

---

**MECANISME ȘI PROBLEME DE REALOCARE A BANILOR PUBLICI**


---

**Drd. Georgian Pop**  
*Camera Deputaților*

*Materialul propune și argumentează o perspectivă sociologică asupra bugetului ca mecanism de alocare a banilor publici, cu aplicație pe situația actuală din România. Construcția bugetului este văzută ca fenomene de putere, ca „spectacol mediatic” în procesul de dezbatere publică dar, mai ales, ca mecanism de dezvoltare la nivel național, regional și local. Relația dintre politicieni și buget este analizată în detaliu, cu evidențierea capcanelor și strategiilor pe care construcția bugetară le presupune în plan politic. Sunt evidențiate transformări majore în practica de alocare a bugetului, exemplele notabile fiind cele ale bugetării prin programe și ale mecanismelor financiare ale descentralizării administrative. Controverse majore ale spațiului public românesc, precum cele legate de raportul între principiile de solidaritate și echitate în dezvoltarea regională, sunt abordate cu argumente financiare și instituționale de detaliu.*

Construcția bugetelor publice este, prin excelență, un exercițiu financiar. Pentru finanțisti, una dintre preocupările de bază este realizarea echilibrului între veniturile și cheltuielile publice. Dar construcția bugetului transcende cadrul strict al analizei financiare, întrucât premisele de la care pornesc finanțistii reprezintă, în cele mai multe cazuri, oportunități sau constrângeri de ordin social, politico-ideologic și economic.

Banii publici sunt o legătură „tare” între sistemul politic și societate întrucât rezultatele utilizării lor (*servicii publice, infrastructură, curățenie etc.*) sunt, în ultimă instanță, expresia maturității politice a gestionarilor: parlamentari, miniștrii, primari, consilieri județeni și locali.

Bugetele publice sunt fenomene complexe pentru că în ele se reunesc elemente de natură economică<sup>1</sup>, politică<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bugetul poate fi proiectat ca instrument de dezvoltare economică sau, dimpotrivă, de ajustare și/sau declin programat. Concret, creșterea economică e influențată de structura bugetului întrucât *cererea guvernamentală* (cheltuielile instituțiilor publice)

și socială<sup>3</sup>. Din această cauză o abordare exhaustivă a Legilor bugetului presupune un demers interdisciplinar.

### **Perspectiva sociologică de abordare a fenomenelor bugetare**

În studiul de față ne propunem să analizăm fenomenul bugetar din perspectiva științelor sociale. Ne interesează, preponderent, *efectele sociale* generate de exercițiul bugetar. Problemele bugetare supuse analizei reprezintă, totodată, controverse publice. *Nivelul fiscalității, inflația, deficitul bugetar, transparența și eficiența* folosirii banilor publici sunt, în același timp, probleme bugetare și controverse publice,

reprezintă un element important al cererii agregate din economie, care stimulează realizarea PIB.

<sup>2</sup> Bugetul e, totodată, și instrument de promovare socială a principiilor ideologice ale guvernanților. Pentru 2002, de exemplu, guvernanții (*de orientare social-democrată*) vor aloca 11,2% din PIB pentru asistență socială, față de 10% în 2000.

<sup>3</sup> Este vorba despre efectele sociale generate de construcția bugetelor publice: nivelul fiscalității, inflația etc.

cu o prezență constantă în spațiul social românesc.

Pe lângă problemele bugetare generale, de nivel național, există și probleme regionale. Este vorba, în principal, de percepția regiunilor mai dezvoltate economic<sup>4</sup> că raporturile lor bugetare cu "centrul" sunt inechitabile, adică au contribuții mari și *realocarea* banilor colectați la bugetul de stat nu avantajează decât bugetele locale din zonele sărace.

Datorită mizei mari adoptarea Legii bugetului devine, în fiecare an, una dintre cele mai controversate teme publice. Controversele transformă bugetul într-un proiect "dedublat" care se manifestă atât ca instrument tehnocratic al guvernării dar și ca fenomen de putere sau spectacol media.

### Legea Bugetului de Stat : instrument tehnocratic al guvernării

Bugetul reprezintă un *instrument* prin care guvernele încearcă să realizeze *echilibrul financiar* la nivelul unei economii<sup>5</sup>. Totodată, fiecare Lege a bugetului avansează anumite macro-obiective pe care guvernarea încearcă să le transpună în practică<sup>6</sup>. Pentru cel ce

studiază programele guvernamentale, legea bugetului este "oglină" în care se reflectă acțiunea guvernelor pe durata unui an. Concret, legea bugetului autorizează fluxurile financiare publice, adică stabilește sursele veniturilor și structura cheltuielilor necesare satisfacerii unor nevoi sociale: *învățământ, sănătate, apărare națională, ordine publică, administrație, transporturi, comunicații etc.*

Structura bugetului se construiește pe baza prognozelor privind evoluția indicatorilor macroeconomici. Pe baza estimărilor se calculează veniturile<sup>7</sup> și se proiectează cheltuielile publice. Totodată, prin măsurile financiare și fiscale<sup>8</sup> pe care le promovează, guvernarea influențează procesele economice în acord cu obiectivele propriului *program* de guvernare.

Marea "dilemă" care apare la construcția bugetului este legată de *eficiența guvernării*. Încercând să fie eficient, guvernul trebuie să adopte măsuri nepopulare care, în cele mai multe cazuri, contravin promisiunilor electorale. Invers, un guvern care promovează măsuri populiste (*alocarea unei părți masive din buget pentru protecția socială*) nu va putea realiza performanțele

<sup>4</sup> Această percepție e valabilă, în principal, județelor din Banat și Transilvania, dar e valabilă și pentru Constanța sau Bacău.

<sup>5</sup> Macrostabilitatea și echilibrul economiei românești sunt condiționate de :

- consolidarea creșterii economice (prin investiții și reformă structurală);
- îmbunătățirea indicelui dezvoltării umane.

Pentru realizarea acestor obiective sunt necesare măsuri și programe: diminuarea inflației ; reducerea șomajului; creșterea rațională a PIB; îmbunătățirea disciplinei financiare (*creșterea încasărilor bugetare, inclusiv prin recuperarea creanțelor statului de la debitorii rău plătnici, precum și la reducerea evaziunii fiscale și combaterea corupției în domeniul financiar*) etc.

<sup>6</sup> Pentru anul 2002 macro-obiectivele sunt : creștere economică de 5%, rata inflației de 22 % (decembrie 2001/decembrie 2002), deficitul bugetului consolidat de 3 % din PIB, reducerea fiscalității de la 32,7 % din PIB (2001) la 31,8 % , continuarea procesului de descentralizare a administrației publice, reformele

sectoriale(reforma sistemului energetic) etc. - cf. *Raportul privind Proiectul Bugetului de stat pe 2002.*

<sup>7</sup> Veniturile bugetare se constituie din venituri fiscale (impozite directe și indirecte), venituri nefiscale, venituri din capital, donații și sponsorizări. Anul 2002 înseamnă o scădere a veniturilor bugetare cu 0,9% față de 2001 ca urmare a scăderilor preconizate la unele categorii de impozit (impozitul pe venit, taxele vamale), a eliminării contribuției pentru susținerea învățământului de stat și reducerii contribuției agenților economici pentru persoane cu handicap - cf. *Legea bugetului de stat pe 2002, p.3*

<sup>8</sup> Principalele măsuri fiscale pentru 2002 : scăderea ponderii bugetului general consolidat în PIB de la 32,7% în 2001, la 31,8% , ca urmare a eliminării unor contribuții și scăderile la unele categorii de impozite (impozitul pe profit, taxe vamale) ; eliminarea contribuției agenților economici pentru învățământul de stat; impozitarea terenurilor agricole cu suprafață de peste 10 ha etc - cf. *Raportului privind proiectul bugetului de stat pe anul 2002, p. 65*

economice scontate și, mai devreme sau mai târziu, va fi confruntat cu o criză de credibilitate. Similar, aceeași "dilemă" apare în relația guvernanților cu organismele financiare internaționale, relație instituționalizată, pentru anul 2002, prin Memorandumul de finanțare încheiat cu FMI. Concret, Fondul Monetar Internațional<sup>9</sup> acordă împrumuturi Guvernului în condițiile respectării stricte a valorii unor indicatori macroeconomici ca deficitul bugetar, inflația, devalorizarea monedei naționale și în condițiile reformării sectoarelor deficitare ale economiei.<sup>10</sup> "Dilema" guvernanților apare întrucât respectarea prevederilor din Memorandum se realizează, de regulă, prin măsuri de reformă nepopulare (restructurare, șomaj)<sup>11</sup>. Din această cauză Guvernele României au avut, în ultimii ani, serioase probleme în derularea acordurilor Stand-by cu FMI.

