

## POLITICI FINANCIARE OPTIMALE ÎN RAPORT CU INTERESELE ECONOMIEI NAȚIONALE

Gabriel I. Năstase\*

[gabriel\\_i\\_nastase@yahoo.com](mailto:gabriel_i_nastase@yahoo.com)

**Abstract:** *In the following period, both the fiscal policy and the budgetary policy must be subordinated to the central objective of economic policy set by the Government programme, for revival of economic growth to achieve the convergence criteria in order to continue and accelerate economic and financial development of Romania.*

**Keywords:** *financial, fiscal policy, budget deficit, economic and social growth.*

Din perspectiva dezvoltării unei economii competitive, prin politica financiară este necesar să fie armonizate rigorile stabilității macroeconomice cu obiectivul creșterii durabile. Politica financiară trebuie abordată din perspectiva politicii fiscale și a politicii bugetare.

În perioada următoare, atât politica fiscală cât și politica bugetară, trebuie să fie subordonate obiectivului central al politicii economice stabilite prin Programul de Guvernare, de relansare a creșterii economice, pentru realizarea criteriilor de convergență, în vederea continuării și accelerării procesului de dezvoltare economico-financiară a României.

Dacă teoria clasică susținea că echilibrul bugetar (determinat de egalitatea între veniturile și cheltuielile bugetare) reprezintă regula de aur a unei bune gestiuni financiare, acest principiu nu poate fi aplicat în această perioadă în țara noastră, deoarece impactul economiei reale nu asigură un randament fiscal suficient pentru acoperirea cheltuielilor publice anuale. În țara noastră, deficitul bugetar necesită o analiză complexă, el trebuie judecat prin prisma politicii fiscale și bugetare.

O caracteristică a politicii fiscale este **ponderea relativ scăzută a veniturilor în produsul intern brut și tendința sistematică de reducere a veniturilor bugetului general consolidat**. Această tendință este comună majorității țărilor din Europa Centrală și de Est. amplitudinea căderii veniturilor bugetare în România este însă printre cele mai pronunțate. Căderea veniturilor bugetare este, în principal, rezultatul nefinalizării măsurilor de perfecționare a sistemelor de impunere și de administrare a impozitelor în condițiile dificile ale transformărilor economice.

În ciuda evoluției descendente a veniturilor bugetare, deficitul bugetului general consolidat a fost menținut sub control îndeosebi prin comprimarea forțată a cheltuielilor bugetare.

---

\* Conf. univ. dr., - Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București.

Persistența deficitelor bugetare, în perioada 2009-2011, cât și în perspectiva anului 2012 este o realitate nefavorabilă dezvoltării economiei românești. Deficitele bugetare absorb resurse care altfel s-ar îndrepta spre viitorii contribuabili, lovesc în capacitatea autorității publice de a oferi servicii publice de bază (ocrotirea sănătății, educație, apărare națională, ordine publică și siguranță națională) și conduc la înlăturarea treptată a sectorului neguvernamental de pe piața creditului.

O altă abordare privind dimensiunea deficitului bugetar și necesitatea controlului acestuia se referă la **dinamica datoriei publice și serviciului acesteia**. În ultimii ani, ritmul acumulării datoriei publice s-a accelerat semnificativ.

Dacă deficitul bugetar nu este suficient de mic, pentru a se reduce presiunile de pe piața creditului, iar anticipațiile inflaționiste nu se reduc, ratele înalte ale dobânzii ajung să afecteze economia reală și să amplifice povara serviciului datoriei publice asupra bugetului.

### **Controlul dimensiunii deficitului bugetar.**

În România, politica bugetară a fost concepută astfel încât să realizeze o corelare între un ansamblu de indicatori macroeconomici și nivelul deficitului bugetar. Urmărirea sistematică a nivelului și evoluției indicatorilor macroeconomici va permite stabilirea unui diagnostic conjunctural și implicit, adoptarea unor măsuri bugetare în concordanță cu starea și evoluția economiei reale.

Totodată politica bugetară va ține seama de încadrarea dimensiunii deficitului bugetului general consolidat în ansamblul corelației dintre investiție și economisire. Se poate anticipa, că pe măsura depășirii recesiunii actuale și instaurarea unei creșteri economice sustenabile, presiunile asupra bugetului general consolidat se vor diminua, astfel posibilitățile de reducere a unor impozite directe se pot amplifica.

