

CZU: 336.14:005

MODELUL LOGICO-DESCRIPTIV REFERITOR LA EFICIENTIZAREA PROCESULUI BUGETAR

Mariana IAGAR

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Evaluarea eficienței procesului bugetar este o componentă importantă și indispensabilă a politicii economice moderne și asigură transparența și responsabilitatea procesului bugetar. Planificarea bugetului nu trebuie analizată doar din punctul de vedere al realizării alocării optime a resurselor bugetare. Această activitate oferă o oportunitate nu doar pentru a evalua costul realizării unui anumit obiectiv, dar și pentru a compara rezultatele obținute cu costurile. Eficiența procesului bugetar este determinată de structura bugetului și depinde de sistemul de control financiar de stat. Modelul logico-descriptiv referitor la eficientizarea procesului bugetar oferă posibilitatea de a structura cheltuielile bugetare și de a eficientiza managementul sectorului public.

Cuvinte-cheie: *buget, venituri bugetare, cheltuieli bugetare, eficiență, modelare matematică.*

THE LOGICAL-DESCRIPTIVE MODEL REGARDING THE EFFECTIVENESS OF THE BUDGET PROCESS

Assessing the effectiveness of the budget process is an important and indispensable part of modern economic policy which ensure transparency and accountability of the budget process. The budget must be analyzed not only in terms of achieving optimal allocation of budgetary resources. This activity provides an opportunity not only to assess the cost of achieving a particular objective, but also to compare results with costs. Effectiveness is determined by the budget process and budget structure depends on the system of state financial control. The logical and descriptive model regarding the effectiveness of the budget process more efficient structure enables efficient spending and public sector management.

Keywords: *budget, budget revenues, budget expenditures, efficiency, mathematical modeling.*

Introducere

Proiecția politicii fiscal-bugetare pe termen mediu se bazează pe ancorarea acesteia în câteva repere economice și instituționale esențiale: echilibrul macroeconomic, responsabilitatea fiscal-bugetară și disciplina financiară. Continuă practic conduita echilibrată, începută în perioada anterioară, de consolidare fiscală sustenabilă și, în acest cadru, de relansare economică.

Elaborarea proiectului de buget se întocmește de către Guvern, prin subsistemul instituțiilor publice aflate în structura acestuia. Deosebit de importantă este elaborarea proiectului de buget în funcție de rezultatele obținute în domeniile economico-sociale finanțate de la buget, apreciate pe baza unor indicatori de:

✓ **eficiență**, care exprimă rezultatele ce se obțin dintr-o activitate economico-socială prin utilizarea anumitor resurse economice (materiale, financiare, umane);

✓ **eficacitate**, care exprimă calitatea pe care o are o acțiune de a produce rezultatele scontate și se determină ca raport între rezultatul efectiv înregistrat și rezultatul prevăzut la proiectarea unui anumit program economico-social;

✓ **economicitate**: surprinde fenomenul de reducere a volumului mijloacelor efectiv consumate pentru realizarea unui anumit quantum al rezultatelor proiectate; se determină ca raport între eficiența efectiv realizată și cea prevăzută a se realiza, cu precizarea că pentru determinarea eficienței se va folosi raportul de efort/efect [1].

Conform legii, instituțiile cu atribuții în realizarea procesului bugetar sunt considerate Ministerul Finanțelor împreună cu instituțiile de prognoză, Banca Centrală și alte ministere de resort. Totuși, principala verigă în acest proces, Ministerul Finanțelor, stabilește, pe baza programului de guvernare aprobat de Parlament, principalii parametri macroeconomici: evoluția PIB, gradul de fiscalitate, modificarea soldului rezervei internaționale nete etc., de la care se pornește în elaborarea proiectului de buget. Acest document de nivel înalt – proiectul de buget – presupune un flux informațional în dublu sens: de la instituțiile bugetare cu atribuții în furnizarea bunurilor și serviciilor publice către Ministerul Finanțelor și invers.

