

Alin Stelian DOBRE

**EVOLUȚII ÎN
CONSTRUCȚIA BUGETARĂ
NAȚIONALĂ
DIN PERSPECTIVĂ EUROPEANĂ**

EDITURA LUMEN
în elita editurilor românești

EVOLUȚII ÎN CONSTRUCȚIA BUGETARĂ
NAȚIONALĂ DIN PERSPECTIVĂ EUROPEANĂ
Alin Stelian DOBRE

Copyright Editura Lumen, 2018
Iași, Tepeș Vodă, nr.2

Editura Lumen este acreditată CNCS

edituralumen@gmail.com
prlumen@gmail.com

www.edituralumen.ro
www.librariavirtuala.com

Redactor: Roxana Demetra STRATULAT
Design copertă: Roxana Demetra STRATULAT

Reproducerea oricărei părți din prezentul volum prin fotocopiere, scanare,
multiplicare neautorizată, indiferent de mediul de transmitere, este interzisă

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
DOBRE, ALIN STELIAN

Evoluții în construcția bugetară națională din
perspectivă europeană / Alin Stelian Dobre. - Iași : Lumen,
2018

ISBN 978-973-166-501-6

336

CUVÂNT ÎNAINTE, SCOPUL ȘI OBIECTIVELE CERCETĂRII

Lucrarea *Evoluții în construcția bugetară națională din perspectivă europeană* are drept scop principal analiza mecanismului de elaborare a bugetului României, pentru a oferi o serie de soluții în direcția armonizării cu reglementările și realitățile europene. O atenție deosebită se acordă caracterului interdisciplinar și complex al legăturilor dintre bugetul național și cel comunitar.

În acest sens, sunt vizate următoarele:

- a) restricțiile europene, restricțiile naționale și limitările sociale, în construcția bugetului României,
- b) principalele teorii privind construcția bugetară și categoriile de bugete utilizate în economia actuală,
- c) fondurile europene, sursă complementară a investițiilor publice și a creșterii economice, condiționalitățile macroeconomice și importanța deficitului structural,
- d) impactul fondurilor structurale asupra economiei României, problemele absorbției fondurilor europene în România,
- e) valorificarea noii perspective financiare și revizuirea bugetului comunitar.

În acest sens, în lucrare se calculează multiplicatorul fondurilor europene asupra unor ramuri economice, cofinanțarea națională, modalitățile de echilibrare a bugetului, folosind deficitul structural, efortul bugetului național pentru acoperirea contribuției la bugetul comunitar.

Pentru realizarea obiectivelor cercetării au fost utilizate metode precum: analiza, analiza strategică SWOT, sinteza, deducția, metoda logică în corelație cu cea istorică.

Teoriile privind echilibrul bugetar au cunoscut de-a lungul timpului multe accepțiuni. În prezent, majoritatea statelor dezvoltate generează deficite.

Importantă nu este atât mărimea deficitului, cât natura cheltuielilor ce stau la baza deficitelor, iar sustenabilitatea datoriei publice, formată ca urmare a generării de deficite este dată de valoarea netă a economiei naționale, care trebuie să fie funcțională, de perspectivele și posibilitățile de creștere, de dezvoltare. Datoria externă privată trebuie deasemenea luată în calcul, pentru a avea o imagine mai bună a situației macroeconomice a țării.

Pentru o dezvoltare economică sustenabilă, creșterea cheltuielilor publice trebuie să fie inferioară ratei de creștere a economiei private, mai ales când suplimentarea cheltuielilor are la bază o creștere a impozitării și nu împrumuturi publice temporare.

Deficitele bugetare permanente sau structurale, cu care se confruntă majoritatea statelor lumii, au trezit interesul economiștilor și factorilor de decizie guvernamentali cu privire la teoriile și practicile politicii fiscal-bugetare.

În acest sens, lucrarea a ținut cont de studiile și cercetările privind politicile bugetare aparținând economiștilor români din perioada interbelică cât și postbelică precum Virgil Madgearu (1887 - 1940), Vintilă Brătianu (1867 - 1930), Ștefan Zeletin (1882-1934), Mihail Manoilescu (1891-1950), Victor Slăvescu (1891-1977), Costin Kirițescu (1908 - 2002) cu cele aparținând economiștilor străini: P. Krugman, A. Laffer, J. Stiglitz, W. Sharpe, R. Lucas, W. Sharpe, N. Roubini, R. Eisner, F. Modigliani.