### Bugetul ca fenomen de putere și spectacol media

Legea bugetului exprimă, în fiecare an, concepția particulară<sup>12</sup> a guvernanților asupra banilor publici. Din această cauză consensul asupra bugetului este dificil de atins. Lipsa de consens se manifestă la nivel politic sau la nivel social. La nivel politic, nemulțumirile

partidelor sau ale oamenilor politici se reglementează prin mecanisme constituționale. Formal, politicienii contestă bugetul prin amendamente punctuale<sup>13</sup>, când se vizează un anume capitol bugetar sau prin intermediul votului "împotriva", care echivalează cu contestarea bugetului pe ansamblu.

Lipsa de consens apare, în unele cazuri, și la nivel social. Politicile fiscale și financiare ale guvernului pot nemulțumi anumite categorii sociale. În astfel de cazuri, contestarea se face prin mecanisme civice și, de regulă, îmbracă forma acțiunilor de tip sindical.

În spațiul social românesc bugetul îmbracă, an de an, caracteristicile unui fenomen media, adică "prinde viață" prin polemici și controverse intens mediatizate.<sup>14</sup> Politicienii polemizează, în mare măsură, pentru că propriile proiecte – *locale, regionale sau naționale* – nu se regăsesc în cadrul programelor finanțate de la buget. Se ajunge în astfel de situații deoarece bugetul, *ca fenomen politic*, are "puterea" de a opera pe deasupra unor distincții de tip tradițional : *putere/opoziție, gestionari/contribuabili*. Acestea devin slab specificate. Bugetul tinde să împartă clasa politică, *la nivel informal*, în două mari categorii : *avantajați (când propriile proiecte se realizează prin intermediul implicațiilor bugetare, fiscale sau financiare)* și *dezavantajați*.

Avantajați de structura bugetului sunt, de regulă, oamenii politici care dispun de mecanismele de a convinge că proiectele lor merită să fie cuprinse în structura cheltuielilor bugetare.

<sup>9</sup> FMI și BIRD – Banca pentru Reconstrucție și Dezvoltare – au fost create în 1944 la Bretton Woods, în SUA, cu scopul de a asigura stabilitatea economică postbelică. Rolul lor e de a veghea și de a interveni prin pârghii monetare asupra macroindicatorilor economici în așa fel încât hiperinflația, care a devastat Occidentul după Primul Război Mondial, să nu mai apară.

<sup>10</sup> Principalele probleme ale economiei sunt gradul scăzut al *încasărilor* în sectorul energetic, creșterea *arieratelor*, întreprinderile de stat generatoare de *pierderi (mari probleme au Siderurgica Hunedoara, Nitramonia Făgăraș, Tractorul și Roman Brașov)*.

<sup>11</sup> De exemplu, La Siderurgica Hunedoara muncesc 8700 de oameni iar zona prezintă numeroase probleme sociale legate de ocuparea forței de muncă.

<sup>12</sup> Pentru 2002, bugetul e proiectat să susțină *programul social* al PSD.

<sup>13</sup> Pentru adoptarea bugetului pe 2002, au fost aprobate, în cadrul comisiilor de buget finanțe, 10 % din amendamentele depuse; implicațiile financiare sunt de 450 miliarde de lei, față de forma inițială a proiectului de buget

<sup>14</sup> Polemicile pe tema bugetului nu se desfășoară exclusiv în spațiul mediatic ci și în cel politic : în interiorul partidelor, în interiorul guvernului, în cadrul ministerelor, la nivelul consiliilor județene și locale .

Pentru guvernanți construcția bugetară echivalează cu "dușul rece" al raportului proiecte/realizări. Protecția săracilor, prin venitul minim garantat, restructurarea sectorului energetic, profesionalizarea armatei, creșterea calității serviciilor medicale sunt proiecte concrete a căror realizare depinde, de cele mai multe ori, de procentele alocate din PIB. Aceste procente transformă miniștrii în avantajați sau dezavantajați. În unele cazuri bugetul este momentul bilanțurilor și al dezvoltării noilor strategii. În alte situații, dimpotrivă, bugetul e confirmarea eșecurilor, punctuale sau generalizate.

Pentru politicienii aleși – parlamentari, primari, consilieri locali – bugetul reprezintă un test de credibilitate. Credibilitatea se poate traduce, în foarte multe cazuri, prin "avantaj bugetar". Concret, fiecare partid, fiecare filială județeană și fiecare om politic va fi "avantajat bugetar" atunci când promisiunile electorale (*corelate mai mult sau mai puțin cu propriile proiecte de viață*) se regăsesc în structura cheltuielilor publice. Ecuatiile financiare din jurul bugetului imprimă *realism politic* ofertelor electorale, făcând diferența dintre promisiunile realizabile, pentru care se alocă bani și cele irealizabile, lipsite de surse reale de finanțare. Avantajul bugetar poate să îmbrace diverse forme. Repararea unui drum județean, renovarea unei școli, alimentarea cu apă a unei localități sunt, de foarte multe ori, oferte electorale ce pot fi "onorate" prin alocarea banilor de la buget (*local sau național*). Dar "avantajul bugetar" îmbracă nu doar forme financiare ci și fiscale, cum sunt, de pildă, scutirile de taxe și impozite pentru o perioadă de timp<sup>15</sup>. Avantajați sunt, totodată, primarul sau președintele consiliului județean când rămân cu bani

suficienți pentru problemele stringente ale comunităților.

În cele mai multe cazuri, "avantajul" bugetar se corelează cu imaginea de bun gestionar. Există, de pildă, primari care au convins prin realizări anterioare<sup>16</sup> : repararea drumurilor, rezolvarea problemelor legate de alimentarea cu gaz, apă potabilă, repararea de școli, spitale, problema curățeniei etc. Dar, totodată, avantajul bugetar, adică alocarea banilor de la buget, poate fi dobândit și prin *fiabilitatea proiectelor* propuse. Chiar dacă nu se reflectă public, între politicieni se formează *ierarhii informale* pe criteriul competenței în administrarea banilor publici, ierarhii care se suprapun într-o măsură mai mare sau mai mică peste ierarhia formală.<sup>17</sup>

Eroarea multor politicieni este că ei cred că electoratul îi apreciază pentru *spectacolul media* și nu pentru *realizările efective*. De aceea unii politicieni ajung să investească mai mult în discursul mediatic decât în acțiunile efective de promovare a unei configurații bugetare avantajoase pentru electoratul pe care îl reprezintă. În fapt, pentru cetățeni măsura ultimă a bugetului este nivelul de trai. Elimini pierderile, potolești inflația și publicul te va aprecia pentru că resimte prosperitate, bunăstare. În sens contrar, campaniile de imagine, talk show-urile "electrizante" nu vor putea stopa scăderea credibilității, pentru că oamenii resimt fiscalitate excesivă, sărăcie, nevoi neîmplinite.

<sup>16</sup> În condițiile unui sistem democratic, realegerea aceleiași persoane ca primar pentru mai multe legislaturi este un semn evident de legitimitate locală. În câștigarea acestei legitimități modul de utilizare a mecanismelor financiare și fiscale joacă un rol important.

<sup>17</sup> Sunt cazuri în care un vicepreședinte de partid, de exemplu, este recunoscut, la nivel informal, ca specialist mai bun decât președintele, sub aspectul gestionării banilor și al elaborării de proiecte eficiente. Această situație se reproduce, în anumite cazuri, și la structurile ministerelor, consiliilor județene etc.

<sup>15</sup> Acordarea statutului de "zonă defavorizată" e un exemplu în acest sens.

### Banii națiunii și politicienii

În fiecare an, tema gestionării bugetelor naționale ocupă un loc important pe agenda mass-media. Ca efect al mediatizării, în mentalul colectiv pare să se fi stabilit tendința de a supralicita rolul politicienilor în gestionarea banilor națiunii, de parcă politicienii ar fi temeiul a tot ceea ce mișcă în jurul nostru. În realitate, datele statistice ne spun contrariul : politicienii sunt abia *al treilea gestionar* de fonduri din țară, după firme și familii.

