

Considerații privind cheltuielile publice în sistemul bugetar

Lect. univ. dr. George Măgureanu Poptean¹
Universitatea Româno-Americană, București

Abstract: *Obiectivul principal al acestei lucrări îl constituie un subiect de real interes și anume efortul bugetar al statului în condițiile actualei crize financiare globale.*

Folosind o analiză amplă, în concordanță cu literatura de specialitate și cu practica judiciară aferentă acestei teme, lucrarea își propune identificarea dimensiunilor și a principiilor generale ce vizează colectarea și cheltuirea resurselor bugetare în scopul acoperirii nevoilor sociale, mai ales în contextul regulilor impuse de reglementările comunitare și a Pactului de stabilitate fiscală și evident, în acord cu legislația națională.

De aceea, am considerat oportună analizarea următoarelor obiective: conceptul de venit public, nevoile sociale și sursele aferente de finanțare, cheltuielile publice și modalitățile prin care acestea trebuie să își dovedească eficiența.

Apreciem că prezenta lucrare poate contribui la îmbunătățirea legislației referitoare la colectarea și cheltuirea veniturilor bugetare în raport de nevoile societății. Mai mult decât atât, credem că se dovedește utilă practicienilor din domeniul dreptului fiscal și financiar public, legiuitorului și mediului de afaceri.

Abstract: *The general objective of this paper is an involving topic of present interest, the state's budgetary effort, under crisis conditions.*

Using the analysis made in an ample research, according to the specialty literature and the practice in the analysed field, this paper aims to identify the dimension and the general principles of collecting and spending the public money in order to meet the society's common needs, in the context of the regulations in the European Union and implicitly the national regulations.

Therefore, we made an analysis of the following objectives: the concept of public incomes, public needs and sources of finance, public expenses and the way to make them efficiently.

This paper can contribute to the improvement of the legislation regarding the collecting and spending the public funds according to common needs. Furthermore, it is useful to legislature, practitioners in the financial and fiscal field and businesspeople in the economic field.

Keywords: *public incomes, public needs, public expenses, budgetary system*

¹ gmagureanu@gmail.com

În condițiile unei crize prelungite care a cuprins aproape toate statele lumii, problema colectării, identificării și aplicării unor modalități tot mai eficiente pentru utilizarea fondurilor publice, trebuie să preocupe pe toți cei cu atribuții în acest domeniu, inclusiv teoreticienii și practicienii dreptului.

Cheltuielile publice sunt plățile efectuate de stat din resursele aflate la dispoziția sa în scopul satisfacerii nevoilor publice, a intereselor generale ale societății, a îndeplinirii obiectivelor urmărite de stat: funcționarea instituțiilor publice, asigurarea ordinii și liniștii publice și a siguranței naționale, finanțarea învățământului, culturii și sănătății, precum și a sistemului de asigurări sociale, realizarea acțiunilor economice de interes general. Aceste cheltuieli materializează cea de a doua etapă a funcției de repartiziune a finanțelor publice, care constă în repartizarea fondurilor publice pe diverse destinații².

Mai ales în actualele condiții, cheltuielile publice nu pot avea alt scop decât utilitatea publică. În sistemul nostru de drept, acest principiu derivă din obligația constituțională a statului, care nu poate efectua cheltuieli pentru interesele particularilor, întrucât ar însemna ca majoritatea să contribuie pentru interese individuale și nu pentru cele generale, colective, care să asigure și îndeplinirea scopului finanțelor publice³.

Cheltuielile publice se fac, de regulă, în bani, aceștia reprezentând cel mai comod și cel mai echitabil achizitor de bunuri materiale sau imateriale necesare pentru satisfacerea nevoilor generale. Prestațiile în natură, sub diferitele forme în care se pot prezenta (de exemplu, locuințe de serviciu pentru funcționarii publici) au unele inconveniente, între care se numără faptul că nu oferă o imagine corectă a sacrificiilor pe care populația le face pentru întreținerea serviciilor publice, imposibilitatea contabilizării efective a acestor cheltuieli, implicit a stabilirii raportului de valoare dintre serviciile și contraserviciile prestate, faptul că acest tip de cheltuieli dau naștere la abuzuri și nedreptăți.