Problemele legate de teoriile privind echilibrul bugetar sunt tratate în capitolul 1 al tezei, în vreme ce teoriile și practicile legate de dimensiunea deficitului bugetar (Tratatul de la Maastricht, Pactul de Stabilitate și creștere, etc) sunt tratate în capitolul 3.

*Definirea conceptului de **construcție bugetară***

Construcția bugetară reprezintă metoda sistematică, de alocare echilibrată, a resurselor financiare, umane și materiale, în scopul atingerii obiectivelor strategice, pusă în practică de instituțiile cu rol bugetar. Structura cheltuielilor și veniturilor bugetare, trebuie armonizată cu cea comunitară, pentru a susține fluxurile financiare dintre bugetul național și cel comunitar.

Construcția bugetară este indisolubil legată de: **1) teoriile echilibrului bugetar; 2) metodele de alocare a resurselor financiare; 3) reformarea instituțiilor cu rol bugetar.**

(1) Teoriile echilibrului bugetar

În teoria standard a deficitului bugetar, **Franco Modigliani** susținea că adoptarea unui deficit va determina atât creșterea cererii de consum cât și a datoriei publice.

În teoria **Ricardiană a deficitului bugetar**, diminuarea impozitării prezente va determina în viitor, creșterea taxării în aceeași mărime cu reducerea curentă aplicată.

În teoria modernă a lui **Laffer** se argumentează că o diminuare a taxării prezente, poate să aducă venituri bugetare superioare, prin faptul că unii dintre evazionişti vor intra în legalitate.

Conform **teoriei neoclasice** a deficitului bugetar, creșterea componentei permanente a deficitului bugetar va duce la scăderea acumulării private de capital.

Conform **teoriei keynesiste** a deficitului bugetar, deficitele pe termen scurt generează creșterea investițiilor totale și a economiilor.

În **teoria surplusului bugetar**, generarea surplusului bugetar este considerată benefică deoarece oferă posibilitatea scăderii impozitelor, a diminuării datoriei publice, a creditării acordate altor țări sau a inițierii de noi programe de cheltuieli.

(2) Metodele de alocare a resurselor financiare (Categorii de bugete)

Trecerea de la bugetul anual, limitat, către un buget multianual, încadrat într-o perspectivă financiară, trebuie realizată concomitent cu adoptarea unei noi filosofii bugetare, cu schimbarea metodei de alocare a resurselor.

Principalele metode de alocare a resurselor, întâlnite în literatura economică sunt: bugetul de mijloace, detaliat pe capitole și articole bugetare, bugetul program, bugetul bază bugetară zero sau al analizei marginale, bugetul planificare, programare, finanțare, bugetul raționalizarea cheltuielilor bugetare, bugetul orientat spre rezultate.

(3) Reforma instituțiilor cu rol bugetar

În viziunea tezei, Comisia Națională de Prognoză, care este o instituție cheie în procesul bugetar, nu trebuie subordonată Guvernului, deoarece prognozele indicatorilor macroeconomici și sociali, care sunt baza proiectului de buget trebuie să fie obiective. În procesul bugetar trebuie introdus mecanismul privind a 2-a opinie, un mecanism de cercetare care să ofere și o altă opinie argumentată științific, față de cea guvernamentală, referitoare la prognozele macroeconomice.

Rolul **Guvernului**, în reforma procesului, bugetar este esențial. Menținerea echilibrului bugetar trebuie să fie reflectată în elaborarea legii bugetare anuale, prin faptul că veniturile trebuie să fie egale cu cheltuielile, conform principiului căruia, o cheltuială nu se poate efectua, dacă nu este precizată sursa acesteia. Guvernul este cel care trebuie să facă marea trecere, de la bugetul de mijloace, tip listă de cheltuieli, spre bugetul pe programe, orientat spre rezultate.