Cele peste 415.000 de firme din România și circa 10 000 de organizații neguvernamentale gestionează aproape 60 miliarde de dolari anual (*așa-numita cifră de afaceri, a cărei sumă este doar calculabilă, nu calculată de statistica oficială*)<sup>18</sup>. Cele 7,5 milioane de familii din România gestionează aproximativ 14 miliarde dolari anual (*consumul casnic*)<sup>19</sup>, au circa 5 miliarde de dolari economii în bănci<sup>20</sup> și 1,5 miliarde dolari acasă, așa-numiții bani "la saltea".<sup>21</sup>

Banii gestionați de politicieni reprezintă bugetul de stat, de aproximativ 6 miliarde de dolari (*venituri anuale*), bugetul asigurărilor sociale, de aproximativ 2 miliarde de dolari și împrumuturile publice, de aproximativ 2 miliarde anual. Cifrele ne arată că politicienii români sunt mai puțin importanți pentru banii națiunii decât familiile și firmele, inclusiv organizațiile non-guvernamentale. Cu zece ani în urmă lucrurile nu stăteau așa. Acum banii sunt în mâna familiilor și a firmelor iar faptul că statul are din ce în ce mai puțini bani este un semn de normalitate.

<sup>18</sup> Sursa : Ministerul Finanțelor, "Bilanțurile contabile la 31 decembrie 2000".

<sup>19</sup> Sursa : Ancheta Integrată în Gospodării, Lucrarea "Aspecte privind calitatea vieții populației în anul 2000", CNS

<sup>20</sup> Sursa : BNR, Lucrarea "Conturi bancare ale populației".

<sup>21</sup> Sursa IMAS – măsurătoare directă.

### Nivelul fiscalității în România

Bugetele publice se compun din impozite și taxe. Ponderea impozitelor și taxelor – *denumită sintetic fiscalitate* – este o problemă delicată pentru fiecare politician din fiecare parlament al lumii, întrucât nivelul fiscalității se reflectă, în ultimă instanță, în puterea de cumpărare a oamenilor.

Faptul că trebuie să plătești impozite este, pentru cetățeanul de astăzi, la fel de firesc după cum era și pentru cel al Evului mediu. Dar, în același timp, stabilirea *nivelului impozitelor* este o problemă ce a zguduit istoria în mod repetat. În Anglia, de pildă, politica fiscală a regelui Carol I a fost aspru criticată prin declarația Stărilor. Regelui i se atrăgea atenția că impunerea unor impozite excesive, de multe ori fără justificare, conduce la sărăcie și că nici regii nu au dreptul să dispună discreționar, prin intermediul fiscalității, de agoniseala supușilor. Carol I a ignorat petiția, iar urmarea se cunoaște : englezii l-au urcat pe eșafod. Istoria relevă multe situații asemănătoare. Impozitări "sălbatice" au fost practicate, de pildă, în Rusia lui Ivan cel Groaznic sau în Franța lui Filip cel Frumos.

În epoca modernă, prerogativele politicii fiscale au fost preluate de stat, prin intermediul guvernelor.<sup>22</sup>

În timp, atitudinile sociale asupra politicilor fiscale au cunoscut transformări și depind, în mod decisiv, de

<sup>22</sup> O bună bucată de timp, la nivelul mentalului social, politica fiscală era socotită nu doar un rău necesar ci și un lucru benefic, atâta vreme cât conducătorii societăților nu depășeau un prag de suportabilitate. Această percepție s-a întărit odată cu apariția *fondurilor de pensii și a asigurărilor medicale de stat*. Marea Criză declanșată în 1929 a produs un șoc în mentalitatea colectivă occidentală când, aproape jumătate din populația activă s-a trezit, peste noapte, șomeră și practic fără venituri (*în SUA nu existau ajutoare de șomaj, în Germania sau Anglia erau derizorii, iar asigurările sociale erau ca și inexistente*)

efectele pe care le generează în fiecare societate în parte.

Pentru cetățeanul român, fiscalitatea înseamnă, formal, plata impozitelor directe și indirecte (*la bugetul de stat, la bugetele locale*)<sup>23</sup> și contribuțiile la fondurile speciale. Pentru firme, fiscalitatea se traduce prin acea parte din cifra de afaceri care revine statului sub forma impozitelor directe și indirecte.

România este un stat cu fiscalitate ridicată.<sup>24</sup> Comparativ cu alte țări, în România se practică niveluri ridicate la *impozitarea pe venit*<sup>25</sup> și la *impozitarea pe forța de muncă*. De exemplu, 70 % din cheltuielile salariale ale unei firme se duc la stat prin impozitul pe salariu și contribuțiile la fondurile de asigurări sociale, sănătate și șomaj. În Ungaria acest procent nu depășește 50 %, în Cehia și Polonia e în jur de 40 %, în țări cu tradiție în materie de impozitare/protecție socială - Suedia, Danemarca - se învârtă în jurul valorii de 50 %, iar în SUA abia trece de 30%. Aceste procente exprimă, concret, sarcinile fiscale ale unei firme pentru a menține un loc de muncă.

De ce există aceste diferențe între sarcinile fiscale ale firmelor dintr-un stat sau altul ? Economia SUA, de pildă, percepe taxele cele mai mici pentru ca un loc de muncă să existe. De aceea economia SUA este considerată ca una dintre cele mai liberale economii. Procentul relativ scăzut din SUA e posibil întrucât majoritatea banilor care vin la stat provin din *impozitarea mișcării economice* : impozit pe profit, TVA, accize, taxe vamale. În țările cu tradiție

socială în economie, cum e Suedia, impozitarea directă a veniturilor și a forței de muncă e mai ridicată, dar se regăsește într-o calitate deosebită a asistenței sociale și medicale, în infrastructură etc.

În România, controversele sociale pe tema fiscalității sunt generate de raportul dintre taxele colectate și utilizarea lor publică : asistență socială, drumuri, asistență medicală etc. Impozitele sunt mari și calitatea utilității lor publice e destul de scăzută. Guvernul explică impozitele ridicate prin argumente demografice și economice. Balanța demoeconomică este serios dezechilibrată prin faptul că numărul pensionarilor (6 milioane) îl depășește pe cel al salariaților (4 milioane ) Nici economia românească nu e suficient de dinamică pentru ca marea parte a veniturilor bugetare să provină din *impozitarea mișcării economice*. În plus, statul român are serioase probleme la capitolul *colectării veniturilor* bugetare, în mare parte ca o consecință a nivelului de fiscalitate ridicat. În timp ce, de pildă, impozitul pe salariu e colectat în proporție de 100 %, restanțele la TVA, accize, taxe vamale sunt de mii de miliarde<sup>26</sup>. De asemenea, societățile de stat au restanțe de mii de miliarde la plata taxelor de pensie, sănătate sau șomaj.

Așa se explică de ce statul a crescut constant, din 1990 încoace, plafoanele la acele categorii de venituri considerate "sigure": *impozitarea veniturilor și impozitarea forței de muncă*. Efectele economice și sociale nu au întârziat să apară generând un cerc vicios între deficit bugetar, arierate, fiscalitate ridicată, pe de o parte și

<sup>23</sup> Cf. *Legea bugetului de stat pe 2002, Anexa 4.*

<sup>24</sup> Fiscalitatea ridicată se vede, de exemplu, în nivelul de aproximativ 70% pe care îl reprezintă *taxele* din prețul benzinei sau al produselor alimentare.

<sup>25</sup> Țările care practică un nivel mai apropiat pe impozitul pe venit cu România practică, de obicei, un sistem de contribuții ale angajatului pentru securitate socială mai redus.

<sup>26</sup> Cf. Ministerul Finanțelor Publice privind *colectarea medie a impozitelor*. La TVA, de exemplu, evaziunea la plate acestei s-a ridicat, în 2000, la 40,9 % din colectarea teoretică. *Colectarea efectivă* a fost doar 47,7 % din colectarea teoretică.

economie subterană<sup>27</sup>, muncă la negru, pe de altă parte<sup>28</sup>.

Guvernanții încearcă în 2002 rezolvarea acestor probleme, cel puțin parțial, prin sporirea disciplinei financiare (adică eficientizarea colectării impozitelor<sup>29</sup> și prevenirea formării de noi arierate) și prin scăderea fiscalității propusă pentru 2002.

### Deficitul bugetar, împrumuturile externe și inflația

Pe lângă nevoile sociale cu caracter permanent (*învățământ, sănătate, apărare etc.*), guvernele se confruntă și cu probleme conjuncturale de a căror rezolvare depinde bunăstarea unei societăți: *inflația, deprecierea monedei naționale, deficitul bugetar, dezechilibrul balanței comerciale, atragerea capitalului străin pentru investiții, încurajarea investitorilor autohtoni etc.*

Pentru a rezolva astfel de probleme, guvernele au la dispoziție mecanisme financiare și fiscale : *împrumuturi publice (interne și externe),*

<sup>27</sup> Economia subterană, evaluată la aprox. 30 % din PIB (cf. *Sondaajului Direcției Generale de Control Fiscal din Ministerul Finanțelor*) e generată, în principal, de două cauze : fiscalitatea ridicată – care se asociază cu evaziunea fiscală – și procedurile administrative greoaie : obținerea de avize, licențe, standarde legale etc.

