

CRITERII ȘI LIMITE ALE CONSTITUIRII-UTILIZĂRII FONDURILOR SPECIALE

CRITERIONS AND LIMITS OF CONSTITUTE – USE THE SPECIAL FUNDS

BULGARIU CĂTĂLIN

Universitatea „P. Andrei”, Facultatea de Economie

***Abstract.** In the national system of public financial funds to constitute many special funds is not a good thing every time. From this reason is important to classify the special funds and to put in the light generating conditions and the limit of it. In finally, I analyses the evolution of the public financial funds from Romanian Economy.*

MATERIAL ȘI METODĂ

Fondurile speciale au reprezentat, în economia românească de după 1990, o metodă pe care autoritățile au folosit-o în exces pentru realizarea obiectivelor asumate în momentul preluării puterii. De aceea analizarea limitelor în care constituirea acestor fonduri ar aduce un plus de eficiență în administrarea sistemului de fonduri financiare publice reprezintă o temă de reflecție.

REZULTATE ȘI DISCUȚII

Pentru ca fondurile speciale să își aducă aportul la dezvoltarea economico-socială și să își îndeplinească menirea de a satisface mai eficient anumite nevoi publice, se impune instituirea și respectarea unor criterii precise care să stea la baza constituirii-utilizării fondurilor cu destinație specială.

Înființarea unor fonduri speciale ar trebui să se bazeze pe o fundamentare riguroasă a obiectivelor ce se vizează a se realiza și a surselor de finanțare, ținându-se cont de o serie de criterii cum ar fi: definirea cât mai exactă a surselor de finanțare, a obiectivelor și a responsabilităților în gestionarea fondului; stabilirea unui calendar cât mai precis în ceea ce privește utilizarea fondului special; evaluarea intensității nevoii ce se dorește a fi satisfăcută; evaluarea avantajelor comparative în raport cu celelalte modalități posibile de realizare a obiectivului (folosirea bugetului de stat sau a bugetelor locale).

Definirea cât mai exactă a surselor de finanțare, a obiectivelor și a responsabilităților în gestionarea fondului reprezintă, în opinia noastră, o primă cerință în realizarea unui buget de fond special. Privind retrospectiv, putem constata că restructurarea economiei românești a generat o gamă largă de probleme, pentru a căror rezolvare s-a apelat la utilizarea fondurilor speciale, mizându-se pe transparența sporită și pe asigurarea unei legături directe între fondul constituit și obiectivele finanțate.

Stabilirea unui calendar cât mai precis în ceea ce privește existența fondului special reprezintă o altă cerință a îndeplinirii rolului acestor fonduri. Pentru îndeplinirea acestei cerințe ar fi utilă adoptarea unui program multianual, în care să se precizeze,

pentru fiecare an bugetar, resursele și destinațiile acestora, precum și gradul de realizare al obiectivelor propuse. Prelungirea nejustificată a duratei de utilizare a fondului special poate favoriza reducerea eficienței cu care sunt utilizate resursele financiare publice și poate afecta realizarea altor obiective de interes public. Constituirea și utilizarea resurselor financiare după un calendar strict aprobat poate favoriza obținerea unui dublu efect pozitiv: se urgentează ritmul de realizare a lucrărilor, și, pe de altă parte, se creează bazele exercitării unui control foarte riguros. Chiar dacă durata de funcționare a unui fond special nu poate fi întotdeauna prevăzută încă de la înființarea acestuia, urmărirea cu strictețe a gradului de realizare a obiectivelor poate pune în evidență, în orice moment, fie utilitatea folosirii în continuare a fondului respectiv, fie desființarea acestuia. De altfel, Legea finanțelor publice a și statuat o asemenea cerință, precizând că „pe măsura stabilirii și restructurării sectoarelor economice și bugetare, Guvernul analizează și propune Parlamentului desființarea fondurilor speciale, constituite în afara bugetului de stat ori a bugetului asigurărilor sociale, sau includerea acestora în bugetele respective.”