Cheltuielile publice reflectă efortul financiar public pe o anumită durată de timp, prevăzute în bugetul de stat și în celelalte bugete. Ele concretizează destinația pe care o au veniturile bugetului public în procesul de folosire a lor. Întrebuințarea acestor resurse este precedată de fixarea destinației lor, decizie care constituie, în fapt, o repartizare a fondurilor bănești conformă cu opțiunile forțelor politice aflate la putere.

Obiectivele finanțate de stat în cadrul sectorului public, prin cheltuieli publice, se regăsesc atât în sfera nematerială cât și în sfera producției materiale. Îndeplinirea funcțiilor interne și externe ale statului se realizează printr-o multitudine de organe și instituții publice, pentru care și prin care se fac cheltuielile cu destinație publică.

Cheltuielilor publice trebuie să conțină trei elemente constitutive:

- întrebuințarea unor sume de bani;
- sumele trebuie utilizate de stat sau o unitate administrativ-teritorială;
- folosirea sumelor menționate să se facă în vederea satisfacerii unor trebuințe publice.

Ne propunem să facem o distincție între cheltuielile publice și cheltuielile bugetare. Potrivit acestei distincții, cheltuielile publice constituie o categorie mai cuprinzătoare decât aceea de cheltuieli bugetare, deoarece se referă la totalitatea cheltuielilor efectuate în interes public, al statului sau în folosul colectivității publice locale, prin intermediul instituțiilor

² Pentru mai multe detalii privind noțiunea, importanța și destinația cheltuielilor publice, a se vedea: I. Văcărel, G. Anghelache, Gh. D. Bistriceanu, T. Moșteanu, F. Bercea, M. Bodnar, F. Gergescu, *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, Ediția a IV-a, București, 2003, p. 127; V. Roș, *Drept financiar. Sistemul bugetar*, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 157 și urm.

³ Art. 56 alin. (1) din Constituție stabilește că "Cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice", iar în aliniatele următoare sunt prevăzute obligațiile statului referitor la sistemul legal de impuneri, care trebuie să „asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale, orice alte prestații fiind interzise, în afara celor stabilite prin lege, în situații excepționale”.

publice și care se acoperă fie de la buget, fie din fondurile extrabugetare sau de la bugetele proprii ale instituțiilor publice, pe seama veniturilor obținute de acestea⁴.

Cheltuielile bugetare sunt cheltuieli publice, dar nu toate cheltuielile publice sunt cheltuieli bugetare. Cheltuielile bugetare se referă numai la acele cheltuieli care se acoperă de la bugetul de stat, de la bugetele locale și din bugetul asigurărilor sociale de stat. În cazul cheltuielilor bugetare, natura destinației multora dintre acestea este comună, elementul distinctiv constituindu-l bugetul din care sunt efectuate. Cheltuielilor bugetare le mai sunt asimilate și cheltuielile efectuate din fondurile bănești speciale pentru sănătate, învățământ, agricultură etc., întrucât și aceste fonduri bănești sunt aprobate de către Parlament, alăturat bugetului de stat și prin aceleași legi bugetare.

Pentru delimitarea cheltuielilor bugetare de cele publice, avem în vedere următoarele reguli:

- efectuarea cheltuielilor bugetare este condiționată de prevederea expresă și aprobarea nivelului acestora de către Parlament sau de consiliile locale, după caz;
- sumele alocate și cheltuite conform destinațiilor pentru care s-au aprobat aceste sume prin bugete sunt nerambursabile;
- efectuarea cheltuielilor bugetare este determinată de îndeplinirea condițiilor legale și nu numai de constituirea și existența resurselor bănești;
- finanțarea se efectuează, în funcție de gradul de subordonare a instituțiilor sau activităților cu caracter bugetar, din bugetul de stat, din bugetul asigurărilor sociale de stat, din bugetele locale sau din bugetele fondurilor speciale;
- cheltuielile bugetare sunt supuse controlului financiar cu caracter preventiv și acordării vizei cu ocazia operațiunilor de deschidere a finanțării, de alocare și utilizare a resurselor financiare publice;

Dimensionarea cheltuielilor publice totale și repartizarea acestora pe destinații și beneficiari rezultă din necesitatea satisfacerii nevoilor generale ale societății, procesul având o natură politică și una economică, de colectare a resurselor bănești necesare pentru acoperirea lor. Cheltuielile publice bugetare și cele efectuate din fonduri bănești speciale sau extrabugetare exprimă politica financiară a fiecărui stat care este demonstrată de felul și proporția acestor cheltuieli, decise anual prin actele organelor publice centrale și locale.