<sup>28</sup> "Cercul vicios" din sectorul energetic e elocvent : în ultimii 5 ani tarifele la aceste servicii au crescut de 20 de ori și salariile de 2 sau 3 ori. Pe fondul acestui decalaj s-a ajuns ca factura la întreținere să reprezinte mai mult decât salariul mediu pe economie. Ca efect, s-a ajuns în situația în care recuperarea banilor se face într-o proporție foarte scăzută, în unele zone fiind de 15-20 %. Elocvent e faptul că deficitul Termoelectrica pe 2001 a fost de 400 milioane dolari.

<sup>29</sup> Instrumentele pentru recuperarea creanțelor bugetare sunt OG nr. 11/1996, modificată prin Legea nr.108/1996 și OG nr. 26/2001, care modifică prevederile OG nr. 11/1996 privind executarea creanțelor bugetare, referitor la ordinea de plată a obligațiilor bugetare, majorărilor și penalităților de întârziere și HG nr. 682 din 19 iulie 2001 ; pentru marii contribuabili cu probleme există Ordinul ministrului finanțelor publice nr.1173/2000 privind organizarea activității de administrare și control financiar fiscal la marii contribuabili.

*acordarea de facilități fiscale, politici protecționiste sau de liber schimb, încurajarea exporturilor simultan cu reducerea importurilor și sprijinirea producției autohtone etc.*

Cea mai delicată problemă a unui buget o constituie diferența dintre venituri și cheltuieli. La firme această diferență se numește profit, dacă veniturile depășesc cheltuielile. În caz contrar vorbim despre pierderi și ineficiență economică. La familii, această diferență nu poartă un nume precis dar dacă e negativă provoacă adevărate drame. Când e vorba despre banii publici această diferență se numește *deficit bugetar*, dacă cheltuielile sunt mai mari decât veniturile sau *excedent bugetar*, când cheltuielile sunt mai mici decât veniturile.

În funcție de structura bugetului statele lumii se împart în două categorii : unele au surplus bugetar, cum sunt Elveția sau Kuwait, altele au deficit bugetar, adică statul cheltuiește mai mult decât reușește să adune. Când există deficit bugetar guvernanții au două soluții : fie provoacă inflație, pentru a reduce factura de plată, fie se împrumută.

În România discuțiile nesfârșite din jurul deficitului bugetar ascund o realitate simplă : statul român cheltuie mai mult decât veniturile sale. De aceea el se împrumută sau creează inflație, pentru a micșora factura de plată.

În esență, deficitul este generat de stat care, uneori bine intenționat alteori prin deficiențe de competență sau sub presiunea unor grupuri de interese, prevede cheltuieli mai mari decât veniturile. Cum creșterea substanțială a veniturilor bugetare este o "iluzie" periculoasă<sup>30</sup>, ca și recuperarea integrală a arieratelor, deficitul trebuie acoperit de undeva. El se acoperă prin împrumuturi,

<sup>30</sup> Fiscalitatea în România este, oricum, ridicată, iar intenția Guvernului este de a scădea ponderea veniturilor bugetare de la 32,7 % din PIB, în 2001, la 31,8 % în 2002.

interne sau externe. Pentru a acoperi nevoile curente, Guvernul (prin Ministerul de Finanțe) se împrumută de la Banca Națională, de la băncile comerciale, de la populație sau direct de la societățile comerciale.<sup>31</sup> Guvernul se împrumută, totodată, și de piața externă<sup>32</sup>. Acordurile cu FMI și Banca Mondială sunt importante nu atât pentru valoarea în sine a creditelor contractate ci pentru că aceste două instituții spun altor creditori că pot să împrumute statul român în continuare, la dobânzi acceptabile. În sens contrar, statul e nevoit să se împrumute de pe piețele externe de capital cu dobânzi foarte mari. Totodată, "semnalul" FMI e important și pentru investițiile străine directe întrucât investitorii, oriunde în lume, se dovedesc extrem de sensibili la aprecierile Fondului Monetar privind dinamica unei economii naționale.

### Împrumuturile publice externe

Politica financiară a guvernelor poate facilita sau, dimpotrivă, poate stopa dinamica unei economii. Pentru guvernele postdecembriste, împrumuturile publice au reprezentat un capitol important al structurii bugetelor de stat. În continuare, vom încerca să arătăm mecanismele prin care datoriile publice, utilizate preponderent pentru consum, au generat inflație și, totodată, au afectat negativ nivelul de trai al populației.

În 1990 România se afla într-o situație de rămânere în urmă din punctul de vedere al nivelului tehnologic, al infrastructurilor tehnologice (*drumuri, căi*

*feroviare, porturi, aeroporturi, comunicații etc*) și sociale (*din învățământ, sănătate publică, apărare națională, ordine publică, etc.*). În plus, prin desființarea CAER și prin liberalizarea comerțului internațional, România a pierdut peste 45% din piețele externe tradiționale. Ca urmare, țara a înregistrat o reducere substanțială a exporturilor și a încasărilor valutare, iar guvernele au apelat la împrumuturi externe pentru a acoperi deficitul de capital intern.

Pentru guverne esențial este ca împrumuturile externe să nu fie utilizate pentru finanțarea consumului populației ci să fie destinate modernizării economiei, serviciilor publice, infrastructurii. În acest caz se creează potențialul pentru creștere economică, pentru sporirea exporturilor și implicit, pentru asigurarea resurselor necesare plății ritmice a serviciului datoriei publice externe. O țară poate *consume* mai mult decât *produce* numai în condițiile accesului la finanțare externă care să permită procurarea unui volum de *importuri* superior volumului *exporturilor* realizat. Astfel spus, absorbția internă (*formată din consumul populației, consumul guvernamental și investițiile sectorului neguvernamental*) poate fi mai mare decât PIB creat în țara respectivă numai dacă importurile sunt mai mari decât exporturile. Acest dezechilibru comercial trebuie să fie acoperit prin asigurarea unei finanțări externe.<sup>33</sup>

Totalitatea obligațiilor statului, provenind din împrumuturi externe,

<sup>31</sup> Pentru a face rost de bani Ministerul Finanțelor vinde titluri de stat pentru care oferă o dobândă. Dobânda e, de regulă, mai mică decât dobânzile practicate de băncile comerciale dar avantajul titlurilor de stat este că au risc zero (*au fost și cazuri în care statele au blocat plata titlurilor ajunse la scadență - Rusia în 1998 - dar acestea sunt cazuri izolate*).

<sup>32</sup> În primul trimestru al anului 2002 Guvernul, prin Ministerul Finanțelor, va lansa o emisiune de euroobligațiuni pe termen de 10 ani.

<sup>33</sup> Procurarea acestei finanțări se poate realiza prin contractarea și utilizarea de împrumuturi externe și prin investiții străine directe. La rândul lor împrumuturile străine pot proveni din următoarele surse:

- instituțiile financiare internaționale (FMI, BIRD, BERD, etc);
- alți creditori instituționali : UE, G-24, alte state dezvoltate;
- piața internațională privată de capital.

contractate direct sau garantate de stat<sup>34</sup> reprezintă datoria publică externă a țării respective<sup>35</sup>. Serviciul datoriei publice externe poate fi compensat prin efectele pozitive, în plan economic și valutar, generate de "obiectivele" economice și sociale în care au fost investite împrumuturile respective: *modernizarea tehnologiilor, lucrări de dezvoltare a infrastructurii, școli, spitale, etc.*

În sens contrar, dacă o mare parte a împrumuturilor sunt destinate consumului, efectele constau în menținerea unui nivel de trai artificial, deoarece consumul populației nu este generat de funcționarea eficientă a unei economii modernizate. În acest caz, deficitul bugetar generează inflație pe măsură ce plățile pentru dobânzile la creditele interne și externe cresc ca pondere în totalul cheltuielilor bugetare.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Începând cu 1990 statul a garantat împrumuturi externe contractate de diferiți agenți economici (CONEL CS Reșița, Astra-Arad, Roman și Tractorul Brașov etc.). Datele Ministerului Finanțelor arată că sub 10 % din împrumuturile contractate au fost returnate chiar de cei ce le-au contractat, restul plătind statul. Din 2002, AVAB va prelua de la Ministerul Finanțelor creanțele statului provenite din executarea garanțiilor emise pentru împrumuturile acordate agenților economici.