Apreciem că ținta de deficit, stabilită prin bugetul general consolidat, de aproximativ 3% pentru anul 2012 este un obiectiv realizabil, care poate fi finanțat în condiții neinflaționiste și totodată prudent, deoarece este menținut la un nivel compatibil cu alte obiective macroeconomice: creștere economică, stăpânirea inflației, menținerea solvabilității externe.

Pentru perioada 2011-2012 printre obiectivele prioritare ale politicii fiscale și bugetare se regăsește și controlul deficitului bugetar. Prin realizarea acestui obiectiv se va reduce decalajul dintre economisirea națională și investiție, ceea ce va avea efecte benefice asupra situației macroeconomice: rate de dobânzi mai mici, pe baza cărora se va încuraja investiția.

### **Controlul deficitului bugetar se va realiza prin:**

#### **a) Politica fiscală**

Politica fiscală constituie instrumentul prin care se va urmări accelerarea și aprofundarea în mod coerent a reformei în acest domeniu, ceea ce se va concretiza în reducerea gradului de fiscalitate atât prin desființarea contribuției la unele

fonduri speciale, cât și prin reșezarea sarcinii fiscale și a raportului dintre impozitele directe și indirecte, în vederea stimulării muncii, economisirii, investițiilor, întreprinderilor mici și mijlocii și a exporturilor.

Reducerea fiscalității va avea ca efect un grad mai mare de colectare a impozitelor la buget și o diminuare a economiei subterane. Aceasta, deși are o pondere mare în economia românească, va putea fi controlată și redusă prin mecanisme de piață funcționale, eficiente și printr-o concurență reală.

## **b) Politica bugetară**

În acest domeniu, în perioada următoare se are în vedere creșterea substanțială a eficienței și transparenței cheltuielilor bugetare, atât ca efect al alocării resurselor publice pe bază de proiecte și programe având la bază criteriile de performanță concrete, cât și prin stabilirea unui sistem coerent de priorități.

Aceste coordonate ale politicii bugetare se vor concretiza prin următoarele acțiuni:

- acordarea de subvenții și prime pentru stimularea agriculturii;
- sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii;
- reducerea cheltuielilor publice prin stabilirea unor norme privind cheltuielile de personal, materiale și dotările instituțiilor publice;
- restructurarea datoriei publice interne.

Principalele caracteristici ale cheltuielilor bugetare vor fi raționalitatea, fundamentarea și dimensionarea acestora în funcție de veniturile certe, posibil de realizat, fără a apela la finanțare inflaționistă.

Prin **politica bugetară** se urmărește:

**1.** realizarea unei analize detaliate a cheltuielilor bugetare pentru stabilirea priorităților de cheltuieli;

**2.** stabilirea unor sarcini și responsabilități concrete atât pentru Ministerul Finanțelor Publice cât și pentru ordonatorii principali de credite, astfel:

a) Ministerul Finanțelor Publice:

- stabilește limite de cheltuieli pentru elaborarea proiectelor de buget ale ordonatorilor principali de credite, în funcție de evoluția indicatorilor macroeconomici și corelat cu prioritățile sectoriale, stabilite prin Programul de guvernare;

- asigură alimentarea cu fonduri de la buget pentru activitățile specifice ale ordonatorilor principali de credite;

- urmărește folosirea eficientă a fondurilor fixe.

b) Ordonatorii principali de credite:

- stabilesc prioritățile privind obiectivele sau activitățile ce urmează să fie finanțate de la buget (dacă se înscriu în prioritățile stabilite prin Programul de guvernare);

- analizează necesitatea, oportunitatea și eficiența efectuării cheltuielilor din creditele bugetare alocate;

- analizează necesitatea menținerii sau renunțării la unele credite bugetare pentru care, în baza unor dispoziții legale, sarcinile au fost desființate sau amânate.

### 3. Perfecționarea managementului bugetar

#### a) Finanțarea pe bază de programe

Aceasta este o metodă care oferă Guvernului posibilitatea de a identifica fondurile în cadrul sistemului bugetar și de a alcătui bugetul pe bază de rezultate.

