

POLITICI PUBLICE BUGETARE ASOCIATE CERINȚELOR INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

*Prof. univ. dr. Dragomir Georgeta
Conf. univ. dr. Trandafir Mariana
Universitatea „Danubius” Galați*

*Abstract: **Budgetary Public Policies Associated with the Demands of the Integration in the European Union.** Financial public policies integrated into a large coherent and predictable horizon have in view the growth of the budgetary flows efficiency and the establishing of priorities regarding the following directions: a) financing of convergent policies as those promoted by the European Union in the fields of: infrastructure; research and industrial development; environment; rural development. b) financing of public policies of structural adjustment in: transports; agriculture; industry; these are necessary to the increasing of competitiveness in Romanian economy; continuation and consolidation of the financial policies in human resources, health and education, for obtaining a strong national economy. In this paper we also analyze these financial policies, together with establishing the budgetary flows pertaining to income as value and structures, and the expenses on destinations.*

1. Introducere

Uniunea Europeană reunește în prezent 25 state membre și aprox. 460 milioane locuitori. În UE nu se poate delimita o majoritate, fiind prezente numai minorități. În pofida diferențelor dintre acestea, la baza întregii construcții europene a stat voința de a lucra împreună, pe baza unor interese comune, ca unitate în diversitate. Toate aceste deziderate, asociate experienței acumulate, au condus la convingerea că în unele domenii se pot obține rezultate mult mai bune la nivel european decât la nivel național. Astfel s-a conturat sfera politicilor comune tuturor statelor membre, elaborate și adoptate de instituțiile comunitare cu aplicabilitate pe întreg teritoriul Uniunii. În multe situații, astfel de politici comune răspund și unui principiu fundamental al construcției europene, acela al solidarității și coeziunii. Acceptarea și aplicarea politicilor comune conferă unitate Uniunii Europene, pentru că

demonstrează posibilitatea cedării unei părți din prerogativele statelor membre către instituțiile europene, în consens cu derularea politicilor naționale.

2. Premise economico-financiare ale integrării României

În procesul complex de aderare la Uniunea Europeană și intrare în Zona Euro, România este obligată să-și concentreze eforturile în sensul definitivării reformelor necesare pentru îndeplinirea angajamentelor asumate.

Delegația Comisiei Europene în România, în Raportul Monitorizare 2005 pentru România, consideră printre *punctele tari* care vizează economia, continuarea îmbunătățirii situației macroeconomice prin creștere economică robustă, concomitent cu îmbunătățirea ratelor de ocupare a forței de muncă, colectare a impozitelor și cu reducerea inflației.

Punctele slabe însă marchează riscul ca actuala creștere economică să nu fie echilibrată: creșterea puternică, bazată pe consum, a determinat o balanță comercială în deteriorare, iar aceasta cuplată cu *reforma fiscală* și cu *creșterea cheltuielilor publice* a determinat o creștere a deficitului public.

Ca viitor stat membru, România va trebui să respecte criteriile de la Maastricht referitoare la deficitul bugetar, inflație, datorie publică, dobânzi și curs de schimb.

Relansarea economică pe baze solide, rata inflației scăzută, deficit bugetar menținut în limite sustenabile și stabilitatea cursului de schimb, constituie priorități și repere ale politicilor publice. Cele mai importante dificultăți continuă să existe în susținerea procesului de dezinflație, România fiind în topul statelor europene cu cel mai mare nivel al ratei inflației, după cum se observă din exemplul prezentat în tabelul nr. 1.