<sup>35</sup> Datoria statului poate fi: *datoria publică externă directă* (reprezintă banii împrumutați de stat și cheltuiți în cadrul instituțiilor publice; se rambursează din fonduri publice); *datoria publică garantată de stat* (reprezintă împrumuturi efectuate de sectorul neguvernamental – regii autonome, societăți comerciale – în condițiile în care acești operatori economici nu prezintă suficiente garanții pentru finanțatori; se rambursează din fondurile agenților economici beneficiari ai împrumuturilor; în cazul incapacității de plată a acestora se rambursează din bugetul statului).

În funcție de stadiul derulării împrumuturilor datoria publică externă poate fi *contractată* (totalitatea contractelor încheiate), *angajată* (suma creditelor utilizate efectiv din totalul contractat) și *efectivă* (diferența dintre datoria angajată și ratele de capital rambursate). În timp, datoria publică se transformă în serviciul datoriei publice, implicând, pe lângă ratele de rambursare, comisioanele și dobânzile aferente împrumuturilor.

<sup>36</sup> Statisticile Ministerului de Finanțe ne arată că "rădăcinile" inflației structurale din România se află în perioada 1991-1992. Din date rezultă că față de 2.290

Pentru anul 2002, sunt prevăzute *cheltuieli de capital*, directe și indirecte (*realizate din transferuri, subvenții*) de 5,8 % din PIB, în timp ce *deficitul bugetar consolidat*<sup>37</sup> este de 3 % din PIB. Concret, acest raport înseamnă că România se împrumută și în 2002, adăugând un plus de datorii la serviciul datoriei publice externe, dar în același timp, în 2002 se realizează *active* publice construite din aceste împrumuturi: școli, spitale, instituții centrale și locale. Diferența dintre cheltuielile de capital și deficitul consolidat de 2,8 % din PIB înseamnă că împrumuturile sunt orientate, preponderent, pentru investiții, nu pentru consum.

### Bugete inflaționiste și efecte sociale

Deficitul bugetar generează inflație pe măsură ce plățile pentru dobânzile la creditele interne și externe cresc ca pondere în totalul cheltuielilor bugetare. În România inflația este de tip structural întrucât depinde de structura anuală a bugetului consolidat și, implicit, de mărimea deficitului bugetar, care a fost, în medie, ultimii ani, circa 1,5 miliarde de dolari SUA.

Veniturile bugetului au avut o evoluție variabilă în ultimii ani, încadrându-se între 5,5 și 6,5 miliarde de

mil. dolari credite externe, utilizate în 1991 și 1992, pentru proiecte au fost destinați doar 324 (circa 14 %) restul de 1.966 mil. dolari, adică 86 % fiind destinați consumului populației și al agenților economici, prin intermediul finanțării importurilor de consum din rezerva valutară a statului gestionată de BNR (*inclusiv rezerva valutară a României în decembrie 1989, de 1.800 mil. dolari a fost utilizată pentru importuri de consum*). De menționat că, în această perioadă, România făcea importuri lunare de aproximativ 100 milioane de dolari, pentru a asigura nevoile unei populații private de foarte multe bunuri în regimul anterior.

<sup>37</sup> Deficitul bugetului consolidat nu se confundă cu deficitul bugetului de stat. În 2001, deficitare au fost bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, dar excedentare au fost, bugetele locale.

dolari<sup>38</sup> (variație dependentă de decizia Parlamentului referitoare la capitolele de venituri și cheltuieli). În fiecare an, cheltuielile cuprinse în structura bugetului de stat au fost, în medie, cu 1,5 miliarde dolari mai mari decât veniturile.<sup>39</sup> Deficitul bugetar nu a depins de evoluția Produsului Intern Brut, care în unii ani a crescut, în alții a scăzut, ci de diferența dintre venituri și cheltuieli. Același determinism este valabil și în cazul firmelor private unde poți avea creștere a cifrei de afaceri dar accentuare a pierderilor sau poți avea scădere a cifrei de afaceri dar profit. Prin urmare, volumul PIB nu influențează indicii de inflație ci deficitul bugetar, pe măsură ce ponderea serviciului datoriei publice crește în structura cheltuielilor. Datele financiare din ultimii ani ne arată că ponderea plăților de dobânzi la împrumuturi publice a crescut foarte mult între 1997 și 2000 în totalul cheltuielilor bugetare<sup>40</sup>. Pentru 2002, serviciul datoriei publice externe e prognozat pentru suma de 1,9 miliarde dolari (în creștere față de 2001 cu 36,5 milioane dolari).<sup>41</sup>

Se poate observa că plățile la dobânzi au ajuns, ca valoare, aproape egale cu deficitul bugetar. Cu alte cuvinte, veniturile Bugetului de Stat ar permite potolirea inflației dacă nu ar exista cheltuielile generate de serviciul datoriei publice. Din acest motiv actualii guvernanți au decis ca toate veniturile din privatizare să intre la plata datoriei publice. Cu cât mai mulți bani din privatizare, cu atât mai ușoară sarcina serviciului datoriei publice, cu atât mai

mic deficitul bugetar (în condițiile controlului strict al cheltuielilor) și cu atât mai mică inflația.

Desigur, pe lângă deficitul bugetar există și alte surse ale inflației, dar acestea sunt, de regulă, temporare sau sunt mici. Inflația înseamnă, strict economic, o creștere nominală a prețurilor. Efectele societale sunt, însă, mult mai profunde decât implicațiile sugerate printr-o simplă definiție. Pentru familie, inflația înseamnă că la aceleași venituri nominale poți cumpăra mai puține alimente, mai puține haine și mai puține servicii decât puteai să cumperi cu câteva luni în urmă. Pentru firme (întreprinzători) inflația se traduce prin presiuni spre indexarea cheltuielilor la dolarul SUA. Concret, în timp ce dobânda oferită la depozitele bancare nu acoperă pierderile datorate deprecierii, salariații vor mai mulți lei decât în luna precedentă (pentru a-și "conserva" puterea de cumpărare), mărfurile de import devin mai scumpe decât cu câteva luni în urmă, cresc tarifele la energie, la telefon etc.

Din fericire pentru România, familiile și firmele au un comportament economic mai rațional decât statul. Dacă familiile ar trăi peste rangul lor, adică ar cheltui mai mult decât reușesc să câștige, în loc de economii în bănci am vedea datorii. Dacă acest lucru s-ar întâmpla la firme am vedea datorii la bănci și falimente. Nu poate fi perspectivă mai neagră.

### Strategii de gestionare a banilor publici

Dacă inflația are ca drept cauză deficitul bugetar, atunci politicile antiinflaționiste ar trebui să acționeze asupra veniturilor și cheltuielilor Bugetului de Stat. Creșterea majoră a veniturilor este, în momentul de față, o iluzie periculoasă, dat fiind nivelul fiscalității din România. Dacă nu pot fi crescute veniturile bugetare, atunci

<sup>38</sup> Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, cf. "Execuția bugetului de stat", anii 1990-2001

<sup>39</sup> Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, cf. "Execuția bugetului de stat", anii 1990-2001

<sup>40</sup> Dacă în 1996 aceste cheltuieli se situau în jurul sumei de 500 milioane dolari, în 1997 au depășit 1 miliard, ajungând în 1999 și 2000 să depășească 2 miliarde de dolari - Cf. Ministerul Finanțelor Publice, "Execuția bugetului de stat" anii 1990-2001

<sup>41</sup> cf. Raport privind proiectul bugetului de stat pe 2002, p. 76

trebuie scăzute cheltuielile și împiedicată formarea de noi arierate.

Pentru societatea românească gestionarea fondurilor publice a reprezentat, în ultimii doisprezece ani, una dintre cele mai controversate acțiuni politice. Controversa a fost posibilă, în bună măsură, datorită strategiei bugetare utilizată de guvernele postdecembriste. Realocarea se făcea prin strategia bugetului defalcat pe ordonatorii de credite. Concret, ordonatorul de credite (un minister, de exemplu) primea un anumit procent din bugetul general consolidat iar prioritățile (*investiții, achiziții, cheltuieli de personal, cheltuieli materiale etc.*) și criteriile de folosire a banilor rămâneau la latitudinea ordonatorului respectiv. Controversele publice vizau faptul că sume uriașe s-au irosit inefficient, altele au căpătat destinații opuse celor preconizate. Multe capitole bugetare au fost o "sursă sigură" pentru diferite grupuri de interese iar achizițiile și licitațiile publice au oferit oportunități de afaceri de tip clientelar. Totodată, efectele instituționale erau multiple : neasumarea precisă a responsabilităților, pasarea responsabilității, fuga de răspundere etc.

