrului, al unității de cont, al bunei gestionări financiare și al transparenței.

Evident, principiile de mai sus nu se regăsesc în forma lor clasică, ci cu unele abateri determinate de condițiile concrete în care funcționează astăzi instituțiile comunitare, precum și de unele prevederi care figurează în tratatele privind instituirea Comunităților sau în acordurile încheiate cu state terțe. De exemplu, în bugetul general al Uniunii Europene nu se cuprind Fondul European de Dezvoltare și nici bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, deși principiul unității reclamă acest lucru.

Principiul echilibrului, reiterat și în proiectul noului Regulament financiar, este întărit prin prevederea potrivit căreia Comunitățile nu pot subscrie împrumuturi pentru acoperirea unui deficit bugetar (cu excepția împrumuturilor contractate pentru achiziționări de terenuri și clădiri, și aceasta numai în măsura în care respectivele împrumuturi oferă toate garanțiile unei bune gestiuni financiare).

Principiul bunei gestiuni financiare - corolar al principiului echilibrului bugetar - presupune luarea în considerare a celor "3E" - economicitate, eficiență și eficacitate - în utilizarea creditelor bugetare.

3. Prevederile referitoare la procesul bugetar urmăresc antrenarea celor două instituții care alcătuiesc autoritatea bugetară - Parlamentul european și Consiliul - în egală măsură la aprobarea și executarea bugetului general, la rectificarea acestuia, ca și la aprobarea contului de încheiere a exercițiului bugetar.

Sunt precizate atribuțiile și răspunderile actorilor financiari - ordonatorii de credite și contabilii -, precum și fazele obligatorii prin care trece o cheltuială comunitară: angajare, lichidare, ordonanțare și plată, toate acestea în scopul întăririi disciplinei financiare și al prevenirii fraudelor.

4. O atenție deosebită este acordată condițiilor în care se pot efectua achiziții pe seama resurselor comunitare: se cere respectarea principiilor transparenței, proporționalității, egalității de tratament și a nediscriminării; sunt excluși de la participarea la un contract de achiziții candidații care sunt în stare de faliment sau fac obiectul unei proceduri de declarare în stare de faliment, de lichidare, de reglementare judiciară ori de concordat preventiv, de încetare a activității sau sunt într-o situație analoagă care rezultă dintr-o procedură de aceeași natură existentă în legislațiile naționale. Se menționează în mod expres excluderea celor care nu și-au îndeplinit obligațiile la plata cotizațiilor de securitate socială sau cele referitoare la plata impozitelor datorate în conformitate cu dispozițiile legale ale țării în care își au domiciliul (rezidența) sau cele ale țării adjudecătoare ori cele ale țării în care achiziția urmează să se execute. Același tratament (de respingere) se aplică și celor care au făcut obiectul unei hotărâri judecătorești rămase definitive pentru fraudă, corupție, participare la o organizație criminală sau oricare altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților.

La fel de severe sunt prevederile referitoare la acordarea de subvenții de la bugetul general al UE. Asemenea prevederi restrictive, dar pe deplin justificate, ar merita să se regăsească și în reglementările în materie de la noi.

5. Din analiza structurii creditelor de plăți pe anul 2000, rezultă că pe primul loc s-a situat FEOGA - secția "garanție" cu 46,4% din totalul cheltuielilor comunitare; pe locul al doilea, cu 35,7%, s-au aflat acțiunile structurale, cheltuielile structurale și de coeziune, mecanismul financiar, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit; locul al treilea a fost ocupat de acțiunile externe cu 6,2%; pe locul al patrulea au fost cercetarea și dezvoltarea tehnologică cu 4%, iar pe locul al cincilea - cheltuielile administrative ale Comisiei cu 3,4%. Celelalte cheltuieli au avut ponderi modice.

Atrage atenția destinația dată resurselor finanțate de la FEOGA - secția "garanție" pe anul 2000: 62,3% au fost utilizate pentru finanțarea produselor vegetale (culturi arabile, zahăr, ulei de măsline, fructe și legume etc.); 22,9% au revenit produselor animale (carne, lapte, produse lactate etc.); dezvoltarea rurală a beneficiat de 9,8% etc. Subvenționarea produselor agricole exportate, deși în sume ceva mai mici decât în trecut, rămâne o realitate a zilelor noastre, în timp ce produsele noastre agricole suferă concurența produselor subvenționate originare din UE și din alte țări pe piața noastră internă.

Între fondurile structurale, un loc important ocupă fondul de coeziune, care contribuie cu o cotă-parte la finanțarea proiectelor destinate protejării mediului și a rețelelor transeuropene de infrastructură în domeniul transportului în statele membre care au un PNB mediu pe locuitor mai mic de 90% față de media comunitară (Grecia, Spania, Irlanda și Portugalia). În calitate de țară membră a UE, România ar deveni eligibilă la utilizarea resurselor acestui fond.

Între cheltuielile destinate acțiunilor externe figurează, între altele, cele care vizează strategia de preaderare, precum și cooperarea cu țările Europei centrale și de est, țările din Balcani, adică domenii de interes pentru țara noastră, aflată în plin proces de negociere a aderării la UE. În măsura în care vom ști să ne susținem cauza, am putea beneficia de finanțare de la aceste fonduri, parțial în condiții nerambursabile.

Este semnificativ faptul că prin bugetul general sunt aprobate nu numai creditele pentru cheltuielile operaționale și de funcționare, dar și efectivele de personal care pot să lucreze în instituțiile comunitare. Ținând seama de numărul mare al salariaților care lucrează în cadrul Comisiei, al Consiliului, al Parlamentului, precum și în Curtea de Justiție și Curtea de Conturi etc. (30 777 în anul 2002), din care o parte provin din statele membre, este imperios necesar să existe o preocupare din partea autorităților române să pregătească tineri care să corespundă exigențelor cerute la angajarea în instituțiile comunitare.

6. Pentru finanțarea cheltuielilor înscrise în bugetul general, Uniunea Europeană se sprijină pe resursele sale proprii: prelevările (taxele) agricole încasate la importul de produse agricole din țările terțe, taxele vamale, o cotă-parte (1%) din taxa pe valoarea adăugată percepută de statele membre, un vărsământ dimensionat în funcție de produsul național brut, precum și diverse alte venituri. La bugetul pe anul 2000, pe primul loc între veniturile comunitare s-au situat vărsămintele statelor membre stabilite în raport cu produsul național brut (cu 42,3% din total), pe locul al doilea s-a aflat taxa pe valoarea adăugată (cu 38,1%), locul al treilea a revenit taxelor vamale (cu 13%), prelevările (taxele) agricole și diverse alte venituri au avut contribuții modeste (2,3% și respectiv 4,3%). Contribuția statelor membre la totalul resurselor bugetului general a variat în limite foarte largi, și anume: 24,1% Germania și 0,2% Luxemburg. Cele patru mari puteri industrializate - Germania, Franța, Regatul Unit și Italia - au procurat 2/3 din totalul resurselor comunitare, iar celelalte 11 state - o treime. Cele mai mici contribuții au avut Irlanda (1,1%), Portugalia (1,3%), Finlanda (1,4%) și Grecia (1,5%), datorită potențialului lor economic mai scăzut.

Cifrele de mai sus evidențiază un proces de redistribuire a produsului intern brut între statele membre ale Uniunii Europene. Dimensiunile acestei redistribuiri sunt totuși limitate. Astfel, la nivelul anului 2000, totalul cheltuielilor comunitare (finanțate din bugetul general al Uniunii Europene, de la Fondul European de Dezvoltare și de la bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului) s-au cifrat la 92 253,6 milioane de euro, ceea ce echivalează cu 2,4% din cheltuielile publice ale statelor membre și cu 1,09% din produsul intern brut comunitar. Aceste cheltuieli au reprezentat în medie 244 euro (adică 7 864 608 lei

la cursul leu/euro din 29 iulie 2002) pe un locuitor al Uniunii Europene. Această cifră evidențiază o dată în plus faptul că, cu fondurile puse în joc, redistribuirea între statele membre și între acestea și statele terțe este de proporții foarte modeste. De aici se desprinde concluzia că statele membre mai puțin dezvoltate trebuie să se sprijine în primul rând pe propriile lor forțe pentru recuperarea rămănerii în urmă și mai puțin pe sprijinul comunitar. La primirea sa în Uniunea Europeană, sperăm ca România să se numere printre țările care vor beneficia de fonduri comunitare mai mari decât contribuția sa la formarea acestora. Cu toate acestea, îi va trebui ani buni pentru a se apropia de nivelul de dezvoltare mediu din Comunitate, folosind cu eficiență propriile sale resurse și pe cele primite prin redistribuire.

7. La cele de mai sus, elemente noi ne oferă analiza perspectivelor financiare proiectate pe perioada 2000-2006.

Plafonul creditelor de plăți, exprimat în procente față de PNB, se prevede să crească de la 1,13% în anul 2000 la 1,18% în 2003, după care se ia în considerare o diminuare a acestuia până la 1,12% în 2006. Cu o marjă pentru cheltuieli neprevăzute ce variază între 0,09% și 0,16%, se anvizajează menținerea plafonului resurselor proprii la nivelul de 1,27%, înregistrat în anul 2000, în fiecare an până în 2006.

Este de precizat însă că, în cifrele totale ale creditelor de plăți, sumele prevăzute pentru aderarea de noi state marchează o creștere substanțială, și anume de la 4 306 milioane euro în 2002 la 14 792 milioane în 2006 (adică de 3,4 ori), sau o majorare a ponderii acestora în totalul creditelor de plăți de la 4,4% la 15,9%. Această evoluție ne dă speranțe că felioara din tortul comunitar ce ar reveni României ar putea fi ceva mai mare decât ne-o imaginăm noi în prezent.

8. O măsură importantă care se anunță pentru anii următori vizează gruparea pe domenii politice a activităților desfășurate de instituțiile comunitare. Ca urmare, cele aproximativ 200 de tipuri de activități urmează să fie grupate pe 29 de domenii politice. Prezentarea creditelor bugetare pe domenii politice urmărește facilitarea discuțiilor asupra bugetului la Consiliu, cât și la Parlamentul european și înțelegerea mai bună a politicilor comunitare de către opinia publică. Pentru ca această nouă metodă de elaborare a bugetului să fie într-adevăr eficace, este necesar ca și executarea bugetului general să fie gestionată pe aceleași domenii politice.

Întocmirea, aprobarea, executarea, încheierea și controlul bugetului general al Uniunii Europene se desfășoară în conformitate cu prevederile Regulamentului financiar al Consiliului Comunităților Europene din anul 1977³⁴. Pentru perfecționarea în continuare a reglementărilor în materie și adaptarea procesului bugetar la exigențele etapei actuale în care Uniunea Europeană pregătește o largă extindere, a apărut necesitatea elaborării unui nou regulament financiar care să-l înlocuiască pe cel de acum un sfert de veac.

³⁴ *Règlement financier* (CECA, CEE, EURATOM) nr. 356/77 du Conseil du 21 décembre 1977.

În acest scop, Comisia Uniunii Europene a elaborat un proiect de regulament aplicabil bugetului general al Comunităților, pe care l-a trimis spre avizare Consiliului, Parlamentului european, Curții de Conturi și Comitetului Economic și Social. Propunerile acceptate din multitudinea amendamentelor primite au fost încorporate în proiectul său din luna iulie 2000. Celelalte, în legătură cu care inițiatorul proiectului are rezerve privind fondul soluției sau oportunitatea aplicării, vor fi examinate și discutate în continuare de Comisie cu factorii interesați.

Instituțiile avizatoare și-au exprimat acordul cu privire la economia noii reglementări și la problemele fundamentale ale acesteia. Este vorba de:

- simplificarea noului Regulament financiar, raționalizarea structurii bugetului prin generalizarea creditelor disociate și abolirea cheltuielilor negative, precum și limitarea excepțiilor la principiile bugetare;
- întocmirea bugetului pe activități;
- modalitățile de executare a bugetului și externalizările;
- noul rol atribuit actorilor financiari;
- propunerile referitoare la piețe și subvenții.

3.2. Principiile care stau la baza bugetului general al Uniunii Europene

În proiectul noului Regulament financiar își găsesc reflectarea principiile fundamentale ale dreptului bugetar, care se întâlnesc și în reglementările naționale în materie: principiul unității, al universalității, al specializării și anualității, precum și alte principii acceptate de dată mai recentă de unele state: principiul echilibrului, al unității de cont, al bunei gestionări financiare și al transparenței.

Prevederile privind principiile care stau la baza întocmirii și executării bugetului general, inserate în prima parte a dispozițiilor comune, evidențiază importanța atribuită respectării acestora. Lucrul acesta se observă și din definiția dată bugetului (art. 4), care pune accentul pe latura sa juridică. Aceasta precizează că bugetul este actul care prevede și autorizează, în fiecare an, veniturile și cheltuielile Comunităților considerate necesare și care cuprind:

- a) veniturile și cheltuielile Comunității Europene, inclusiv cheltuielile administrative, ale politicii externe și de securitate comună și ale cooperării în domeniul justiției și afacerilor interne, precum și cheltuielile operaționale aferente, când acestea sunt trecute în sarcina bugetului;
- b) cheltuielile administrative ale Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și veniturile aferente acestora;
- c) cheltuielile și veniturile Comunității Europene a Energiei Atomice.

În buget se mai înscriu garanția operațiunilor de împrumut contractate de Comunitate, precum și vărsămintele la Fondul de garanție privind acțiunile externe.

În Tratatul privind Uniunea Europeană se prevede (la art. 268) că toate veniturile și cheltuielile Comunității, inclusiv cele care se referă la Fondul social european, trebuie să facă obiectul prevederilor pentru fiecare exercițiu bugetar și să fie înscrise în buget³⁵.

Această prevedere, potrivit căreia toate veniturile și cheltuielile Comunității trebuie să fie înscrise în buget, este interpretată ca fiind consacrarea *principiului unității*, care cere ca totalitatea veniturilor și cheltuielilor Uniunii Europene să figureze într-un singur document (buget).

Se știe că în primii 12 ani de funcționare a Comunității ființau mai multe bugete: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului întocmea un buget administrativ și un altul de intervenție; Comunitatea Europeană a Energiei Atomice avea două bugete, din care unul de finanțare, iar celălalt de cercetare și investiții; numai Comunitatea Economică Europeană se mulțumea cu un singur buget.

După încheierea Tratatului de la Luxemburg (1970), s-a mers pe linia unificării documentelor bugetare, ceea ce a făcut ca numărul acestora să se reducă la două: bugetul general și bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului.

Cuprinderea într-un singur document a tuturor veniturilor și cheltuielilor Comunităților – așa cum cere principiul unității bugetare – se lovește și în prezent de prevederile tranșante ale unor reglementări importante. Spre exemplu, Tratatul cu privire la Uniunea Europeană³⁶ stipulează (la art. 28) că cheltuielile operaționale având implicații militare sau de apărare nu pot fi trecute în sarcina bugetului comunitar. Nici operațiunile legate de Fondul European de Dezvoltare nu se reflectă în bugetul general. Deși bugetizarea acestora este considerată de Comisie ca fiind rațională, ea nu a fost cuprinsă în proiectul noului Regulament financiar, deoarece aceasta presupune modificarea și ratificarea acordurilor de la Lome III, IV și IV bis, a acordurilor de la Cotonou și a protocoalelor financiare, precum și modificarea acordurilor financiare FED. Or, până atunci, cheltuielile respective rămân în afara bugetului general.

Cheltuielile agențiilor comunitare nu figurează în bugetul general, deoarece, potrivit actualelor reglementări, instituțiile în cauză se bucură de o largă autonomie. Până la modificarea statutelor acestora, ele nu pot fi incluse în bugetul general, deși rațiunea bugetizării lor nu este negată de Comisie.

Trebuie spus că cheltuielile comunitare care nu figurează în bugetul general al Uniunii Europene sunt în sumă relativ redusă. Astfel, în anul 2001, din totalul cheltuielilor comunitare de 96 683,4 milioane de euro, în bugetul general au fost

³⁵ *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1995. *Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne* (97/C 340/03).

³⁶ *Vezi Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union Européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1995. *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne* (97/C 340/02), art. 28.

cuprinse 93 940,4 milioane (97,2%), iar în afara acestuia au rămas 2 743 milioane (2,8%). Dintre acestea, în Fondul European de Dezvoltare au fost cuprinse 2 553 milioane (2,6%), iar în bugetul operațional al Comunității Cărbunelui și Oțelului 190 milioane (0,2%).

Din cele de mai sus, rezultă că *principiul unității bugetare* în litera și spiritul Regulamentului financiar constă în *cuprinderea veniturilor și cheltuielilor comunitare care au bază legală să fie înscrise în bugetul general al Uniunii Europene*.

Referindu-se la *principiul universalității bugetare*, proiectul noului Regulament financiar precizează (la art. 17) că veniturile și cheltuielile se înscriu în buget în sume globale, iar nu cu soldul dintre ele. De la această regulă sunt admise câteva excepții (art. 20).

- Prețurile produselor sau prestațiilor furnizate Comunităților, care încorporează sarcini fiscale ce fac obiectul unei rambursări de către statele membre în virtutea protocolului asupra privilegiilor și imunităților Comunităților Europene sau de către țările terțe în baza unor convenții pertinente, se înscriu în buget exclusiv taxele respective.
- Diferențele de curs înregistrate pe parcursul executării bugetare pot fi compensate. Rezultatul final, pozitiv sau negativ, se preia în soldul exercițiului.
- Modalitățile de executare pot să prevadă cazurile în care anumite venituri pot să fie deduse din totalul facturii sau cererii de plată. În asemenea cazuri, ordonanțarea plăților se face pentru suma netă.

Capitolul (5) consacrat principiului universalității se ocupă și de *principiul neafectării veniturilor*. Deși înrudite, acestea sunt totuși lucruri diferite. Un articol (17) precizează că ansamblul veniturilor acoperă ansamblul creditelor de plăți, iar un altul (18) enumeră derogările de la principiul neafectării veniturilor.

Astfel, veniturile destinate finanțării anumitor cheltuieli sunt următoarele:

- a) contribuțiile financiare ale statelor membre pentru anumite programe de cercetare, în conformitate cu decizia Consiliului privind resursele proprii ale Comunităților;
- b) dobânzile aferente depozitelor și amenzile prevăzute de regulamentul privind accelerarea și clarificarea punerii în aplicare a procedurii referitoare la deficitele excesive;
- c) veniturile care corespund unei anumite destinații, ca, de pildă, veniturile fundațiilor, subvențiile, donațiile și legatele;
- d) participațiile țărilor terțe sau ale diferitelor organisme la activitățile Comunităților;
- e) veniturile provenind de la terți pentru furnituri, prestări de servicii sau lucrări efectuate la cererea lor;

- f) veniturile provenind din restituirea sumelor plătite pe nedrept;
- g) produsul furniturilor, prestărilor de servicii și al lucrărilor efectuate în favoarea altor instituții sau organisme;
- h) indemnizațiile (despăgubirile) de asigurare primite;
- i) veniturile provenind din despăgubiri locative;
- j) venituri din vânzări de publicații și filme.

Cu privire la *principiul specializării*, proiectul noului Regulament financiar precizează (la art. 21) că creditele se specializează (defalcă) pe titluri și capitole, iar capitolele se subdivid pe articole și posturi.

Specializarea cheltuielilor are sensul că fiecare credit bugetar trebuie să aibă o destinație precisă și să fie afectat unui scop specific. Prin specializarea creditelor se urmărește evitarea oricărei confuzii ce s-ar putea produce între creditele aferente diferitelor categorii de cheltuieli atât în procesul autorizării, cât și în cel al executării acestora. Principiul specializării determină structura orizontală (prezentarea veniturilor pe surse și repartizarea cheltuielilor pe cele șase secțiuni câte numără instituțiile comunitare) și structura verticală a bugetului (defalcarea cheltuielilor, din cadrul fiecărei secțiuni, pe subsecțiuni, în funcție de natura și destinația acestora).

Cu privire la principiul specializării, proiectul noului Regulament financiar precizează (la art. 21) că creditele se specializează pe titluri și capitole, iar capitolele se subdivid pe articole și posturi (alineate).

Soluțiile adoptate în aplicarea principiului specializării denotă fermitate în repartizarea creditelor pe subdiviziunile clasificăției bugetare și preocupare pentru întărirea disciplinei financiare, fără a exclude o anumită flexibilitate atunci când se justifică modificarea acestora. Această afirmație se bazează pe faptul că fiecare instituție, în interiorul bugetului său, poate să propună autorității bugetare virări de credite de la un titlu la altul, iar instituția în cauză poate să facă virări de la un capitol la altul și de la un articol la altul. Dispoziții speciale se referă la viramentele ce se pot efectua de Comisie.

Astfel, în cadrul propriului său buget, Comisia poate efectua viramente între alineatele unui articol (cu excepția cheltuielilor de personal și de funcționare) și între articolele unui capitol; la cheltuielile de personal și funcționare poate face viramente de la un titlu la altul, atunci când este vorba de credite utilizate în același scop; la cheltuielile cu caracter operațional sunt admise viramente între capitolele aceluiași titlu, în limita a 10% din creditele exercițiului. Înainte de a efectua viramentele mai sus menționate, Comisia are obligația să informeze autoritatea bugetară despre decizia sa.

În cazul propunerilor de viramente de credite referitoare la cheltuielile ce decurg în mod obligatoriu din tratate sau din hotărâri luate în virtutea acestora, Consiliul hotărăște, cu majoritate calificată de voturi, după consultarea prealabilă

a Parlamentului european. Când este vorba de propuneri de viramente referitoare la alte categorii de cheltuieli decât cele care decurg din tratate, decizia aparține Parlamentului, care se pronunță după primirea avizului din partea Consiliului.

Dacă în termenul (de șase săptămâni) prevăzut de Regulament, autoritatea bugetară competentă (Consiliul sau Parlamentul, după caz) nu s-a pronunțat asupra propunerii de virament, aceasta se consideră aprobată. În cazul în care ambele autorități sunt de acord cu efectuarea viramentului, dar în sume diferite, atunci se consideră aprobat viramentul în suma cea mai mică.