Eficiența procesului bugetar *versus* consumul de resurse bugetare

În încercarea noastră de a realiza un studiu științific în acest segment, ne vom axa în mare parte pe deducția economico-matematică a eficienței procesului bugetar. Astfel, constatăm că eficiența se cuantifică ca raport

între rezultatele obținute și consumul de resurse bugetare pe care îl implică realizarea acestor rezultate, cu mențiunea că în acest model de analiză efectele vor fi cuantificate sub diferitele lor forme de manifestare, inclusiv la nivelul efectelor conexe din anumite domenii (social, cultural etc.). În mod evident, eficiența va fi cu atât mai ridicată cu cât raportul în cauză este accentuat supraunitar.

Astfel, bazându-ne pe teoria eficienței economice [2], constatăm prin deducție că eficiența procesului bugetar, în contextul general acceptat, se exprimă prin superioritatea veniturilor bugetare asupra cheltuielilor legate de necesitatea de a atinge obiectivele propuse. Or, în formă exprimată matematic vom avea:

$$Ef_b = V_b - Ch_b,$$

unde:

Ef_b – eficiența procesului bugetar,

V_b – veniturile bugetului,

Ch_b – cheltuielile bugetului.

Deci, vom ține cont de două situații:

✓ când $Ef_b > 0$, vom considera excedent bugetar;

✓ când $Ef_b < 0$, vom considera deficit bugetar. Deficitul bugetului poate fi reprezentat ca diferența dintre cheltuielile guvernamentale și impozitele colectate; chiar dacă valoarea cheltuielilor guvernamentale și ratele de impozitare nu se schimbă, deficitul bugetar poate crește în virtutea acțiunii altor factori care afectează producția venitului național.

Deci, problema privind evaluarea eficienței procesului bugetar după calculul diferenței indicate este puțin probabil că reflectă conținutul real al unei politici bugetare eficiente. Totuși, măsurarea eficienței procesului bugetar poate avea un caracter determinant al valorii unei sau altei sarcini asupra bugetului, ca de exemplu: analiza structurală a bugetului sau estimarea pe compartimente a cheltuielilor și veniturilor bugetare.

Eficiența procesului bugetar este asigurată în cadrul politicii bugetare. Or, tendințele acestei politici se manifestă prin:

1. Justificarea valorii cheltuielilor pe compartimentele bugetului, în baza criteriilor care reflectă eficiența utilizării fondurilor bugetare. De regulă, ele sunt definite ținându-se cont de prioritățile politicii socioeconomice.

2. Sporirea eficienței sistemului de gestiune a activelor și pasivelor de stat, care va conduce la asigurarea în mod semnificativ a stabilității sistemului bugetar. De asemenea, această activitate va oferi flexibilitate politicii bugetare efectuate și va reduce riscurile asociate cu structura datoriei publice.

3. Optimizarea gestionării bugetului, care este asigurată prin transparența bugetului și a procedurilor bugetare la toate nivelurile sistemului bugetar, precum și prin sporirea eficienței controlului cheltuirii mijloacelor bugetare și generarea de venituri.

4. Crearea unui sistem fiscal echitabil și eficient, în scopul de a echilibra corect povara fiscală asupra agenților economici, în funcție de sarcinile politicii economice și stimularea unei oarecare activități economice.

5. Nu în ultimul rând, asigurarea echilibrului bugetului de stat în perspectivă pe termen mediu.

Ținând cont de cele relatate, vom reprezenta deficitul bugetar ca suma dintre împrumuturile de la populație pe piața deschisă și împrumuturile de la banca centrală:

$$D_b = \Delta P_i + \Delta B_b$$

unde:

ΔP_i – împrumuturi de la populație (pe piața deschisă),

ΔB_b – împrumuturi de la banca centrală.

Dacă din deficitul total al bugetului de stat vom scădea suma plăților dobânzii la datoria publică, vom obține deficitul primar.