Alcătuirea bugetului pe bază de programe este un proces care a fost introdus în anii 60 atunci când Robert Mc Namara, secretarul apărării al președintelui Kennedy a adus această idee la Departamentul american al apărării de la Ford Motor Company. Pe perioada anilor 60-70 conceptul de program a fost folosit la toate nivelele de conducere în țările dezvoltate. Fiecare program cuprinde 3 factori: scopul, obiectivele și strategiile sau măsurile de evaluare a performanței ce urmează a fi folosite pentru a determina dacă obiectivul sau scopul este îndeplinit.

Ministerele pot folosi această metodă de alcătuire a bugetului propriu pentru a se pronunța cu claritate asupra nivelelor lor de performanță și asupra planurilor de îmbunătățire.

Începând cu elaborarea bugetului de stat pe anul 2012 se preconizează optimizarea numărului ordonatorilor principali de credite la care finanțarea se face pe bază de programe.

Prin această nouă metodă de finanțare, ce se aplică în țara noastră, se trece la înscrierea în bugetul de stat a tranșei anuale din creditele bugetare aferente programului pentru care s-a optat și care se poate derula pe parcursul a mai multor exerciții bugetare (în bugetul fiecărui an se va reflecta tranșa corespunzătoare realizării obiectivelor din program, prevăzute pentru acel an).

În prima fază, programele vor avea caracter de instrumente complementare de fundamentare a bugetelor tradiționale, urmând ca în funcție de rezultatele obținute să se generalizeze bugetul pe bază de programe la nivelul întregului buget al instituției respective.

Faptul că fiecare ordonator de credite își stabilește obiectivele (în funcție de specificul activității) care pot fi măsurate prin anumiți indicatori de performanță, va permite transparența utilizării banului public și creșterea responsabilităților în ceea ce privește utilizarea eficientă a resurselor publice.

#### b) Introducerea bugetului plurianual ca instrument perfecționat de funcționare

În prima fază se optează numai pentru o estimare agregată a parametrilor bugetari, pentru un an, următor celui pentru care se aprobă bugetul.

În funcție de rezultatele obținute în realizarea indicatorilor macroeconomici și, în special, în ceea ce privește creșterea economică, de atingere a unui anumit nivel de stabilitate economică se va opta pentru lărgirea orizontului de timp pentru care să se elaboreze estimările parametrilor bugetari (2 ani, 3 ani).

Estimările prezentate ar reprezenta un mijloc de informare și control pentru Ministerul Finanțelor Publice privind necesarul de finanțat pentru perioada următoare, fără a reprezenta însă resurse garantate pentru instituțiile publice.

#### c) Limitarea, reducerea și desființarea fondurilor speciale va conduce la îngrădirea caracterului discreționar al folosirii veniturilor acestora.

Pe măsura restructurării și stabilizării sectoarelor economice și bugetare, fondurile speciale vor fi introduse în buget, ceea ce va permite un control mai bun al banului public și va înlătura fragmentarea excesivă a bugetului de stat.

4. Aspecte specifice privind finanțarea instituțiilor din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională.

Finanțarea instituțiilor din sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională se face, în cea mai mare parte, cu fonduri din bugetul de stat. Pe lângă acestea, mai pot fi asigurate resurse financiare din venituri extrabugetare (valorificări de bunuri și prestări de servicii, etc.) și din credite externe.

Instituțiile publice din acest sector sunt:

- Ministerul Apărării Naționale
- Ministerul de Interne
- Serviciul Român de Informații
- Serviciul de Informații Externe
- Serviciul de Protecție și Pază
- Serviciul de Telecomunicații Speciale
- Ministerul Justiției
- Direcția Generală a Penitenciarelor
- Serviciul Independent de Protecție și Anticorupție

Prin Legea nr. 72/1996 privind finanțele publice, s-a stabilit un loc important pentru finanțarea acțiunilor din acest domeniu de activitate, astfel că la art. 9 se precizează că la determinarea cheltuielilor publice se va avea în vedere politica financiară a statului, în principalele domenii de activitate, printre care este enunțată expres „asigurarea cerințelor de apărare a țării, ordinii publice și siguranței naționale”.

Se impune ca, în condițiile unui buget de austeritate, nivelul cheltuielilor necesare, să fie determinat în urma analizării fiecărei categorii de cheltuieli, atât în cadrul fiecărei instituții publice componente cât și pe ansamblul sectorului, asigurându-se totodată o gestionare responsabilă a mijloacelor financiare aprobate.