Cu privire la *principiul anualității*, în proiectul noului Regulament financiar se precizează (la art. 6) că creditele înscrise în buget sunt autorizate pe durata unui exercițiu bugetar care începe la 1 ianuarie și se încheie la 31 decembrie.

Prin recunoașterea valabilității principiului anualității se urmărește facilitarea controlului asupra activității desfășurate de executivul comunitar. Ceva mai mult, Comunitatea trebuie să adopte asemenea soluții în materie de buget care să fie capabile să concilieze respectarea acestui principiu cu necesitatea gestionării acțiunilor plurianuale care au o importanță crescândă în buget.

În trecut (1990), Regulamentul financiar clasifica creditele bugetare în "credite disociate" și "credite nedisociate". Primele se refereau la operațiunile plurianuale, iar secunde la operațiunile care nu depășeau un exercițiu bugetar. La creditele nedisociate, creditele de angajament și cele de plăți aveau același volum, întrucât sumele care se angajează în cursul unui exercițiu bugetar urmează să se cheltuiască până la finele acelui exercițiu. În schimb, la creditele disociate, creditele de plăți nu coincid ca mărime cu cele de angajament. Aceasta, deoarece creditele de angajament se referă la totalul obligațiilor asumate de Comunitate, adică includ și pe cele aferente perioadei care excede exercițiul pentru care se aprobă bugetul general, în timp ce creditele de plăți se referă numai la plățile ce urmează a se efectua în acel exercițiu.

Începând din 1991, s-a decis că toate creditele, altele decât cele aferente cheltuielilor agricole și celor administrative, constituie credite disociate. Întrucât tendința este de generalizare a creditelor disociate, în proiectul noului Regulament financiar s-a operat o anumită simplificare a noțiunilor utilizate, și anume se vorbește numai de credite disociate (renunțându-se la noțiunea de credite nedisociate). Astfel, în propunerea Comisiei (la art. 7) se menționează că bugetul comportă credite disociate care dau prilejul creditelor de angajament și creditelor de plăți.

Primele acoperă costul total al angajamentelor juridice subscrise în timpul exercițiului în curs de derulare, iar secunde acoperă plățile care decurg din executarea angajamentelor juridice subscrise în anul curent sau în anii precedenți.

Veniturile se raportează la titlul unui exercițiu în cuantumul perceput în cursul acelui exercițiu. Cu titlu de excepție sunt admise anumite ajustări, adică se pot efectua vărsăminte anticipate în contul taxei pe valoarea adăugată și în cel al

resurselor complementare calculate în funcție de produsul național brut aferente lunii ianuarie a exercițiului următor.

Creditele prevăzute la titlul unui exercițiu nu pot fi folosite decât pentru acoperirea cheltuielilor angajate și plătite în cursul aceluși exercițiu (cu unele excepții) și pentru acoperirea sumelor aferente acestui titlu angajate în exercițiile anterioare. Plățile se contabilizează la titlul unui exercițiu pe baza plăților efectuate de contabil până cel târziu la 31 decembrie.

De regulă, creditele de angajament și creditele de plăți neutilizate până la finele exercițiului pentru care au fost înscrise se anulează. Cu titlu de excepție, creditele aferente unui anumit titlu, neutilizate până la 31 decembrie, pot fi reportate în exercițiul următor până cel târziu la 15 februarie, cu aprobarea instituției competente.

Pentru Fondul European de Orientare și Garanție Agricolă (FEOGA) - secția "garanție", proiectul noului Regulament financiar prevede (la art. 150-155) un regim special. Astfel, pentru fiecare exercițiu, bugetul FEOGA, secția "garanție", prevede credite de angajament în quantum egal cu creditele de plăți. Creditele de plăți neutilizate se reportează în mod automat într-un singur exercițiu (cel care urmează) pentru acoperirea angajamentelor anterioare. Creditele de plăți care au făcut obiectul unui report și care au rămas neutilizate la finele exercițiului se anulează.

Comisia își motivează propunerea de păstrare a mecanismului de reportare a unor credite bugetare, care constituie o abatere evidentă de la principiul anualității, prin aceea că dreptul de reportare este stipulat în tratatele privind constituirea celor trei Comunități – CECO, CE și EURATOM – și răspunde unor necesități de gestionare a creditelor.

Proiectul noului Regulament financiar reiterează *principiul echilibrului*, precizând (la art. 14) că bugetul trebuie să prezinte echilibru între venituri și creditele de plăți. Pentru a da o și mai mare greutate acestei prevederi, stipulează: Comunitățile nu pot subscrie împrumuturi pentru acoperirea unui deficit bugetar. Acestea sunt totuși autorizate să subscrie împrumuturi numai în scopul achiziționării de terenuri și clădiri, în măsura în care respectivele împrumuturi oferă toate garanțiile unei bune gestiuni financiare.

În ciuda faptului că un buget a fost întocmit și aprobat echilibrat, în execuție pot să apară abateri, în plus sau în minus, față de cifrele inițiale la venituri și/sau la cheltuieli. Soldul fiecărui exercițiu se înscrie în bugetul exercițiului următor la venituri sau la cheltuieli, după cum este vorba de excedent sau de deficit (art. 15). În cursul exercițiului, în caz de necesitate, se poate apela la rectificarea bugetului inițial.

Pentru ca principiul echilibrului să nu rămână o simplă declarație de bune intenții, proiectul noului Regulament financiar îl completează cu *principiul bunei gestiuni financiare*, care arată cum trebuie să fie utilizate creditele bugetare. Creditele bugetare se utilizează în conformitate cu principiul bunei gestiuni

financiare, adică în conformitate cu principiile economicității, eficienței și eficacității (art. 27).

Principiul economicității presupune că mijloacele utilizate de o instituție în vederea realizării activității sale sunt disponibilizate în timp util, în cantitatea și de calitate corespunzătoare și la cel mai bun preț.

Principiul eficienței vizează obținerea celui mai bun raport între mijloacele folosite și rezultatele scontate, iar principiul eficacității vizează atingerea obiectivelor specifice urmărite și obținerea rezultatelor scontate.

În scopul asigurării unei bune gestiuni financiare, orice propunere supusă autorității legislative susceptibile să aibă o incidență bugetară trebuie să fie însoțită de o fișă financiară. În cursul procedurii bugetare, Comisia furnizează informațiile necesare care să permită efectuarea unei comparații între evoluția necesităților de credite și previziunile inițiale care figurează în fișele financiare (art. 28).

Principiul transparenței aplicat la buget este definit în felul următor (art. 29): bugetul se stabilește, se execută și face obiectul prezentării unei dări de seamă cu respectarea principiului transparenței. Bugetul general și bugetele rectificative, în forma în care au fost aprobate, se publică în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, prin grija președintelui Parlamentului european. La fel se procedează și cu situațiile financiare consolidate, precum și cu rapoartele și analizele gestiunii financiare întocmite de fiecare instituție comunitară.

Împrumuturile primite și cele contractate de Comunități în favoarea unor terți fac obiectul unei informări anexate la buget, iar operațiunile Fondului de garanție referitor la acțiunile externe fac obiectul unei informări cuprinse în darea de seamă.

În condițiile în care 12 țări comunitare și-au înlocuit monedele naționale cu euro, în timp ce celelalte trei țări – Marea Britanie, Suedia și Danemarca – folosesc în continuare propriile lor monede, a apărut necesitatea precizării monedei în care se exprimă bugetul general, bugetele rectificative și documentele anexe. Ca urmare, în proiectul noului Regulament financiar s-a inserat *principiul unității de cont* (la art. 16), care prevede: bugetul se stabilește, se execută și face obiectul prezentării unei dări de seamă în euro. Totuși, pentru nevoile trezoreriei, contabilul și, respectiv, administratorul de avansuri sunt autorizați să efectueze operațiuni în monedele naționale, în condițiile precizate în regulamentul care stabilește modalitățile de executare a prezentului regulament, se menționează în completare.

3.3. Procesul bugetar și structura bugetului general

Potrivit calendarului prevăzut în proiectul noului Regulament financiar, Parlamentul european, Consiliul, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, Comitetul Economic și Social, Comitetul regiunilor și Mediatorul întocmesc o previziune a cheltuielilor și veniturilor lor, pe care o transmit atât Comisiei, cât și autorității bugetare înainte de data de 1 iulie a fiecărui an. În același termen, Comisia întocmește propria sa versiune previzională pe baza informațiilor primite de la

organismele create de Comunități, având personalitate juridică și dreptul să primească subvenții de la buget.

Până cel târziu la 1 septembrie, Comisia elaborează un anteproiect al bugetului general pe care îl transmite Consiliului și Parlamentului european. Consiliul întocmește proiectul de buget, în conformitate cu prevederile tratatelor privind instituirea CECO, CE și EURATOM, pe care îl transmite Parlamentului european până la data de 5 octombrie. Președintele Parlamentului european constată îndeplinirea procedurilor prevăzute de tratatele menționate mai sus cu privire la aprobarea bugetului general și dispune publicarea acestuia în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene.

Pentru motive serioase, Parlamentul european poate să respingă proiectul de buget și să ceară întocmirea unui nou proiect.

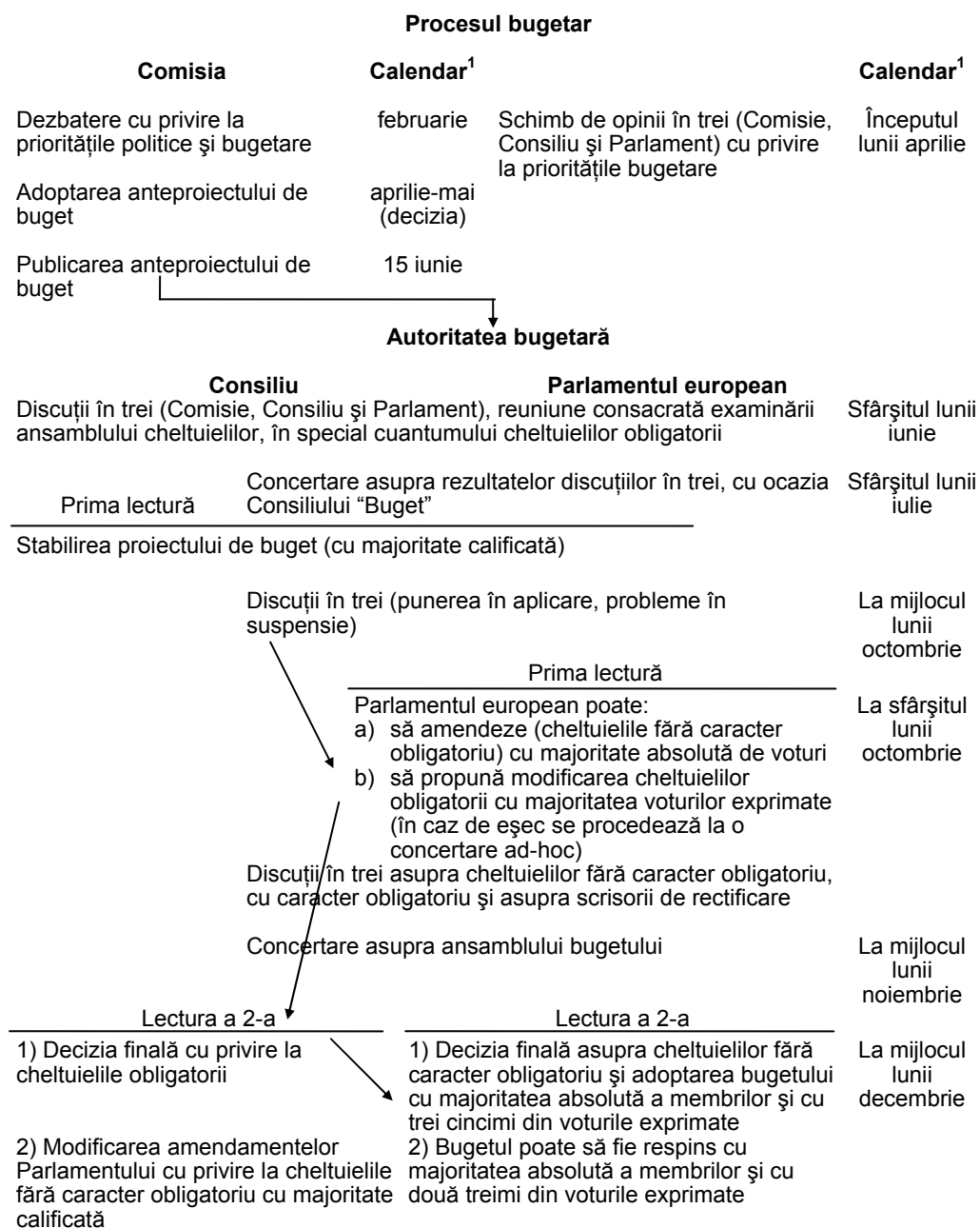
Reglementările comunitare grupează cheltuielile bugetare în cheltuieli obligatorii și cheltuieli fără un asemenea caracter. Sunt considerate obligatorii cheltuielile pe care autoritatea bugetară are datoria să le înscrie în buget pentru a permite Comunității să-și respecte obligațiile interne sau externe asumate prin tratate sau prin actele adoptate în baza acestora. Celelalte cheltuieli sunt catalogate ca nefiind obligatorii. Demarcația dintre acestea nefiind una riguroasă, în practică apar uneori conflicte între cele două instituții care alcătuiesc autoritatea bugetară, adică Parlamentul european și Consiliul.

La dimensionarea cheltuielilor fără caracter obligatoriu ultimul cuvânt îl are Parlamentul, iar la stabilirea cuantumului cheltuielilor obligatorii Consiliul are rolul principal. Pentru a reduce la minimum conflictele dintre protagoniștii autorității bugetare, aceștia au încheiat (în 1999) un nou acord interinstituțional, care confirmă principiul concertării pozițiilor celor două instituții la stabilirea cuantumului cheltuielilor obligatorii și extinde procedura dimensionării cheltuielilor la totalitatea cheltuielilor bugetare.

Pentru cheltuielile fără caracter obligatoriu, Tratatul privind instituirea Comunității Europene prevede posibilitatea stabilirii unei rate maxime de creștere a acestora în raport cu cheltuielile de aceeași natură ale anului în curs.

La calcularea ratei de creștere a cheltuielilor fără caracter obligatoriu, Comisia ține seama de evoluția produsului național brut pe ansamblul Comunității, de variațiile medii ale bugetelor statelor membre și de evoluția costului vieții în cursul ultimului exercițiu.

Rata maximă astfel calculată se comunică tuturor instituțiilor comunitare pentru a o avea în vedere la elaborarea propunerilor de buget pe exercițiul următor. Dacă creșterea procentuală a cheltuielilor fără caracter obligatoriu care rezultă din proiectul de buget stabilit de Consiliu este mai mare de jumătate din rata maximă, Parlamentul european, în exercitarea dreptului său de amendament, poate să majoreze volumul total al respectivelor cheltuieli în limita unei jumătăți a ratei maxime. În cazul în care Parlamentul european, Consiliul sau Comisia estimează că activitățile Comunităților reclamă o depășire a ratei de creștere stabilite după procedura de mai sus, o nouă rată de creștere poate fi stabilită pe baza acordului dintre Consiliu și Parlamentul european (figura 3.1).

Figura 3.1. Procesul bugetar¹ Calendar pragmatic.Sursa: *Vade-mecum budgétaire* 2000, p. 8.

Cu începere de la data de 1 ianuarie a anului următor celui în care bugetul general a fost aprobat sau de la data la care s-a emis decizia prin care se declară aprobarea acestuia, în cazul în care aceasta a fost ulterioară, fiecare stat membru este obligat să pună la dispoziția Comunităților vărsămintele datorate în condițiile stabilite prin Regulamentul Consiliului privind aplicarea deciziei referitoare la sistemul resurselor proprii ale Comunităților.

În caz de necesitate, Comisia poate prezenta un anteproiect de buget rectificativ care, până la aprobare, urmează același traseu ca și anteproiectul bugetului general.

Bugetul cuprinde o sinteză a veniturilor și cheltuielilor, precum și secțiuni cu tabele ale veniturilor și cheltuielilor fiecărei instituții.

Veniturile Comisiei, precum și veniturile și cheltuielile celorlalte instituții sunt grupate de autoritatea bugetară pe titluri, articole și posturi (alineate) după natura sau destinația lor. Cheltuielile Comisiei sunt grupate în funcție de destinația acestora. Un titlu corespunde unui domeniu politic, iar un capitol corespunde, de regulă, unei activități. Fiecare titlu poate să cuprindă atât credite operaționale, cât și credite administrative.

Întocmirea și executarea bugetului general pe activități constituie incontestabil o măsură binevenită, apreciată ca atare de avizatori.

Proiectul noului Regulament financiar prevede (la art. 42) că bugetul nu poate să cuprindă venituri sau cheltuieli negative, adică, pe de o parte, veniturile brute, iar pe de alta, cheltuielile antrenate de perceperea acestora. În această chestiune avizatorii s-au situat pe poziții diferite, și anume: Parlamentul a solicitat ca bugetul să evidențieze, pe de o parte, veniturile brute încasate de statele membre pentru bugetul general, iar pe de alta, cheltuielile aferente percepției acestora, suportate de acel buget. În schimb, Curtea de Conturi, din grija pentru rigoare și transparență, s-a pronunțat pentru evitarea cheltuielilor negative. În final, Comisia a adoptat această din urmă soluție. În consecință, resursele proprii ale Comunităților încasate sunt sume nete și figurează ca atare în sinteza veniturilor bugetului.

Fiecare secțiune a bugetului poate să consacre un titlu distinct "creditelor previzionale", în următoarele condiții:

- când nu există bază legală pentru acțiunea considerată în momentul elaborării bugetului;
- în caz de incertitudine bazată pe argumente serioase cu privire la suficiența creditelor sau la posibilitatea de a executa, în condiții conforme cu buna gestiune financiară, credite înscrise în buget.

În ambele situații, creditele prevăzute la acest titlu pot fi utilizate numai după ce s-au operat viramentele necesare.

Pentru satisfacerea unor nevoi neprevăzute, în bugetul general, la secțiunea consacrată Comisiei, se poate prevedea o "rezervă negativă" (de

maximum 200 mln. euro) ce poate fi realizată până la finele exercițiului pe cale de virament (art. 44).

Pe lângă această rezervă, la aceeași secțiune, în bugetul general, se mai prevăd alte două rezerve, și anume: o rezervă pentru ajutoare de urgență în favoarea țărilor terțe și o alta referitoare la operațiunile de împrumuturi și garanții la împrumuturile acordate de Comunități pentru operațiuni în favoarea țărilor terțe (art. 45).

Bugetul general cuprinde în sinteza veniturilor și cheltuielilor:

- veniturile Comunităților previzionate pe exercițiul considerat, precum și cele prevăzute pe exercițiul precedent și pe exercițiul N-2;
- creditele de angajament și de plăți pe exercițiul considerat și pe exercițiul precedent;
- cheltuielile angajate și cele plătite în exercițiul N-2;
- o situație recapitulativă a scadențelor plăților ce urmează a se efectua în cursul exercițiilor următoare în baza angajamentelor bugetare asumate în exercițiile anterioare;
- comentarii adecvate pentru fiecare subdiviziune.

Bugetele secțiilor se prezintă în aceeași structură ca și sinteza veniturilor și cheltuielilor totale.

Bugetul general cuprinde, de asemenea:

- un tabel al efectivelor de personal: pe fiecare secțiune se precizează numărul de posturi, pe grade, din fiecare categorie și în fiecare cadru; numărul de posturi cu caracter permanent și, respectiv, temporar. Ocuparea posturilor se poate face în limita creditelor bugetare;
- un tabel al efectivelor de personal remunerate din creditele pentru cercetare și dezvoltare tehnologică pentru acțiuni directe și un altul similar pentru acțiuni indirecte. Posturile se prezintă într-o structură asemănătoare celor de mai sus.

Bugetul general mai cuprinde tabele referitoare la împrumuturile primite și la cele acordate etc.

Este important de menționat că numărul posturilor aprobate pe fiecare instituție sau organism constituie o limită maximă, care nu poate fi depășită (art. 47). Cu toate acestea, fiecare instituție sau organism poate să facă modificări de posturi de până la 10%, în limita creditelor bugetare și a numărului total de posturi aprobate.

Răspunderea pentru execuția bugetului general în limitele creditelor alocate revine Comisiei. Pentru ca creditele bugetare să fie utilizate în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, statele membre sunt chemate să coopereze strâns cu Comisia.

Nici o acțiune comunitară sau altă acțiune a Uniunii Europene nu se poate finanța pe seama unui credit bugetar dacă nu există un act de bază prealabil adoptat (art. 49). De la această regulă au fost prevăzute derogări pentru anumite acțiuni, a căror finanțare este de competență comunitară, cum ar fi creditele referitoare la: proiectele-pilot de natură experimentală care testează fezabilitatea unei acțiuni sau utilitatea acesteia, acțiuni comunitare pregătitoare, acțiuni punctuale etc.

Comisia recunoaște celorlalte instituții autoritatea necesară executării secțiunii bugetului care le privește (art. 50).

Proiectul noului Regulament financiar conține o prevedere expresă (la art. 52), care interzice oricărui actor financiar să adopte orice act de executare a bugetului, în urma căruia interesele sale proprii și cele ale Comunităților ar putea să intre în conflict.

Comisia execută bugetul folosind următoarele modalități:

- în mod centralizat, când sarcinile execuției se realizează direct prin serviciile sale proprii sau indirect prin agenții comunitare, prin organisme înființate de Comisie sau prin organisme naționale publice ori cu garanția statului;
- în gestiune partajată sau descentralizată, când sarcinile execuției bugetare sunt încredințate statelor membre ori unor țări terțe, după caz;
- în gestiune comună cu organisme internaționale, când anumite sarcini de execuție sunt încredințate unor organizații de drept internațional.

Agențiile executive sunt persoane juridice de drept comunitar, cărora Comisia le poate delega executarea integrală sau parțială a unui program sau proiect comunitar, pentru contul și pe răspunderea sa.