Evoluția ratei inflației - aspecte comparative - dec/dec

Tabelul 1 - %

	2000	2001	2002	2003	2004
România	40,7	30,3	17,8	14,1	9,3
Bulgaria	11,3	4,8	3,8	5,6	4,0
Polonia	8,5	3,6	0,8	1,7	4,4
Ungaria	10,1	6,8	5,0	5,8	5,6

Datele privind rata inflației pentru anul 2005 se situează la circa 8,6% pentru România, obținută cu mari eforturi, după ce s-a dorit un nivel de 7,5% iar pentru 2006 se estimează o rată de peste 6%, ținta BNR fiind de 5%, cu o bandă de fluctuație de $\pm 1\%$. Dacă ne referim la ultimele date privind cele 12 state care au adoptat moneda euro și care reprezintă reperul, conform Tratatului de la Maastricht, constatăm că rata medie a inflației la începutul

anului 2006 a scăzut la 2,2% anualizat, în luna martie, de la 2,3% în luna februarie, conform unei prime estimări a Agenției de Statistică a Uniunii Europene.

3. Realizări și deziderate ale politicilor publice bugetare

Deciziile din domeniul finanțelor publice, ca o componentă importantă a politicii financiare a statului, trebuie încadrate în direcția cerută de evoluția generală a economiei și de calitatea de țară integrată în Uniunea Europeană iar instrumentul care reflectă aceste priorități este bugetul de stat.

Statele Uniunii Europene au obligația să "evite deficite guvernamentale excesive", fiind prevăzute penalități pentru nerespectarea acestei cerințe pentru țările participante la moneda unică. Din acest punct de vedere, România a înregistrat rezultate pozitive exprimate prin scăderea deficitului bugetar până în anul 2004, dar o creștere pentru 2005 - deficitul bugetar în România în anul 2005 este cu 13,5% mai mare în termeni nominali, față de nivelul consemnat în perioada similară din 2004, în condițiile în care atât veniturile, cât și cheltuielile au crescut cu aproape 12%, potrivit Institutului Național de Statistică - și cu riscul majorării în continuare, evoluția fiind prezentată în continuare:

Tabelul 2

Deficite bugetare:	Deficit de cont curent
• 2000 -3,5%	-5,7%
• 2001 -3,3%	-5,6%
• 2002 -2,7%	-3,6%
• 2003 -2,3%	- 5,8%
• 2004 -1,1%	-6,9%
• 2005 -0,8%	-9%

Pentru anul 2005, care s-a terminat cu o creștere economică de circa două ori mai mică decât cea din 2004, România are cel mai mare deficit comercial (peste 14% din PIB) și de cont curent (peste 9% din PIB) din istorie și o situație paradoxală, un deficit bugetar redus.

România va plăti Uniunii Europene, după integrare, circa 2,5% din PIB pe an contribuții de membru la care se adaugă cofinanțarea fondurilor europene. Dacă nu cresc veniturile la buget, ar însemna un deficit bugetar de peste 3%, peste criteriile de la Maastricht. Cu aceste creșteri de deficit s-au confruntat și celelalte state care au aderat de curând la Uniunea Europeană.

Dintre măsurile posibile pentru reducerea deficitului bugetar pot fi precizate: reducerea cheltuielilor; eliminarea subvențiilor; mărirea bazei de impozitare; accent pe impozite indirecte.

Politicile publice financiare, integrate într-un cadru multianual coerent și predictibil, au în vedere sprijinirea obiectivelor de creștere economică, dezinflație, echilibru bugetar, limitarea datoriei publice, adaptarea economiei la exigențele Uniunii Europene. Aceste deziderate, cât și concluziile procesului de monitorizare întreprins de Comisia Europeană în România, presupun stabilirea de *priorități* concentrate pe o serie de direcții care vizează:

- finanțarea de politici convergente cu cele promovate de Uniunea Europeană privind infrastructura, mediul, cercetarea, dezvoltarea rurală;
- finanțarea unor politici publice de ajustare structurală pentru creșterea competitivității economiei românești, în principal pe transporturi, industrie, agricultură;
- realizarea unei economii durabile în domeniul forței de muncă, prin consolidarea politicilor privind capitalul uman – învățământ, sănătate.

Analiza evoluțiilor fiscal-bugetare are în vedere aspectele bugetare ale aderării, sub forma continuării procesului de aliniere legislativă și instituțională, influențării mărimii și structurii resurselor la dispoziția bugetului de stat, creșterii eficienței și eficacității alocațiilor bugetare.