Cheltuielile publice însumează: cheltuielile efectuate din fondurile constituite la nivelul administrațiilor publice centrale (bugetul de stat, bugetul asigurărilor de sănătate, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul fondului pentru ajutorul de șomaj, bugetele instituțiilor publice autonome etc.); cheltuielile efectuate din fondurile constituite în bugetele administrațiilor publice locale; cheltuielile efectuate din intrările de credite externe, rambursabile sau nerambursabile.

Analiza factorilor determinanți ai creșterii cheltuielilor publice, ne-a condus la o primă concluzie și anume, o primă cauză o constituie creșterea funcțiilor, a sarcinilor pe care statul și le asumă, a utilităților publice pe care înțelege să le satisfacă. Există însă o serie de factori, obiectivi și subiectivi, care determină creșterea cheltuielilor bugetare independent de această creștere a rolului pe care statul înțelege să și-l asume, între care putem identifica.

- creșterea populației prin dezvoltarea localităților. Creșterea numărului de locuitori implică o creștere a cererii pentru utilități publice (apă, canalizare, transport, furnizare de energie etc.), iar a numărului de persoane în vârstă, presupune cheltuieli mai mari pentru

⁴ Categoria cheltuielilor publice cuprinde cheltuieli efectuate de alte colectivități cum sunt asociațiile profesionale, culturale, sportive etc., în interesul membrilor acestor colectivități și din fonduri bănești formate prin contribuții bănești ale membrilor acestor colectivități, din donații bănești ale oricăror subiecte de drept și din alte surse.

sănătate și pensii. Din păcate, în țara noastră acest criteriu nu funcționează: sporul demografic este negativ, iar cheltuielile în creștere;

- creșterea venitului pe cap de locuitor. Creșterea economică duce la creșterea veniturilor populației, iar aceasta determină o sporire a cererii de consum pentru servicii produse de sectorul public, cum sunt, de exemplu, educația și sănătatea. Astfel de servicii au o cerere elastică, de aceea, cheltuielile publice pentru furnizarea acestor servicii tind să crească mai repede decât produsul intern brut al țării de referință;

- creșterea exigențelor populației față de nivelul serviciilor publice oferite de stat, populația fiind mai atentă la beneficiile rezultate din creșterea cheltuielilor publice decât la creșterea impozitelor⁵;

- creșterea numerică a aparatului administrației publice și necesitatea înzestrării acestuia cu mijloace moderne de acțiune;

- dezvoltarea sectorului de stat prin constituirea de întreprinderi pe seama bugetului, prin participarea statului la societăți mixte, prin acordarea de subvenții pentru stimularea producției sau exportului;

- extinderea rețelei de instituții publice de învățământ, sănătate și cultură;

- organizarea asigurărilor, a asistenței sociale și protecției sociale; Reducerea vârstei de pensionare are ca efect nu doar creșterea numărului de pensionari ci și a exigențelor acestei categorii față de venitul pe care îl realizează după pensionare și față de utilitățile de care beneficiază;

- dezvoltarea infrastructurii prin construirea de străzi, autostrăzi, poduri, porturi, aeroporturi, modernizarea mijloacelor de transport rutier, feroviar, naval, aerian;

- sistematizarea teritoriului, dezvoltarea gospodăririi comunale și protecția mediului înconjurător;

- sporirea cheltuielilor militare și pentru asigurarea ordinii publice și a siguranței naționale.

La determinarea cheltuielilor publice se au în vedere politica financiară a statului, obiectivele strategiei de dezvoltare economică și socială a țării, dimensiunea acceptată a sectorului public, prioritățile imediate și cele de perspectivă, situația internațională etc.