Deciziile prin care li se încredințează sarcini spre executare trebuie să cuprindă dispoziții menite să asigure transparența operațiunilor efectuate și să comporte în mod necesar:

- proceduri de încheiere de contracte și de acordare de subvenții transparente, nediscriminatorii și care să împiedice orice conflict de interese;
- un sistem de control intern eficace al operațiunilor de gestiune;
- o contabilitate a acestor operațiuni și a procedurilor de prezentare a conturilor care să permită asigurarea bunei utilizări a fondurilor comunitare și să reflecteze în conturile Comunităților gradul real al acestei utilizări;
- un audit extern independent.

Comisia nu poate încredința acte de execuție a fondurilor care provin de la buget entităților sau organismelor externe de drept privat, în special de plăți și

încasări, cu excepția celor investite cu o misiune de servicii publice cu garanția statului. Mai pot fi încredințate spre executare, pe cale contractuală, sarcinile de expertiză tehnică și sarcinile administrative, pregătitoare sau accesorii care nu implică nici misiuni de autoritate publică și nici exercitarea unei puteri discreționare de apreciere.

Cu privire la *actorii financiari*³⁷ – ordonatorul și contabilul – proiectul noului Regulament financiar precizează (la art. 58) că funcțiile îndeplinite de aceștia sunt separate. În fiecare instituție, ordonatorul este însărcinat să execute veniturile și cheltuielile în conformitate cu principiile bunei gestionări financiare și să asigure legalitatea și regularitatea (ținerea la zi a înregistrării operațiunilor).

Pentru executarea cheltuielilor, ordonatorul delegat și subdelegat procedează la angajamente bugetare și juridice, la lichidări de cheltuieli, la ordonanțarea plăților, precum și la acte prealabile necesare executării creditelor. Executarea veniturilor comportă previzionarea creanțelor, constatarea drepturilor de încasat și emiterea dispozițiilor de încasare, iar în anumite cazuri, renunțarea la creanțele constatate.

Contabilului unei instituții îi revin următoarele sarcini: să asigure buna executare a plăților, a încasării veniturilor și a recuperării creanțelor constatate; să întocmească și să prezinte conturile; să țină contabilitatea; să definească regulile și metodele contabile, precum și planul contabil; să definească și să valideze sistemele contabile și, atunci când este cazul, să valideze sistemele definite de ordonatori, menite să furnizeze sau să justifice informații contabile; să gestioneze trezoreria. Contabilul este singurul abilitat să manipuleze fonduri și valori; el poartă răspunderea păstrării lor.

Când un ordonator delegat sau subdelegat consideră că o decizie care este de competența sa este afectată de nereguli sau că contravine principiilor bunei gestiuni financiare, el trebuie să informeze în scris autoritatea care l-a delegat. Dacă aceasta îi dă, în scris, instrucțiuni motivate să ia decizia respectivă, ordonatorul delegat sau subdelegat urmează să se conformeze, știind că va fi exonerat de responsabilitate.

În caz de subdelegare, ordonatorul delegat răspunde de eficacitatea sistemelor de gestiune și de control intern instituite, ca și de alegerea ordonatorului subdelegat.

Referindu-se la *executarea bugetului general*, proiectul noului Regulament financiar precizează că orice cheltuială parcurge patru etape: angajare, lichidare, ordonanțare și plată. Angajarea unei cheltuieli este precedată de o decizie de finanțare adoptată de instituția sau de autoritățile delegate de aceasta.

³⁷ Pe lângă ordonator și contabil, mai are calitatea de actor financiar și persoana împuternicită de contabilul instituției să efectueze plăți în sume mărunte și să încaseze veniturile, altele decât cele reprezentând resursele proprii, numită administrator de avansuri (*régisseur d'avances*).

Reglementarea la care ne referim face distincție între angajamentul bugetar și cel juridic. Angajamentul bugetar este definit ca fiind operațiunea de rezervare a creditelor necesare executării de plăți ulterioare în executarea unui angajament juridic, iar acesta din urmă reprezintă actul prin care ordonatorul competent creează o obligație față de terți, din care poate să rezulte o cheltuială în sarcina bugetului.

Angajamentul bugetar poate să fie: a) individual, atunci când beneficiarul și cuantumul cheltuielii sunt cunoscuți; b) global, în situația în care cel puțin unul din elementele necesare identificării angajamentului individual rămâne necunoscut și c) previzional, când acesta este destinat să acopere cheltuielile ce urmează să fie restituite de Comisie statelor membre sau cheltuielile curente de natură administrativă, al căror quantum sau ai căror beneficiari finali nu sunt cunoscuți de o manieră definitivă.

Pentru orice măsură de natură să genereze o cheltuială în sarcina bugetului, ordonatorul competent trebuie să adopte în prealabil un angajament bugetar înainte de a încheia un angajament juridic față de terți.

La adoptarea unui angajament bugetar, ordonatorul competent trebuie să se asigure: de exactitatea imputației bugetare; de existența creditelor disponibile; de conformitatea cheltuielii cu dispozițiile legale, precum și de respectarea principiului bunei gestiuni financiare.

Lichidarea unei cheltuieli este definită ca fiind actul prin care ordonatorul competent verifică existența drepturilor creditorului; determină sau verifică realitatea și mărimea sumei datorate și verifică condițiile de exigibilitate ale sumei datorate.

Ordonanțarea unei cheltuieli este definită ca fiind actul prin care ordonatorul competent dă contabilului, prin emiterea unui ordin de plată, instrucțiuni să plătească o cheltuială pentru care a efectuat lichidarea.

Plata cheltuielii marchează încheierea procesului execuției bugetare și constă în achitarea obligațiilor instituției publice derivând dintr-un act de bază sau dintr-un contract. Această operațiune cade în sarcina contabilului și se efectuează în limita fondurilor disponibile.

Fiecare instituție numește un auditor intern care are sarcina să verifice buna funcționare a sistemelor și procedurilor de executare a bugetului. Nici ordonatorul și nici contabilul nu pot fi auditori interni. Auditorul intern își sfătuiește instituția cum să stăpânească riscurile, prin formularea de avize independente cu privire la calitatea sistemelor de gestiune și de control, și face recomandări în vederea îmbunătățirii condițiilor de executare a operațiunilor și de promovare a bunei gestiuni financiare. El are sarcina să aprecieze adecvarea și eficacitatea sistemelor de gestiune internă, precum și performanța serviciilor în realizarea politicilor, a programelor și a acțiunilor în ceea ce privește riscurile la care acestea sunt supuse; el are, de asemenea, sarcina să aprecieze adecvarea și calitatea sistemelor de control intern aplicabile la toate operațiunile de executare a bugetului.

O atenție specială acordă proiectul noului Regulament financiar *achizițiilor publice*. Acestea sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în formă scrisă de către o autoritate adjudecată, în vederea obținerii, în schimbul prețului plătit integral sau parțial de la buget, a unei partizi de bunuri mobiliare sau imobiliare, a executării de lucrări sau a prestării de servicii.

Toate achizițiile publice finanțate integral sau parțial de la buget respectă principiile transparenței, proporționalității, egalității de tratament și nediscriminării. Toate achizițiile publice care depășesc anumite limite se publică în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*.

Sunt excluși de la participarea la un contract de achiziții candidații sau sumisionarii care:

- sunt în stare de sau fac obiectul unei proceduri de declarare în stare de faliment, de lichidare, de reglementare judiciară ori de concordat preventiv, de încetare a activității sau sunt într-o situație analoagă care rezultă dintr-o procedură de aceeași natură existentă în legislațiile și reglementările naționale;
- au făcut obiectul unei condamnări pronunțate printr-o hotărâre judecătorească rămasă definitivă pentru orice delict care le afectează moralitatea profesională;
- au comis o greșeală gravă, în materie profesională, constatată prin orice mijloc de către autoritatea adjudecată;
- nu și-au îndeplinit obligațiile referitoare la plata cotizațiilor de securitate socială sau obligațiile referitoare la plata impozitelor datorate în conformitate cu dispozițiile legale ale țării în care au domiciliul sau rezidența sau cele ale țării autorității adjudecate ori cele ale țării în care urmează să se execute achiziția;
- au făcut obiectul unei hotărâri judecătorești rămase definitive pentru fraudă, corupție, participare la o organizație criminală sau oricare altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților;
- urmare procedurii de obținere a unei alte achiziții sau a procedurii de acordare a unei subvenții de la bugetul comunitar, au fost declarați că au comis greșeli grave de execuție prin nerespectarea obligațiilor lor contractuale.

Candidații sau sumisionarii trebuie să ateste că nu se găsesc în nici una din situațiile de mai sus.

Sunt excluși de la atribuirea unei achiziții candidații sau sumisionarii care, cu ocazia procedurii de contractare a achiziției, se găsesc în situația de conflict de interese, precum și cei care s-au făcut vinovați de declarații false la furnizarea informațiilor cerute de autoritatea adjudecată pentru participarea lor la achiziție sau nu au furnizat informațiile necesare.

Candidații și sumisionarii care se găsesc în unul din cazurile de excludere menționate mai sus fac obiectul unor sancțiuni administrative sau financiare din partea autorității adjudecatoare și care constau în:

- excluderea candidatului sau sumisionarului de la achiziții și subvenții finanțate de la buget pe o perioadă de maximum cinci ani;
- plata de sancțiuni financiare în sarcina contractantului, în anumite cazuri, când faptele incriminate prezintă o gravitate reală; sancțiunea aplicată este limitată la valoarea achiziției în cauză.

Autoritatea adjudecată poate cere o garanție prealabilă din partea contractanților în vederea asigurării unei bune executări a contractului și pentru a limita riscurile financiare legate de vărsământul de prefinanțare.

Sunt considerate autorități adjudecatoare instituțiile comunitare pentru contractele încheiate pentru contul lor propriu.

Participarea la licitație este deschisă în condiții de egalitate tuturor persoanelor fizice și juridice din domeniul de aplicare a tratatelor, precum și tuturor persoanelor fizice și juridice ale unei țări terțe care a ratificat un acord special cu Comunitățile în materie de achiziții publice. În cazul în care este aplicabil acordul multilateral privind achizițiile publice încheiat în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului, achizițiile sunt deschise și resortisanților statelor care au ratificat acel acord.

Proiectul noului Regulament financiar definește *subvențiile* ca fiind contribuții financiare directe în sarcina bugetului, acordate ca titlu de liberalități în vederea finanțării unei acțiuni menite să promoveze realizarea unui obiectiv sau funcționarea unui organism care se înscrie în cadrul unei politici a Uniunii Europene.

Subvențiile fac obiectul unei convenții scrise.

Nu sunt considerate subvenții:

- cheltuielile de personal ale instituțiilor, împrumuturile acordate, participațiile și achizițiile;
- cheltuielile FEOGA, secția “garanție”, ale fondurilor structurale, precum și ajutoarele acordate cu titlu de asistență macrofinanciară.

Acordarea de subvenții este supusă principiilor transparenței, egalității de tratament, noncumulului, neretroactivității și cofinanțării. Subvenția nu poate avea ca obiect sau ca efect obținerea de profit de către beneficiar. Subvențiile fac obiectul unei programări anuale care se publică la începutul exercițiului; programul de lucru este pus în aplicare prin publicarea de apeluri la formularea de propuneri. O acțiune nu poate da loc acordării decât a unei singure subvenții de la buget în favoarea unuia și aceluiași beneficiar. Un beneficiar nu poate beneficia decât de o singură subvenție de funcționare de la buget pe un exercițiu bugetar.

Subvenția unei acțiuni nu poate finanța totalitatea costurilor acelei acțiuni, după cum nici subvenția de funcționare nu poate acoperi totalitatea cheltuielilor de funcționare a organismului beneficiar. În caz de reînnoire, subvențiile de funcționare au un caracter regresiv.

Sunt eligibile cererile de subvenții primite de la persoane juridice; în mod excepțional, în funcție de natura acțiunii sau a obiectivului urmărit de solicitant, și persoanele fizice pot beneficia de subvenții.

Nu pot obține subvenții solicitanții care se găsesc în una din situațiile arătate mai sus, care exclud candidații sau sumisionarii de la achiziții. Solicitanții excluși de la subvenții pot fi supuși sancțiunilor administrative și financiare aplicate de către ordonatorul de credite.

Comisia și Curtea de Conturi au dreptul să controleze modul de acordare și utilizare a subvențiilor finanțate din fonduri comunitare.

Proiectul noului Regulament financiar conține, de asemenea, prevederi detaliate referitoare la:

- prezentarea conturilor de execuție a bugetului și modul de ținere a contabilității;
- obligația Comisiei de a informa sistematic Parlamentul european și Consiliul despre mersul execuției bugetare, ca și despre rezultatele finale ale executării bugetului pe exercițiul încheiat;
- modul de exercitare a controlului extern asupra execuției bugetare și descărcarea de gestiune;
- atribuțiile Curții de Conturi etc.

Descărcarea Comisiei de execuția bugetului comunitar este dată de Parlament, la recomandarea Consiliului, înainte de data de 30 aprilie a anului N+2. Decizia de descărcare se referă la conturile privind totalul veniturilor și cheltuielilor Comunităților, soldul dintre acestea, precum și activul și pasivul Comunităților descrise în bilanțul financiar. Această decizie comportă o apreciere a responsabilității Comisiei în executarea bugetului pe exercițiul considerat. În vederea acordării descărcării, Parlamentul european examinează conturile, tabelele și bilanțurile financiare prevăzute de tratatele privind instituirea CECO, CE și EURATOM, raportul anual al Curții de Conturi însoțit de răspunsurile instituțiilor controlate, precum și alte rapoarte speciale pertinente.

Comisia supune Parlamentului european, la cererea acestuia, orice informație necesară efectuării controlului execuției bugetului pe exercițiul în cauză. Accesul la informații confidențiale și regimul aplicat acestora se fac cu respectarea drepturilor fundamentale ale persoanei, a protecției secretului afacerilor, a dispozițiilor referitoare la procedurile judiciare și disciplinare și a intereselor Uniunii Europene.

Comisia și celelalte instituții comunitare iau toate măsurile ce se impun pentru traducerea în viață a observațiilor care însoțesc decizia de descărcare a

Parlamentului european, precum și a comentariilor care însoțesc recomandarea de descărcare adoptată de Consiliu. La cererea Parlamentului european sau a Consiliului, instituțiile întocmesc rapoarte referitoare la măsurile luate ca urmare a observațiilor și comentariilor și în special cu privire la instrucțiunile pe care le-au dat serviciilor care participă la executarea bugetului. Statele membre cooperează cu Comisia, indicându-i măsurile pe care le-au luat pentru a da curs acestor observații.

3.4. Cheltuielile și veniturile bugetului general al Uniunii Europene

Bugetul general al Uniunii Europene cuprinde, pe de o parte, cheltuielile bugetare ale Comunității, iar pe de alta, veniturile aferente acestora, grupate după criterii specifice. Cheltuielile sunt repartizate pe șase secțiuni, astfel: secțiunea I este rezervată Parlamentului european; secțiunea a II-a – Consiliului de Miniștri; secțiunea a III-a – Comisiei; secțiunea a IV-a – Curții de Justiție; secțiunea a V-a – Curții de Conturi, iar secțiunea a VI-a – Comitetului Economic și Social și Comitetului Regiunilor.

Creditele prevăzute la secțiunile I, II, IV, V și VI se referă exclusiv la cheltuielile de funcționare, în timp ce creditele de la secțiunea a III-a vizează atât cheltuielile de funcționare ale Comisiei (partea A), cât și pe cele cu caracter operațional (partea B).

În categoria cheltuielilor de funcționare ale Comisiei intră:

- cheltuielile instituțiilor privind drepturile de personal, achizițiile de imobile și materiale, organizarea de reuniuni, convocări, studii ș.a., Jurnalul Oficial, publicațiile, informatica, personalul și funcționarea delegațiilor;
- cheltuielile prilejuite de misiuni specifice, cum ar fi: subvențiile cu caracter general, subvențiile acordate Institutului universitar european de la Florența și Colegiului Europei de la Bruges, participarea la manifestări care prezintă interes pentru Uniunea Europeană;
- cheltuielile cu caracter interinstituțional, de genul pensiilor cuvenite funcționarilor și agenților temporari de la toate instituțiile comunitare, subvenția acordată de Uniunea Europeană școlilor europene, cheltuielile de funcționare a Oficiului publicațiilor oficiale ale Comunităților Europene.

În bugetul pe anul 2000, cheltuielile administrative ale Comisiei au avut volumul și structura prezentate în tabelul 3.1, iar cele aferente tuturor instituțiilor comunitare sunt arătate în tabelul 3.2.

Cheltuielile cu caracter operațional, cuprinse în partea B, sunt grupate în 8 subsecțiuni.

Subsecțiunea B1 cuprinde toate cheltuielile de garanție ale Fondului European de Orientare și Garanție Agricolă (FEOGA), secțiunea “garanție”. Aceste cheltuieli reflectă efortul financiar reclamat de traducerea în viață a politicii agrare comune, care urmărește realizarea unor importante obiective economice și sociale.

Tabelul 3.1**Bugetul pe anul 2000: cheltuielile administrative ale Comisiei
(Secțiunea III/A)**

(în milioane euro)

	Buget 2000	În % față de total
A-1 – Cheltuieli referitoare la persoanele având legături cu instituția	1 860,2	60,6
A-2 – Imobile, materiale și cheltuieli diverse de funcționare	312,0	10,2
A-3 – Cheltuieli aferente misiunilor specifice	296,5	9,7
A-4 – Cooperarea interinstituțională, serviciu și activități interinstituționale	73,2	2,4
A-5 – Informatică	91,8	3,0
A-6 – Cheltuieli de personal și de funcționare a delegațiilor Comunității Europene	227,8	7,4
A-7 – Cheltuieli de personal și cheltuieli de funcționare descentralizate	207,8	6,7
A-10 – Alte cheltuieli	p.m.	
Totalul părții A	3 069,3	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire*, Tableau 30.**Tabelul 3.2****Bugetul pe anul 2000: cheltuielile administrative ale tuturor instituțiilor**

(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000 Angajamente - plăți	
	Sumă	În % față de total
Parlament	979,9	20,7
Consiliu	354,5	7,5
Comisie, din care:	2 326,3	49,2
Cheltuieli comune	743,0	15,7
Pensii (A-19)	564,3	11,9
Școli europene (A-327)	122,1	2,6
Oficiul publicațiilor	56,6	1,2
Curtea de Justiție	131,3	2,8
Curtea de Conturi	70,3	1,5
Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor	116,1	2,5
Mediator european	3,9	0,1
Total	4 725,3	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire*, Tableau 31.

Așa cum prevede Tratatul privind Uniunea Europeană (la art. 33), politica agrară comună vizează:

- a) creșterea productivității agriculturii prin dezvoltarea progresului tehnic, asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și utilizarea optimă a factorilor de producție, în special a mâinii de lucru;
- b) asigurarea unui nivel de trai echitabil populației agricole, în special prin ridicarea venitului individual al celor care lucrează în agricultură;
- c) stabilizarea piețelor;
- d) garantarea securității aprovizionărilor;
- e) asigurarea de prețuri rezonabile la livrările către consumatori.

Pentru atingerea acestor obiective, s-a prevăzut (la art. 34) organizarea comună a piețelor agricole, prin diverse mijloace (reguli comune în materie de concurență, coordonarea diferitelor organizații naționale de piață, o organizație europeană a pieței), inclusiv prin crearea unuia sau a mai multor fonduri de orientare și de garanție agricolă. Creat (în 1962) ca fond unic, ulterior (1964) FEOGA a fost scindat în două secțiuni, și anume secțiunea “garanție” și secțiunea “orientare”.

De la FEOGA - “garanție” se finanțează cheltuielile cu acoperirea diferențelor dintre prețurile practicate pe piața comunitară (mai mari) și prețurile obținabile pe piața externă, la exportul de produse agricole către țările terțe, denumite restituiri (mai mici), diferite măsuri de intervenție pe piețele agricole, acțiunile de dezvoltare rurală, precum și cele de control și prevenire. La acestea se mai adaugă (din 1993) noile ajutoare compensatoare, precum și alte măsuri (pensionarea anticipată, protecția mediului, împăduririle), ajutoare pentru completarea veniturilor, precum și cheltuieli de la Fondul de garanție pentru pescuit.

În anul 2000, cheltuielile FEOGA – “garanție” s-au ridicat la suma de 41 493,9 milioane euro (sau 46,4% din totalul cheltuielilor bugetului general al Uniunii Europene, respectiv 45,0% din totalul cheltuielilor comunitare), ceea ce le plasează înaintea tuturor celorlalte destinații.

Așa cum rezultă din tabelul 3.3 și figura 3.2, efortul bugetar suportat de la FEOGA – “garanție” a fost dirijat în proporție covârșitoare (62,3%) spre susținerea produselor vegetale (culturi arabile, ulei de măsline, zahăr, fructe și legume, plante textile și viermi de mătase, tutun, produse ale sectorului viti-vinicol ș.a.); produsele animale (lapte și produse lactate, carne de vită, carne de ovine și porcine, ouă și păsări) s-au situat pe locul secund (cu 22,9%); poziția a treia în ierarhia acestor cheltuieli a fost ocupată de dezvoltarea rurală (cu 9,8%), după care au urmat cheltuielile conexe (3,6%) și alte acțiuni.

