

SINTEZA EVOLUȚIEI TEORIILOR PRIVIND ECHILIBRUL BUGETAR ȘI A MODELELOR MODERNE DE PROGRAMARE A ACESTUIA

**GHEORGHE ILIADI, doctor habilitat,
profesor, IEFS
SVETLANA DODON, doctorand, IEFS**

This article addresses the evolution of theories concerning budgetary balance and its modern programming methods, which refers both the preparation of any balanced budgets and to maintain balance in the period of budget execution. Also, here is analyzed and the possibility ensure the budgetary balance by establishing a budget reserve fund and implicitly by increasing the tax revenues.

Cuvinte cheie: evoluția teoriilor, echilibrul bugetar, metode moderne de programare.

Introducere. În teoria finanțelor clasice, cerința de bază a echilibrului bugetar o constituie acoperirea integrală a cheltuielilor din veniturile ordinare ale fiecărui an bugetar. Anualitatea și echilibrul bugetului erau indisolubil legate, având drept rezultat echilibrul anual al bugetului.

Echilibrul bugetar se referă atât la întocmirea unor bugete balansate, cât și la păstrarea echilibrului în perioada de execuție a bugetului. Existau țări în care legislația financiară nu permitea întocmirea unor bugete dezechilibrate. De exemplu, în Germania dreptul bugetar interzicea elaborarea de bugete deficitare, precizând că veniturile și cheltuielile publice aprobate de lege, trebuie să fie echilibrate.

Acest principiu al echilibrului bugetar a fost, în mod progresiv, abandonat, atât sub impulsul teoreticienilor finanțelor funcționale care promovau teoria bugetelor ciclice și cu caracter regulator, cât mai ales sub impactul economiei reale care nu asigura un randament fiscal suficient pentru acoperirea cheltuielilor publice anuale. Principiul echilibrului nu putea fi respectat, ceea ce a determinat recurgerea la diferite practici cum ar fi:

- întocmirea a două bugete, unul ordinar echilibrat și altul extraordinar deficitar, ce putea fi echilibrat pe seama veniturilor provenind din împrumuturi și emisiune bănească (în Germania), asigurarea echilibrului prin operațiunea de „debugetizare” (în Franța) sau elaborarea de bugete ciclice (în Suedia). Treptat, o serie de state au renunțat la aplicarea în practică a principiului echilibrării bugetare, elaborând și prezentând parlamentului spre aprobare bugete deficitare.

Teoreticienii finanțelor funcționale au propus renunțarea la echilibrarea anuală a bugetelor și trecerea la echilibrare bugetului la nivelul unui ciclu economic, prin întocmirea de bugete multianuale. Tehnica bugetelor ciclice are drept scop realizarea echilibrului dintre veniturile și cheltuielile publice nu la nivelul unui an bugetar, ci prin intermediul unui buget multianual, ținându-se seama de variațiile veniturilor publice în timpul diferitor faze ale unui ciclu economic. Bazându-se pe teoria economică conjuncturală, economiștii care susțin caracterul funcțional al finanțelor remarcă tendința de creștere a veniturilor fiscale și a veniturilor publice, în general, în perioadele de prosperitate economică. Creșterea veniturilor publice are drept suport creșterea rapidă a produsului intern brut. Invers, în perioadele de depresiune, restrângerea activității economice generează o reducere a veniturilor publice, punându-se sub semnul întrebării posibilitatea realizării echilibrului bugetar. În concepția adepților teoriei bugetelor ciclice, realizarea echilibrului la nivelul unui ciclu economic ar fi posibilă prin folosirea unor tehnici specifice, cum ar fi: constituirea unor fonduri de rezervă, a unor fonduri de egalizare și folosirea amortizării alternative a datoriei publice. Se propune, astfel, compensarea deficitelor bugetare înregistrate în perioadele de depresiune cu excedentele înregistrate în perioadele de expansiune a activității economice. Asigurarea echilibrului ar fi posibilă prin folosirea uneia dintre următoarele tehnici: constituirea unui fond de rezervă bugetară pe seama încasărilor din impozite obținute în perioadele de prosperitate ale ciclului economic, când se înregistrează creșterea producției, sporirea produsului intern brut și, implicit, creșterea încasărilor din impozite. În aceste condiții, nu trebuie să se opteze pentru o degrevare fiscală, ci dimpotrivă nivelul fiscalității rămâne nemodificat, ceea ce în cazul unei baze de impozitare mai mari conduce la apariția unui excedent de venituri ce ar alimenta un fond de rezervă bugetară.