Suma acumulată a deficitelor bugetare reprezintă datoria publică. De fapt, prezența deficitelor astăzi înseamnă necesitatea de achitare a acestora pentru generațiile viitoare. Formarea datoriei poate fi prevenită, de exemplu, interzicând, prin lege, guvernului să depășească cheltuielile bugetului asupra veniturilor sale. Însă, va fi oare aceasta o ieșire din situație, va asigura oare eficiența economiei?

La fel ca și mulți autori din domeniu, susținem că „deficitul bugetar nu este un concept foarte bine definit în literatura economică, ci este, mai degrabă, un număr a cărui valoare depinde de modul în care sunt tratate, din punctul de vedere al înregistrării, anumite operațiuni bugetare” [3, p.73-94].

Robert Eisner definea deficitul bugetar ca pe un păcat. De cele mai multe ori, este perceput ca fiind ceva greșit din punct de vedere moral, foarte dificil de evitat, nu întotdeauna ușor de identificat și destul de greu de măsurat cu exactitate [4, p.138].

Aparent, eficiența bugetară trebuie să fie evaluată în funcție de modul în care bugetul afectează activitatea economică și la care externalități pozitive duc deficitul bugetar – prevalează oare acestea înseși pierderile bugetare? În ultimul deceniu România a adoptat legi care, practic, aprobă construcția bugetului de stat cu deficit.

Deoarece în cazul construcțiilor bugetare, care au în vedere deficite, legile de aprobare nu stabilesc explicit prin programul lor care sunt resursele financiare prin care se vor acoperi aceste deficite, sarcina soluționării acestor finanțări și refinanțări revine, în exclusivitate, Trezoreriei publice. Astfel, în Marea Britanie, în analiza echilibrului bugetar se folosesc noțiunile de echilibru deasupra liniei, notate cu S1, și dedesubtul acesteia, notate cu S2. Echilibrul deasupra liniei sau „micul echilibru”, notat cu S1, are în vedere veniturile și cheltuielile bugetului fără conturile de împrumuturi, pe când echilibrul dedesubtul liniei, notat cu S2, are în vedere numai conturile de împrumuturi. Dacă „S1” poate fi pozitiv sau negativ, „S2” are, de obicei, valori negative. De aceea, în realizarea „marelui echilibru”, „S”, al bugetului, soldul pozitiv al lui „S1” trebuie să fie mai mare decât cel negativ al lui „S2”.

În acest cadru, pentru sintetizarea celor expuse, dacă notăm cu x_1 și x_2 – veniturile și cu y_1 și y_2 – cheltuielile, atunci soldul general, excedentul deficitului bugetului de stat se va calcula prin formula: $S = (x_1 + x_2) - (y_1 + y_2)$, în care S = soldul general al bugetului. Introducând în formule conceptele de echilibru deasupra liniei și dedesubtul liniei, arătate mai sus pentru S1 și S2, putem obține: $S_1 = x_1 - y_1$, care poate fi pozitiv sau negativ și $S_2 = x_2 - y_2$, care este de obicei negativ, situație în care realizarea „marelui echilibru”, „S”, se poate produce numai în contextul în care $S_1 > 0$ și $S_1 > S_2$.

În situația în care echilibrul bugetului este realizat, impactul execuției sale cu realitățile economice duc la deflație bugetară (resurse suficiente) cu consecințe favorabile asupra consolidării monedei naționale și a economiei, în general. În situația inversă, în care $S < 0$, înregistrăm „împasul bugetar” (echivalentul deficitului), în majoritatea țărilor lumii frecvent în ultimul timp [5, p.50].

În altă ordine de idei, constatăm că evaluarea impactului bugetului asupra economiei poate fi determinat matematic. Adică, dacă vom aduce nivelul veniturilor obținut din impozite în punctul de echilibru, astfel asigurând ocuparea deplină a resurselor în economie, apoi din suma obținută vom deduce valoarea veniturilor din impozite, vom obține o valoare dedusă a unui eventual deficit bugetar. Literatura de specialitate definește două tipuri de deficit bugetar: deficitul bugetar total însumează deficitul structural și deficitul ciclic.