Rolul **ordonatorilor principali de credite** în elaborarea bugetului și repartizarea creditelor bugetare instituțiilor publice, ierarhic inferioare (ordonatori secundari sau terțiari de credite) trebuie să aibă la bază, fișele de proiecte. Echilibrarea bugetară,

la nivelul ordonatorilor secundari sau terțiari, trebuie să țină cont și de eventualele venituri proprii ale acestora.

Parlamentul trebuie să dețină un rol mai important în cadrul execuției bugetare, în elaborarea rectificărilor bugetare, deoarece, în prezent, acestea se realizează prin hotărâri de Guvern. În concordanță cu evoluțiile bugetului european, rolul de codecizie al Parlamentului ar trebui exercitat de-a lungul întregului exercițiu bugetar, iar parlamentarii ar trebui să susțină proiectele comunităților care i-au ales, introducerea lor în cadrul legii bugetare anuale.

Consiliul Fiscal nu trebuie să fie doar o instituție care să emită opinii și recomandări, despre legea bugetară anuală sau execuția bugetară, ci ar trebui să aibă competențe sporite, în aplicarea sancțiunilor, în cazul încălcării Legii responsabilității fiscal-bugetare, a regulilor fiscale numerice, etc.

Rolul **Curții de Conturi** în procesul bugetar românesc este acela de a verifica contul general anual de execuție a bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat, etc.

În viziunea tezei, Curtea de Conturi trebuie să sprijine activ, atât Parlamentul cât și Guvernul, în exercitarea rolului de supraveghere a execuției bugetare pe tot parcursul exercițiului bugetar pentru îmbunătățirea gestiunii finanțelor publice și nu doar să întocmească un raport anual.

Aplicarea conceptului de **construcție bugetară**, în înțelesul prezentat în teză, poate sprijini fluxurile financiare dintre bugetul național și cel comunitar.

Datorită importanței lor pentru economiile în dezvoltare, fluxurilor financiare dintre bugetul național și cel comunitar li s-au dedicat multe studii în literatura de specialitate. Astfel, sunt trecute în revistă o serie de studii referitoare la efectele absorbției fondurilor structurale asupra activității economice, elaborate de economiști precum: academician Gheorghe Zaman, Florin Georgescu, George Georgescu, Adina Cristea, Ionuț Dumitru, Bogdan Dumitrescu.

Trecerea la un buget multianual este o soluție pentru îmbunătățirea absorbției fondurilor europene, prin faptul că beneficiarul fondurilor de la Uniunea Europeană nu va trebui să-și treacă în bugetul anual întreaga valoare a proiectului și îi va permite deblocarea unor importante surse financiare.

Șocurile economice interne și externe sunt deasemenea mari pericole în timpul etapei de implementare a proiectului finanțat din fonduri europene.

Efectele crizei financiare internaționale pot duce la scăderea PIB-ului, la creșterea inflației, la o posibilă ajustare bruscă a cursului de schimb, ce vor crea presiuni cu privire la punerea în aplicare a contractelor care sunt încheiate în moneda națională, dar și la ridicarea costurilor lucrărilor aferente proiectelor. Deflația este un alt fenomen cu consecințe nefaste asupra stabilității economice care afectează țări ale Uniunii Europene.

În lucrare se elaborează o Bază de date trimestriale, formată din fondurile europene, absorbite în perioada 2007-2016, detaliate pe fonduri agricole și fonduri structurale. Datele trimestriale au fost preferate celor anuale pentru a avea un număr mai mare de înregistrări necesare aplicării tehnicilor econometrice. Fondurile structurale sunt detaliate pe domenii de intervenție: Industrie, Servicii, Asistență tehnică, Infrastructură, Resurse umane. Fondurile agricole înglobează cele 2 tipuri de fonduri: Fondurile pentru dezvoltare rurală și pescuit și Fondul European pentru Garantare Agricolă. Absorbția fondurilor Agricole în ultimii 9 ani a avut o dinamică lină, fără mari sincop. Fondurile structurale și de coeziune în formatul n+2 au avut o evoluție pozitivă doar în perioada (2013-2015), primii 5 ani de la aderare au fost un eșec în privința absorbției acestor fonduri și au fost marcați de întreruperi totale a finanțărilor pricinuite de neregulile constatate de Comisia Europeană în desfășurarea licitațiilor publice aferente proiectelor. La finele anului 2016, rambursările fondurilor structurale și de coeziune aferente perspectivei financiare 2014-2020 au fost **zero!**

Procedurile europene anevoioase au fost o cauză importantă a absorbției slabe din perspectiva financiară 2007-2013.