Conținutul de bază. Echilibrul este o noțiune centrală a analizei economice moderne. Ea descrie situații despre care economistul nu pretinde că s-ar realiza întotdeauna, dar care îi privesc drept referință pentru a studia situațiile concrete. Ea constituie astfel un element esențial în dezvoltarea diferitelor teorii, care se vor deosebi anume prin noțiunea de echilibru care se va lua ca referință.

Bugetul se prezintă ca un act de previziune administrativă și, în același timp, este un tablou comparativ al veniturilor și cheltuielilor publice aferente perioadei la care se referă. Astfel, bugetul trebuie să reflecte cât mai real posibil resursele ce pot fi mobilizate și destinația acestora, să permită compararea

la finele exercițiului bugetar a veniturilor încasate și a cheltuielilor efectuate și să ofere posibilitatea analizării veniturilor pe surse de proveniență și a cheltuielilor pe destinații. Aceste cerințe sunt specifice principiilor bugetare clasice – unitatea, universalitatea, anualitatea și specializarea bugetară – formulate încă din secolul al XIX-lea [6].

Principiul echilibrului bugetar impune ca acoperirea cheltuielilor statului să se realizeze doar pe seama veniturilor ordinare ale acestuia.

Anualitatea și echilibrul bugetului erau indisolubil legate, având drept rezultat echilibrul anual al bugetului, considerat drept “principiul de aur al gestiunii bugetare”. Echilibrul bugetar se referă atât la întocmirea unor bugete balansate, cât și la păstrarea echilibrului în perioada de execuție a bugetului. Existau țări în care legislația financiară nu permitea întocmirea unor bugete dezechilibrate. De exemplu, în Germania dreptul bugetar interzicea elaborarea de bugete deficitare, precizând că veniturile și cheltuielile publice aprobate de lege, trebuie să fie echilibrate [6].

În practica economică s-au întâlnit și se întâlnesc adesea situații în care dificultățile economiei, conjunctura nefavorabilă, amploarea angajării cheltuielilor publice etc. Au făcut și fac imposibilă aplicarea principiului echilibrului bugetar. Acest neajuns a fost dublat în unele țări de prevederi legislative care interzic aprobarea unui buget ordinar deficitar.

În prezent, se poate admite un anumit deficit bugetar la nivel anual, în anumite limite și cu posibilitatea absorbției sale într-un interval mai mic sau mai mare de timp. În funcție de cum au fost cheltuiți banii, un astfel de deficit ar putea avea chiar efecte pozitive, contribuind la dezvoltarea economiei și rezultând din aceasta, în viitor, o creștere a bazei generatoare de venituri publice.

Echilibrul bugetar este parte integrantă a echilibrului financiar și presupune alegerea unui raport optim între volumul veniturilor bugetare și cel al cheltuielilor publice. O preocupare pentru specialiștii în domeniu (guverne, teoreticienii clasici cât și cei de după Keynes) au realizat impactul echilibrului financiar, bugetar asupra economiei în funcție de realizarea echilibrului între venituri și cheltuieli, respectiv venituri mai mari decât cheltuielile sau în cel mai rău caz egale cu acestea. O parte din teoreticienii vremii, chiar și Keynes-ismul în ultima sa perioadă, mai ales după criza economică din 1929-1930, când s-a trecut la economie de piață, au început să ia în calcul și construcția bugetară pe bază de deficit. Bugetele trebuie să reflecte posibilitățile reale ale economiei unei țări privind volumul cheltuielilor publice care poate fi finanțat la un moment dat (de unde vine și necesitatea instituirii și aplicării unor reguli clare, riguroase care să fie respectate în filozofia construcției bugetare).