Tabelul 3.3

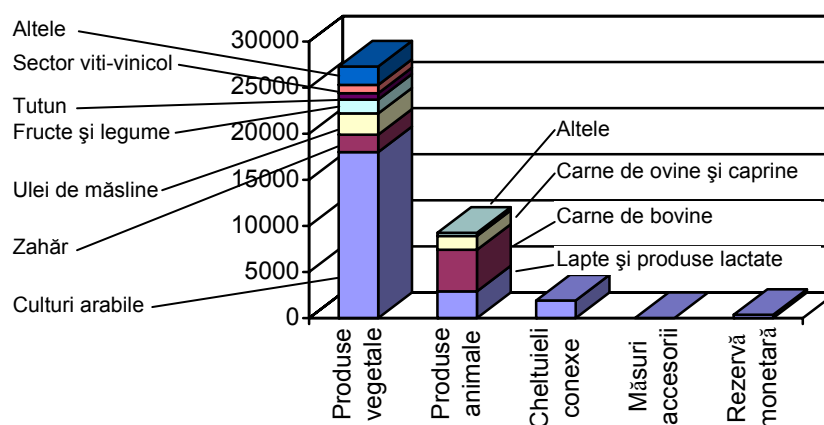
Bugetul pe anul 2000 – FEOGA, secțiunea “garanție” (subsecțiunea B1)
(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000	
	Sumă	%
B1-1 Produse vegetale	25 867,0	62,3
- Culturi arabile	16 641,0	40,1
- Zahăr	1 996,0	4,8
- Ulei de măsline	2 190,0	5,3
- Furaje uscate și leguminoase boabe	380,0	0,9
- Plante textile și viermi de mătase	1 024,0	2,5
- Fructe și legume	1 654,0	4,0
- Produse ale sectorului viti-vinicol	695,0	1,7
- Tutun	975,0	2,3
- Alte sectoare sau produse vegetale	312,0	0,8
B1-2 Produse animale	9 521,0	22,9
- Lapte și produse lactate	2 735,0	6,6
- Carne de bovine	4 465,0	10,8
- Carne de ovine și caprine	1 832,0	4,4
- Carne de porcine, ouă și păsări	465,0	1,1
- Alte acțiuni în beneficiul produselor animale	10,0	0,0
- Fondul european de garanție pentru pește	14,0	0,0
B1-3 Cheltuieli conexe	1 501,0	3,6
B1-4 Dezvoltare rurală	4 084,0	9,8
B1-5 Măsuri accesorii	20,9	0,1
B1- 6 Rezervă monetară	500,0	1,2
Totalul subsecțiunii B1	41 493,9	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 21.

Figura 3.2. Repartizarea subsecțiunii B1: FEOGA, secțiunea “garanție”, 2000

(în mln. euro)



Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 12.

O analiză retrospectivă a Fondului European de Orientare și Garanție, secțiunea "garanție" evidențiază o tendință de creștere accelerată a ponderii acestuia în totalul bugetului general de la 37,5% la 91,8% în perioada 1965-1970, după care a avut loc o diminuare sistematică la 75,4% în 1977, la 65,4% în 1987 și la 50,6% în 1997, tendința de descreștere manifestându-se și în anii următori. Pe măsura atingerii obiectivelor politicii agrare comune prevăzute în Tratat, a apărut necesitatea adaptării în mai multe rânduri a acesteia la condițiile concrete ale Comunității. Spre exemplu, Consiliul de Miniștri din mai 1992 a orientat politica agrară spre reducerea excedentelor, încetinirea exodului rural și preservarea mediului înconjurător, prin descurajarea producției intensive. Această orientare a fost însoțită, pe plan financiar, de reducerea relativă a creditelor alocate Fondului de Orientare și Garanție – secțiunea "garanție" în favoarea celorlalte destinații.

Subsecțiunea B2 a bugetului Comisiei este rezervată cheltuielilor aferente acțiunilor structurale, care se derulează cu ajutorul a patru fonduri structurale. Este vorba de Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDER), Fondul Social European (FSE), Fondul European de Orientare și Garanție – secțiunea "orientare" (FEOGA), Instrumentul Financiar de Orientare a Pescuitului (IFOP) și Fondul de Coeziune. La acestea se mai adaugă o parte a politicilor interne, care vizează alte acțiuni agricole și regionale, precum și intervenții în domeniile transporturilor și pescuitului.

Fondurile structurale și IFOP sunt destinate îndeplinirii următoarelor obiective:

- primul obiectiv constă în dezvoltarea și ajustarea structurală a regiunilor rămase în urmă;
- al doilea obiectiv vizează reconversia zonelor afectate grav de declinul industrial;
- al treilea obiectiv se referă la lupta împotriva șomajului de lungă durată, precum și încadrarea profesională a tinerilor și a persoanelor susceptibile să fie excluse de pe piața muncii;
- al patrulea obiectiv urmărește sprijinirea oamenilor muncii să se adapteze la mutațiile industriale și la evoluția sistemelor de producție;
- al cincilea obiectiv vizează: a) accelerarea adaptării structurilor agricole în cadrul reformei politicii agrare comune și b) dezvoltarea și ajustarea structurală a zonelor rurale;
- al șaselea obiectiv este orientat spre dezvoltarea și ajustarea structurală a zonelor cu o densitate a populației deosebit de scăzută.

Fiecare din cele patru instrumente structurale comunitare contribuie la susținerea a două sau mai multe obiective (a se vedea tabelul 3.4).

Fondul de coeziune contribuie cu o cotă-parte la finanțarea proiectelor destinate protejării mediului și a rețelelor transeuropene de infrastructură în domeniul transportului în statele membre care au un produs național brut mediu

pe locuitor mai mic de 90% față de media comunitară, calculat la paritatea puterii de cumpărare. În această situație se află Grecia, Spania, Irlanda și Portugalia. Ajutorul comunitar reprezintă între 80% și 85% din cheltuielile publice sau asimilate.

Politicile interne incluse în această subsecțiune se referă la diferite intervenții comunitare în domeniile agricol, regional, al transporturilor și pescuitului, printre care se numără: programele de eradicare și supraveghere a epizootiilor; controlul în diverse sectoare ale producției agricole; promovarea unei politici comune a transporturilor; contribuția la Fondul internațional pentru Irlanda; participarea la operațiunile de control și supraveghere în apele maritime comunitare sau internaționale.

În anul 2000, cheltuielile aferente acțiunilor structurale s-au cifrat la 31957 milioane euro (adică 35,7% din bugetul general al Uniunii Europene, respectiv 34,6% din totalul cheltuielilor comunitare). Modul cum au fost repartizate creditele de angajamente și cele de plăți pe diverse fonduri și acțiuni se poate vedea din tabelul 3.4 și figurile 3.3 și 3.4.

Tabelul 3.4

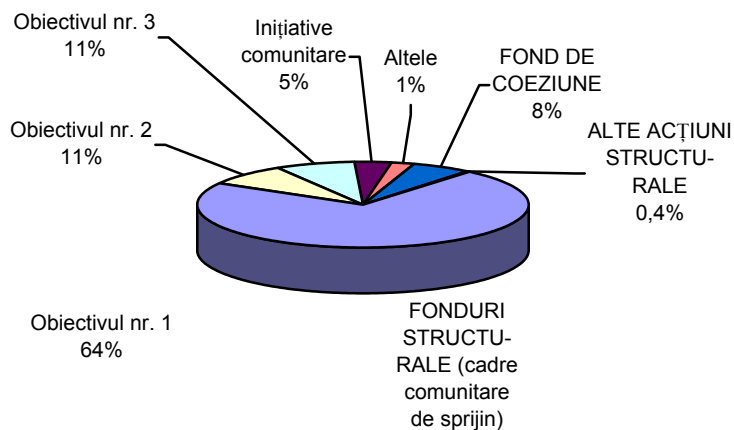
Bugetul pe anul 2000: Acțiuni structurale, cheltuieli structurale și de coeziune, mecanismul financiar, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit (subsecțiunea B2)

(în mln. euro)

	Obiectiv 1	Obiectiv 2	Obiectiv 3	Bugetul pe anul 2000			
				Angajamente		Plăți	
				Sumă	%	Sumă	%
B2-1 Fonduri structurale				30 019,0	91,5	29 001,6	90,8
<i>Cadre comunitare de sprijin</i>							
- FEOGA – orientare	2 618,5			2 618,5	8,0	3 510,4	11,0
- IFOP	403,2			403,2	1,2	498,0	1,6
- FEDER	12 761,2	3 004,1		15 765,3	48,0	14 226,4	44,5
- Fond Social European	4 998,1	663,9	3 505,0	9 167,1	27,9	7 675,0	24,0
Subtotal Cadre comunitare de sprijin (CE)	20 781,0	3 668,0	3 505,0	27 954,0	85,2	25 909,9	81,1
- Inițiative comunitare				1 743,0	5,3	3 091,7	9,7
- Altele				322,0	1,0		
B2-3 – Fond de coeziune				2 659,0	8,1	2 800,0	8,8
B2-4 – Cheltuieli pentru mecanismul financiar legat de aderarea de noi state membre				p.m.		p.m.	
B2-5 – Alte acțiuni agricole				52,5	0,16	82,0	0,26
B2-6 – Alte acțiuni regionale				15,0	0,05	19,5	0,06
B2-7 – Transporturi				20,5	0,06	18,7	0,06
B2-9 – Alte acțiuni în domeniul pescuitului și al mării				45,6	0,14	35,3	0,11
Totalul subsecțiunii B2				32 811,6	100,0	31 957,0	100,0

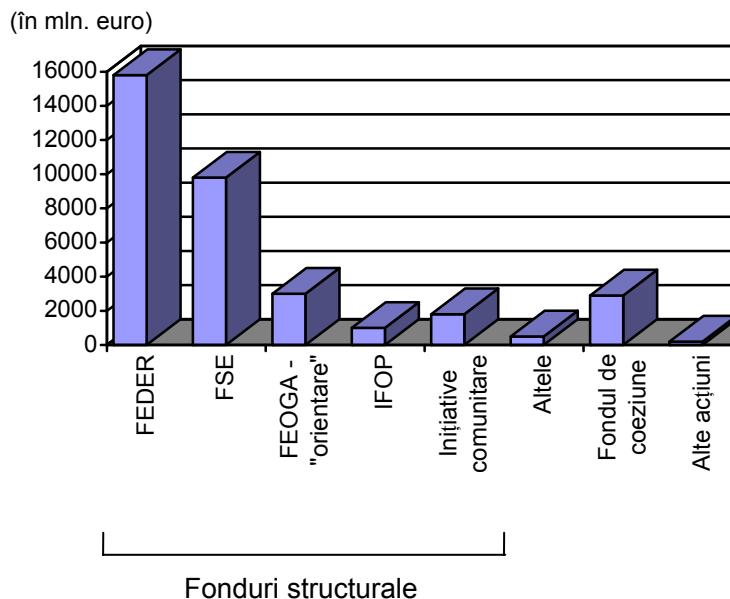
Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 22.

Figura 3.3. Repartizarea creditelor de angajamente la subsecțiunea B2: Acțiuni structurale, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit, 2000



Sursa: Vade-mecum budgétaire 2000, Graphique 13.

Figura 3.4. Repartizarea creditelor de angajamente la subsecțiunea B2: Acțiuni structurale, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit



Sursa: Vade-mecum budgétaire 2000, Graphique 14.

Subsecțiunea B3 cuprinde cheltuielile destinate formării profesionale, educației și tineretului, culturii și audiovizualului, diferitelor acțiuni sociale nefinanțabile din fondurile structurale, precum și informării și comunicațiilor. Cele

mai importante acțiuni finanțate pe seama creditelor înscrise la această subsecțiune sunt cele care privesc educația (programul Socrate), tineretul (programul "Tineretul pentru Europa" și "Serviciul voluntar european") și formarea profesională (programul Leonardo). Programul Socrate urmărește dezvoltarea unei educații de calitate și favorizarea constituirii unui spațiu deschis de educație, prin încurajarea mobilității studenților și cadrelor didactice, recunoașterea reciprocă a diplomelor de studii, însușirea limbilor străine sau prin educația deschisă și la distanță.

Alte acțiuni vizează dezvoltarea industriei audiovizuale (MEDIA), producția, conversia și emisiunile de programe de televiziune, conservarea patrimoniului cultural (programul Raphaël), susținerea activităților artistice și culturale (programul Kaleidoscope 2000), cartea și lectura (programul Ariane).

În domeniul social, intervenția comunitară urmărește mai cu seamă dezvoltarea dialogului social și acțiunile în favoarea ocupării forței de muncă, adoptarea de măsuri care să asigure egalitatea dintre bărbați și femei, ameliorarea protecției sociale, cu deosebire pentru grupele sociale mai fragile (bătrâni, persoane cu handicap, excluși), precum și libera circulație a persoanelor.

Tot aici se încadrează cheltuielile pentru acțiuni care țin de sănătatea publică (depistarea precoce și tratamentul cancerului, combaterea abuzului de droguri, prevenirea îmbolnăvirii de SIDA), precum și cele pentru ameliorarea condițiilor de securitate, igienă și sănătatea la locul de muncă. La cele menționate până aici, se mai adaugă cheltuielile pentru finanțarea acțiunilor de informare și comunicare atât pentru publicul larg, cât și pentru specialiști.

În anul 2000, cheltuielile cuprinse în subsecțiunea B3 au însumat 718,5 milioane euro (0,80% din bugetul general, respectiv 0,78% din totalul cheltuielilor comunitare). Repartizarea acestora pe acțiuni este redată în tabelul 3.5.

Tabelul 3.5

Bugetul pe anul 2000: Formare profesională, tineret, audiovizual, informație și alte acțiuni sociale (subsecțiunea B3)

(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000			
	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	Sumă	%	Sumă	%
B3-1 – Educație, formare profesională și tineret	481,5	57,2	392,7	54,7
B2-2 – Cultură și audiovizual	115,5	13,2	102,8	14,3
B3-3 – Informație și comunicații	104,0	12,4	97,4	13,6
B3-4 – Dimensiune socială și ocuparea forței de muncă	144,6	17,2	125,6	17,5
Totalul subsecțiunii B3	841,6	100,0	718,5	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 23.

Subsecțiunea B4 cuprinde cheltuielile destinate energiei, controlului securității nucleare și protecției mediului. Cheltuielile legate de traducerea în viață a politicii energetice promovate în Uniunea Europeană se realizează, în principal, pe bază de programe și de proiecte-pilot care vizează promovarea surselor de energie regenerabile (Altener), utilizarea rațională a energiei (SAVE), precum și tehnologiile energetice. Prin cheltuielile aferente controlului securității nucleare se urmărește ca materiile nucleare să nu fie deturnate de la scopul pentru care au fost destinate. Este vorba de finanțarea achiziției și montajului echipamentului de control în instalațiile pentru tratamentul și manipularea plutoniului. Cheltuielile aferente politicii de mediu urmăresc susținerea proiectelor de demonstrație și asistență tehnică (programul LIFE), elaborarea și aplicarea legislației de mediu, precum și finanțarea Agenției Europene pentru Mediu.

În anul 2000, cheltuielile înscrise în subsecțiunea B4 s-au cifrat la 188,2 milioane euro (0,21% din bugetul general al Uniunii Europene și 0,20% din totalul cheltuielilor comunitare) și se repartizează în acțiuni potrivit datelor din tabelul 3.6.

Cheltuielile afectate protecției consumatorilor, pieței interne, industriei și modernizării sale, informațiilor statistice și rețelei transeuropene sunt cuprinse în subsecțiunea B5. Este vorba de acțiuni și măsuri menite să conducă la consolidarea pieței interne și să-i sporească eficacitatea funcționării atât în interesul operatorilor economici, cât și în cel al consumatorilor. În acest scop, se acordă atenție modului cum se încheie contractele, cum se efectuează achizițiile publice de bunuri și servicii, cum se evaluează medicamentele, cum funcționează întreprinderile mici și mijlocii, dacă mediul de afaceri nu este afectat de concurența neloială etc.

Tabelul 3.6

**Bugetul pe anul 2000: Energie, controlul securității nucleare
de către EURATOM și mediu (subsecțiunea B4)**

(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000			
	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	Sumă	%	Sumă	%
B4-1 – Energie	36,8	17,4	35,1	18,7
B4-2 – Controlul securității nucleare de către EURATOM	16,7	7,9	15,4	8,2
B4-3 – Mediu	157,7	74,7	137,7	73,2
Totalul subsecțiunii B4	211,2	100,0	188,2	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 24.

Un loc important ocupă cheltuielile pentru finanțarea rețelei transeuropene, menite să stimuleze creșterea, competitivitatea și ocuparea forței de muncă în spațiul comunitar. În vederea realizării interconexiunii și interoperabilității rețelelor naționale se întocmesc studii de fezabilitate, se acordă garanții la împrumuturile contractate sau bonificații la dobânda aferentă acestora; se acordă sprijin

financiar pentru realizarea infrastructurii în domeniile transporturilor, energiei, telecomunicațiilor, care să contribuie la buna funcționare a pieței interne.

Cheltuielile pentru protecția consumatorilor, piața internă, producția, industria și rețelele transeuropene, cuprinse în subsecțiunea B5, au totalizat, în anul 2000, 1013,1 milioane euro (adică 1,13% din bugetul general, respectiv 1,10% din totalul cheltuielilor comunitare). Defalcarea acestei sume pe destinații este evidențiată în tabelul 3.7.

Tabelul 3.7

Bugetul pe anul 2000: Protecția consumatorilor, piața internă, industrie și rețele transeuropene (spațiu de libertate, de securitate și de justiție) (subsecțiunea B5)

(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000			
	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	Sumă	%	Sumă	%
B5-1 – Protecția consumatorilor și protecția sănătății lor	22,5	1,9	20,0	2,0
B5-2 – Ajutorul pentru reconstrucție	3,7	0,3	3,7	0,4
B5-3 – Piața internă	146,4	12,1	152,4	15,0
B5-4 – Industrie	2,0	0,2	88,6	8,7
B5-5 – Piața muncii și inovația tehnologică	214,5	17,7	107,6	10,6
B5-6 – Informații statistice	31,4	2,6	30,1	3,0
B5-7 – Rețele transeuropene	688,0	56,8	536,5	53,0
B5-8 – Spațiu de libertate, securitate și justiție	97,5	8,0	68,7	6,8
B5-9 – Lupta împotriva fraudei și cheltuieli de sprijin pentru politicile interne	5,7	0,5	5,4	0,5
Totalul subsecțiunii B5	1 211,7	100,0	1 013,1	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 25.

Subsecțiunea B6 reunește cheltuielile destinate finanțării cercetării și dezvoltării tehnologice. Au fost lansate mai multe programe-cadru plurianuale la care participă cercetători din toate statele membre, precum și din țări extracomunitare și care abordează teme de interes comun, ca de pildă: ocuparea forței de muncă, competitivitatea, calitatea vieții, dezvoltarea durabilă. În curs de desfășurare se află cel de-al cincilea Program-cadru de cercetare-dezvoltare tehnologică care se întinde pe perioada 1999-2002. Principala caracteristică a acestui program-cadru o constituie concentrarea eforturilor pe un număr limitat de acțiuni-cheie menite să rezolve probleme de mare interes practic, cum ar fi: bolile infecțioase, îmbătrânirea populației, conținutul și instrumentele multimedia, orașele de mâine, calitatea apei, schimbarea climei ș.a. Cheltuielile de cercetare-dezvoltare tehnologică se repartizează între acțiunea directă a Comisiei, prin intermediul Centrului comun de cercetare, și acțiunea indirectă. Această din urmă acțiune (denumită și "a cheltuielilor partajate") îmbrățișează multiple domenii, printre care: tehnologiile informației și comunicațiilor, tehnologiile industriale, tehnologiile energetice proprii și eficace, transporturile, cercetarea

socioeconomică finalizată, cooperarea cu țările terțe și organizațiile internaționale, difuzarea și valorificarea rezultatelor, formarea și mobilitatea cercetătorilor, siguranța și securitatea nucleară și fusiunea termonucleară controlată.

Cheltuielile pentru cercetare-dezvoltare tehnologică, cuprinse la subsecțiunea B6, pe anul 2000, au însumat 3600 milioane euro (adică 4,0% din bugetul general al Uniunii Europene, respectiv 3,9% din totalul cheltuielilor comunitare). Repartizarea acestor cheltuieli pe acțiuni este redată în tabelul 3.8.

Tabelul 3.8

Bugetul pe anul 2000: Cercetare și dezvoltare tehnologică (subsecțiunea B6)

(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000			
	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	Sumă	%	Sumă	%
B6-1 – Centrul comun de cercetare: personal și mijloace de realizare	206,9	5,7	207,9	5,8
B6-2 – Centrul comun de cercetare: credite operaționale directe; susținerea științifică și tehnică a politicilor comunitare; Programul-cadru CE 1998-2002	38,6	1,1	35,0	1,0
B6-3 – Centrul comun de cercetare: credite operaționale directe; Programul-cadru CEEA 1998-2002	14,6	0,4	10,9	0,3
B6-4 – Centrul comun de cercetare: acțiuni directe; finalizarea programelor comune și complementare anterioare și alte activități ale centrului comun de cercetare	p.m.		7,2	0,2
B6-5 – Acțiuni indirecte (acțiuni cu cheltuieli partajate) și acțiuni concertate: finalizarea acțiunilor anterioare și alte activități	p.m.		1 215,0	33,7
B6-6 – Acțiuni indirecte (acțiuni cu cheltuieli partajate) și acțiuni concertate: al 5-lea Program-cadru 1999-2002	3 370,0	92,8	2 124,0	55,0
Totalul subsecțiunii B6	3 630,0	100,0	3 600,0	100,0
B5-9 – Lupta împotriva fraudei și cheltuieli de sprijin pentru politicile interne	5,7		5,4	
Totalul subsecțiunii B5	1 211,7		1 013,1	

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 26.

Subsecțiunea B7 cuprinde cheltuielile destinate acțiunilor externe și rezervele pentru ajutoare de urgență. În categoria acțiunilor externe intră strategia de preaderare, cooperarea cu țări din zone geografice diferite, acordarea de ajutoare alimentare și umanitare, inițiative în favoarea drepturilor omului și a democrației, protejarea mediului și a sănătății în țări în curs de dezvoltare, încheierea de acorduri internaționale în materie de pescuit ș.a.

Cooperarea îmbracă forme diferite – financiară, tehnică și economică – și se realizează cu țări în curs de dezvoltare din Asia, America Latină și Africa

australă, cu țări terțe mediteraneene și din Orientul Mijlociu, cu țări din Europa centrală și de est, cu țări din Comunitatea Statelor Independente, cu țările balcanice ș.a.