Evaluarea cât mai realistă a intensității nevoilor ce se doresc a fi satisfăcute cu ajutorul fondurilor speciale reprezintă o altă cerință a cărei respectare condiționează direct utilizarea acestora. Dat fiind caracterul practic nelimitat al nevoilor ce trebuie satisfăcute și caracterul limitat al resurselor ce pot fi alocate pentru satisfacerea nevoilor, ierarhizarea acestora și stabilirea de priorități reprezintă o cerință firească în orice domeniu de activitate. Utilitatea fondurilor speciale se relevă în acest context îndeosebi pentru satisfacerea unor necesități ce se manifestă stringent într-un anumit moment de dezvoltare a societății. În acest scop, separarea proceselor de constituire și utilizare a resurselor pentru satisfacerea unor asemenea nevoi de cele reflectate global în bugetul de stat sau bugetele locale poate permite realizarea obiectivelor propuse, diminuând impactul unor factori economici sau sociali conjuncturali. Pe de altă parte, trebuie admis faptul că separarea unor resurse în cadrul unor fonduri cu destinație specială diminuează resursele disponibile satisfacerii celorlalte nevoi publice. Or, în acest context, devine imperativă nevoia de ierarhizare cât mai realistă a nevoilor și stabilirea de priorități în alocarea resurselor financiare publice, urmărind maximizarea utilității sociale totale. Aceasta impune limitarea utilizării fondurilor speciale doar pentru realizarea unor nevoi stringente ce se manifestă la un moment dat, și evitarea generalizării practicii fondurilor cu destinație specială. Așa de pildă, nevoia stringentă de securizare a frontierei de stat, ce se manifestă în contextul procesului de integrare a țării noastre în structurile europene și euro-atlantice, justifică înființarea și folosirea unui fond special, cel pentru securizarea frontierei de stat.

Nu în ultimul rând, obținerea de avantaje comparative în raport cu celelalte soluții de realizare a obiectivelor, respectiv cele bazate pe folosirea bugetului de stat sau a bugetelor locale, reprezintă o condiție ce trebuie să stea la baza înființării și utilizării de fonduri cu destinație specială. În acest scop, evaluarea exactă a costurilor și avantajelor presupuse de fiecare variantă, folosind metoda cost-avantaje, poate oferi un suport rațional deciziilor de înființare a fondurilor speciale. În practica din țara noastră, imposibilitatea utilizării resurselor bugetului de stat în satisfacerea unor nevoi cu caracter special a reprezentat cea mai utilizată explicație pentru înființarea fondurilor

speciale. Lipsa resurselor la bugetul de stat pentru unele activități social – culturale, dar și economice a făcut ca tot mai mulți miniștri să apeleze la instituirea de fonduri speciale (fondul de solidaritate, fondul pentru sănătate, fondul pentru asigurările sociale de sănătate, fondul cinematografic etc.).

Acest argument nu oferă însă un suport obiectiv pentru constituirea fondurilor speciale. În opinia noastră, premisa de la care ar trebui să se pornească este aceea că, în principiu, toate obiectivele de realizat ar trebui cuprinse în bugetul de stat (respectiv în bugetul asigurărilor sociale de stat sau bugetele locale), și numai în măsura în care obiectivele ar putea fi realizate în condiții sporite de eficiență să se procedeze la crearea și utilizarea de fonduri speciale.

Execuția bugetară din România a consemnat, până în anul 2001, o creștere a numărului de fonduri speciale, ajungându-se la un număr de 19 fonduri speciale. După acest moment unele fonduri speciale au fost desființate (fondul cultural național, fondul pentru mediu, fondul cinematografic național), alte fonduri speciale au fost incluse în bugetul de stat (fondul special pentru sănătate, fondul special pentru promovarea și dezvoltarea turismului, fondul special pentru aviația civilă etc.), iar altele mai funcționează și astăzi (fondul pentru plata ajutorului de șomaj, fondul special pentru asigurările de sănătate, fondul special pentru modernizarea drumurilor publice etc.).

Evoluția veniturilor cumulate realizate de principalele fonduri speciale este prezentată în tabelul 1.

Tabelul 1

Evoluția veniturilor realizate la bugetul general consolidat, la bugetul de stat și la fondurile speciale în România între anii 1997 – 2002

Indicatorii	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Venituri ale bugetului general consolidat*	76760,3	117824,5	179108,0	251095,4	351702,0	448953,9
Veniturile realizate la bugetul de stat	43834,5	67215,6	93239,8	120342,2	148203,1	179205,5
Veniturile realizate la fondurile speciale**	8781,0	17571,2	32507,3	52232,8	66846,4	86774,5
Ponderea bugetului de stat în bugetul general consolidat	57,10%	57,04%	52,05%	47,92%	42,13%	39,91%
Ponderea fondurilor speciale în bugetul general consolidat	11,43%	14,91%	18,14%	20,80%	19,00%	19,32%

* Fluxurile dintre bugete au fost eliminate la consolidare

** Fondurile speciale cumulate sunt: fondul pentru plata asigurărilor de șomaj, fondul special pentru sănătate, fondul special pentru asigurările de sănătate, fondul de risc și accidente, fondul pentru dezvoltarea și modernizarea sistemului energetic, fondul pentru dezvoltarea și modernizarea punctelor de control pentru trecerea frontierei, fondul special pentru modernizarea drumurilor publice, fondul pentru protecția asiguraților, fondul special pentru promovarea și dezvoltarea turismului, fondul special pentru aviația civilă, fondul special pentru solidaritate, fondul special pentru susținerea educației naționale, fondul special pentru diminuarea riscurilor tehnologice, fondul special pentru dezvoltarea agriculturii.