În cadrul teoriilor echilibrului bugetar se disting două concepții privind semnificația echilibrului:

1. concepția clasică. Potrivit concepției clasice asupra finanțelor publice asigurarea echilibrului financiar era socotită cheia de boltă a întregii politici financiare a autorității publice.
2. concepția modernă. În condițiile existenței decalajului între veniturile și cheltuielile bugetare, echilibrul financiar este înregistrat atunci când, prin intermediul împrumuturilor de stat, autoritățile realizează acoperirea deficitelor bugetare, precum și a datoriei preluate de stat pe bază de legi speciale.

Teorii convenționale privind dezechilibrul financiar public, s-a prezentat teoriile convenționale privind dezechilibrul financiar public, respectiv: teoriile clasice, teoriile neoclase și teoriile keynesiste.

Reprezentanții teoriei clasice susțin ca rolul economic al statului trebuie să fie limitat impunând, în acest scop, anumite raționalități privind operațiile fiscale guvernamentale. De asemenea, se considera ca acțiunile statului sunt generatoare de risipă, iar împrumuturile publice sunt utilizate pentru finanțarea cheltuielilor curente de consum și reduc veniturile disponibile în economie ce ar putea fi utilizate în mod productiv la nivelul sectorului privat. În plus, împrumuturile guvernamentale creează dificultăți în asigurarea viitoarelor finanțări prin afectarea unei părți din ce în ce mai mare din veniturile fiscale pentru onorarea obligațiilor privind atât amortizarea datoriei, cât și dobânzile la datoria publică. Astfel, se ajunge, în cele din urmă, la majorări ale impozitelor și taxelor.

În cadrul teoriilor neoclase consumatorii sunt raționali, clarvăzători și au acces la piețe de capital perfecte, iar deficiturile permanente reduc acumularea de capital, în timp ce deficiturile temporare au un efect neglijabil asupra variabilelor economice (consum, economisire, rata dobânzii etc.). Dacă consumatorii sunt supuși unei constrângeri de lichidități atunci impactul deficitelor permanente rămâne același. Totuși, deficiturile temporare ar trebui să reducă economiile și să majoreze ratele dobânzilor pe termen scurt.

În teoriile keynesiste se considera ca o mare parte din populație are o înclinație mare spre consum peste venitul curent disponibil. O reducere temporară a impozitelor are un impact imediat și cantitativ semnificativ asupra cererii agregate. Dacă resursele economiei sunt inițial subutilizate atunci venitul național crește ceea ce generează efecte secundare. Din moment de dezechilibrul financiar public stimulează atât consumul, cât și venitul național atunci economisirea și acumularea de capital nu sunt afectate negativ. Deci, pe termen scurt deficiturile au consecințe benefice.

Echivalența ricardiană – o abordare teoretică și practică, s-a prezentat abordarea ricardiană privind

dezechilibrul financiar public, precum și contrastele sale cu teoriile convenționale. Echivalența ricardiană, cunoscută și sub denumirea de neutralitatea datoriei publice, a fost fundamentată de economistul David Ricardo. Însă, în prezent, se considera ca aceasta este mult mai apropiată de viziunea lui Robert Barro. Echivalența ricardiană îmbină două idei fundamentale reprezentate de constrângerea dezechilibrului public și de ipoteza venitului permanent. Echivalența ricardiană este considerată o teoremă a neutralității (neutralitatea datoriei publice) în care se presupune ca statul reduce impozitele și taxele fără, însă, să diminueze corespunzător cheltuielile publice, fapt ce determină, conform analizei convenționale, reducerea economisirii naționale și a acumulării de capital, iar, pe termen lung, o restrângere a activității economice. Însă, aceasta teorie susține ca o astfel de politică nu influențează consumul sau acumularea de capital. Argumentul ricardian se bazează pe faptul că impozite și taxe mai mici în prezent și înregistrarea de deficit bugetar, întrucât nivelul cheltuielilor publice rămâne nemodificat, conduc, în viitor, la o creștere a fiscalității. Astfel consumatorii, care privesc în viitor, nu reacționează la reducerea impozitelor și a taxelor prin creșterea consumului, ci economisesc acest surplus. Se înregistrează o creștere a economiilor private, de mărime egală cu suma reprezentând reducerea taxelor, în timp ce economisirea națională nu se modifică, ca și celelalte variabile macroeconomice. Aceste considerente au constituit subiectul a numeroase obiecții, fapt ce a condus la testări pentru a verifica validitatea acestei teorii.