Cheltuielile finanțate de la subsecțiunea B7, în anul 2000, au totalizat 5511,6 milioane euro (adică 6,2% din bugetul general al Uniunii Europene, respectiv 6,0% din totalul cheltuielilor comunitare). Defalcarea acestora pe acțiuni externe și alte destinații este redată în tabelul 3.9 și figura 3.5.

Tabelul 3.9

**Bugetul pe anul 2000: Cooperarea cu țările în curs de dezvoltare
și cu celelalte țări terțe (subsecțiunea B7)**

(în milioane euro)

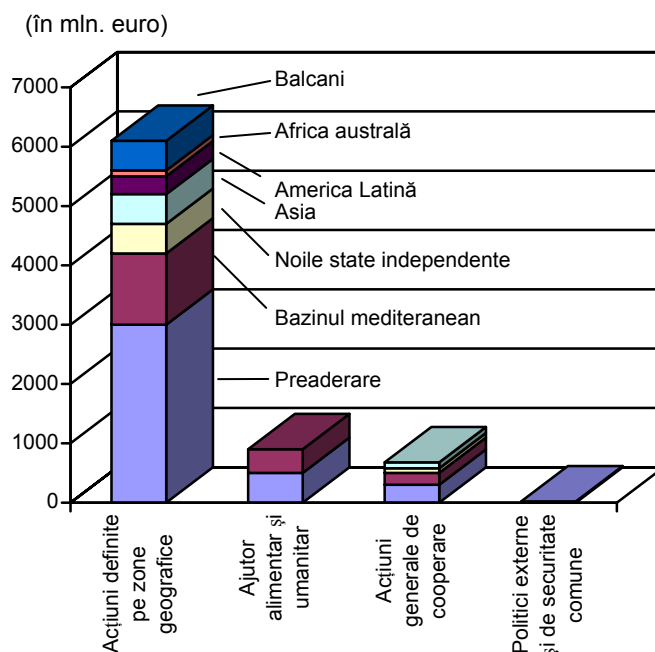
	Bugetul pe anul 2000			
	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	Sumă	%	Sumă	%
B7-0 – Strategia de preaderare	3 166,7	38,9	1 696,0	30,8
B7-1 – Fondul European de Dezvoltare	p.m.		p.m.	
B7-2 – Ajutor alimentar și umanitar	936,0	11,5	832,3	15,1
B7-3 – Cooperarea cu țările în curs de dezvoltare din Asia, America Latină și Africa australă, inclusiv Africa de Sud	905,7	11,1	634,9	11,5
B7-4 – Cooperarea cu țările terțe: mediteraneene, din Orientul Apropiat și Mijlociu	1 142,9	14,0	547,9	9,9
B7-5 – Cooperarea cu țările din Europa centrală și de est, cu țările balcanice, cu noile state independente și cu Mongolia	972,8	11,9	779,0	14,1
B7-6 – Alte acțiuni de cooperare	356,9	4,4	361,6	6,6
B7-7 – Inițiative europene pentru democrație și drepturile omului	95,4	1,2	82,5	1,5
B7-8 – Secțiunile externe ale politicilor comunitare	368,4	4,5	374,3	6,8
Rezerve	203,0	2,5	203,0	3,7
Totalul subsecțiunii B7	8 147,8	100,0	5 511,6	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 27.

Subsecțiunea B8 este rezervată cheltuielilor operaționale aferente acțiunilor convenite în cadrul politicii externe și de securitate comune. În anul 2000, acestea s-au cifrat la 30 milioane euro (sau 0,034% din bugetul general al Uniunii Europene, respectiv 0,032% din totalul cheltuielilor comunitare).

În sfârșit, la subsecțiunea B₀ sunt prevăzute garanții și rezerve, la care ar urma să se apeleze în cazul în care un stat membru, aflat în dificultate, nu ar fi în măsură să ramburseze un împrumut acordat sau garantat de Uniunea Europeană. Cheltuielile de la această poziție, în anul 2000, s-au cifrat la 203 milioane de euro (adică 0,23% din bugetul general al Uniunii Europene, respectiv 0,22%).

Figura 3.5. Bugetul pe anul 2000: repartizarea creditelor de angajamente pentru acțiuni externe



Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 16.

Așa cum s-a arătat la începutul acestui paragraf, spre deosebire de Comisie care figurează în bugetul general al Uniunii Europene cu credite atât funcționale, cât și operaționale, Parlamentul european, Consiliul de Miniștri, Curtea de Justiție, Curtea de Conturi, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor figurează numai cu credite administrative.

În tabelul 3.10 prezentăm creditele de angajament și cele de plăți destinate scopurilor administrative pe total Uniune Europeană, din care pe Comisie și pe celelalte instituții comunitare.

Tabelul 3.10

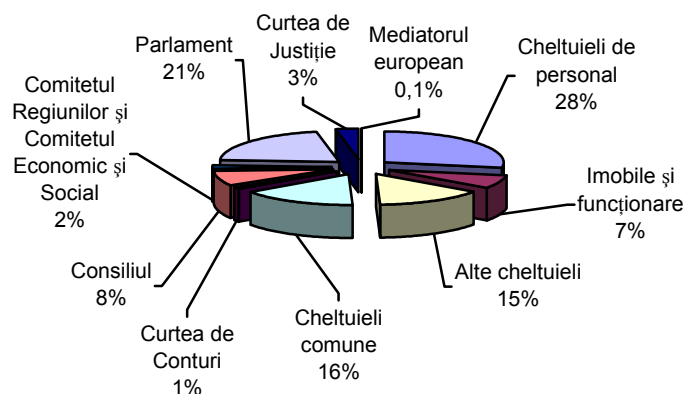
Creditele de angajamente și de plăți pentru scopuri administrative pe anul 2000

	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	milioane euro	%	milioane euro	%
Total buget general, din care:	93 323,0	100,0	89 440,6	100,0
- Credite administrative Comisie (secțiunea III/A)	3 069,3	3,3	3 069,3	3,4
- Credite administrative pentru celelalte instituții comunitare (secțiunile I, II, IV, V și VI)	1 656,0	1,8	1 656,0	1,9
Total credite administrative	4 725,3	5,1	4 725,3	5,3

Sursa: Întocmit pe baza datelor din *Vade-mecum budgétaire*, Tableau 20.

Repartizarea cheltuielilor administrative pe instituții comunitare, iar cele aferente Comisiei și pe destinații, este redată în figura 3.6.

Figura 3.6. Cheltuielile administrative ale tuturor instituțiilor pe anul 2000



Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 17.

Prin bugetul general al Uniunii Europene sunt aprobate nu numai creditele de angajamente și de plăți pe instituții comunitare și pe acțiuni (destinații), dar și numărul de posturi. Repartizarea posturilor pe instituțiile comunitare, în anul 2000, este prezentată în tabelul 3.11.

Tabelul 3.11

Numărul de posturi pe instituțiile comunitare pe anul 2000

Instituția	Posturi		Instituția	Posturi	
	Număr	% față de total		Număr	% față de total
Total Uniunea Europeană, din care:	30 777,0	100,0	- Oficiul publicațiilor	522,0	1,7
Parlament	4 126,0	13,4	- Alte organe	390,0	1,3
Consiliu	2 648	8,6	Curtea de Justiție	1 006	3,3
Comisie, din care:	21 703,0	70,5	Curtea de Conturi	552	1,8
- Buget administrativ	17 087,0	55,5	Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor	742,0	2,4
- Buget cercetare	3 704,0	12,0			

Sursa: *Vade-mecum budgétaire*, Tableau 6.

Din totalul de 30 777 de posturi cât număra Uniunea Europeană în anul 2000, 70,5% erau localizate la Comisie, 13,4% la Parlament, 8,6% la Consiliu, iar restul de 7,5% la celelalte instituții. Numărul posturilor administrative (17 087) finanțate din bugetul Comisiei era de 4 ori mai mare decât cel al Parlamentului și de 6,5 ori decât cel al Consiliului. Variațiunile atât de mari ale efectivelor de personal de la o instituție comunitară la alta se explică prin atribuțiile foarte diferite ce le sunt conferite prin tratate și alte reglementări comunitare.

În decursul celor 50 de ani câți au trecut de la crearea primei Comunități Europene – cea a Cărbunelui și Oțelului (1951) – și până în prezent, când Uniunea Europeană numără 15 membri, efectivele instituțiilor comunitare au crescut continuu, ca urmare a extinderii organizației, a lărgirii preocupărilor acesteia pe plan intern, precum și a dezvoltării cooperării pe multiple planuri cu țări terțe, situate în diferite zone geografice ale lumii. Această evoluție a fost influențată pozitiv de măsurile luate de autoritățile comunitare pentru comasarea unor organe, raționalizarea aparatului administrativ și eficientizarea unor activități.

O imagine despre evoluția efectivelor comunitare din ultimele decenii ne oferă datele prezentate în cele ce urmează.

În perioada 1958-1968 în care Comunitățile Europene (CEE, CECO, CEEA) au funcționat în formația celor șase state membre fondatoare (Germania, Franța, Italia, Olanda, Belgia și Luxemburg), efectivele acestora ajunseseră la 9 026. În intervalul 1968-1972, timp în care componența Comunităților Europene a rămas nemodificată, numărul efectivelor a crescut la 10 366 (adică cu 14,8%). În perioada următoare de opt ani, cât Comunitățile Europene au funcționat în formația inițială de șase plus cele trei state – Marea Britanie și Irlanda de Nord, Danemarca și Irlanda – primite în organizație la 1 ianuarie 1973, efectivele comunitare au crescut la 17 080 (adică cu 64,8%). După aderarea Greciei la 1 ianuarie 1981, Comunitatea celor “10” a crescut, în decurs de cinci ani, până la 19 781 (adică cu 15,8%). După intrarea Spaniei și a Portugaliei în Comunitate, la 1 ianuarie 1986, efectivele “celor 12” au ajuns la 26 984 în 1994 (creșterea fiind de 36,4%). După primirea în rândurile Comunității a Austriei, Finlandei și Suediei, la 1 ianuarie 1995, patru ani mai târziu, efectivele “celor 15” au atins cifra record de 30 864 (creștere de 14,4%) în 1998. În anii următori, s-a înregistrat o ușoară reducere a efectivelor până la 30 777 în 2000 (sau cu 0,3%).

Ținerea sub control a evoluției efectivelor în perioada următoare, când vor avea loc primiri de noi membri, este o măsură pe deplin justificată.

Din analiza structurii cheltuielilor finanțate din bugetul pe anul 2000 (a se vedea tabelul 3.12 și figura 3.7), rezultă că pe primul loc s-a situat FEOGA – secțiunea “garanție”, căreia i-au revenit 46,4% din totalul cheltuielilor comunitare; pe locul al doilea s-au aflat acțiunile structurale, cheltuielile structurale și de coeziune, mecanismul financiar, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit cu 35,7%; locul al treilea a fost ocupat de acțiunile externe cu 6,2%; pe locul al patrulea au fost cercetarea și dezvoltarea tehnologică cu 4%, iar pe locul al cincilea – cheltuielile administrative ale Comisiei cu 3,4%. Celelalte acțiuni au avut ponderi modice.

Cheltuielile bugetului general al Uniunii Europene se acoperă pe seama resurselor sale proprii. La această soluție s-a ajuns în mod treptat. Astfel, în Tratatul de la Paris privind crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (1951), s-a prevăzut procurarea resurselor financiare de care aceasta avea nevoie pe seama unor prelevări stabilite asupra producției de cărbune și oțel din statele membre, adică pe seama unui impozit comunitar; la acestea se adăugau resursele împrumutate și cele primite cu titlu gratuit. Tratatul semnat la Roma

(1957) privind crearea Comunității Economice Europene și a Comunității Europene a Energiei Atomice au avut în vedere acoperirea cheltuielilor celor două Comunități pe seama contribuțiilor financiare ale statelor membre. O parte din aceste venituri alimenta bugetele respectivelor Comunități, iar cealaltă parte acoperea nevoile de resurse ale unor fonduri create în afara bugetului. Ulterior, veniturile comunitare provenind din contribuțiile statelor membre au fost înlocuite cu resurse proprii ale Comunităților, care au fost stabilite, dimensionate ori modificate prin Tratatul de la Luxemburg (1970) și Bruxelles (1975) și printr-o decizie a Consiliului adoptată în 1988. Resursele proprii ale Comunităților erau formate din prelevările agricole, taxele vamale și o cotă-parte din taxa pe valoarea adăugată percepută în statele membre.

Cum resursele proprii ale Comunităților inițial stabilite s-au dovedit a fi insuficiente, în anii '80-'90 au fost adoptate mai multe măsuri pentru modificarea și completarea acestui sistem. Potrivit unei decizii a Consiliului, sistemul actual al resurselor proprii, intrat în vigoare în 1995, este compus din drepturi agricole, taxe vamale, taxa pe valoarea adăugată și contribuția statelor membre stabilită în raport cu produsul național brut. La acestea se adaugă diverse alte venituri.

Tabelul 3.12

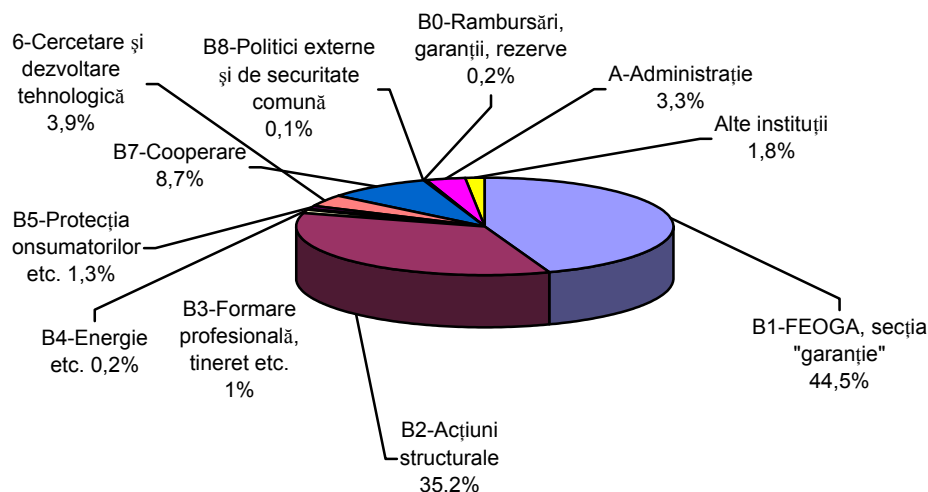
Bugetul pe anul 2000 pe subsecțiuni

(în milioane euro)

	Bugetul pe anul 2000			
	Credite de angajamente		Credite de plăți	
	Sumă	%	Sumă	%
Comisia (secțiunea III)				
B1 – FEOGA, secția “garanție”	41 493,9	44,5	41 493,9	46,4
B2 – Acțiuni structurale, cheltuieli structurale și de coeziune, mecanism financiar, alte acțiuni agricole și regionale, transport și pescuit	32 811,6	35,2	31 957,0	35,7
B3 – Formare profesională, tineret, cultură, audiovizual, informație și alte acțiuni sociale	841,6	0,9	718,5	0,8
B4 – Energie, controlul securității nucleare, efectuat de EURATOM, și mediu	211,2	0,2	188,2	0,2
B5 – Protecția consumatorilor, piața internă, industrie și rețele transeuropene (spațiu de libertate, de securitate și de justiție)	1 211,7	1,3	1 013,1	1,1
B6 – Cercetare și dezvoltare tehnologică	3 630,0	3,9	3 600,0	4,0
B7 – Acțiuni externe	8 147,8	8,7	5 511,6	6,2
B8 – Politică externă și securitate comună	47,0	0,1	30,0	0,0
B0 – Garanții, rezerve și compensații	203,0	0,2	203,0	0,2
Totalul creditelor operaționale (secțiunea III/B)	88 597,7	94,9	84 715,3	94,7
Totalul creditelor administrative (secțiunea III/A)	3 069,3	3,3	3 069,3	3,4
Total Comisie (Secțiunea III)	91 667,0	98,2	87 784,6	98,1
Alte instituții (secțiunile I, II, IV, V și VI)	1 656,0	1,8	1 656,0	1,9
Total general	93 323,0	100,0	89 440,6	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 20.

Figura 3.7. Bugetul pe anul 2000: repartizarea creditelor de angajamente pe subsecțiuni



Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 10.

Taxele agricole și cotizațiile asupra zahărului și izoglucozei

În conformitate cu prevederile deciziei Consiliului din 1988, bugetul Comunităților era alimentat, în primul rând, din prelevări, prime, sume suplimentare sau compensații, sume sau elemente adiționale și alte taxe stabilite de instituțiile Comunităților asupra schimburilor comerciale cu țările terțe în cadrul politicii agrare comune.

La acestea se adăugau cotizațiile și alte taxe prevăzute în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului. Prelevările agricole și celelalte taxe variabile percepute la importul de produse agricole din țări terțe erau menite să acopere diferența dintre prețurile practicate în interiorul Comunității (mai mari) și prețurile mondiale (mai mici).

În urma acordurilor convenite în cadrul GATT, prelevările agricole au fost înlocuite, de la 1 iulie 1995, în cea mai mare parte cu taxe vamale.

Cotizațiile zahărului și izoglucozei, menținute și după 1995, sunt folosite ca instrumente de influențare a pieței zahărului. Astfel, cotizațiile așezate asupra producției de zahăr sunt plătite de producători și servesc la acoperirea cheltuielilor de susținere a piețelor; cotizațiile de stocaj servesc la acoperirea cheltuielilor cu stocarea zahărului, menite să asigure scurgerea regulată a zahărului; o cotizație complementară este menită să resoarbă întreaga pierdere globală înregistrată cu începerea de la perioada de comercializare 1988-1989, rămasă neacoperită din cotizațiile așezate asupra producției. Cotizațiile asupra producției de izoglucoză și inulină sunt asimilate cotizațiilor asupra producției de zahăr.

Taxele vamale reprezintă cea de-a doua resursă proprie și provin din impozitarea mărfurilor importate din țări extracomunitare. Sumele respective se varsă integral la bugetul comunitar.

Taxa pe valoarea adăugată – cea de-a treia resursă proprie – provine din aplicarea unei cote uniforme asupra sumei încasate cu acest titlu de către fiecare

stat membru. La stabilirea vărsământului din TVA la bugetul comunitar se aplică două corective: unul urmărește sporirea contribuției statelor membre la bugetul general al Uniunii Europene pentru a compensa deducerea convenită a se acorda Regatului Unit din suma datorată de acesta. S-a apelat la o asemenea redistribuire între statele membre a sumei de vărsat, deoarece s-a apreciat că efortul financiar stabilit în sarcina Regatului Unit, în conformitate cu reglementările comunitare, era disproporționat de mare în raport cu avantajele de care acesta beneficiază de pe urma cheltuielilor finanțate din fondurile comunitare³⁸. Cel de-al

³⁸ Pentru ilustrarea modului cum se acoperă de către cele 14 state membre avantajul acordat Regatului Unit, în cele ce urmează prezentăm calculul efectuat pe baza estimării PNB la anteproiectul de buget pe anul 2000.

Sarcina financiară a corectivului acordat Regatului Unit în anul t se preia de către celelalte state membre în anul $t+1$, astfel:

- sarcina suplimentară ce revine fiecăruia dintre cele 14 state membre se calculează pe baza ponderii respectivelor state (exclusiv Regatul Unit) în PNB pe totalul Uniunii Europene;
- Germania, Olanda, Suedia și Austria s-au angajat să suporte o parte care să nu depășească un sfert în efortul ce-i revine fiecăreia, calculat în raport cu PNB pe total Comunitate, corectat cu cifra aferentă Regatului Unit.

Spre exemplu, în PNB al Uniunii Europene, Germania are o pondere de 25,09%, Olanda de 4,51%, Suedia de 2,61%, iar Austria de 2,54%. În PNB corectat cu partea aferentă Regatului Unit, Germania are o pondere de 30,10%, Olanda de 5,42%, Suedia de 3,13%, iar Austria de 3,04%. Un sfert din efortul suplimentar nu va putea depăși $30,10 \times 25 / 100 = 7,53\%$ pentru Germania, 1,35% pentru Olanda, 0,78 % pentru Suedia și 0,76% pentru Austria. Restul de l se împarte între celelalte zece state membre.

Corectivul acordat Regatului Unit se aplică prin reducerea vărsămintelor sale din TVA; dacă cuantumul corectivului este mai mare decât vărsământul de TVA, compensația se acordă prin reducerea vărsămintelor sale calculate în raport cu PNB.

Sarcina suplimentară asumată de către celelalte state membre se adaugă la vărsămintele lor. În tabelele 3.13 și 3.14 se prezintă calculul finanțării corectivului acordat Regatului Unit.

Tabelul 3.13

Calculul finanțării corectivului acordat Regatului Unit

(în %)

Statele membre	% în PNB	% în PNB exclusiv Regatul Unit	% din partea aferentă Germaniei, Olandei, Suediei și Austriei în col. 2	Col. 3 se repartizează între statele membre altele decât Germania, Olanda, Suedia și Austria	Grilă de finanțare 2+3+4
0	1	2	3	4	5
Belgia	3,00	3,60		1,93	5,54
Danemarca	1,98	2,37		1,27	3,64
Germania	25,09	30,10	-22,58	-	7,53
Grecia	1,54	1,85		0,99	2,84
Spania	6,96	8,35		4,48	12,83
Franța	17,13	20,55		11,02	31,58
Irlanda	0,98	1,17		0,63	1,80
Italia	13,94	16,72		8,97	25,69
Luxemburg	0,23	0,28		0,15	0,43
Olanda	4,51	5,42	-4,06	-	1,35
Austria	2,54	3,04	-2,28	-	0,76
Portugalia	1,34	1,61		0,86	2,48
Finlanda	1,50	1,80		0,96	2,76
Suedia	2,61	3,13	-2,35	-	0,78
Regatul Unit	16,65	-		-	0,00
Total	100,00	100,00	-31,27	31,27	100,00

Sursa: Document de travail de la Commission concernant le mode de calcul, le financement, le versement et la budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la Décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'UE, du 21 septembre 2000, J.O. L.253 du 07.10.2000, Tableau 1.

doilea corectiv constă în stabilirea unei limite maxime a sumei de vărsat la bugetul Uniunii Europene. În acest scop, în anul 1999 s-a stabilit ca cota uniformă ce se aplică asupra taxei pe valoarea adăugată percepute de un stat membru să fie de 1% (în loc de 1,4 % cât se prevăzuse în 1988), iar limita maximă asupra căreia se aplică cota de 1% să nu depășească 50% din produsul național brut (față de 55% în 1988) al statului membru considerat.