Evoluțiile 2004-2005, evidențiate pe principalele repere în figura 1, reflectă o creștere mai mare a veniturilor totale (circa 24%) decât a cheltuielilor (10,5%), situație care se accentuează conform datelor în 2006, când se preconizează o majorare a veniturilor, în paralel cu scăderea cheltuielilor.

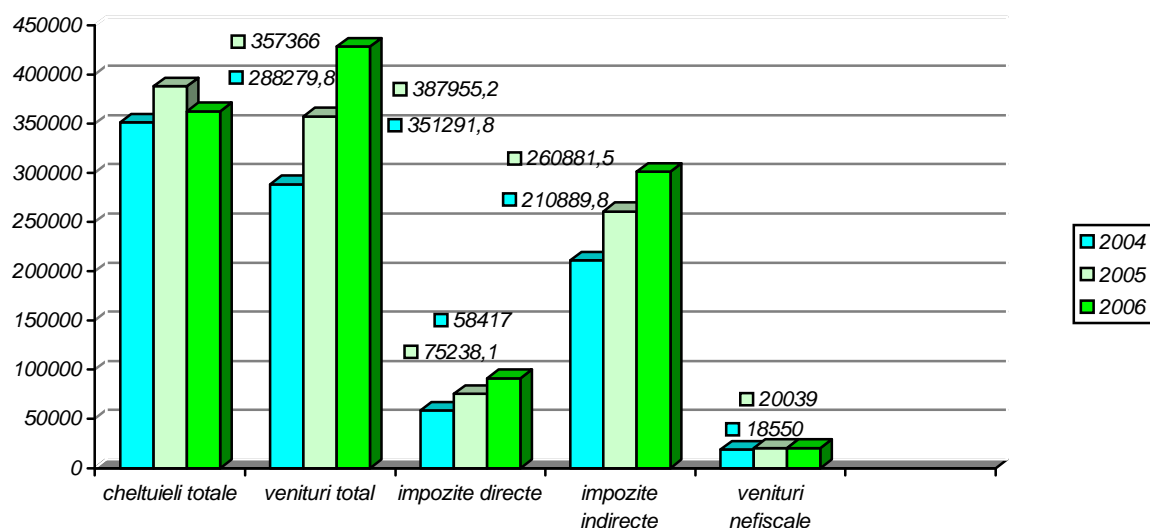
Coordonatele politicii bugetare în anul 2005 au fost marcate de schimbările intervenite prin introducerea măsurilor de relaxare fiscală, pe fondul restricțiilor generate de menținerea politicii de macrostabilizare și asigurării fondurilor necesare pentru situații neprevăzute.

Evoluțiile economice favorabile, precum și îmbunătățirea gradului de colectare, au favorizat execuția bugetară, îndeosebi pe partea de venituri, cea mai mare creștere fiind înregistrată de impozitele indirecte (23,7%). Se poate aprecia că sistemul de colectare a impozitelor s-a îmbunătățit, dacă se are în vedere administrarea și reducerea arrieratelor, cu rezerva situațiilor în care acestea au fost ajustate prin anularea unor datorii bugetare.

Problemele cu care ne confruntăm în continuare se concentrează pe stabilitatea legislației în domeniul fiscal și pe impactul asupra mediului de afaceri, deși la impozitele principale suntem la nivelele dintre cele mai mici din Europa în prezent, cotele pe asigurări sociale fiind cele care au nivel superior.

Veniturile bugetului de stat pentru anul 2006 sunt proiectate în creștere față de anul 2005, conform cerințelor iminentei integrări în structurile europene, în contextul în care eforturile sunt suportate de întreaga societate și atrag mari controverse politice și sociale.

Figura 1. Evoluția veniturilor, în structură și a cheltuielilor totale 2004-2006



Politica fiscală pe anul 2006 se dorește un instrument important în dezvoltarea economiei, având rolul de a încuraja ramurile performante ale economiei, de a stimula economisirea, comportamentul pentru muncă și spiritul antreprenorial, în sensul valorilor europene.