Concluziile testelor efectuate resping neutralitatea datoriei publice și evidențiază faptul că veniturile bugetare, în special veniturile fiscale, și datoriile, ce finanțează cheltuielile guvernamentale, nu au efecte echivalente asupra economisirii private și a consumului.

Teorii moderne privind dezechilibrul financiar public, s-a tratat noile teorii menite să ofere o serie de soluții privind îndatorarea statului, rezultată din contractarea de împrumuturi interne și externe, astfel încât efectele asupra economiei să fie cât mai puțin descurajante sau de mica amploare. Aceasta problema de opțiune între datoria publică internă și cea externă a fost sugerată de recente preocupări privind crizele datoriei internaționale și a deficitelor publice excesive. Ca urmare s-au conturat următoarele teorii moderne privind dezechilibrul financiar public, respectiv: jocul/schema Ponzi; curba Laffer privind datoria publică; teoria îndatorării excesive.

Jocul Ponzi considera ca dezechilibrul public nu produce în mod inevitabil numai efecte negative. În schimb, deficitul este un joc, o politică imprudentă pentru că afectează generațiile viitoare ce trebuie să suporte o presiune fiscală mai mare. Concluzia acestei noi teorii se bazează pe studierea ritmurilor de creștere economică și a ratelor dobânzii. Astfel, dacă ritmul de creștere economică este mai mare decât cel al ratei dobânzii la impozitele și taxele în perioada următoare.

Curba Laffer privind datoria publică explică faptul, că cu cât datoria publică este mai mare datoria publică atunci statului își poate finanța și refinanța datoria fără să majoreze cu atât probabilitățile de rambursare sunt mai reduse. Teoria îndatorării excesive este fondată pe ipoteza potrivit căreia datoria externă excesivă reduce incitația de a investi în țara debitoare. Ca urmare aceasta permite identificarea condițiilor în care reducerea datoriei stimulează investițiile în țara debitoare.

Între concepțiile de mai largă rezonanță în abordarea echilibrului bugetar se pot distinge următoarele teorii cu impact și în practica bugetară din diferite țări, în anumite etape ale dezvoltării capitaliste moderne.

Teoria deficitului bugetar sistematic a luat naștere în contextul doctrinei intervenționist-statale, având la bază concepția keynesiană de integrare a instrumentelor financiare (fiscal-bugetare) în programele de stimulare a creșterii economice și contracararea a factorilor dezechilibranți specifici. Ca autor al acestei teorii este considerat William Beveridge, adept al lui Keynes, care a dezvoltat câteva din tezele acestuia din urmă pe problematica bugetului de stat. Teoria deficitului bugetar sistematic pornește de la premisa că realizarea echilibrului general este posibilă și pe calea promovării deficitului bugetar finanțat din resurse extraordinare. În acest sens, W.Beveridge afirmă că statul are sarcina să redreseze economia națională când aceasta se confruntă cu declinul și, în același timp, trebuie să se ocupe de diminuarea pierderilor provocate de șomaj. În raport cu această teorie, susținerea creșterii economice și diminuarea șomajului se pot realiza în contextul creșterii cererii globale (consum și investiții), provenind, atât de la stat, cât și de la particulari și în acest cadru este rațional ca cererea să fie amplificată, atunci când rămâne în urma ofertei.