Pentru prima dată din 1990 încoace guvernul a renunțat la strategia bugetului defalcat pe ordonatorii de credite în favoarea bugetului pe programe. Scopul schimbării de paradigmă vizează o gestionare mai eficientă a banului public, datorită sporirii gradului de transparență corelată cu întărirea responsabilității funcționarilor publici. Experiența anilor de tranziție a confirmat că măsurile coercitive<sup>42</sup> nu sunt suficiente fără acționarea complementară, prin pârghii economice : alocarea banilor pe bază de programe. Practica a demonstrat că gestionarea este mai eficientă atunci când fondurile se

eliberează conform procedurilor exigente de avizare a programelor și de urmărire a modului de realizare a lor. Pentru 2002, Legea bugetului prevede un număr de 186 de programe finanțate de la bugetul de stat<sup>43</sup>. În plus, pentru 2002, cheltuielile bugetului general consolidat au cunoscut importante modificări structurale: scăderea ponderii cheltuielilor de personal, de la 5,4% din PIB, în 2001, la 5,2% în 2002;<sup>44</sup> scăderea ponderii cheltuielilor materiale de la 7,3 la 6,9%;<sup>45</sup> scăderea ponderii cheltuielilor cu dobânzile aferente datoriei publice

Sub aspectul transparenței, efectul noii strategii bugetare constă în prezentarea tuturor fondurilor publice alocate unui ordonator principal de credite provenite din : bugetul de stat, bugetul fondului special, credite externe, venituri extrabugetare, fonduri externe nerambursabile. În plus, licitațiile publice se vor face, începând cu luna martie 2002, prin intermediul sistemului informatizat "e-Procurement", strategie menită să blocheze posibilitățile de "aranjare" a licitațiilor publice.

### Realocarea banilor publici spre administrațiile locale

Bugetele publice locale sunt utilizate, în primul rând, pentru a asigura funcționarea administrației locale.<sup>46</sup> Pe

<sup>43</sup> De exemplu, în Industrie, programe de restructurare a sectorului extractiv, de conservare a minelor etc. pentru Sănătate publică sunt alocați, în 2002, 4 % din PIB iar acești bani vor finanța diverse programe de combatere a bolilor cronice, de prevenție, îmbunătățirea stării de sănătate a populației, compensarea medicamentelor etc. Pentru Educație sunt alocați 4,2% din PIB, bani ce vor finanța programe de informatizare a învățământului, achiziții de mijloace de transport pentru elevii de la sate etc.

<sup>44</sup> Scăderea aceasta reflectă o măsură concretă de raționalizare a aparatului birocratic;

<sup>45</sup> această scădere reflectă, în principal, reducerea cheltuielilor cu telefoanele mobile, cu autoturismele, cu consumul de carburanți etc. acolo unde nu se justifică

<sup>46</sup> Atribuțiile administrațiilor locale sunt prevăzute de Legea 215 / 2001 – *Legea administrației publice*

<sup>42</sup> Controalele și sancțiunile Gărzii Financiare și ale Ministerului de Finanțe.

lângă această destinație, bugetele locale mai sunt angrenate într-un circuit financiar. Este vorba despre bugetele de dezvoltare locală și regională, construite pe proiecte și strategii, care angajează creditul municipal, județean, parteneriatul public-privat, emisiunea de titluri de valoare, fondurile structurale nerambursabile ale U.E. etc.

Bugetele locale sunt constituite din venituri curente (*venituri fiscale*<sup>47</sup> și *venituri nefiscale*<sup>48</sup>), venituri din capital, venituri cu destinație specială<sup>49</sup> și realocări din bugetul de stat. Mărimea bugetelor locale este direct dependentă de numărul plătitorilor de taxe și de dezvoltarea economică a zonei respective. Cei mai importanți gestionari ai bugetelor locale sunt, de regulă, primarii care, în cele mai multe cazuri, gestionează bugete mici, provenite din impozite și taxe locale<sup>50</sup>.

Există situații în care bugetele locale sunt insuficiente pentru rezolvarea unor probleme (*sociale, economice, culturale*)<sup>51</sup>. În astfel de situații bugetele locale sunt completate cu bani transferați de la bugetul central. Echilibrarea

bugetelor locale (*realocarea banilor publici înspre localități, județe, regiuni*) se bazează pe două principii: *solidaritatea* cu unitățile administrativ-teritoriale mai sărace și *stimularea* celor cu potențial de dezvoltare mai mare. Prin intermediul celor două principii de realocare Guvernul încearcă să rezolve atât problemele județelor mai sărace cât și nemulțumirile județelor mai dezvoltate.

Județele țării sunt asimetrice sub aspectul dezvoltării economice. Ca urmare, contribuțiile județelor la formarea bugetului de stat sunt diferențiate. Pe acest fond apar două tendințe: tendința guvernelor de a aplatiza disparitățile de dezvoltare<sup>52</sup>, pe de o parte, și tendința județelor mai dezvoltate de a sublicita principiul solidarității. Faptul că unele județe contribuie mai mult decât beneficiază creează tensiuni între reprezentanții județelor și gestionarii bugetului central. Practic, este vorba despre "dilema" dintre *solidaritate* și *echitate*, specifică județelor și regiunilor, la care guvernarea răspund prin cele două principii: solidaritate și stimulare.

### Problemele descentralizării administrative

Pentru guvernarea actuală descentralizarea administrativă este afirmată ca fiind una dintre priorități. Ca suport legislativ, procesul de descentralizare a fost codificat juridic prin Legea 215/2001 – *Legea administrației publice locale*. Descentralizarea înseamnă delegare de competențe administrative de la centru către structurile locale. Problemele apărute în procesul de descentralizare sunt legate, în principal, de *asigurarea*

locale. Legile pe baza cărora se formează bugetele publice locale sunt L 189/1998 – *Legea finanțelor publice locale*, L 72/1998 – *Legea finanțelor publice* și L 27/1994 – *Legea impozitelor și taxelor locale* (Modificată prin Ordonanța 62/1998).

<sup>47</sup> Impozitul pe profit, Impozite și taxe de la populație, Taxa pentru folosirea terenurilor proprietate de stat, Impozitul pe clădiri și terenuri de la persoane juridice; – Impozitul pe spectacole, Alte impozite directe și indirecte – Cf. *Legea Bugetului de Stat pe 2002, Anexa nr. 4*

<sup>48</sup> Vărsăminte din profitul net al regiilor autonome; Vărsăminte de la instituțiile publice; Diverse venituri – cf. Cf. *Legea Bugetului de Stat pe 2002, Anexa nr. 4*

<sup>49</sup> Cf. *Legea Bugetului de Stat pe 2002, Anexa nr. 4*

<sup>50</sup> Există și bugete locale de dimensiuni mari, cum e cazul bugetelor Municipiilor București, Constanța, Cluj etc. dar majoritatea bugetelor locale sunt de dimensiuni mici (bugetele comunale, orașenești).

<sup>51</sup> Cheltuielile autorităților locale privesc: învățământ, cultură, religie, activități sportive pentru tineret, asistență socială, alocații, pensii, servicii pentru protecția copilului, servicii de dezvoltare publică și locuințe, drumuri, poduri, agricultură și silvicultură etc

<sup>52</sup> Pentru a rezolva nevoile curente și problemele județelor sărace guvernarea apelează, anual, la *principiul solidarității*. Pe termen lung, pentru rezolvarea problemelor subdezvoltării sunt vizate strategii bazate pe bugetele de dezvoltare regională, prin politica proiectelor, văzute ca o formă de sprijin focalizat al regiunilor mai sărace.

resurselor pentru noile sarcini primite de autoritățile locale. Primăriile au acum obligativitatea asigurării subvențiilor la căldură și a aplicării legii venitului minim garantat<sup>53</sup>, în sarcina primăriilor au trecut școlile, unele instituții de cultură, centralele termice iar din 2002 vor trece serviciile publice comunitare (evidența populației, pașapoarte, pompierii, servicii pentru situații de urgență)<sup>54</sup>. În cele mai multe situații, banii colectați din impozitele și taxele locale sunt insuficienți pentru toate aceste atribuții și, totodată, se blochează ce-l de-al doilea circuit financiar : bugetele pentru dezvoltare locală și regională. Echilibrarea bugetelor locale, pentru a realiza financiar aceste sarcini, se face prin *realocarea* de la bugetul de stat a unor cote din impozitul pe venit și din TVA.