Cele mai importante măsuri fiscale preconizate pentru anul 2006 vizează extinderea numărului de contribuabili, extinderea bazei impozabile prin eliminarea unor facilități fiscale cuprinse în acte normative considerate nonconforme cu principiile Uniunii Europene, aplicarea cotei unice de 16 % și asupra altor categorii de venituri, s.a.

Cheltuielile bugetului de stat pe anul 2004 comparativ cu 2005, au înregistrat o creștere în valori nominale de 10,5%, sub nivelul creșterii veniturilor. În structură, situația se prezintă ca în figura 2 și figura 3.

Fig. 2. Cheluieli totale, în structură – mld. ROL

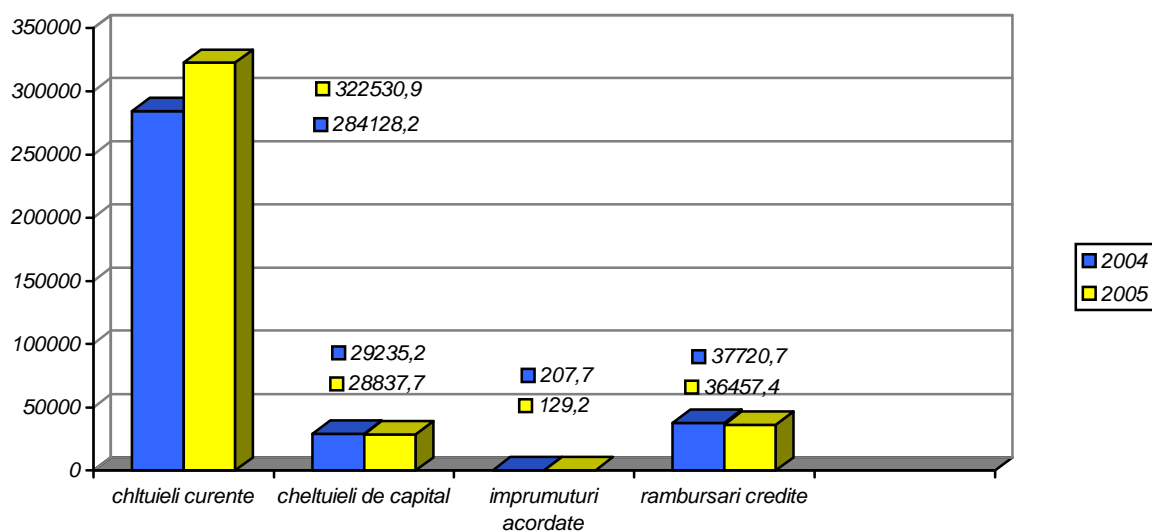
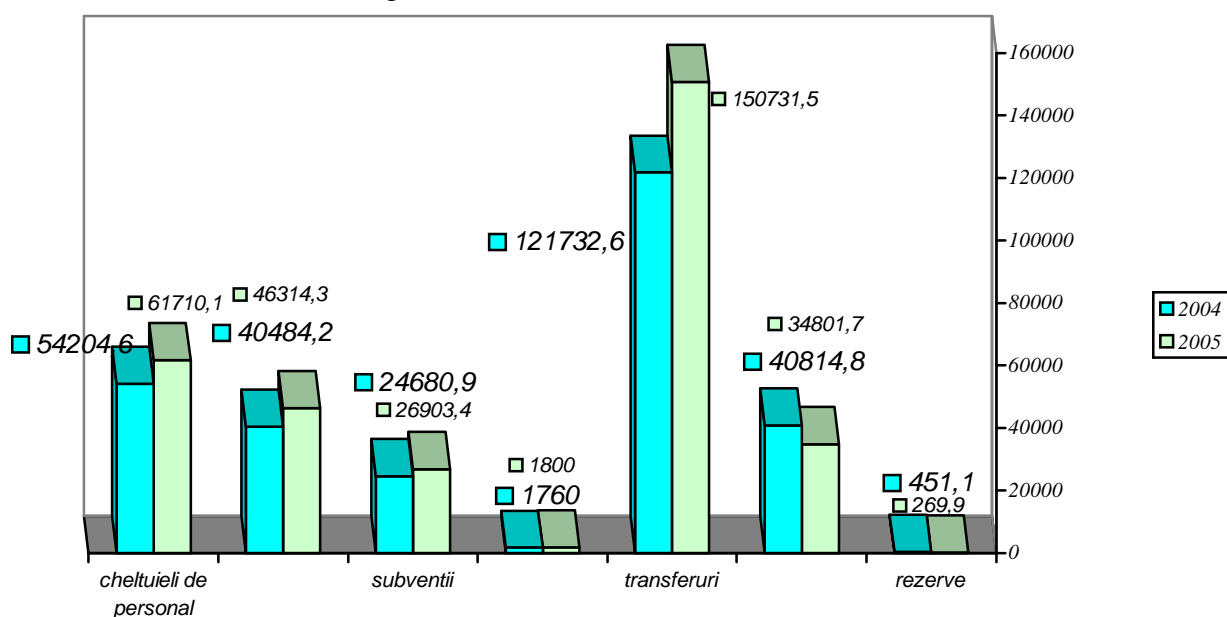