Ca soluție financiară la îndemâna statului este considerată creșterea cheltuielilor publice, inclusiv a investițiilor publice finanțate din împrumuturi de stat, iar în plan secundar diminuarea impozitelor suportate de privați, pentru a stimula investițiile și consumul privat. În aceste condiții, se apreciază că ar fi de așteptat și o creștere a numărului locurilor de muncă, respectiv de diminuare a șomajului. Mai departe, creșterea numărului celor ocupați, care realizează venituri din muncă, antrenează o creștere a cererii solvabile și, împreună cu celelalte efecte pozitive, ar conduce la echilibrarea ofertei cu cererea în condiții de creștere economică. Pe plan bugetar, ar însemna că odată cu relansarea producției va avea loc o creștere a bazei de venituri și deci a materiei impozabile, care devine un suport al creșterii resurselor bugetare curente și reducerea deficitului anterior. Potrivit teoriei deficitului bugetar sistematic, deoarece

creșterea respectivă are la bază tocmai finanțarea de cheltuieli publice din împrumuturi, corespunzător deficitului bugetar promovat de Guvern, odată cu relansarea economiei și restabilirea echilibrului (în condiții de creștere economică), acel deficit ar putea fi eliminat pe de o parte prin creșterea încasărilor normale, iar pe de altă parte, prin diminuarea cheltuielilor publice.

Prin urmare, deficitul bugetar ar urma să fie acceptat și finanțat din resurse extraordinare până la relansarea economiei stagnante sau în declin care va asigura revenirea la starea de echilibru bugetar pe baza veniturilor curente obișnuite. El este, deci, conceput doar ca mijloc de relansare a economiei și rolul său este asemuit celui al unui demaror menit să pună în mișcare economia stagnantă, după care bugetul va putea reveni la starea de echilibru.

Teoria bugetelor ciclice a luat naștere în anii '30 ai secolului XX și a fost aplicată inițial în Suedia, ca o reacție la criza economică mondială din 1929-1933 și la impactul produs de evoluția ciclică accentuată a economiei capitaliste în perioada următoare. Conform acestei concepții, echilibrul bugetar trebuie asigurat, dar nu în fiecare an în parte, ci la nivelul unui ciclu economic. Ideea care stă la baza acestei teorii este următoarea: este convenabilă realizarea excedentelor bugetare în anii de prosperitate, pentru a putea admite în perioadele de depresiune deficite care vor fi acoperite din excedentele realizate în anii de creștere economică.

Avantajul sistemului bugetelor ciclice constă în faptul că permite o oarecare regularizare a ciclurilor economice, însă există mari dificultăți în aplicarea acestei teorii în practică. În primul rând, nu există posibilități certe de estimare a momentului declanșării crizelor economice, a duratei și a intensității lor.

Datorită influenței mai multor factori, care diferă de la an la an, nimeni nu poate garanta egalitatea duratei perioadelor de prosperitate și de declin sau a egalității excedentelor și a deficitelor realizate. Pe de altă parte, apar unele probleme de ordin tehnic, politic și contabil, printre care menționăm: pe plan tehnic, previziunea conjuncturii economice și a evoluției veniturilor și a cheltuielilor publice devine mai dificilă din cauza creșterii intervalului la nivelul unui ciclu economic; pe plan contabil, probleme în legătură cu evidența contabilă a excedentelor sau a împrumuturilor și a emisiunilor monetare; pe plan politic, controlul parlamentar asupra politicii economice și financiare a guvernului slăbește; apariția excedentelor, conduce la solicitarea finanțării unor noi cheltuieli publice, mai mult sau mai puțin eficiente.

Teoria bugetului economiei naționale (bugetului economic al națiunii) s-a născut pe fundalul constatărilor că bugetul de stat, în forma tradițională, adică acel document concentrând veniturile și cheltuielile statului, reprezenta și un început de planificare la nivel macroeconomic fiind un suport pentru deciziile de politică generală, la îndemâna diferitelor organe sau instituții interesate. Pornind de la această premisă, Maurice Duverger aprecia că bugetul de stat ar putea fi folosit ca un instrument al previziunii, nu numai în sfera restrânsă a veniturilor și cheltuielilor statului și pe câte un an bugetar, ci printr-o extensie a sa, atât în timp (pe mai mulți ani), cât și în spațiu (la scara economiei naționale). A fost imaginat astfel, un buget economic al națiunii menit să reflecte, pe lângă veniturile și cheltuielile statului, în mod sintetic, ansamblul proceselor de formare, distribuție și utilizare a produsului național, inclusiv relațiile cu exteriorul.