Sursa: Buletinele periodice ale Ministerului Finanțelor Publice, sumele sunt în miliarde lei vechi

Așa cum se observă din datele prezentate, veniturile bugetelor fondurilor speciale încasate în perioada analizată au crescut continuu, ajungând în anul 2002 să fie de aproximativ de 10 ori mai mare decât cele din anul 1997. Ritmul de creștere a fost unul superior atât celui de creștere al încasărilor la bugetul general consolidat, cât și a celui de creștere al încasărilor la bugetul de stat ceea ce a condus la creșterea semnificativă a ponderii fondurilor speciale în totalul veniturilor bugetului consolidat, în contextul reducerii permanente a ponderii fondului bugetului de stat. Astfel, realizările bugetului de stat au evoluat descendent pornind de la o pondere în bugetul general consolidat de 57,10% în anul 1997 și ajungând în anul 2002 la 39,91%. Fondurile speciale acumulate au evoluat preponderent ascendent pornind de la 11,43% în anul 1997 și ajungând la 19,32% în anul 2002, cu un maxim de 20,80 % în anul 2000.

Comparând volumul resurselor mobilizate la fondurile speciale cu cel al resurselor mobilizate la bugetul de stat putem evidenția o reducere semnificativă a ecartului dintre ele ajungându-se ca primele să ajungă, în anul 2002, la nivelul de 48,21% din celelalte.

Evoluția prezentată arată un grad ridicat de dispersie a resurselor financiare publice. Deși literatura de specialitate nu sugerează un nivel maxim al resurselor administrate prin fonduri speciale, considerăm că s-a depășit limita optimă, ceea ce a impus de altfel, începând din anul 2003, și adoptarea unor măsuri de desființare a unor fonduri speciale sau de includere a lor în bugetul de stat.

În ceea ce privește cheltuielile efectuate din fondurile speciale pentru satisfacerea obiectivelor cu caracter special, evoluția acestora este prezentată în tabelul 2.

Tabelul 2.

Evoluția cheltuielilor executate din bugetul general consolidat, din bugetul de stat și din fondurile speciale în România între anii 1997 – 2002

Indicatorii	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cheltuieli efective ale bugetului general consolidat*	85636,8	131117,4	189186,2	283140,4	390316,8	488780,4
Cheltuielile efective ale bugetului de stat	52896,6	77616,6	106886,7	149167,8	184012,2	226823,6
Cheltuielile efective ale fondurilor speciale**	6903,4	16892,6	31115,9	47350,8	55556,9	71854.1
Ponderea cheltuielilor bugetului de stat în cheltuielile bugetului general consolidat	61,76%	59,19%	56,49%	52,68%	47,14%	46,40%
Ponderea cheltuielilor fondurilor speciale în cheltuielile bugetului general consolidat	8,06%	12,88%	16,44%	16,72%	14,23%	14,70%

* Fluxurile dintre bugete au fost eliminate la consolidare

** Fondurile speciale sunt: fondul pentru plata asigurărilor de șomaj, fondul special pentru sănătate, fondul special pentru asigurările de sănătate, fondul de risc și accidente, fondul pentru dezvoltarea și modernizarea sistemului energetic, fondul pentru dezvoltarea și modernizarea punctelor de control pentru trecerea frontierei, fondul special pentru modernizarea drumurilor publice, fondul pentru protecția asiguraților, fondul special pentru promovarea și dezvoltarea turismului, fondul special pentru aviația civilă, fondul special pentru solidaritate, fondul special

pentru susținerea educației naționale, fondul special pentru diminuarea riscurilor tehnologice, fondul special pentru dezvoltarea agriculturii.

Sursa: Prelucrare după buletinele periodice ale Ministerului Finanțelor Publice, sumele sunt în miliarde lei vechi

Conform datelor din tabelul 2, cheltuielile fondurilor speciale au crescut, în perioada prezentată, într-un ritm susținut ajungând la 71854 miliarde lei vechi în anul 2002. Deoarece între 1997 și 2002 inflația a înregistrat valori semnificative, mai relevantă este analiza ponderii cheltuielilor din fondurile speciale și a cheltuielilor bugetului de stat în cheltuielile bugetului general consolidat. Se evidențiază scăderea ponderii bugetului de stat în bugetul general consolidat de la 61,76% în anul 1997 la 46,40% în anul 2002. Aceasta înseamnă o creștere a ponderii celorlalte componente ale bugetului general consolidat, printre care și fondurile speciale. Acestea au crescut de la 8,06% în anul 1997 la 16,72% în anul 2000 (adică și-au dublat ponderea în bugetul general consolidat). Anul 2001 a înregistrat bugetizarea mai multor fonduri speciale fapt ce a condus la o micșorare a ponderii acestora de 2,02% ajungând în anul 2002 la nivelul de 14,70%.