Fig. 3. Cheltuieli curente – mld. ROL



Dacă se analizează elasticitatea cheltuielilor totale în raport cu PIB, pentru anii 2004-2005 se constată următoarea situație:

a) $\Delta C_p / C_{p0} = 0,104$

b) $\Delta PIB / PIB_0 = 0,045$

c) $e = 0,104/0,045 = 2,311$ – modificarea relativă a cheltuielilor publice este mai rapidă decât modificarea relativă a PIB, respectiv există tendința de utilizare într-o mai mare măsură a PIB pentru finanțarea cheltuielilor totale

Prin aceeași metodologie, pe categorii de cheltuieli, se constată tendința de utilizare într-o mai mare măsură a PIB pentru finanțarea cheltuielilor curente, în timp ce pentru cheltuielile de capital, împrumuturi acordate și rambursări de credite, tendința este de restrângere a proporției lor în PIB

Referitor la situația cheltuielilor bugetare, s-au constatat evoluții privind:

- un ritm foarte lent de efectuare a unor categorii de cheltuieli, în principal a cheltuielilor de capital;
- ritmul scăzut al cheltuielilor din creditele externe și corelat cu acest ritm, tendința descrescătoare a cheltuielilor cu dobânzile aferente datoriei publice;
- majorarea ponderii în cheltuielile totale a cheltuielilor de personal;
- subvențiile, transferurile, inclusiv asistența socială continuă să dețină ponderea cea mai mare în produsul intern brut.

4. Perspective

Politica bugetară formulată pentru anul 2006 are în vedere o reformă consistentă a cheltuielilor publice pentru îmbunătățirea prioritizării acestora, în vederea redirecționării lor către finanțarea angajamentelor asumate de România în cadrul procesului de aderare la Uniunea Europeană, asigurarea unui management mai bun al cheltuielilor publice și a efectului multiplicator al acestora asupra economiei naționale.

Configurația bugetară pe anul în curs și pentru anul intrării în Uniunea Europeană relevă consolidarea formulării proiectelor de buget pe bază de programe, care conferă o perspectivă de ansamblu asupra stabilității și predictibilității strategiilor în plan sectorial, orientând întreaga gestiune financiară spre obiective, performanță, rezultate. Fiecare program prezintă obiectivele, rezultatele preconizate, indicatorii și costurile asociate, abordare care evidențiază imaginea întregului efort bugetar, orientarea resurselor interne și a celor provenind din surse externe spre sectoarele prioritare ale reformei, transparența utilizării fondurilor publice și creșterea responsabilității în folosirea acestora.