Teoria bugetului economiei naționale se înscrie pe această linie și prezintă bugetul într-o accepțiune mult mai largă, aceea de document de prevedere și estimății orientative asupra evoluției economiei naționale. Prin extinderea ariei de cuprindere a bugetului tradițional, acest buget al economiei naționale conține informații mult mai ample referitoare la dimensiunile PIB, repartitia acestuia, consumul de PIB, aflate și în corelație cu formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat. În aceste condiții, la nivelul autorităților publice naționale s-a conturat un instrument de reflectare și urmărire a proceselor de formare, repartizare și consum concretizate printr-un sistem de indicatori, care descriu evoluția pe anul în curs și previziunile pentru anul următor cu privire la producția, distribuția și consumul produsului național, inclusiv relațiile cu exteriorul.

Teoria bugetului economiei naționale, ca și practica în acest domeniu, confirmă utilitatea acestui instrument de orientare macroeconomică și coordonare a factorilor implicați în producerea, repartizarea, circulația și consumul produsului național. El nu înlocuiește bugetul de stat, ci oferă un suport necesar fundamentării deciziilor economico-financiare luate de autoritățile publice, cu impact major asupra întregii activități ce se desfășoară, atât în sectorul public, cât și în cel privat.

Pentru determinarea cuantumului veniturilor ce urmează a fi prevăzute în bugetul de stat (ce reprezintă necesitățile de resurse financiare) și nivelul cheltuielilor ce pot fi finanțate din bugetul de stat, în practica financiar-bugetară se folosesc metode clasice, cât și metode moderne bazate pe analiza cost-avantaje, finanțarea pe bază de programe și alte studii de eficiență. Între metodele clasice ce se pot folosi se pot enumera: metoda automată, care presupune ca la întocmirea bugetului pe anul următor, la stabilirea prevederilor de venituri și cheltuieli, se ține seama de execuția anului încheiat anterior celui în care se fac propunerile pentru anul următor.

Având în vedere că propunerile pentru anul următor se fac în anul curent, iar datele privind

execuția bugetară, luată ca nivel de orientare, se referă la anul precedent, fără a ține seama de evoluția economică a anului în care se fac propunerile de proiect de buget pentru anul următor, este dezavantajoasă și anacronică mai ales într-o economie instabilă – metoda majorării (diminuării) care ia în considerare rezultatele exercițiilor bugetare pe un interval mai lung sau mai scurt premergătoare anului pentru care se elaborează proiectul de buget, prin care se determină ritmul mediu anual de creștere (sau descreștere) a veniturilor și cheltuielilor bugetare. Aplicându-se acest ritm se determină nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetare pe anul următor, iar prin extrapolarea tendințelor rezultate din evoluția indicatorilor aferente perioadei considerate drept bază, se determină nivelul veniturilor cheltuielilor ce urmează a fi prevăzute în proiectul bugetului de stat; - metoda evaluării directe ce presupune efectuarea de calcule concrete pentru fiecare sursă de venit, estimarea făcându-se ținând seama atât de execuția preliminară pe anul în curs, dar și de previziunile în domeniul economic și social în anul următor și de propunerile făcute de executiv către legislativ cu privire la necesarul de resurse financiare pentru finanțarea acțiunilor și activităților economico-sociale prevăzute în programul de guvernare pe anul următor.

Dimensionarea prevederilor indicatorilor bugetari trebuie să se realizeze în directă corelație cu nivelul produsului intern brut previzionat pentru anul următor, în condițiile unei rate estimate a inflației și a unui curs de schimb previzibil al monedei naționale. La evaluarea cheltuielilor din fondurile bugetare nu trebuie urmărit în special, creșterea acestora în funcție de influența ratei inflației sau a scăderii cursului de schimb a monedei ci trebuie avute în vedere reducerea acestora la nivelul strict necesar, creșterea eficienței și economicității lor, precum și la suportarea acestora pe seama altor surse de finanțare. Folosirea acestor metode clasice de elaborare și aprobare a bugetului de stat implică sau mai mult impun rectificări periodice în funcție de realizarea indicatorilor bugetari nivelul realizării veniturilor și stadiul efectuării cheltuielilor pe parcursul execuției bugetului de stat, rectificări ce trebuie supuse aprobării puterii legislative, iar până la aprobare efectul este deja înregistrat.