Prin *deficit structural* înțelegem diferența dintre cheltuielile publice curente și veniturile bugetare preconizate:

$$D_s = C_{p_b} - V_{b_p}$$

unde:

C_{p_b} – cheltuielile publice curente,

V_{b_p} – veniturile bugetare preconizate.

Deficitul structural va reflecta fidel modul în care statul cheltuie banii publici. România, ca și celelalte state din UE care doresc schimbarea Tratatului european, va trebui să îndeplinească un criteriu care sună foarte bizar pentru români: să atingă un nivel de deficit structural de 0,5% din produsul intern brut. În comparație cu deficitul bugetar, deficitul structural este un fel de termometru care reflectă fidel modul în care un stat își gestionează veniturile și cheltuielile. În raport cu acesta, deficitul bugetar, adică diferența dintre veniturile și cheltuielile unui stat pe parcursul unui an, prezintă un rezultat mult mai puțin transparent. De exemplu, într-un an de creștere economică este foarte probabil ca încasările din taxa pe valoarea adăugată să fie foarte mari [6].

„Pentru calcularea deficitului structural se pornește de la nivelul celui bugetar, adică la deficitul bugetar se adaugă și din el se scad diverse valori, în funcție de modul în care a funcționat economia. Dacă economia a cunoscut o creștere puternică în acel an și a înregistrat deficit bugetar, atunci deficitul structural se consideră ca având o valoare mai mare. Asta deoarece se pornește de la premisa că dacă economia nu ar fi crescut foarte puternic, ci doar la un nivel optim, veniturile nu ar fi fost la fel de mari și nici cheltuielile la fel de mici” [6].

Cu alte cuvinte, în timp ce deficitul bugetar de stat are loc atunci când un guvern cheltuiește mai mult decât primește din veniturile fiscale, un deficit structural este atunci când un deficit bugetar persistă și reprezintă o formă a politicii guvernamentale.

În continuare, vom defini *deficitul ciclic* ca deficitul bugetar total minus deficitul structural:

$$D_C = D_{total} - D_S$$

Calcularea acestor indicatori presupune calculul PIB-ului potențial, o valoare optimă de creștere economică, care să nu genereze dezechilibre ce ar trebui să fie corectate ulterior. Pentru a avea o creștere sustenabilă, ideal ar fi ca valoarea efectivă a PIB-ului să fie, an de an, egală cu cea a PIB-ului potențial. Deci, se urmărește diferența dintre PIB-ul potențial față de PIB-ul real și se face multiplicarea cu coeficienți de elasticitate pe venituri și cheltuieli raportate la PIB. De fapt, statistica oficială în prezent nu dispune de o astfel de serie de date oficial certificate în această privință. De asemenea, subliniem că, actualmente, la nivelul statelor europene nu există o metodologie unanim acceptată și un calcul riguros în această privință.

În continuarea studiului, vom încerca să arătăm o altă metodă de evaluare a eficienței procesului bugetar, precum și factorii care o determină. Astfel, chiar și un atare, bine clasat din punctul de vedere al matematicii financiare, tip de eficiență, ca eficiența procesului bugetar, este un „indicator complex”. Aceasta este determinată de interdependența dintre elementele sistemului bugetar, parametrii macroeconomici etc.

Cu toate acestea, ceea ce contează este modul în care resursele sunt repartizate pe compartimentele bugetului, felul cum sunt utilizate mijloacele bugetare financiare, cât de eficient este organizat controlul etc. Astfel, formularea structurală a problemei de asigurare a eficienței fiscale este redusă la determinarea ratei cheltuielilor pe fiecare capitol al bugetului, și este necesar de a distribui resursele bugetare astfel, încât beneficiile financiare și nefinanciare ale acestei distribuții să fie optime și să permită soluționarea problemelor politicii socioeconomice.