Banii care ajung la bugetele locale (sumele defalcate) din taxa pe valoarea adăugată – TVA – au ca destinație finanțarea cheltuielilor instituțiilor de învățământ preuniversitar de stat, creșelor, centrelor județene și locale de consultanță agricolă și sistemelor de protecție a copiilor și persoanelor cu handicap.<sup>55</sup> Banii realocați de la bugetul de stat (din TVA) vor fi repartizați spre bugetele locale în funcție de numărul beneficiarilor (*persoane / instituții*) existente în fiecare comună, oraș, municipiu, județ (sector, pentru București).

Realocarea banilor publici înspre județe și regiuni se face și la nivelul celui de-al doilea circuit financiar în care sunt implicate bugetele locale – *dezvoltarea locală și regională*. Pentru 2002, bugetele locale primesc *transferuri* de la bugetul de stat pentru investiții finanțate

parțial din împrumuturi externe.<sup>56</sup> Spre deosebire de realocările destinate preponderent consumului (*subvențiile pentru gigacalorie*) și cheltuielilor curente, cum e cazul banilor transferați pe baza principiului solidarității, acești bani au ca destinație precisă investițiile și dezvoltarea.

### Principiul solidarității și principiul stimulării prin buget

Impozitul pe venit este principalul mijloc de susținere a autonomiei financiare locale și de promovare a principiilor stimulării și solidarității<sup>57</sup>. Din acest impozit, 62,5 % rămân la bugetele locale și 37,5 % merg la bugetul de stat. Realocarea de la bugetul de stat spre bugetele locale se face din banii corespunzători procentului de 37,5 din impozitul pe venit.

*Principiul stimulării prin buget* al județelor prospere vizează, în fapt, promovarea unei strategii care să permită județelor să-și păstreze cât mai mulți bani. Expresia matematică a principiului stimulării este procentul de 62,5 % din impozitul pe venit ce rămâne la dispoziția acestora. Exemplele extreme sunt concludente și ne arată că județelor prospere le rămân mai mulți bani: *Constanța* – 1.300 miliarde lei; *Prahova* – 1.050 miliarde; *Cluj* – 1.010 miliarde. La polul celălalt găsim : *Sălaj și Călărași* – 150 miliarde lei, *Giurgiu* – 135 miliarde lei.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Este vorba despre 1.900 miliarde lei, cf. *Legea bugetului de stat pe 2002*, art.28, (1)

<sup>57</sup> cf. Anexa 1 de la *Legea bugetului de stat pe 2002* se poate observa că impozitul pe venit este una dintre cele mai importante surse bugetare : *totalul veniturilor prevăzute pentru bugetul de stat este de 178.860 miliarde lei*, din care *impozitul pe venit reprezintă 43.863 miliarde lei*.

<sup>58</sup> Sursa : Ministerul Finanțelor Publice, direcția generală de administrare a veniturilor publice și a monopolurilor, serviciul estimare venituri – "Situația statistică privind bugetele locale, proiect 2002"

<sup>53</sup> *Legea 416 / 2001- Legea privind venitulul minim garantat*.

<sup>54</sup> Cf. *Ordonanței Guvernului nr. 88/2001 și Ordonanței Guvernului nr. 84/2001*

<sup>55</sup> Sunt alocate 31.218 miliarde lei, cf. *Legea bugetului de stat pe 2002*, art. 29, (2)

*Principiul solidarității* bugetare își propune să echilibreze bugetele județelor mai sărace prin realocarea unor sume de la bugetul de stat. Aceste sume – numite generic *sume defalcate* – reprezintă cote din *impozitul pe venit* care se întorc la bugetele locale. Stabilirea punctuală a sumelor ce revin unui județ în parte se calculează prin intermediul formulei de *capacitate financiară*.<sup>59</sup>

Pentru 2002, realocarea către bugetele locale din *impozitul pe venit* încasat la bugetul de stat are ca destinații :

1. *Echilibrarea bugetelor locale*<sup>60</sup> :

- asigurarea ajutorului social și ajutorului pentru încălzire locuinței<sup>61</sup>;
- finanțarea instituțiilor de cultură descentralizate și plata personalului neclerical angajat în unitățile de cult<sup>62</sup>;
- pentru bugetele proprii ale județelor<sup>63</sup>;
- pentru echilibrarea bugetelor proprii comunelor, orașelor și municipiilor, pentru unitățile administrativ-teritoriale cu venituri insuficiente<sup>64</sup>.

2. *Subvenționarea energiei termice*<sup>65</sup> : acești bani vor fi direcționați spre bugetele locale pentru a compensa diferența dintre prețul real al

gigacaloriei și prețul plătit de consumatori.<sup>66</sup>

Principala controversă publică legată de principiul solidarității vizează "dilema" dintre *solidaritate* și *echitate*, specifică, în special, zonelor prospere. Această "dilemă" nu e o problemă care apare, exclusiv, în spațiul social românesc. În Italia, de exemplu, principalul mesaj al Ligii Nordului spune că provinciile bogate și "harnice" s-au săturat să plătească taxe pentru "leneșii" din Sudul sărac. În România, conceptul de redistribuire a avuției prin intermediul taxelor – *pe scurt, să iei de la bogați și să dai la săraci* – generează mentalități colective privind relațiile dintre regiunile istorice (*sub aspect financiar*). La nivel informal pare să se fi cristalizat o mentalitate dialectică cu privire la statutul regiunilor Banat și Transilvania : pe de o parte, *superioritatea* acestor regiuni, tradusă prin PIB / locuitor și contribuții la bugetul de stat mai mari decât celelalte regiuni și , pe de altă parte, *dezavantajul* în raporturile financiar-fiscale cu "centrul", tradus prin contribuții mari la bugetul de stat și realocări mici pentru bugetele locale. Spontan, pare să se fi dezvoltat ideea că, prin intermediul redistribuirilor, banii regiunilor mai dezvoltate precum Banatul și Transilvania ajung în zonele sărace din Moldova, Muntenia, Oltenia și Dobrogea sau sunt irosiți de „centru” prin mecanisme de corupție/proastă gestionare.

*În fapt, această percepție este, în bună măsură, discutabilă.* Tehnic, ajutorul dat județelor sărace se face prin intermediul diferenței dintre suma ce ajunge la bugetul de stat din TVA și *impozitul pe venit (corespunzător cotei de 37,5%)* și suma ce se reîntoarce la bugetele locale din județul respectiv. Cum cotele defalcate din TVA au destinații

<sup>59</sup> Formula capacității financiare (*Anexa 8 din Legea bugetului de stat pe 2002*) e construită pe baza estimărilor venitului mediu pe locuitor de județ (prin totalul sumelor din impozite, taxe locale și cote defalcate din *impozitul pe venit*) și o medie ponderată a venitului pe locuitor al României fără București.

<sup>60</sup> Sumele defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale reprezintă 9.277 miliarde lei, cf. *Legea bugetului de stat pe 2002*, Art. 25

<sup>61</sup> Cf. L. 416 / 2001 privind venitul minim garantat. Sunt repartizați bugetelor locale 4.374 miliarde lei,

<sup>62</sup> Cf. OG nr. 82/2001. Sunt alocate 594 miliarde lei,

<sup>63</sup> Sunt alocate 1.092 miliarde lei – cf. *Legea Bugetului de stat pe 2002*, Art. 25, Aliniat c)

<sup>64</sup> Sunt alocate 3.216 miliarde lei. Sumele efective vor fi repartizate, în interiorul județelor, de *consiliile județene*.

<sup>65</sup> Sunt alocate 2.151 miliarde lei – cf. *Legea bugetului de stat pe 2002*, Art. 26

<sup>66</sup> Cf. Ordonanței de urgență a Guvernului nr.115 / 2001.

precise (*finanțarea instituțiilor descentralizate*), pentru echilibrarea bugetelor locale sunt folosite sumele defalcate din impozitul pe venit. Prin aceste mecanisme e transpus în practică principiul solidarității și, totodată, acest mecanism dezvoltă percepția județelor din regiunile dezvoltate că raporturile lor financiare cu bugetul central sunt inechitabile. Acest mecanism împarte județele țării în două categorii : județe care au contribuții la bugetul de stat mai mari decât sumele realocate și județe care primesc mai mult decât contribuie.