Construcția bugetară pe termen mediu este proiectată în strânsă legătură cu obiectivele politicii bugetare și cu mixul de politici macroeconomice de ansamblu, fiind necesară orientarea pe următoarele direcții principale: continuarea procesului de dezinflație, pe baze reale și cu stabilitate în timp; menținerea deficitului de cont curent în limite sustenabile; consolidarea veniturilor bugetare pentru a face față angajamentelor de cheltuieli cu care România se va confrunta în următorii ani - resursele bugetare trebuie constituite astfel încât să

se evite presiunea fiscală excesivă asupra contribuabililor iar firmele să fie stimulate pentru dezvoltarea afacerilor; îmbunătățirea ajustării cheltuielilor publice la posibilitățile reale de acumulare a veniturilor la buget și orientarea lor realistă pe destinații prioritare prin finanțarea cheltuielilor legate de modernizarea infrastructurii și integrarea europeană; menținerea deficitului bugetar la un nivel redus, finanțat în condiții neinflaționiste, estimat la max. 3,0% din produsul intern brut, conform prevederilor Tratatului de la Maastricht; în același sens, se cere respectarea limitării datoriei publice și a condițiilor de acces a instituțiilor statului la fonduri; asigurarea condițiilor necesare îmbunătățirii capacității de absorbție a instrumentelor structurale; una dintre principalele măsuri în vederea eficientizării alocării și utilizării fondurilor publice se concentrează pe consolidarea formulării bugetului pe bază de programe care generează și se sprijină pe priorități multianuale, cu efect asupra creșterii gradului de predictibilitate al politicilor bugetare și a mediului de afaceri și atenuării pierderilor de eficiență.

Începând cu anul 2007, fluxurile financiare stabilite la nivel bugetar între România și Uniunea Europeană vor cunoaște o amplă intensificare, atât sub aspectul diversificării acestora, cât și din punctul de vedere al volumului de fonduri transferate. Din perspectiva de stat membru, România va primi, încă din primul an al aderării, importante resurse financiare de la bugetul Uniunii Europene prin intermediul Fondurilor Structurale, Fondului de Coeziune, fondurilor alocate în cadrul Politicii Agricole Comune și în cadrul Politicilor Interne. Sumele estimate a fi plătite de România pentru finanțarea bugetului comunitar sunt în sumă de circa 1.343 milioane euro pentru 2007, 1.525 milioane euro pentru 2008 și 1.563 milioane euro pentru 2009. În aceste condiții, contribuția estimată a României prezintă o serie de caracteristici, din care precizăm: *resursele proprii tradiționale* sunt venituri fiscale care aparțin de drept Uniunii Europene - acestea sunt constituite din în principal din taxele vamale și contribuțiile agricole rezultate din comerțul cu țări terțe; *resursele bazate pe T.V.A.* semnifică o contribuție bugetară calculată prin aplicarea unei "cote uniforme" la o bază T.V.A. evaluată în mod uniform pentru toate statele membre, conform prevederilor regulamentului comunitar; *resursa bazată pe V.N.B.* este o contribuție bugetară care constituie resursa de echilibru a bugetului comunitar.

În ansamblu, economia României trebuie să evolueze la aceleași exigențe cu ale spațiului economic european, pentru a face față forțelor concurențiale care acționează pe piața unică și a influența pozitiv procesul extinderii europene. Consolidarea progreselor înregistrate până în prezent, prin îmbinarea adecvată a politicilor financiare, respectiv fiscal-bugetare, monetare și valutare, este condiția esențială pentru menținerea echilibrelor macroeconomice

pe termen mediu și lung, astfel încât dezideratul României de a deveni în mod real și benefic membru al Uniunii Europene, să fie îndeplinit atât pentru momentul zero al intrării în Uniunea Europeană, cât și ca perspectivă.

Bibliografie selectivă

Filip Ghe, coordonator – „Adaptarea mecanismelor financiar-bancare la cerințele integrării României în Uniunea Europeană”, Ed. Junimea, Iași, 2003

Nemec J., Wright G. – „Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition”, NISPA Bratislava, Ed. Ars Longa, 2000

*** Monitorul Oficial al României, 2003-2006

*** BNR, Raport anual

*** Surse on-line