Pentru a avea o mai bună absorbție în perspectiva financiară 2014-2020, România trebuie să simplifice procedurile birocratice, dar și să reducă gradul de dispersie a fondurilor europene pe un număr extrem de mare de proiecte.

Cei peste 3 ani, scurși din perspectiva financiară 2014-2020 au înregistrat o absorbție mică a fondurilor europene.

Chiar dacă vom accesa fonduri europene, concentrarea absorbției pe ultimii ani ai perspectivei va crește cofinanțarea anuală și implicit presiunea asupra bugetului național. Depunerea documentației privind acreditarea majorității autorităților de management a fost transmisă Comisiei Europene cu mare întârziere, în primele luni ale lui 2017, de noul Guvern social-liberal.

Guvernul technocrat ce a condus țara în anul 2016, a reușit acreditarea a 3 autorități de management (AM): 1) AM a Programului operațional privind ajutorarea persoanelor defavorizate; 2) AM a Programului privind Cooperarea Transfrontalieră România - Bulgaria; 3) AM a Programului privind Cooperarea Transfrontalieră România - Serbia.

În ceea ce privește stadiul actual al cercetărilor științifice (state of the art) legate de fondurile europene, teza face referire la metodologia de cercetare a problemelor de absorbție a fondurilor europene din lucrarea *EU Structural Funds Absorption in Romania: Obstacles and Issues*, autori: academician Gheorghe Zaman, Anca Cristea (anul 2009).

În determinarea cauzelor care au determinat slaba absorbție a fondurilor structurale și de coeziune a fost luată ca reper lucrarea *The absorption of structural and cohesion funds in Romania: balance of the period 2007-2013 and lessons for the current financial exercise*, autori: academician Gheorghe Zaman, George Georgescu (anul 2014).

În analiza perspectivei financiare comunitare se face trimitere la câteva lucrări de referință: *Perspectiva financiară, de la interesul național, la construirea unui viitor comun*, autor De Corte S. (anul 2012), *Bugetul pe termen lung al UE - dimensiune sau flexibilitate?*, autor Marzinotto B. (anul 2012), *Managementul cheltuielilor publice - o carte de referință pentru țările în tranziție*, autor Allen R. (anul 2001).

O altă lucrare de referință analizată în teză, care poate moderniza procesul bugetar național, în sprijinul îmbunătățirii absorbției fondurilor europene este *Bugetul pe programe multianual: concepții, reglementări, rezultate, perspective*, autor academician Iulian Văcărel (anul 2002).

Implementarea unui buget multianual, a unui buget de performanță cu indicatori de eficiență vine în sprijinul proiectelor cu finanțare europeană de anvergură.

Teza pune accentul pe implementarea în cadrul construcției bugetare naționale, a principiilor bugetare moderne agreate de Fondul Monetar Internațional, principii dezvoltate și în cartea *Politici fiscale și bugetare europene*, autor Tatiana Moșteanu (anul 2011). Dintre principiile bugetare moderne pot fi enumerate: principiul contributivității, principiul transparenței, principiul predictibilității, principiul răspunderii, principiul performanței.

Derularea proiectelor cu finanțare europeană care necesită și cofinanțare de la bugetul național trebuie să respecte aceste principii pentru a putea fi o sursă a dezvoltării economice.

Pe lângă evidențierea cauzelor și factorilor pentru care absorbția fondurilor europene din România este slabă și propunerea unor modalități de îmbunătățire a situației în viitor, în lucrarea *Evoluții în construcția bugetară națională din perspectivă europeană* se analizează potențialul absorbției fondurilor europene în perspectiva financiară 2014-2020. Se face legătura dintre stabilitatea bugetului național, în care deficitul ajustat ciclic ar trebui să aibă un rol central și cofinanțarea proiectelor europene, care sunt parte a capacității de absorbție a fondurilor europene.