Toate cele trei metode clasice sunt folosite în perioadele de tranziție la economia de piață, prin care se încearcă rezolvarea problemelor curente cu care se confruntă guvernele aflate la putere, pentru a asigura suportabilitatea la presiunile economico-sociale la care sunt supuse.

După cum am văzut metodele clasice de evaluare a veniturilor și cheltuielilor bugetare prezintă limitele determinate de volumul insuficient de informații și de imposibilitatea previzionării și cuantificării nivelului veniturilor și a cheltuielilor bugetare pentru o perioadă de timp și mai ales care nu vizează eficiența acțiunilor ce ar urma să se realizeze prin acordarea de mijloace bugetare acordate. Drept urmare se impune renunțarea la aceste metode clasice folosite la elaborarea bugetelor în favoarea unor metode moderne, practicate de către țările cu state vechi în aplicarea economiei de piață.

Metodele moderne de raționalizare a opțiunilor bugetare se bazează, în principal, pe analiza cost – avantaje sau cost – eficacitate, a căror aplicabilitate este condiționată de existența a cel puțin două sau mai multe variante pentru realizarea unei acțiuni sau a unui obiectiv, cu costuri diferite și rezultate diferite. Metoda de analiză cost-avantaje, presupune utilizarea unui set întreg de tehnici care să asigure alocarea eficientă a resurselor limitate între cele două sectoare privat și public, precum și între diferitele proiecte ale sectorului public. În formă simplificată metoda cost – avantaje reprezintă un mod practic de a alege cea variantă care maximizează rezultatele ce se pot obține cu un anumit nivel al costurilor sau conduce la obținerea aceluiași efecte cu costuri minime. Această metodă este folosită, în special, pentru selectarea obiectivelor de investiții ale sectorului public în domeniile: infrastructurii, al asigurării securității energetice, alimentare sau protecției mediului și al protecției sociale (construcții de locuințe sociale, cămine de protecția copilului și a bătrânilor, cămine-spital etc.), obiective ce urmează să satisfacă nevoia unei largi colectivități regionale sau chiar naționale. Și această metodă are anumite limite, ea confruntându-se cu o serie de dificultăți legate de dimensionarea reală a costurilor totale, având în vedere că unele obiective nu se pot realiza într-un singur an bugetar, cât și cu privire la acoperirea efectelor ce se pot obține în timp, fără a mai considera și o serie de factori de influență – rata inflației, cursul de schimb al monedei naționale față de alte monede convertibile, situația politică internă, situația internațională și relațiile cu organele financiare internaționale.

Metoda de planificare, programare, bugetizare care se referă tot la identificarea obiectivelor ce trebuie finanțate pe termen lung și cuantificarea valorii costurilor, cu determinarea mărimii creditelor bugetare ce urmează a fi înscrise anual în bugetul de stat. Finanțarea se va asigura numai după analizarea mai multor variante de programe întocmite pentru același obiectiv, după criteriile comune de eficacitate, valabile pentru toți ordonatorii principali de credite. Fazele metodei planificare, programare, bugetizare sunt:

Planificarea prin care se stabilește în urma unor studii prospective, obiectivele ce urmează a se analiza pe termen lung și căile de realizarea acestora cu integrarea în procesul administrativ de elaborare a bugetului, cu posibilitatea ca acestea să fie supuse unor revizuri periodice în funcție de condițiile economice, sociale și politice nou apărute.

Programarea ce presupune definirea clară a obiectivelor ce urmează a fi realizate, după alegerea unuia dintre programele alternative propuse care răspunde cel mai bine obiectivelor de perspectivă și care maximizează rezultatele la același efort bugetar și care corespunde politicii administrative în domeniul asumat.