În acest context, putem accentua cel puțin două abordări esențiale. În primul rând, bazându-ne pe performanța diferitelor sectoare ale economiei. În al doilea rând, vom reieși din evaluarea nevoii pentru fiecare domeniu. Suma totală a cheltuielilor bugetare în fiecare an depinde de venitul generat în economie. Aceasta predetermină posibilitatea de a cheltui mijloacele bugetare pe fiecare capitol în parte: direcție, sector de activitate economică. Dacă se va modifica sistemul de impozitare, precum și modul de calcul al impozitelor, fapt care asigură colectarea semnificativă a veniturilor, atunci structura bugetului la sigur va suferi anumite modificări. Analiza structurală a bugetului presupune determinarea tipului structurii bugetului: echilibrat, deficitar, excedentar, și specificarea politicii bugetare.

Însă, eficiența are și dimensiune calitativă. Eficiența procesului bugetar este determinată de structura bugetului și depinde de sistemul de control financiar de stat, pentru că *de facto* nu raportul venituri / cheltuieli ne redă gradul de eficiență, ci modul și utilizarea mijloacelor bugetare în dezvoltarea economiei, astfel încât aceste obiective să atingă 100% de executare. Controlul financiar asigură corespunderea planurilor și rezultatelor efective, ceea ce reprezintă o condiție necesară pentru luarea deciziilor manageriale corecte – principala condiție prealabilă pentru o planificare strategică eficientă. Controlul financiar de stat are drept scop excluderea erorilor în sfera bugetară și realizează, de regulă, funcția de asigurare a eficienței bugetare.

În plus, funcționarea eficientă a sistemului controlului financiar de stat ar trebui să faciliteze realizarea principiului echității sociale în practică.

Reieșind din premisele menționate, considerăm activitatea Curții de conturi incontestabilă, aceasta fiind cel mai important organ al sistemului de control financiar de stat. Pentru ca aceasta să funcționeze la o eficiență sporită, considerăm oportun menținerea unui sistem unic și bine organizat de control financiar de stat care funcționează în bază legală sistematică.

Concluzii

Pentru ca modelul logico-descriptiv de optimizare a gestionării bugetului instituțiilor publice să devină unul viabil în economia românească, considerăm oportune anumite acțiuni urgente referitor la returnarea forței de muncă calificată în sectorul real al economiei, ca o condiție pentru realizarea programelor de dezvoltare. O altă direcție importantă este și întărirea unui control riguros al repartizării veniturilor bugetare, precum și controlul eficienței cheltuielilor bugetare.

Îndeplinirea acestor condiții va permite excluderea unei serii de probleme privind ineficiența cheltuielilor bugetare. O soluție eficientă, în opinia noastră, poate fi recapitalizarea sectoarelor strategice cu capital de stat exact acolo unde economia are o stabilitate profundă, cum ar fi domeniul energetic. Iată de ce efortul național nu ar trebui să se concentreze pe restrângerile bugetare care să se traducă, mai ales, în concedieri; soluțiile ar trebui să includă și forța de muncă ieftină a României, și constituirea capitalurilor agroindustriale românești etc.

Astfel, structurarea cheltuielilor bugetului, eficientizarea managementului sectorului public și reprezintă, de fapt, esența politicii bugetare, determinând în cele din urmă eficiența procesului bugetar.

Referințe:

1. VACĂREL, I., GEORGESCU, F. *Finanțe publice*. București. Editura Didactică și Pedagogică, 2007.
2. MUSGRAVE, R., MUSGRAVE, P. *Public Finance in Theory and Practice*. Fifth edition, McGraw-Hill Book Company, 1989.
3. AUERBACH, A.J., GOKHALE, J., KOTLIKOFF, L.J. Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. In: *Journal of Economic Perspectives*, 1994, vol.8, no.1.
4. EISNER, R. Which Budget Deficit? Some Issues of Measurement and their Implications, In: *The American Economic Review*, 1984, vol.74, no.2, May, p.138-143.
5. APETRII, A. *Buget și trezorerie publică*. Iași, 2008.
6. RĂDULESCU, E. *Ce este deficitul structural, pe înțelesul tuturor*. <http://www.evz.ro>

Prezentat la 22.09.2016