Evoluția cheltuielilor efectuate din fondurile speciale arată că nevoile considerate speciale (pentru a căror satisfacere au fost înființate fondurile speciale) reprezintă o treime din cheltuielile efectuate din bugetul de stat.

Analizând comparativ evoluțiile ponderii veniturilor și cheltuielilor fondurilor speciale în raport cu cele din bugetul general consolidat se constată existența unor diferențieri semnificative, așa cum se poate observa și din fig. 1.

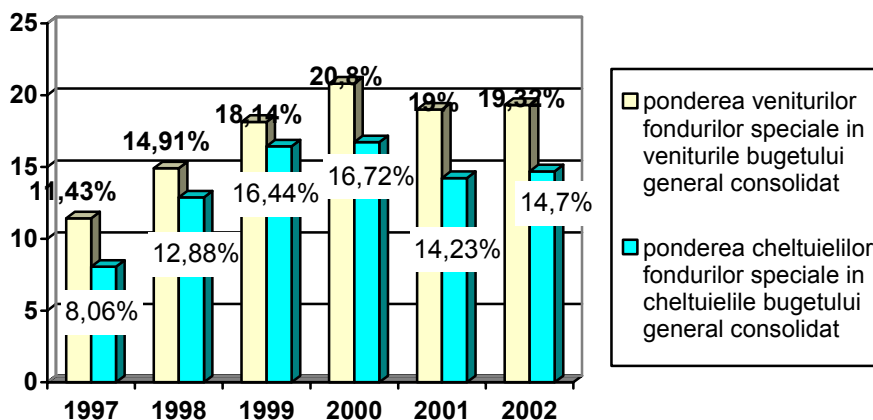


Fig. 1 - Evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor realizate de fondurile speciale în totalul veniturilor și cheltuielilor realizate de bugetul general consolidat între anii 1997 – 2002

Atât veniturile cât și cheltuielile au înregistrat o evoluție similară cu creșteri succesive până în anul 2000 și o reducere în anul 2001. Între cei doi indicatori analizați s-a evidențiat în permanență un ecart deoarece, de regulă, fondurile speciale au încheiat exercițiile bugetare cu excedent, în timp ce bugetul general consolidat s-a încheiat întotdeauna cu deficit.

CONCLUZII

Excedentele înregistrate adesea la încheierea exercițiilor bugetare sunt justificate, pe de o parte de faptul că angajarea cheltuielilor se realizează doar pe măsură ce fondul este încasat (fondurile speciale nu pot fi echilibrate prin împrumuturi), iar pe de altă parte, deoarece sursele de venituri ale fondurilor speciale au continuat să producă încasări chiar dacă fondurile constituite erau utilizate de Ministerul Finanțelor Publice în alte scopuri, de regulă pentru acoperirea unor deficite ale bugetului de stat sau al bugetului asigurărilor sociale de stat. Din acest unghi de vedere putem constata o situație nerațională, de mobilizare la bugetul de stat a unor resurse financiare prin prelevări ce aveau la bază principiul contraprestației dar care nu se mai justificau prin caracterul special al nevoilor satisfăcute și prin beneficiile obtenabile de contribuabili.

Putem aprecia că limitele constituirii și utilizării fondurilor speciale sunt definite de stadiul de dezvoltare la care a ajuns economia națională la un moment dat și de obiectivele asumate în procesul de aderare la Uniunea Europeană. Deși nu există un nivel standard al acestor fonduri și nu există un „registru” de activități ce ar trebui finanțate din fonduri speciale apreciem totuși că, în România ultimilor 15 ani, utilizarea acestora a fost exagerată. Anul 2001 reprezintă momentul în care numărul și dimensiunea fondurilor speciale au ajuns la un nivel care poate fi considerat mai rațional, existând cinci fonduri speciale: *fondul special pentru plata ajutorul de șomaj*, *fondul special pentru asigurări sociale de sănătate*, *fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic* – desființat ulterior, *fondul special pentru protejarea asiguraților* – desființat ulterior, *fondul special al drumurilor publice*.

BIBLIOGRAFIE

1. Buletinele periodice ale Ministerului Finanțelor Publice
2. Legile bugetare din anii 1996 - 2005