Bugetizarea care reprezintă, înscrierea în bugetul de stat a tranșei anuale din creditul bugetar corespunzător realizării obiectivelor de program prevăzute pentru anul de referință după ce programul a fost ales prin finanțarea pe parcursul mai multor execuții bugetare. Această metodă ce funcționează pe criterii uneori strict tehnocratice, limitează într-o oarecare măsură libertatea deciziei politice de a se pronunța asupra unor programe întocmite pe criterii științifice, dar este eficientă în cazul asumării responsabilității administratorului de a realiza obiective pe termen mijlociu sau lung, cu consecințe asupra realizării opțiunilor strategice privind dezvoltarea economico-socială.

Dimensionarea indicatorilor cuprinși în bugetul de stat care să satisfacă necesitățile reale ale economiei la un moment dat a impus căutarea de soluții noi bazate pe calcule științifice, folosind tehnica de calcul, care să permită cuantificarea cât mai exactă a efortului bugetar, urmărirea obținerii veniturilor ce urmează a se realiza din aplicarea politicii fiscale promovate, și a efectului ce s-ar obține din alocarea fondurilor constituite. Metoda managementului prin obiective, se poate utiliza la nivelul ordonatorilor principali de credite (ministere, organe ale administrației de stat), unde pentru fiecare domeniu de activitate cel care gestionează resursele financiare publice își definește propriile sale obiective și contribuția la finalizarea acțiunilor.

Metoda raționalizării opțiunilor bugetare se bazează pe o analiză sisternică, ce vizează dimensionarea indicatorilor bugetari în contextul gestiunii prin obiective a resurselor publice. Analiza sistemică urmărește ca prin iterații succesive să reformuleze obiectivele și mijloacele utilizate pentru atingerea lor, dând posibilitatea celor care decid să aleagă un mod de acțiune preferențial dintre mai multe alternative. Raționalizarea opțiunilor bugetare este considerată ca fiind o metodă coerentă de elaborare a bugetului, de execuție a acestuia și de control. Principalele faze ale metodei raționalizării opțiunilor bugetare sunt:

a) Studiul unde se realizează: formularea problemei; identificarea obiectivelor și a mijloacelor de realizarea lor; confruntarea soluțiilor de realizare a obiectivelor; elaborarea programelor alternative sau redefinirea obiectivelor.

b) Decizia când se realizează: alegerea programului care maximizează efectele; elaborarea bugetului-program; includerea în bugetul anual.

c) Execuția când se urmărește: realizarea programului; efectuarea cheltuielilor; identificarea efectelor obținute.

d) Controlul care are drept scop: verificarea modului cum s-a realizat determinarea indicatorilor de gestionarea resurselor și de execuție a acestora; reevaluarea opțiunilor, în urma cunoașterii rezultatului controlului; reajustarea programelor, în funcție de noile informații deținute.

Metoda raționalizării opțiunilor bugetare pornește de la comensurarea cheltuielilor generate de realizarea unui program și de la identificarea resurselor ce pot fi mobilizate și afectate. La aprobarea bugetului practic se votează varianta optimă ce a rezultat, cea ce reduce la minimum decizia politică pe de o parte. Pe de altă parte pe parcursul execuției bugetare ordonatorii principali de credite nu mai au libertatea gestionării resurselor, ci își asumă obligația de a realiza obiectivul într-o anumită cantitate, la un anumit nivel calitativ și într-un interval de timp strict delimitat.

Referințe bibliografice

1. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar: nr. 847-XIII din 24.05.96. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 1997, nr. 19-20, art. 197.
2. DĂIANU, Daniel, VRÂNCEANU, Radu. România și Uniunea Europeană: inflație balanța de plăți, creștere economică. Iași: Ed. Polirom, 2002. 320 p. ISBN 973-683-957-5.
3. MICU, Ionel. Economie și politici guvernamentale. București: Ed. Era, 1999.
4. MOȘTEANU, Tatiana. Buget și trezorerie publică. București: Ed. Du Style, 2000. 335 p. ISBN 973924672.
5. STOLOJAN, Theodor, TĂTĂRCAN, Raluca. Integrarea și politica fiscală europeană. Brașov: Ed. Infomarket, 2002. 261 p. ISBN 9738204216.
6. VĂCĂREL, Iulian. Politici economice și financiare de ieri și de azi. București: Ed. Economică, 1996. 384 p. ISBN 973-9198-37-6.