Exemplele extreme sunt concludente. Județul Botoșani pare a fi cel mai avantajat de principiul solidarității. Acest județ are contribuția cea mai mică față de sumele realocate de la bugetul de stat, raportul fiind de 350,7 % (*procent ce exprimă raportul dintre sumele defalcate de la bugetul de stat din impozitul pe venit și contribuția la formarea bugetului de stat, corespunzătoare cotei de 37,5 %*).<sup>67</sup> În ordinea descrescătoare a județelor ce primesc mai mult decât dau la bugetul de stat urmează, după Botoșani, Vaslui – 289,2%, Călărași – 245,4% . La celălalt pol se află județele a căror contribuție la bugetul de stat e mai mare decât valoarea sumelor redistribuite. Pe primul loc se află Bucureștiul – 16,7%<sup>68</sup>, urmează Ilfov – 27,3%, Cluj – 41,2%.

Datele financiare ne arată că în fiecare provincie istorică (Transilvania, Banat, Moldova, Oltenia, Dobrogea) există zone prospere și zone sărace. Concret, zonele prospere sunt formate din județe care primesc mai puțini bani de decât contribuția la bugetul de stat, iar în zonele sărace acest raport e inversat,

adică județele primesc mai mult decât contribuie. În Banat, de exemplu, Aradul și Timișul primesc mai puțin decât contribuie dar Caraș Severin primește mai mult. În Moldova primesc Botoșani, Vaslui, Suceava, Neamț, Vrancea, dar cedează județele Bacău și Galați. În Oltenia, primesc Mehedinți, Vâlcea dar cedează Olt, Dolj, Gorj. În Transilvania, cedează județele Bihor, Brașov, Mureș, Sibiu, Cluj dar primesc județele Sălaj, Bistrița Năsăud, Maramureș, Satu Mare, Harghita, Alba, Covasna. Prin aceste mecanisme, cea mai mare parte a banilor publici rămân în regiunea din care provin, plecând din județele bogate înspre județele mai puțin dezvoltate. În plus, datele menționate argumentează că , în fapt, circuitul financiar al banilor publici este gestionat nu în baza unor logici asociate cu regiunile istorice ci, preponderent, în logica politicilor regionale moderne de reducere a disparităților inter-județene dar și de stimulare a competitivității regionale.

<sup>67</sup> 350,7% reprezintă raportul dintre contribuția la bugetul de stat – 112.998.780. mil. Lei – și sumele defalcate din impozitul pe venit – 396.271.300 mil. lei.

<sup>68</sup> Suma corespunzătoare cotei de 37,5% e de 5.705.185.976 mil. lei iar suma realocată e de 983.858.800 mil. lei

## Anexa 1

Situația județelor sub aspectul raportului dintre ceea ce primesc de la bugetul de stat ("sume defalcate") și ceea ce dau la buget din impozitele încasate pe venituri

a) Ordinea descrescătoare ab ) Ordinea descrescătoare a			ab ) Ordinea descrescătoare a		
județelor ce primesc de la buget			județelor ce dau la buget mai		
mai mult decât dau			mult decât primesc		
1.	Botoșani	350,7%	1.	București	16,7%
2.	Vaslui	289,2%	2.	Ilfov	27,3%
3.	Călărași	245,4%	3.	Cluj ..	41,2%
4.	Suceava	213,5%	4.	Constan,ta	43,4%
5.	Giurgiu	200,8%	5.	Timiș .	52,3%
6.	Caraș Severin	189,3%	6.	Prahova	55,0%
7.	Buzău	179,9%	7.	Sibiu	60,2%
8.	Teleorman	175,9%	8.	Brașov	60,8%
9.	Neamț	165,6%	9.	Argeș	68,6%
10.	Vrancea	164,1%	10.	Gorj	71,1%
11.	Bistrita Năsăud	158,0%	11.	Mureș	75,4%
12.	Sălaj	156,7%	12.	Arad	78,0%
13.	Ialomița	155,8%	13.	Bihor	83,6%
14.	Maramureș	134,8%	14.	Dolj	83,6%
15.	Tulcea	134,7%	15.	Galați	84,1%
16.	Satu Mare	126,4%	16.	Olt	86,4%
17.	Mehedinti	124,0%	17.	Bacău	89,2%
18.	Harghita	123,3%	18.	Hunedoara	99,7%
19.	Alba	120,3%			
20.	Iași	118,6%			
21.	Brăila	115,1%			
22.	Dâmbovița	112,7%			
23.	Covasna	105,3%			
24.	Vâlcea	104,0%			

c) Ordinea în cadrul regiunilor istorice (reordonare a valorilor din tabelul anterior pe regiuni)

TRANSILVANIA, BANAT, CRIȘANA + MARAMUREȘ			MOLDOVA		MUNTENIA SI DOBROGEA		
1	Caraș Severin	189,3%	Botoșani	350,7%	1.	Călărași	245,4%
2	Bistrița- Năsăud	158,0%	Vaslui	289,2%	2.	Giurgiu	200,8%
3	Sălaj	156,7%	Suceava	213,5%	3.	Buzău	179,9%
4	Maramureș	134,8%	Neamț	165,6%	4.	Teleorman	175,9%
5	Satu Mare	126,4%	Vrancea	164,1%	5.	Ialomița	155,8%
6	Harghita	123,3%	Iași	118,6%	6.	Tulcea	134,7%
7	Alba	120,3%	Bacău	89,2%	7.	Brăila	115,1%
8	Covasna	105,3%	Galați	84,1%	8.	Dâmbovița	112,7%
9	Hunedoara	99,7%			9.	Argeș.	68,6%
10	Bihor	83,6%	OLTENIA		10.	Prahova	55,0%
11	Arad	78,0%	Mehedinți	124,0%	11.	Constanța	43,4%
12	Mureș	75,4%	Vâlcea	104,3%	12.	Ifov	27,3%
13	Brașov	60,8%	Olt	86,4%			
14	Sibiu	60,2%	Dolj	83,6%		București	16,7%
15	Timiș	52,3%					
16	Cluj	41,2%					

**Anexa 2.** Sume din impozitul pe venit din perspectiva solidarității financiare între județe și provincii istorice

	Județe care primesc		Județe care cedează	
1.	Botoșani	283.272,5 mil.	București	4.751.327,0 mil.
2.	Suceava	239.160,8	Constanța	434.084,2
3.	Vaslui	224.201,1	Cluj	357.427,7
4.	Buzău	152.247,8	Prahova	278.241,9
5.	Călărași	132.135,1	Timiș	274.178,5
6.	Neamț	131.682,5	Ilfov	246.951,7
7.	Teleorman	114.873,1	Brașov	189.732,0
8.	Caras-Severin	96.911,6	Argeș	143.824,5
9.	Giurgiu	81.476,8	Sibiu	116.550,4
10.	Vrancea	79.462,8	Mureș	84.689,6
11.	Maramureș	73.538,1	Gorj	71.474,1
12.	Îași	71.303,0	Dolj	69.740,0
13.	Bistrița	66.318,6	Arad	61.799,4
14.	Ialomița	52.742,9	Bihor	58328,2
15.	Sălaj	51.277,9	Galați	50.438,5
16.	Satu Mare	39.454,0	Bacău	40.705,5
17.	Tulcea	38.061,4	Olt	35.361,3
18.	Albu	34.847,4	Hunedoara	826,5
19.	Harghita		Total fără București	2.3082.814,60 mil.
		33.832,5		
20.	Dâmbovița		Total cu București	7.134.141,60mil.
		30.643,7		
21.	Mehedinți	30.202,3		
22.	Brăila	27.416,0		
23.	Vâlcea	8.126,0		
24.	Covasna	5616,0		
	Total	2.098.804,4		

#### Situația pe provincii istorice

	Primesc	Cedează
1. Transilvania+Banat+Crișana-Maramureș	401.796,1 mil.	1.143.532,5mil.
2. Moldova	1.029.082,7 mil.	91.144,0 mil.
3. Muntenia + Dobrogea	629.596,5 mil.	1.103.102,3 mil.
4. Oltenia	38328,3 mil.	176.575,4 mil.
Total	2.098.804,4 mil.	2.337.778,8 mil.

**Abstract**

*The paper proposes and develops a sociological approach on the budget as mechanism for public money allocation, with a special reference to present day Romania. Budget building is seen as a political power phenomenon, as „media show” during the public debate on the budget and, especially as a development mechanism at national, regional and local level. The relation between budget and politicians is considered from the point of view of the traps and dilemmas the politicians have to face during the budget design and approval process. Major transformations in the budgeting practice in the last years Romania are presented, with special description on budgeting by programs and administrative decentralization. Major public controversies of public space as those referring to solidarity and equity principles in regional policy are addressed with financial and institutional arguments.*