Pe titluri de cheltuieli, aceste analize pot fi efectuate avându-se în vedere următoarele:

- cheltuielile de personal se vor stabili în condițiile redimensionării la strictul necesar a numărului de personal, în concordanță cu angajamentele asumate pe plan intern și internațional, cât și cu volumul atribuțiilor pe care le are de realizat fiecare instituție publică, ceea ce va permite o dimensionare cât mai reală a acestora;

- cheltuielile materiale și servicii vor fi determinate luându-se în analiză și stocurile existente la unele produse, materiale sau alte bunuri, cât și oportunitatea elaborării unor programe de achiziții care să optimizeze efortul bugetar cu efectul satisfacerii cerințelor strict necesare;

- cheltuielile de capital se vor stabili în strânsă corelare cu prioritățile de finalizare a obiectivelor de investiții cu termen de punere în funcțiune până la sfârșitul anului calendaristic și angajarea de cheltuieli bugetare numai la obiectivele noi strict necesare și cu termenul de finalizare cel mai scurt.

De asemenea, lista dotărilor independente va fi completată numai după o analiză atentă a priorităților care implică îndeplinirea unor obligații ferme, ce decurg din angajamentele asumate pe plan intern sau internațional.

Se impune deci trecerea la finanțarea de la bugetul de stat pe baza unor programe, judicios fundamentate, care să cuprindă etape de desfășurare cu termene precise de îndeplinire a unor obiective și eficiență sporită.

Trecerea treptată, începând cu anul 2012, la finanțarea de la bugetul de stat, atât prin metodele actuale, în care preponderentă este extrapolarea realizărilor efective sau preliminate ale anului precedent pentru fiecare categorie de cheltuieli bugetare (finanțarea pe baza bugetelor istorice), cât și prin finanțarea pe programe, este pasul determinant spre transformarea bugetului de stat dintr-un simplu cadru de contabilizare a reformelor, într-un promotor al acestora.

Metoda finanțării de la bugetul de stat pe baza programelor și proiectelor concrete, va determina atribuirea unui rol mai activ bugetului de stat în strategia îmfăptuirii reformelor din societatea românească.

Este necesar ca proiectul bugetului de stat pe anul 2012 să fie configurat, în bună măsură, conform noii metodologii, urmând ca la bugetele pentru anii 2013-2014 aceasta să fie extinsă. Bugetul de stat astfel elaborat se va baza pe priorități multianuale, fapt care amplifică gradul de previziune a politicilor economice și de afaceri.

Bugetul de stat va trebui să reflecte, prin intermediul indicatorilor săi, pe de-o parte, necesitățile de resurse financiare ale statului ce decurg din îmfăptuirea programului guvernamental, propus pentru perioada imediat următoare, în sectorul de apărare națională, ordine publică și siguranță națională, iar pe de altă parte, posibilitățile de acoperire a acestor resurse, în condițiile concrete ale economiei țării noastre (aflată în tranziția spre economia de piață).

În această situație se impune cu și mai multă necesitate, dimensionarea cât mai corectă a nivelului veniturilor și a cuantumului cheltuielilor bugetului de stat.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. Boajă, Mirică, Radu, Sorin, Claudiu, (2008), *Control și audit financiar*, București, Ed. Universitară.
2. Ghic, Grațîela, Grigorescu, Carmen Judith, (2008), *Analiză economico-financiară. Teste grilă*, București, Ed. Universitară.
3. Moșteanu, Tatiana (coordinator), (2001), *Finanțe Buget. Sinteze teoretice și aplicații practice*, București, Ed. Economică.
4. Năstase, I., G., Stoica, C., (2010), *Ghidul consultantului în afaceri*, București, Ed. Pro Universitaria.
5. Năstase, I., G., (2010), *Gestiunea financiară a întreprinderii. Metode de analiză, evaluare și calcul a eficienței economico-financiare a activelor imobilizate necorporale. Studii de caz: brevetul de invenție*, București, Ed. Pro Universitaria.
6. Vintilă, Georgeta, (2006), *Gestiunea financiară a întreprinderii*, (Ediția a VI-a), București, Ed. Didactică și Pedagogică R.A.