Cea de-a patra resursă proprie a bugetului general a fost instituită în anul 1988 și îmbracă forma unui **vărsământ dimensionat în funcție de volumul produsului național brut** al fiecărui stat membru. Cota acestui vărsământ se fixează în funcție de necesitățile de echilibrare a bugetului Uniunii Europene.

În categoria **veniturilor diverse** intră: impozitul pe salarii și cotizațiile sociale reținute funcționarilor comunitari; dobânzile de întârziere și amenzile încasate; excedentul realizat în exercițiile anterioare etc.

Evoluția veniturilor comunitare realizate în perioada 1988-2000 este redată în tabelul 3.15. Evoluția veniturilor comunitare pe ultimii 30 de ani este înfățișată în figura 3.8.

Tabelul 3.14

Calculul finanțării corectivului britanic: ajustarea bazei de calcul al PNB

Statele membre	Bazele de calcul ale PNB 2000 (mld.)	Bazele de calcul ale PNB 2000 ajustate pentru excluderea Regatului Unit din baza normală (mld.)	Ajustarea bazelor PNB necesare pentru a atinge 25% din "par-tea normală" (mld.)	Partea ajustată (în %)	Baza ajustată în raport cu baza normală (în %)
	a	b	c	d	e = c/b
Belgia	242,3	290,7		5,54	
Danemarca	159,5	191,4		3,64	
Germania	2 023,9	2 428,3	395,2	7,53	16,28
Grecia	124,2	149,0		2,84	
Spania	561,5	673,6		12,83	
Fransa	1 382,0	1 658,1		31,58	
Irlanda	78,7	94,4		1,80	
Italia	1 124,3	1 349,0		25,69	
Luxemburg	19,0	22,7		0,43	
Olanda	364,1	436,9	71,1	1,35	16,28
Austria	204,7	245,6	40,0	0,76	16,28
Portugalia	108,3	130,0		2,48	
Finlanda	120,8	145,0		2,76	
Suedia	210,6	252,6	41,1	0,78	16,28
Regatul Unit	1 343,6				
Total	8 067,4	8 067,4	547,4	100,0	

Notă: Calculele au fost efectuate pe baza datelor utilizate la elaborarea anteproiectului de buget pe anul 2000.

Sursa: Document de travail de la Commission concernant le mode de calcul, le financement, le versement et la budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires conformément aux articles 4 et 5 de la Décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'UE, du 21 septembre 2000, J.O. L.253 du 07.10.2000, Tableau 2.

Tabelul 3.15

**Veniturile comunitare totale și pe surse de proveniență realizate
în perioada 1988-2001**

(în milioane euro și în % față de total)

Categorii de venituri	1988		1989		1990		1991	
	Sumă	%	Sumă	%	Sumă	%	Sumă	%
Prelevări agricole	2 605,8	6,2	2 397,7	5,2	1 875,7	4,0	2 486,6	4,4
Taxe vamale	9 310,2	22,3	10 312,9	22,5	10 285,1	22,1	11 475,4	20,4
Taxa pe valoarea adăugată	23 927,6	57,2	26 293,4	57,3	27 440,1	59,1	31 406,2	55,8
Cea de-a patra resursă	4 445,8	10,6	4 519,0	9,8	94,9	0,2	7 468,3	13,3
Diverse	1 554,0	3,7	2 376,8	5,2	6 773,3	14,6	3 412,9	6,1
Total	41 843,4	100,0	45 899,8	100,0	46 469,1	100,0	56 249,4	100,0

Categorii de venituri	1992		1993		1994		1995	
	Sumă	%	Sumă	%	Sumă	%	Sumă	%
Prelevări agricole	1 987,8	3,3	1 929,9	2,9	2 074,1	3,1	1 944,6	2,6
Taxe vamale	11 292,4	18,9	11 055,6	16,8	11 178,0	16,9	12 508,6	16,7
Taxa pe valoarea adăugată	34 659,3	58,0	34 489,9	52,5	33 254,5	50,4	39 183,2	52,2
Cea de-a patra resursă	8 322,2	13,9	16 517,9	25,2	17 682,2	26,8	14 191,2	18,9
Diverse	3 450,1	5,8	1 679,5	2,6	1 813,3	2,7	7 249,5	9,7
Total	59 711,8	100,0	65 672,7	100,0	66 002,1	100,0	75 077,1	100,0

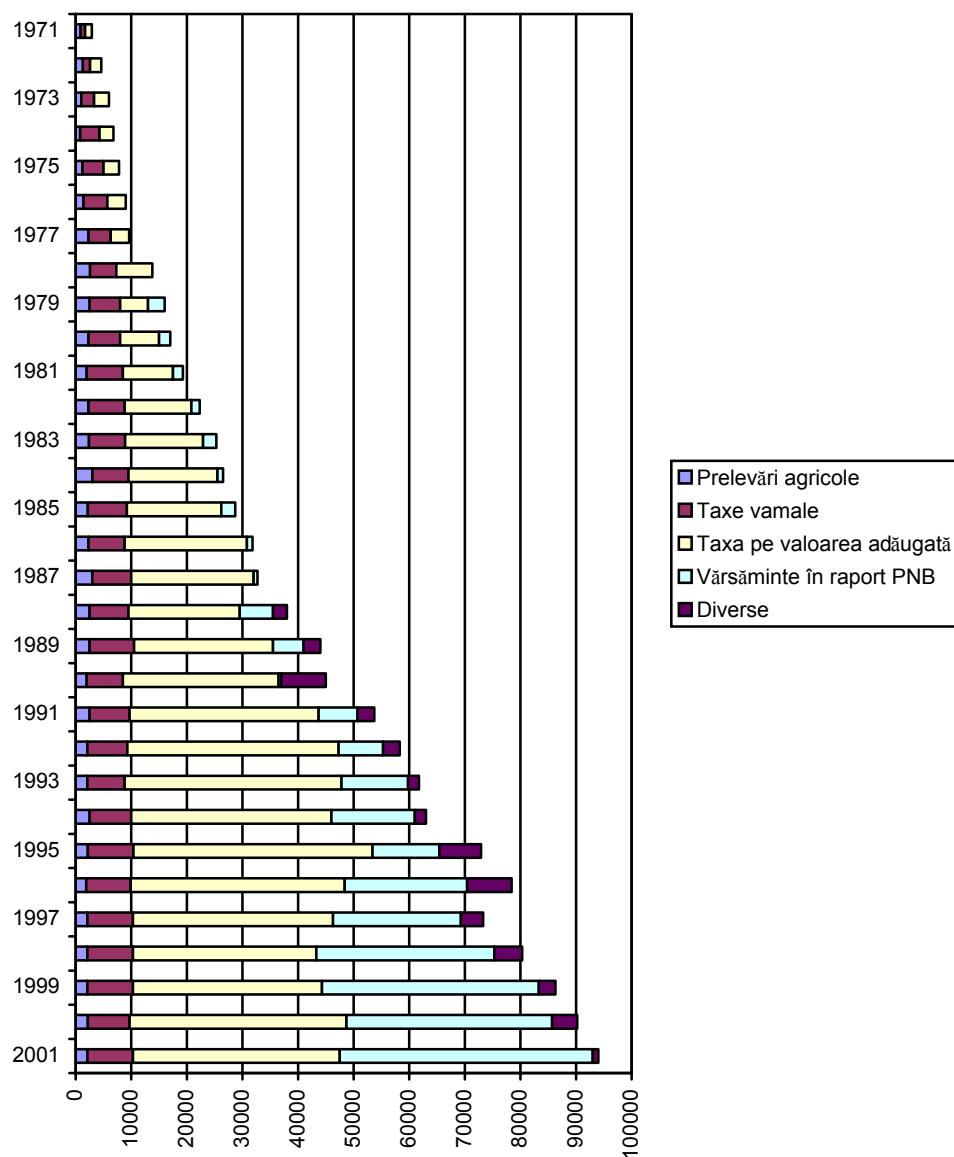
Categorii de venituri	1996		1997		1998		1999	
	Sumă	%	Sumă	%	Sumă	%	Sumă	%
Prelevări agricole	1 821,5	2,2	1 925,3	2,4	1 955,1	2,3	2 151,7	2,5
Taxe vamale	11 762,2	14,5	12 247,0	15,2	12 155,6	14,4	11 705,9	13,5
Taxa pe valoarea adăugată	33 962,9	41,8	34 222,5	42,5	33 118,0	39,2	31 163,4	35,9
Cea de-a patra resursă	23 549,1	29,0	26 898,2	33,4	35 020,5	41,4	37 509,8	43,2
Diverse	10 179,4	12,5	5 254,7	6,5	2 280,5	2,7	4 372,7	5,0
Total	81 275,1	100,0	80 547,7	100,0	84 529,7	100,0	86 903,5	100,0

Categorii de venituri	2000 ¹		2001 ²	
	Sumă	%	Sumă	%
Prelevări agricole	2 038,4	2,3	1 913,6	2,1
Taxe vamale	11 665,3	13,0	12 291,8	13,0
Taxa pe valoarea adăugată	34 048,6	38,1	33 467,2	35,6
Cea de-a patra resursă	37 805,1	42,3	45 516,1	48,5
Diverse	3 883,2	4,3	751,7	0,8
Total	89 440,6	100,0	93 940,4	100,0

¹ Buget 2000.

² Anteproiect de buget 2001.

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 4.

Figura 3.8. Execuția veniturilor comunitare în perioada 1971-2001 (mln. euro)

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 5.

Așadar, de la adoptarea de către Consiliu a deciziei privind resursele proprii ale Comunității (1988) și până în prezent s-au înregistrat o serie de modificări: totalul veniturilor a crescut de 2,2 ori, iar structura veniturilor a cunoscut mutații deloc neglijabile.

Astfel, în perioada 1988-2001, încasările din taxa pe valoarea adăugată au crescut cu 40%. Ca pondere în totalul veniturilor comunitare însă, în cursul celor 13 ani, acestea au scăzut de la 57,2% la 35,6%, trecând astfel de pe primul pe cel de-al doilea loc.

Taxele vamale și-au sporit volumul cu 32,0%, dar și-au diminuat ponderea de la 22,3% la 13,0%, ceea ce a determinat trecerea lor de pe locul al doilea pe locul al treilea.

Vărsămintele în raport cu produsul național brut au înregistrat cea mai spectaculoasă evoluție: volumul lor s-a multiplicat de peste zece ori, iar ponderea lor a crescut de la 10,6% la 48,5%. În urma unei asemenea evoluții, acestea au trecut de pe locul al treilea pe primul loc.

Prelevările agricole și celelalte taxe asimilate au avut o evoluție descendentă: ca mărime absolută ele s-au diminuat cu 26,6%, iar ca pondere s-au redus de la 6,2% la 2,1%. În ciuda pierderii a 4 puncte procentuale, prelevările agricole și-au păstrat locul patru în ierarhia resurselor comunitare și în anul 2001.

Celelalte venituri cuprinse în grupa "diverse" au avut o evoluție sinuoasă: în primii doi ani (1988-1990) au înregistrat creșteri absolute, apoi scăderi accentuate (până în 1993), din nou creșteri accelerate (până în 1996), după care a urmat un nou și important declin. În 2001, veniturile "diverse" reprezentau numai 48,4% față de nivelul înregistrat în 1988, iar ponderea acestora scăzuse de la 3,7% la 0,8%.

Este de remarcat faptul că sistemul veniturilor comunitare este astfel conceput încât să asigure nu numai echilibrarea bugetului general, fără apel la împrumuturi, dar și o așezare cât mai echitabilă pe statele membre.

În sprijinul acestei din urmă afirmații aducem ca argument modul cum este repartizat efortul financiar total la acoperirea cheltuielilor bugetului general pe surse de venituri și pe statele membre.

Potrivit datelor cuprinse în tabelele 3.16, 3.17, 3.18 și în figura 3.9, în bugetul general al Uniunii Europene pe anul 2000 vărsămintele stabilite în raport cu produsul intern brut al statelor membre au reprezentat în medie 42,3% din totalul veniturilor, cu variațiuni cuprinse între 33,4% (Olanda) și 53,8% (Regatul Unit); taxa pe valoarea adăugată a reprezentat în medie 38,1%, cu valori marginale care merg de la 25,1% (Regatul Unit) la 46,6% (Luxemburg). Reamintim aici faptul că ponderile TVA în totalul contribuțiilor fiecărui stat membru au fost influențate de redistribuirea sarcinilor între cei 15: în minus pentru Regatul Unit și în plus pentru celelalte 14 state; față de media pe Comunitate de 13,0%, taxele vamale au variat pe țări între 7,9% (Franța) și 30,8% (Belgia); aceeași situație se observă și la taxele agricole, care față de media pe Comunitate de 2,3% au înregistrat abateri care au mers de la 0,3% (Luxemburg) și până la 4,4% (Olanda).

Tabelul 3.16**Recapitulația finanțării bugetului general pe anul 2000,
pe surse de venituri și pe țări**

(în milioane euro)

	Taxe agricole	Taxe vamale	Taxa pe valoarea adăugată	Vărsăminte în raport de PNB	Total
Belgia	99,2	1 000,2	1 030,1	1 114,4	3 243,8
Danemarca	44,0	250,1	657,2	731,1	1 682,4
Germania	444,4	2 714,5	9 263,7	9 176,4	21 599,0
Grecia	19,9	166,7	611,4	564,5	1 362,5
Spania	72,7	722,1	2 845,9	2 627,8	6 268,6
Franta	348,2	1 126,5	6 494,7	6 286,3	14 255,8
Irlanda	11,4	161,6	421,3	389,0	983,3
Italia	174,2	1 087,9	4 438,8	5 103,8	10 804,6
Luxemburg	0,6	19,7	90,6	83,7	194,6
Olanda	228,8	1 373,0	1 891,1	1 755,3	5 248,2
Austria	42,8	200,6	958,4	906,0	2 107,8
Portugalia	42,9	142,3	526,8	486,4	1 198,5
Finlanda	16,1	113,8	529,4	559,2	1 218,5
Suedia	42,1	316,5	1 042,0	1 075,8	2 476,4
Regatul Unit	451,0	2 269,9	3 247,3	6 945,3	12 913,5
Diverse					3 883,2
Total	2 038,4	11 665,3	34 048,6	37 805,1	89 440,6

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 32.**Tabelul 3.17****Recapitulația finanțării bugetului general pe anul 2000,
pe surse de venituri și pe țări**

(în %)

	Taxe agricole	Taxe vamale	Taxa pe valoarea adăugată	Vărsăminte în raport de PNB	Total
Belgia	4,9	8,6	3,0	2,9	3,6
Danemarca	2,2	2,1	1,9	1,9	1,9
Germania	21,8	23,3	27,2	24,3	24,1
Grecia	1,0	1,4	1,8	1,5	1,5
Spania	3,6	6,2	8,4	7,0	7,0
Franta	17,1	9,7	19,1	16,6	15,9
Irlanda	0,6	1,4	1,2	1,0	1,1
Italia	8,5	9,3	13,0	13,5	12,1
Luxemburg	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2
Olanda	11,2	11,8	5,6	4,6	5,9
Austria	2,1	1,7	2,8	2,4	2,4
Portugalia	2,1	1,2	1,5	1,3	1,3
Finlanda	0,8	1,0	1,6	1,5	1,4
Suedia	2,1	2,7	3,1	2,8	2,8
Regatul Unit	22,1	19,5	9,5	18,4	14,4
Diverse					4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 33.

Tabelul 3.18

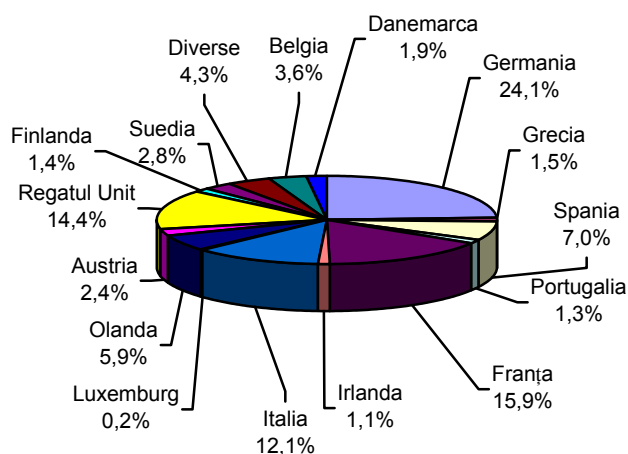
**Recapitulăția finanțării bugetului general pe anul 2000,
pe surse de venituri și prețuri**

(în %)

	Taxe agricole	Taxe vamale	Taxa pe valoarea adăugată	Vărsăminte în raport de PNB	Total
Belgia	3,1	30,8	31,8	34,4	100,0
Danemarca	2,6	14,9	39,1	43,5	100,0
Germania	2,1	12,6	42,9	42,5	100,0
Grecia	1,5	12,2	44,9	41,4	100,0
Spania	1,2	11,5	45,4	41,9	100,0
Fransa	2,4	7,9	45,6	44,1	100,0
Irlanda	1,2	16,4	42,8	39,6	100,0
Italia	1,6	10,1	41,1	47,2	100,0
Luxemburg	0,3	10,1	46,6	43,0	100,0
Olanda	4,4	26,2	36,0	33,4	100,0
Austria	2,0	9,5	45,5	43,0	100,0
Portugalia	3,6	11,9	44,0	40,6	100,0
Finlanda	1,3	9,3	43,4	45,9	100,0
Suedia	1,7	12,8	42,1	43,4	100,0
Regatul Unit	3,5	17,6	25,1	53,8	100,0
Total	2,3	13,0	38,1	42,3	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 34.

**Figura 3.9. Finanțarea bugetului general pe anul 2000
de către statele membre**

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 18.

Repartizarea efortului financiar la finanțarea cheltuielilor cuprinse în bugetul general al Uniunii Europene pe anul 2000 arată că cea mai mare contribuție a avut Germania (24,1% din total), după care au urmat, la mare distanță, Franța (cu 15,9%), Regatul Unit (cu 14,4%) și Italia (cu 12,1%). Cu cele mai mici sume au contribuit Luxemburg (0,2%), Irlanda (1,1%), Portugalia (1,3%), Finlanda (1,4%) și Grecia (1,5%). Așadar, cele mai mari și mai dezvoltate patru state membre menționate mai sus au acoperit două treimi din cheltuielile bugetului general, iar celelalte 11 state de dimensiuni mijlocii și mici, dintre care unele au niveluri de dezvoltare economică mult sub media pe Uniune, restul de o treime.

La cheltuielile bugetului general (care se ridică la 89440,6 milioane euro) se adaugă, așa cum am mai subliniat, 2813 milioane, provenind din surse gestionate în afara bugetului general, și anume: 2635 milioane de la Fondul European de Dezvoltare și 178 milioane de la bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Așadar, cheltuielile comunitare pe anul 2000 au totalizat 92253,6 milioane euro.

Fondul European de Dezvoltare (FED) ființează din anul 1959 și servește la sprijinirea sub diverse forme a cooperării Comunităților Europene cu state din Africa, Caraibe și Pacific³⁹.

În afara subvențiilor pentru finanțarea programelor naționale și regionale și a împrumuturilor acordate cu titlu rambursabil, FED utilizează cinci instrumente specifice:

³⁹ La semnarea Tratatului de la Roma, în anul 1957, Franța, Belgia, Italia și Olanda dispuneau de colonii, în principal pe continentul african, cu care întrețineau relații comerciale privilegiate. Pentru a-și păstra și lărgi aceste relații, prin tratatul sus-menționat s-a consfințit asocierea la Comunitate a țărilor și teritoriilor neeuropene. S-a convenit ca CEE să acorde țărilor asociate un regim vamal privilegiat, precum și fonduri de investiții care să contribuie la dezvoltarea treptată a acestora. În acest scop, printr-o Convenție încheiată între cele două părți s-a creat primul Fond European de Dezvoltare (FED) în favoarea țărilor asociate, în sumă de 581 milioane unități de cont european, pe perioada 1959-1964, din care o parte îmbrăca forma ajutoarelor nerambursabile, iar alta forma unor împrumuturi cu caracter special. Ulterior constituirii CEE, o bună parte dintre țările și teritoriile de peste mări asociate și-au câștigat independența, ceea ce a făcut necesară așezarea pe baze noi a raporturilor lor economice cu Comunitatea. Un număr de 18 țări au constituit statele africane și malgașe asociate. În 1963, aceste state au încheiat o Convenție cu CEE, cunoscută sub denumirea de Convenția de la Yaoundé, după numele capitalei Camerunului, în care a avut loc semnarea documentului. Pentru dezvoltarea țărilor asociate, în perioada 1964-1969, Convenția conținea acorduri comerciale preferențiale, precum și prevederi referitoare la asistența tehnică și financiară (sprijinul financiar convenit se cifra la 730 milioane unități de cont pe următorii cinci ani). În 1969, alte trei state africane – Kenya, Uganda și Tanzania – au încheiat o Convenție de asociere, care a intrat în vigoare în 1971. La expirarea Convenției de la Yaoundé I a fost pusă în aplicare Convenția de la Yaoundé II (1970-1975). Primirea, la 1 ianuarie 1973, a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (concomitent cu Danemarca și Irlanda) a făcut necesară stabilirea unui nou statut pentru țările membre ale Commonwealth. În 1975, 44 de țări din Africa, Caraibe și Pacific au semnat, împreună cu CEE, Convenția de la Lomé (Togo) pe perioada 1975-1980, care a fost reînnoită la fiecare cinci ani. Toate convențiile semnate la Yaoundé (2) și la Lomé (4) prevăd ajutoare financiare în sume sporite de la o perioadă la alta și sub forme diferite.

- pentru compensarea pierderilor de venituri din exportul de produse agricole a fost instituit sistemul STABEX, care asigură transferuri financiare țărilor prejudiciate de scăderea prețurilor externe din diverse motive;
- pentru sprijinirea industriei miniere în dificultate, a fost creat sistemul SYSMIN;
- pentru ajutorarea persoanelor particulare care au suferit prejudicii de pe urma catastrofelor, a fost creat ajutorul de urgență;
- pentru sprijinirea refugiaților, a fost creat un ajutor special;
- au mai fost acordate bonificații la dobânzile percepute la împrumuturile primite de la Banca Europeană de Investiții;
- pentru sprijinirea țărilor care aplică programe de restructurare, în cadrul reformelor economice, Comunitatea le acordă un ajutor special.

De la înființare și până în prezent, s-au încheiat opt convenții FED, iar volumul sumelor alocate a crescut de la 581 milioane unități de cont european, prevăzute în primul document, la 13132 milioane euro, cât s-a prevăzut în protocolul financiar anexă la Convenția Lomé IV, intrat în vigoare în 1998.

Destinațiile Fondului European de Dezvoltare și veniturile acestuia pe anul 1999 sunt prezentate în tabelul 3.19.

Tabelul 3.19

Fondul European de Dezvoltare (FED) pe exercițiul 1999

(în milioane euro)

Cheltuieli	Credite pe 1999				Venituri		
	Credite de angajament		Credite de plăți				
	Sumă	%	Sumă	%	Țara	Sumă	%
Ajutor programabil, din care:	2 294,0	85,2	988,0	77,5	Belgia	67,3	3,96
- Program Indicativ Național și Regional	1 979,0	73,5	700,0	54,9	Danemarca	35,2	2,07
- Ajustare structurală	314,0	11,7	262,0	20,5	Germania	441,3	25,96
- Rămășițe	-	-	26,0	2,0			
Sistem de stabilizare a veniturilor din export (STABEX)	75,0	2,8	20,0	1,6	Grecia	20,7	1,22
Sistem de stabilizare a produselor miniere (SYSMIN)	28,0	1,0	53,0	4,2	Spania	100,3	5,90
Capitaluri de risc	195,0	7,2	129,0	10,1	Franța	414,3	24,37

Cheltuieli	Credite pe 1999				Venituri		
	Credite de angajament		Credite de plăți				
	Sumă	%	Sumă	%	Țara	Sumă	%
Bonificații de dobânzi	4,0	0,15	31,0	2,4	Irlanda	9,4	0,55
Ajutoare de urgență	82,0	3,0	48,0	3,8	Italia	220,3	12,96
Ajutoare refugiaților	-	-	2,0	0,16	Luxemburg	3,2	0,19
Total ACP	2 677,0	99,4	1 271,0	99,7	Olanda	94,7	5,57
Departamente și teritorii de peste mări	15,0	0,56	4,0	0,31	Portugalia	15	0,88
					Regatul Unit	278,3	16,37
Total	2 692,0	100,0	1 275,0	100,0	Total	1 700,0	100,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 36.

Din bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului se finanțează ajutoarele sociale acordate pentru readaptarea muncitorilor care și-au pierdut definitiv locurile de muncă, în urma încetării, reducerii sau schimbării activității în sectoare ale industriei siderurgice și carbonifere. Comunitatea participă la finanțarea pierderilor de venituri de către muncitorii disponibilizați. Acordarea de ajutoare sociale este subordonată în fiecare caz vărsării de către statul interesat a unei contribuții speciale într-o sumă cel puțin egală cu mărimea ajutorului. Ajutoarele sociale se acordă în sume diferite, după cum este vorba de pensionare anticipată, șomaj, mutare sau conversie.

Din același buget se finanțează și ajutoarele acordate pentru cercetarea tehnică în domeniile oțelului și cărbunelui. Obiectivele pentru care se sprijină cercetarea în domeniul oțelului sunt reducerea costurilor de fabricație, ameliorarea calității și comportamentului produselor, promovarea utilizării oțelului și extinderea domeniilor de aplicare, precum și adaptarea condițiilor de producție la exigențele protecției mediului. Cercetarea în domeniul cărbunelui urmărește reducerea prețului de cost, sporirea randamentului în activitatea din subteran și la zi, îmbunătățirea securității și condițiilor de muncă, menținerea noilor piețe și mai ales utilizarea îmbunătățită a cărbunelui în vederea unei mai bune protecții a mediului.

La ajutoarele sociale tradiționale și la cele acordate pentru cercetare se mai adaugă sumele cheltuite pentru restructurarea industriei carbonifere.

În anul 2000, cheltuielile menționate mai sus, suportate de la bugetul operațional al CECO, au însumat 178 milioane euro. Destinațiile cheltuielilor și proveniența resurselor bugetului operațional al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului pe anul 2000 sunt înfățișate în tabelul 3.20.

Evoluția cheltuielilor comunitare totale – finanțate din veniturile bugetului general și din resursele fondurilor gestionate în afara acestuia – în ultimele patru decenii este prezentată în tabelul 3.21 și în figurile 3.10 și 3.11.

Tabelul 3.20**Bugetul operațional al Comunității Europene a Cărbunelui
și Oțelului pe anul 2000**

(în milioane euro)

Necesități	Prevederi	Resurse	Prevederi
1. Cheltuieli administrative	5,0	1. Resurse curente	
2. Ajutoare pentru readaptare	61,0	1.1. Produsul prelevărilor la rata de 0,00%	p.m.
3. Ajutoare pentru cercetare	81,0	1.2. Soldul net	54,0
3.1. Oțel	56,0	1.3. Amenzi și majorări de întârziere	p.m.
3.2. Cărbune	25,0	1.4. Diverse	4,0
4. Ajutoare pentru reconversie		2. Anularea angajamentelor care probabil nu se vor realiza	37,0
5. Secțiunea socială oțel		3. Preluarea din provizioane pentru finanțarea bugetului operațional al CECO	83,0
6. Secțiunea socială cărbune	31,0		
Total	178,0	Total	178,0

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 35.**Tabelul 3.21****Evoluția cheltuielilor comunitare în raport cu totalul bugetelor statelor
membre și cu produsul intern brut al Comunității în perioada 1958-2001**

(ani selecționați)

	1958	1960	1965	1970	1975
Cheltuieli comunitare - total (inclusiv CECO, CEEA și FED)	81,3	58,6	339,0	3 576,4	6 101,4
Creștere anuală în termeni nominali (în %)		21,0	30,7	73,1	20,7
Cheltuielile comunitare în prețurile anului 2000 - total (mln. euro)		472,2	2 218,0	17 663,4	18 732,0
Creștere anuală în termeni reali (în %)			26,6	61,5	10,3
Cheltuielile comunitare în % din cheltuielile publice ale statelor membre		0,1	0,3	2,0	1,2
Cheltuieli în % din PIB comunitar		0,03	0,11	0,73	0,53
Cheltuieli pe locuitor (în euro)		0,3	1,9	18,9	23,5
Cheltuieli pe locuitor (în prețurile anului 2000, în euro)		2,7	12,1	93,2	72,2

	1980	1985	1990	1995	2000*	2001**
Cheltuieli comunitare - total (inclusiv CECO, CEEA și FED)	16454,8	28833,2	45608,0	68408,6	92253,6	96683,4
Creștere anuală în termeni nominali (în %)	11,4	2,8	7,9	11,3	8,6	4,8
Cheltuielile comunitare în prețurile anului 2000 - total (mln. euro)	32533,2	45035,4	57416,5	77446,5	92253,6	95130,3
Creștere anuală în termeni reali (în %)	1,7	2,2	2,6	7,7	8,6	3,1
Cheltuielile comunitare în % din cheltuielile publice ale statelor membre	1,7	1,9	2,0	2,1	2,4	2,4
Cheltuieli în % din PIB comunitar	0,80	0,92	0,94	1,04	1,09	1,09

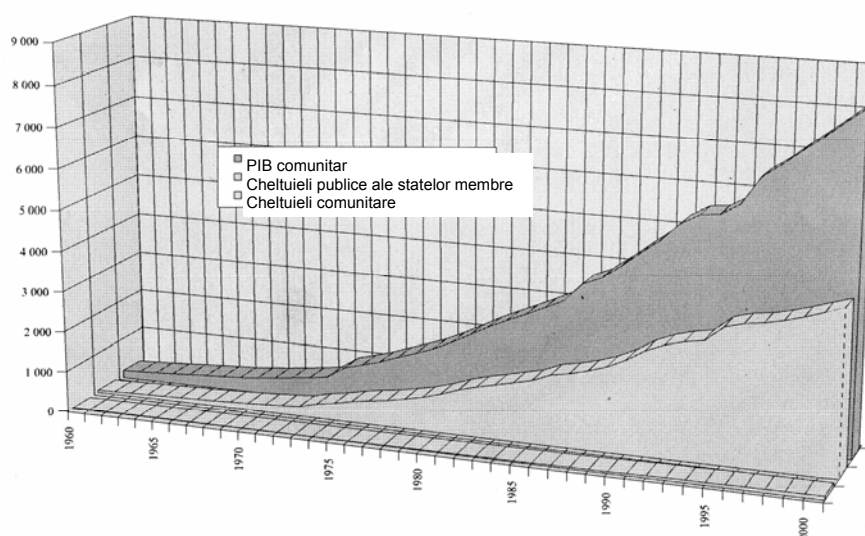
	1980	1985	1990	1995	2000*	2001**
Cheltuieli pe locuitor (în euro)	62,7	105,2	138,8	183,2	244,0	255,2
Cheltuieli pe locuitor (în prețurile anului 2000, în euro)	124,0	164,2	174,8	207,4	244,0	251,1

* Bugetul pe anul 2000.

** Anteproiectul de buget pe anul 2001.

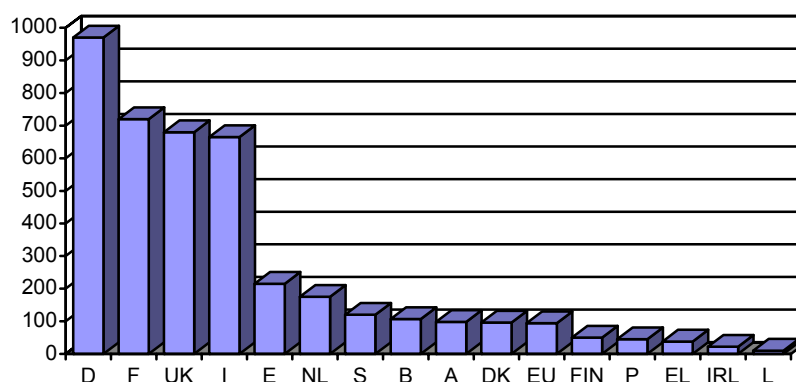
Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 3.

Figura 3.10. Evoluția PIB comunitar, a cheltuielilor publice ale statelor membre și a cheltuielilor comunitare pe perioada 1960-2001 (în mld. euro)



Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 3.

Figura 3.11. Comparație între cheltuielile publice ale statelor membre și cheltuielile comunitare în anul 2000 (prevederi) (în mld. euro)



Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 4.

Așadar, în perioada 1960-2001, cheltuielile comunitare, ca mărime absolută, au înregistrat o creștere exponențială ca urmare a sporirii numărului statelor membre de la 6 la 15, precum a lărgirii și diversificării sistematice a preocupărilor Comunităților.

Până în 1967, cheltuielile comunitare au reprezentat mai puțin de 1% din cheltuielile publice ale statelor membre, între 1968 și 1985 – între 1,1 % și 1,9% (excepție a făcut anul 1970 cu 2%), iar din 1986 și până în 2001, acestea au variat între 2% și 2,4%. Evoluția cheltuielilor comunitare, raportate la produsul intern brut comunitar, se înscrie pe aceeași traiectorie ca și în cazul precedent: în intervalul 1960-1964, acestea au reprezentat între 0,03% și 0,09%, în perioada 1965-1990 s-au situat între 0,11% și 0,94%, iar între 1991 și 2001 între 1,03% și 1,18%.

Exprimate în prețurile anului 2000, cheltuielile comunitare medii pe un locuitor au crescut continuu, de la 2,7 euro în 1960 la 91,5 în 1997; între 1978 și 1991 acestea au variat între 100 și 200 euro, iar începând cu anul 1992 au depășit acest prag, ajungând la 251,1 euro în anul 2001.

3.5. Perspectivile financiare ale Uniunii Europene pe perioada 2000-2006. Elaborarea bugetului pe bază de activități

Pornind de la experiența acumulată de-a lungul anilor și de la sarcinile mari care se profilează în urma primirii de noi membri în Uniunea Europeană, autoritățile comunitare au ajuns la concluzia că este imperios necesară reconsiderarea unora dintre politicile comune și a raporturilor dintre instituțiile comunitare. În acest sens, în anul 1997, Comisia a prezentat o comunicare intitulată "Agenda 2000: Pentru o Uniune mai puternică și mai largă", în care se referea la reforma politicii agrare comune, viitorul politicii de coeziune economică și socială, aplicarea unei politici de preaderare, consecințele lărgirilor viitoare, precum și la finanțarea Comunității. În anul următor, Comisia a făcut propuneri legislative privind reforma politicii agrare comune, a prezentat noi orientări în ceea ce privește acțiunile structurale și ajutorul de preaderare, a actualizat perspectivele financiare ale Uniunii Europene pe perioada 2000-2006 și a prezentat un raport cu privire la funcționarea sistemului resurselor proprii.

Documentele pregătite de Comisie au fost dezbătute la Consiliul european de la Berlin din martie 1999. Două luni mai târziu, Parlamentul european a adoptat noul acord interinstituțional, din care perspectivele financiare ale Uniunii Europene pe perioada 2000-2006 făceau parte integrantă.

Printre elementele de noutate reflectate în structura noilor perspective financiare, sunt de menționat următoarele:

- Anterior adoptării documentelor menționate mai sus, "linia directoare agricolă" era plafonată, în sensul că previziunile de cheltuieți erau indexate în proporție de 74% din creșterea PNB pe ansamblul Uniunii. Pentru a asigura un control mai riguros, plafonul a fost stabilit în funcție de evoluția previzibilă a cheltuielilor efective, ținând seama de reformele

convenite. Poziția "linia directoare agricolă" existentă în trecut a fost menținută, dar la cheltuielile aferente politicii agrare comune au fost adăugate cheltuielile de preaderare și sumele rezervate apropiatei extinderi în materie de agricultură. Cheltuielile privind dezvoltarea rurală și măsurile accesorii figurează într-o poziție distinctă de aceea consacrată politicii agrare comune;

- În ceea ce privește procesul de extindere a Uniunii, în tabelul creditelor de angajament a fost introdusă o poziție distinctă, în care figurează ajutoare de preaderare, defalcată după natura cheltuielilor, astfel: instrumentul agricol (Sapard), instrumentul structural (ISPA) și programul PHARE majorat pentru țările candidate;
- S-a luat în considerare o marjă de rezervă de ordinul a 0,09%-0,16% din PNB, care să acopere cheltuielile neprevăzute legate de procesul de aderare a noilor state. Plafonul de credite de plăți, de 1,11%-1,18% din PIB, plus marja de rezervă, conduce la un plafon al resurselor proprii de 1,27%;
- Cifrele referitoare la perspectivele financiare pe perioada 2000-2006 sunt exprimate în prețuri constante (prețurile anului 1999). În fiecare an, cifrele vor fi ajustate în funcție de evoluția prețurilor, luându-se în considerare, pentru agricultură și acțiuni structurale, un deflator de 2%;
- Pentru a putea face față unor nevoi neprevăzute inițial, perspectivele financiare vor putea fi revizuite prin decizia comună a Parlamentului european și a Consiliului, la propunerea Comisiei;
- A fost instituit un nou "instrument de flexibilitate", plafonat la 200 milioane de euro, menit să permită finanțarea într-un anumit exercițiu bugetar a unor cheltuieli precis identificate, care nu ar putea fi finanțate în limitele plafoanelor disponibile de la una sau la mai multe poziții. Aprobarea apelării la acest instrument (rezervă) aparține celor două componente ale autorității bugetare, la propunerea Comisiei, ca și în cazul precedent;
- Cheltuielile aferente politicii agrare comune (exclusiv cele destinate dezvoltării rurale) au fost stabilite la un nivel apropiat de cel înscris în bugetul pe anul 1999. În aceste condiții, unele elemente ale propunerilor de reformă a politicii agrare comune au fost reduse sau s-a decalat aplicarea lor;
- Pentru acțiunile structurale, suma totală prevăzută pe întreaga perioadă (2000-2006) permite menținerea ajutoarelor ce revin în medie pe un locuitor în regiunile eligibile la nivelul anului 1999. Pentru regiunile care nu mai sunt eligibile la obiectivul 1 și la noul obiectiv 2, s-a prevăzut un regim degresiv;
- Pentru cheltuielile privind politicile interne, acțiunile externe, exclusiv cele de preaderare, și administrația, s-a pornit de la sumele efective înscrise în bugetul pe 1999, iar nu de la plafoanele mult mai ridicate ale perspectivelor financiare precedente pentru anii considerați;

- Pentru a da posibilitatea finanțării programului de reconstrucție a provinciei iugoslave Kosovo, autoritatea bugetară a încuviințat utilizarea instrumentului de flexibilitate;
- În mai 2000, Comisia a propus revizuirea perspectivelor financiare pentru a asigura finanțarea pe termen mediu a unui program de asistență destinat regiunii Balcanilor de vest. Plusul de cheltuieli destinat acțiunilor externe, pe perioada 2001-2006, urmează a se acoperi pe seama sumelor rezultate din reducerea cheltuielilor aferente politicii agrare comune (exclusiv dezvoltarea rurală).

Perspectivile financiare pe perioada 2000-2006 sunt prezentate în tabelul 3.22 și în figura 3.12.

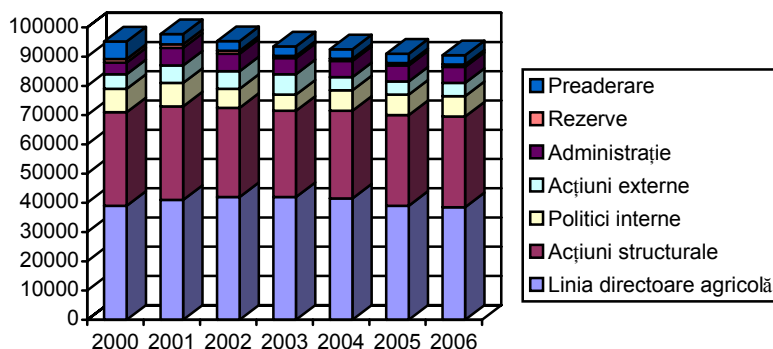
Tabelul 3.22

Perspective financiare în perioada 2000-2006

(în milioane euro; în prețuri 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Credite de angajamente							
1. Agricultură	41 738	44 530	45 379	45 538	44 488	43 624	43 344
Cheltuieli cu politica agrară comună (exclusiv dezvoltarea rurală)	37 352	40 035	40 874	41 023	39 962	39 088	38 797
Dezvoltare rurală și măsuri conexe	4 386	4 495	4 505	4 515	4 526	4 536	4 547
2. Acțiuni structurale	32 678	32 720	32 106	31 503	30 785	30 785	30 343
Fonduri structurale	30 019	30 005	29 391	28 788	28 174	28 174	27 737
Fond de coeziune	2 659	2 715	2 715	2 715	2 611	2 611	2 606
3. Politici interne	6 031	6 272	6 386	6 500	6 614	6 729	6 853
4. Acțiuni externe	4 627	4 755	5 019	5 025	5 029	5 035	5 040
5. Administrație	4 798	4 939	4 880	4 984	5 088	5 192	5 296
6. Rezerve	906	916	666	416	416	416	416
Rezerve monetare	500	500	250				
Rezerve pentru ajutoare de urgență	203	208	208	208	208	208	208
Rezerve pentru garanții	203	208	208	208	208	208	208
7. Ajutoare de preaderare	3 174	3 240	3 260	3 260	3 260	3 259	3 259
Agricultură	529	540	540	540	540	540	540
Instrumente structurale de preaderare	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080
PHARE (țări candidate)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620
Strategie de aderare a țărilor mediteraneene			20	20	20	19	19
Total credite de angajamente	93 952	97 372	97 696	97 226	95 680	95 040	94 551
Total credite de plăți	91 482	94 893	97 975	98 671	95 581	93 759	93 197
Credite de plăți în % din PIB	1,13%	1,11%	1,12%	1,10%	1,04%	1,00%	0,97%
Disponibil pentru aderare (credite de plăți)			4 306	6 979	9 247	11 899	14 792
Agricultură			1 665	2 112	2 549	3 048	3 537
Alte cheltuieli			2 641	4 867	6 698	8 851	11 255
Plafonul creditelor de plăți	91 482	94 893	102 281	105 650	104 828	105 658	107 989
Plafonul creditelor de plăți în % din PNB	1,13%	1,11%	1,17%	1,18%	1,14%	1,12%	1,12%
Marjă pentru neprevăzute	0,14%	0,16%	0,10%	0,09%	0,13%	0,15%	0,15%
Plafonul resurselor proprii	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 37.

Figura 3.12. Perspectivele financiare în perioada 2000-2006

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Graphique 19.

Anteproiectul de buget pe anul 2001 a fost prezentat de Comisie autorității bugetare într-o nouă concepție, potrivit căreia cheltuielile sunt repartizate pe domenii politice. Un *buget general elaborat pe bază de activități* înfățișează modul în care sunt utilizate resursele pe fiecare dintre politicile comunitare. Este vorba atât de resursele bugetare folosite pentru finanțarea cheltuielilor operaționale și a celor administrative, cât și de resursele umane utilizate pentru traducerea în viață a respectivelor politici. Bugetul pe bază de activități însoțește analiza tradițională a cheltuielilor structurate pe titluri și capitole, ca și pe cele două părți – A și B – rezervate creditelor de funcționare și, respectiv, celor operaționale.

La întocmirea bugetului pe bază de activități, Comisia a grupat cele aproximativ 200 de tipuri de activități desfășurate de instituțiile comunitare în 29 de domenii politice. Prezentarea creditelor bugetare pe domenii politice urmărește facilitarea discuțiilor asupra bugetului atât la Consiliu, cât și la Parlament, precum și înțelegerea mai bună a politicilor comunitare de către opinia publică. Pentru ca această nouă metodă de elaborare a bugetului să fie într-adevăr eficace, este necesar ca și executarea bugetului să fie gestionată pe aceleași domenii politice.

În tabelul 3.23 este prezentat anteproiectul de buget pe anul 2001, în comparație cu bugetul pe 2000, structurat pe cele 29 de domenii politice.

Pentru a putea deosebi cheltuielile operaționale de cele de funcționare, creditele au fost defalcate în două categorii: intervenții financiare și credite de gestiune și sprijin. Intervențiile financiare cuprind majoritatea creditelor operaționale de la partea B, dar și unele credite de la partea A, cum ar fi subvențiile care au o incidență asupra beneficiarilor externi ai instituțiilor Uniunii Europene.

Creditele de gestiune și de sprijin cuprind majoritatea resurselor proprii tradiționale de la partea A (salarii, costul imobilelor ce revine în medie pe cap de salariat ș.a.) și sunt afectate global pe domenii politice. Aici mai sunt incluse și creditele de la partea B având caracter administrativ, ca de pildă birourile de asistență tehnică și cheltuielile de sprijin administrativ și care sunt repartizate pe activități.

Tabelul 3.23

**Anteproiectul bugetului pe anul 2001 în structura
“pe bază de activități” (EBA)**

(credite de angajamente, în mln. euro, posturi și oameni pe an)

Domeniul politic	Bugetul pe anul 2000 ⁵		APB 2001 ⁶		Diferențe 2001-2000(%)	
	Total credite ¹	Resurse umane ²	Total credite ¹	Resurse umane ²	Total credite ¹	Resurse umane ²
Acțiuni economice și financiare	203,1	472	157,0	471	-22,7	-0,3
Întreprinderi	343,4	878	335,9	850	-2,2	-3,2
Concurență	64,0	509	65,6	509	2,4	0,1
Ocuparea forței de muncă și acțiuni sociale	9 987,7	680	9 978,1	669	-0,1	-1,5
Agricultură și dezvoltare rurală	44 947,1	855	48 137,0	856	7,1	0,1
Transporturi	723,2	304	737,8	300	2,0	-1,3
Energie	232,7	599	263,5	595	13,2	-0,7
Mediu	231,1	510	180,9	510	-21,8	0,0
Cercetare ³	2 499,5	3 624	2 664,4	3 624	6,6	0,0
Societate informațională	986,1	1 025	1 052,8	1 024	6,8	-0,1
Pescuit	998,0	270	1 004,1	270	0,6	0,1
Piața internă	59,5	395	64,9	397	9,0	0,5
Politică regională	20 541,2	441	20 544,5	441	0,0	0,0
Fiscalitate și uniune vamală	88,4	382	87,3	382	-1,2	0,0
Educație și cultură	807,1	733	812,1	733	0,6	0,0
Media și comunicație	84,4	535	88,6	543	4,9	1,6
Sănătate și protecția consumatorilor	253,5	610	254,9	638	0,5	4,6
Justiție și afaceri interne	89,9	165	101,2	165	12,5	0,0
Relații externe	3 268,1	2 465	3 395,9	2 466	3,9	0,1
Comerț	60,5	473	62,3	473	3,0	0,0
Dezvoltare și relațiile cu țările ACP	1 059,3	1 369	1 018,7	1 369	-3,8	0,0
Extindere	1 694,9	556	1 733,5	556	2,3	0,0
Ajutor umanitar	689,5	137	695,3	137	0,8	0,0
Oficiul de luptă împotriva fraudei	31,6	259	40,2	335	27,2	29,3
Coordonarea politicilor Comisiei și Consiliului juridic	225,3	1 177	218,0	1 147	-3,3	-2,6
Administrația Comisiei	485,0	5 416	497,8	5 400	2,6	-0,3
Buget și control financiar	269,6	595	281,8	635	4,5	6,8
Statistici	113,3	652	117,0	652	3,3	-0,1
Pensii	579,0	56	635,3	56	9,7	0,0
Nerepartizate ⁴	29,9	21	22,9	49	-23,6	133,3
Total	91 646,0	26 162	95 249,2	26 252	3,9	0,3

¹ Cuprinde intervențiile financiare și creditele de gestiune și de sprijin.

² Cuprinde personalul statutar și cel temporar.

³ Din totalul resurselor umane în cercetare, 2080 de persoane lucrează la CCR.

⁴ Rezervă pentru cheltuieli descentralizate.

⁵ Nu ține seama de BRS1 și 2.

⁶ Nu ține seama de LR1.

Sursa: *Vade-mecum budgétaire 2000*, Tableau 41.

Resursele umane cuprind personalul statutar și pe cel de sprijin. În această din urmă categorie intră personalul finanțat din creditele administrate direct la nivelul direcțiilor generale, personalul finanțat de la bugetul de cercetare, precum și cel finanțat de la fondurile structurale. Posturile statutare au fost înghețate, cu unele excepții, la nivelul prezentat în bugetul pe anul 2000.

Deși anteproiectul bugetului pe 2001 a fost întocmit pe bază de activități, așa cum s-a arătat mai sus, autoritățile competente au hotărât ca bugetul să fie adoptat tot în forma sa clasică.

4. ÎNCHEIERE: RELAȚIILE DINTRE ROMÂNIA ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ, PRIVITE PRIN PRISMA BUGETULUI

Primul capitol al studiului de față a rezervat spații largi experienței franceze cu privire la întocmirea bugetului pe programe. Și aceasta nu în mod întâmplător. Opiniile exprimate de specialiști în materie, reglementările adoptate, metodele și tehnicile de lucru utilizate, orientările date politicilor referitoare la finanțele publice constituie un prețios material la îndemâna economiștilor din țările angajate în înfăptuirea reformei bugetare, inclusiv din România.

La acest început de secol și de mileniu, politica bugetară a statelor membre ale UE își păstrează caracterul său național. Cu toate acestea, statele respective trebuie să promoveze politicile economice, sociale și de altă natură convenite la nivel comunitar și care au un impact deloc neglijabil asupra bugetelor naționale.

Or, Franța a fost și continuă să fie unul dintre cele “15” state membre profund atașate traducerii în viață a obiectivelor comunitare; ea a formulat nu o dată propuneri pertinente vizând perfecționarea organizării și bunei funcționări a Comunității, în diverse domenii, inclusiv în cel financiar.

Legea organică cu privire la legile anuale ale finanțelor, adoptată de Parlamentul francez la 1 august 2001, și programele triennale ale finanțelor publice întocmite cu luarea în considerare a prevederilor Pactului de stabilitate și de creștere, adoptat în 1997 de Consiliul UE, demonstrează concordanța dintre obiectivele economice, sociale și financiare franceze și cele comunitare.

Studierea experienței franceze cu privire la bugetul pe programe nu înseamnă preluarea mecanică a acesteia, ci adaptarea ei la condițiile țării noastre. De altfel, nici Legea română privind finanțele publice din 2002 nu copiază prevederile Legii organice franceze similare, ci le folosește ca repere, acolo unde este cazul.

Pe măsura avansării României pe calea pregătirii pentru aderarea la UE ca membru cu drepturi depline și chiar și după aderare, nu puține asemenea adaptări vor mai fi necesare. Adaptările respective vor fi determinate de necesitatea îndeplinirii obligațiilor ce revin statelor membre din reglementările comunitare.

Reamintim că prin Tratatul privind instituirea Comunităților Europene Comunitatea își propune să promoveze o dezvoltare armonioasă, echitabilă și durabilă a activităților economice, un nivel ridicat al ocupării forței de muncă și al protecției sociale, egalitatea între bărbați și femei, o creștere durabilă și neinflaționistă, un înalt grad de competitivitate și de convergență a performanțelor economice, un nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului,

ridicarea nivelului și calității vieții, coeziunea ei socială și solidaritate între statele membre. Toate acestea vor avea incidențe directe sau indirecte asupra politicilor economice, sociale și financiare, asupra volumului și structurii bugetelor publice naționale.

Atingerea acestor obiective face imperios necesar ca Comunitatea să acționeze pentru instaurarea unei politici economice bazate pe coordonarea politicilor economice ale statelor membre, pe piața internă și pe definirea obiectivelor comune. Acțiunea la care ne referim reclamă respectarea următoarelor principii directoare: prețuri stabile, finanțe publice și condiții monetare sănătoase și balanță de plăți stabilă.

În cazul în care Comisia constată că un stat membru nu respectă criteriile de convergență privind deficitul public și/sau nivelul datoriei publice, îi recomandă, după o temeinică analiză a situației, măsurile ce se impun pentru revenirea la normal, iar în final, dacă lucrurile nu se schimbă, sesizează Consiliul european. Chiar dacă, din cauza gravității situației constatate, măsurile dispuse de Consiliu sunt deosebit de dure, regimul acestora este subordonat intereselor generale ale Comunității.

În perspectiva apropiatei extinderi a Uniunii Europene, la Consiliul de la Nisa din 2001 au fost convenite modificări ale condițiilor în care se adoptă reglementări și directive, se iau decizii, se fac recomandări sau se emit avize de către instituțiile comunitare.

După cum se știe, reglementările, directivele și deciziile comunitare se adoptă cu participarea reprezentanților statelor membre, în numărul și condițiile fixate prin Tratat.

Astfel, în perspectiva extinderii Uniunii Europene de la 15 la 27 de state membre, numărul membrilor Parlamentului european va crește de la 700 la 732. La forumul legislativ comunitar României îi vor fi repartizate 33 de fotolii de deputați (tabelul 4.1).

Consiliul va fi format (ca și până acum) din câte un reprezentant al fiecărui stat membru la nivel ministerial, împuternicit să angajeze Guvernul statului considerat. Președinția Consiliului este exercitată pe rând de către fiecare stat membru și ia decizii în unanimitate.

Consiliul, organ investit cu largi atribuții, asigură coordonarea politicilor economice generale ale statelor membre, dispune de putere de decizie și conferă Comisiei, în actele pe care el le adoptă, competențe de execuție. Deciziile Consiliului se adoptă, după caz, cu majoritatea membrilor care îl compun sau cu o majoritate calificată.

Cu majoritate calificată Consiliul statuează atunci când:

- pe baza unei strategii comune, adoptă acțiuni comune și poziții comune sau când ia orice altă decizie;

- adoptă orice decizie care pune în aplicare o acțiune comună sau o poziție comună.

Tabelul 4.1

Repartizarea mandatelor de deputați în Parlamentul european, în condițiile extinderii Uniunii Europene la 27 de state membre

Nr. crt.	State membre	Mandate		Populație*	
		număr	% din total	mii locuitori	% din total
1	Germania	99	13,52	82 178	17,10
2	Franța	72	9,84	58 886	12,25
3	Regatul Unit	72	9,84	58 744	12,22
4	Italia	72	9,84	57 343	11,93
5	Spania	50	6,83	39 634	8,25
6	Polonia	50	6,83	38 740	8,06
7	România	33	4,51	22 402	4,66
8	Olanda	25	3,42	15 735	3,27
9	Grecia	22	3,01	10 626	2,21
10	Republica Cehă	20	2,73	10 262	2,14
11	Belgia	22	3,01	10 152	2,11
12	Ungaria	20	2,73	10 076	2,10
13	Portugalia	22	3,01	9 873	2,05
14	Suedia	18	2,46	8 892	1,85
15	Bulgaria	17	2,32	8 279	1,72
16	Austria	17	2,32	8 177	1,70
17	Slovacia	13	1,78	5 382	1,12
18	Danemarca	13	1,78	5 282	1,10
19	Finlanda	13	1,78	5 165	1,07
20	Irlanda	12	1,64	3 705	0,77
21	Lituania	12	1,64	3 682	0,77
22	Letonia	8	1,09	2 389	0,50
23	Slovenia	7	0,96	1 989	0,41
24	Estonia	6	0,82	1 412	0,29
25	Cipru	6	0,82	778	0,16
26	Luxemburg	6	0,82	426	0,09
27	Malta	5	0,68	386	0,08
	Total	732	100,00	480 595	100,00

* Estimări pe anul 1999.

Sursa: Întocmit pe baza datelor din *Déclaration relative à l'élargissement de l'Union Européenne*, publicată în Journal officiel des Communautés européennes C80/80 du 10.3.2001, și *The Health Report 2000*, Annex Table 2.

În condițiile Uniunii Europene extinse la 27 de state, numărul ponderat al voturilor în Consiliu va fi de 345 (230 înainte de extindere), iar România va beneficia de 14 voturi (a se vedea tabelul 4.2).

În conformitate cu prevederile Tratatului de la Nisa, deciziile Consiliului propuse de Comisie se vor considera adoptate în măsura în care au întrunit cel puțin 258 de voturi pentru, exprimând votul favorabil al majorității membrilor (169 de voturi pentru până la extindere). În celelalte cazuri, deciziile Consiliului se vor

considera adoptate dacă au întrunit cel puțin 258 de voturi pentru, exprimând votul favorabil a cel puțin 2/3 din numărul membrilor.

La deciziile Consiliului care necesită o majoritate calificată, nu este suficient ca numărul voturilor pentru să se încadreze în prevederile Tratatului de la Nisa și nici să fie exprimat de cel puțin 2/3 din numărul membrilor. Un membru al Consiliului poate să solicite să se verifice dacă majoritatea calificată reprezintă cel puțin 62% din populația totală a Uniunii. În situația în care această condiție se dovedește că nu este îndeplinită, decizia respectivă nu este adoptată.

În ceea ce privește Comisia, aceasta veghează la aplicarea Tratatului cu privire la instituirea Comunității Europene, formulează recomandări sau avize, dispune de putere de decizie proprie și participă la elaborarea actelor pe care le adoptă Consiliul și Parlamentul European.

Tabelul 4.2

Ponderea voturilor în Consiliul european, în condițiile extinderii Uniunii Europene la 27 de state membre

Nr. crt.	Membrii Consiliului	Voturi ponderate	Nr. crt.	Membrii Consiliului	Voturi ponderate
1	Germania	29	15	Bulgaria	10
2	Regatul Unit	29	16	Austria	10
3	Franta	29	17	Slovacia	7
4	Italia	29	18	Danemarca	7
5	Spania	27	19	Finlanda	7
6	Polonia	27	20	Irlanda	7
7	România	14	21	Lituania	7
8	Olanda	13	22	Letonia	4
9	Grecia	12	23	Slovenia	4
10	Republica Cehă	12	24	Estonia	4
11	Belgia	12	25	Cipru	4
12	Ungaria	12	26	Luxemburg	4
13	Portugalia	12	27	Malta	3
14	Suedia	10		Total	345

Sursa: Déclaration relative à l'élargissement de l'Union Européenne, publicată în Journal officiel des Communautés européennes C80/80 du 10.3.2001.

Membrii Comisiei sunt aleși în funcție de competența generală și oferă garanții de independență. Până la extinderea Uniunii Europene, Comisia va cuprinde câte un național de fiecare stat membru. După extindere, numărul membrilor Comisiei va fi inferior numărului statelor membre. Membrii Comisiei vor fi aleși printr-o rotație egalitară. Numărul membrilor Comisiei și modalitățile de asigurare a rotației egalitare se aprobă de Consiliu cu unanimitate de voturi.

Rotația egalitară se va asigura pe baza următoarelor principii:

- statele membre sunt tratate pe un picior de strictă egalitate, în ceea ce privește ordinea rotației și durata prezenței naționalilor în sânul Comisiei. Ca urmare, ecartul între numărul total al mandatelor deținute de naționalii a două state membre nu poate fi niciodată mai mare de unu;

- componența Comisiei să reflecte de o manieră satisfăcătoare evantaiul demografic și geografic al ansamblului statelor membre.

Comitetul Economic și Social, organ cu caracter consultativ, este alcătuit din reprezentanți ai diferitelor categorii ale vieții economice și sociale, în special producători, agricultori, transportatori, oameni ai muncii, negustori și meșteșugari, liber profesioniști și de interes general. Membrii CES sunt numiți de către Consiliu cu unanimitate de voturi. Când Uniunea Europeană va cuprinde 27 de state membre, CES va număra 344 de membri (222 înainte de extindere), iar România va participa la acest Comitet cu 15 membri (tabelul 4.3).

Comitetul Regiunilor are, de asemenea, caracter consultativ și este format din reprezentanți ai colectivităților regionale și locale. În condițiile Uniunii Europene formate din 27 de state, Comitetul Regiunilor va număra 344 de membri (222 înainte de extindere), iar România va fi reprezentată în acest Comitet de 15 membri (tabelul 4.3).

Tabelul 4.3

Repartizarea membrilor Comitetului Economic și Social și ai Comitetului Regiunilor pe statele membre ale Uniunii Europene, în condițiile extinderii acestora la 27 de membri

Nr. crt.	State membre	Comitetul Economic și Social	Comitetul Regiunilor	Nr. crt.	State membre	Comitetul Economic și Social	Comitetul Regiunilor
1	Germania	24	24	15	Bulgaria	12	12
2	Regatul Unit	24	24	16	Austria	12	12
3	Franța	24	24	17	Slovacia	9	9
4	Italia	24	24	18	Danemarca	9	9
5	Spania	21	21	19	Finlanda	9	9
6	Polonia	21	21	20	Irlanda	9	9
7	România	15	15	21	Lituania	9	9
8	Olanda	12	12	22	Letonia	7	7
9	Grecia	12	12	23	Slovenia	7	7
10	Republica Cehă	12	12	24	Estonia	7	7
11	Belgia	12	12	25	Cipru	6	6
12	Ungaria	12	12	26	Luxemburg	6	6
13	Portugalia	12	12	27	Malta	5	5
14	Suedia	12	12		Total	344	344

Sursa: *Déclaration relative à l'élargissement de l'Union Européenne*, publicată în Journal officiel des Communautés européennes C80/80 du 10.3.2001.

Ne-am referit pe larg la toate aceste prevederi cu caracter procedural pentru a evidenția faptul că atunci când România se va număra printre cei "27", va participa alături de celelalte state membre la luarea deciziilor, la formularea de recomandări sau la emiterea de avize la nivel comunitar, iar în eventualitatea în care nu va respecta obligațiile ce-i revin, va fi chemată la ordine.

Toate aceste prevederi constituie o garanție că statele membre vor fi tratate pe picior de egalitate, indiferent de puterea lor economică, dimensiunea teritorială, numărul populației sau anul primirii în Comunitate.

Reglementările comunitare se ocupă îndeaproape de modul în care se adoptă și se aplică politicile și acțiunile de interes comun. Între acestea figurează și cele care se referă la coeziunea economică și socială. În scopul promovării unei dezvoltări armonioase a întregii Comunități, aceasta dezvoltă și urmărește acțiunea sa care tinde să întărească coeziunea economică și socială. Este vorba de reducerea ecartului între nivelul de dezvoltare a diferitelor regiuni sau insule mai puțin favorizate, inclusiv zonele rurale.

Pentru realizarea acestui important obiectiv strategic, Uniunea Europeană apelează la fondurile cu finalitate structurală, la creditele Băncii Europene de Investiții, ca și la alte instrumente financiare.

Potrivit Tratatului de la Nisa, dacă în afara fondurilor menționate se dovedesc necesare anumite acțiuni specifice, Consiliul este împuternicit să le aprobe, cu majoritate calificată de voturi, după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor.

Dată fiind rămânerea în urmă din punct de vedere economic a României față de media comunitară, țara noastră este îndreptățită să solicite sprijinul Comunității pentru reducerea acestui decalaj. Este însă necesar ca organele abilitate de la noi să întocmească programele și proiectele care să dovedească utilitatea și oportunitatea sprijinului UE și să asigure contribuția noastră la cofinanțarea obiectivelor, înainte și după aderare.

Pentru ca țările candidate să poată îndeplini condițiile cerute pentru admiterea în Uniunea Europeană, Comunitatea le acordă sprijin sub diferite forme, inclusiv finanțări cu titlu nerambursabil pentru anumite acțiuni.

România are nevoie imperioasă de sprijinul comunitar de la fondul de preaderare. Pentru aceasta este necesar să-și îndeplinească cu acuratețe obligațiile ce-i revin în calitate de beneficiar, să asigure implementarea fără întârziere a *acquis*-ului comunitar, să întocmească în mod ireproșabil documentația necesară obținerii fondurilor ce i-au fost (sau îi vor fi) aprobate și să respecte cu rigurozitate disciplina financiară în gestionarea sumelor primite.

Se poate spune că avantajele de care România urmează să beneficieze din partea Uniunii Europene, în perioada de preaderare, ca și după aceea, depind în (foarte) mare măsură de noi, iar nu numai de generozitatea autorităților comunitare.

Perfecționarea continuă a bugetului pe programe va contribui fără îndoială la creșterea eficienței (eficacității) cu care sunt utilizate resursele financiare publice și, pe această cale, la îndeplinirea obiectivelor noastre strategice și a condițiilor impuse de Uniunea Europeană statelor care doresc să i se alăture.

Volume apărute în cadrul colecției ESEN - 2 în anul 2001
Probleme ale integrării României în Uniunea Europeană.
Cerințe și evaluări

Issues on Romania's integration into the European Union.
Requirements and evaluation

Stadiul negocierilor în vederea aderării la UE a statelor candidate
din Europa Centrală și de Est

Impactul adoptării acquis-ului comunitar privind
politica comercială comună în perspectiva aderării la UE

Implicațiile adoptării acquis-ului comunitar privind
politicile comerciale în domeniul produselor agroalimentare

Impactul adoptării politicii agricole comune (PAC)
asupra pieței principalelor produse agroalimentare românești

Politica industrială în perspectiva aderării la UE

Politica energetică în perspectiva aderării la UE

Sistemul impozitelor și taxelor
în Uniunea Europeană și în România



CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
Redactor-șef: Valeriu IOAN-FRANC

Redactor: Paula NEACȘU
Prezentare grafică: Mihaela PINTICĂ
Coperta: Nicolae LOGIN