În perioada actuală, cheltuielile publice și bugetare sunt numeroase. Facilitarea înțelegerii conținutului, a determinării nivelului cheltuielilor corespunzătoare destinațiilor, a nivelului resurselor și a desemnării beneficiarilor de avantaje create de stat pe seama eforturilor financiare ale contribuabililor, presupune clasificarea pe grupe a acestor cheltuieli, funcție de anumite criterii. Clasificarea cheltuielilor publice prezintă importanță atât din punct de vedere metodologic, pentru că înlesnește cercetarea științifică, dar și din punct de vedere practic, pentru că permite o mai bună administrare a cheltuielilor.

Cunoașterea structurii cheltuielilor publice este necesară întrucât pune în evidență modul în care sunt orientate resursele bănești ale statului spre anumite obiective: economice, sociale, culturale, militare, politice, financiare etc. Totodată, analiza cheltuielilor publice trebuie efectuată atât pe total, cât și pe componente și delimitate pe baza diferitelor criterii: economice, funcționale, administrative, politice, financiare ș.a. Asemenea criterii de clasificare se folosesc de către autoritatea finanțelor publice din fiecare țară la elaborarea clasificațiilor indicatorilor bugetari, pe baza cărora se întocmește, se discută, se aprobă și se execută bugetul.

În literatura, practica financiară și statistica statelor și a organismelor internaționale, am identificat mai multe tipuri de clasificatii: a) administrativă; b) economică; c) funcțională; d)

⁵ A se vedea și *Strategia de dezvoltare durabilă a serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare "România 2025"*, www.ara.ro

financiară; e) în funcție de rolul lor în procesul reproducției sociale; f) gruparea folosită de organisme O.N.U. și clasificării mixte sau combinate⁶.

Cuprinderea în bugetul României a cheltuielilor publice se face pe baza criteriilor utilizate în clasificările O.N.U. în: a) clasificarea economică; b) clasificarea funcțională și c) clasificarea administrativă⁷.

Considerăm și noi că, potrivit clasificății economice, cheltuielile publice se împart, în: a) cheltuieli curente sau de funcționare și b) cheltuieli de capital, cu caracter de investiții, celelalte criterii fiind date de clasificarea funcțională și cea administrativă⁸.

Cheltuielile curente asigură întreținerea și buna funcționare a instituțiilor publice, finanțarea satisfacerii acțiunilor publice, transferarea unor sume de bani anumitor categorii de persoane lipsite de venituri ori cu venituri insuficiente sau pentru onorarea unor angajamente speciale ale statului, cum ar fi împrumuturile. Ele reprezintă un consum definitiv de produs intern brut și trebuie să se reînnoiască anual. În cea mai mare parte a lor, cheltuielile publice sunt cheltuieli curente.

Cheltuielile de capital sau de investiții, se concretizează în achiziționarea de bunuri de folosință îndelungată, destinate sferei producției materiale sau sferei nemateriale, cum ar fi: școli, spitale, așezăminte de cultură, administrație etc., după caz. Ele duc la dezvoltarea și modernizarea patrimoniului public. Mai sunt denumite și cheltuieli care reprezintă o avansare de venit național.

Cheltuielile privind serviciile publice sau administrative se deosebesc de cheltuielile de transfer, după cum au sau nu la bază o contraprestație, în momentul și în măsura în care acestea se efectuează de către stat. Cheltuielile privind serviciile publice cuprind, în general, remunerarea serviciilor, a prestațiilor și a furniturilor necesare bunei funcționări a instituțiilor publice sau achiziționării de mobilier, aparatură și echipamente.

Cheltuielile de transfer reprezintă trecerea unor sume de bani de la buget la dispoziția unor persoane juridice (instituții cu activități autofinanțate, întreprinderi productive), a unor persoane fizice (pensionari, șomeri, studenți, elevi etc.), sau a unor bugete ale administrațiilor locale. Ele pot avea caracter economic (subvenții acordate agenților economici pentru acoperirea unor cheltuieli de producție, stimularea exportului, redresarea financiară, restrângerea unor activități economice etc.) sau social (burse, pensii, ajutoare și alte indemnizații definitive și fără contraprestație).

Clasificarea funcțională folosește drept criteriu domeniile, ramurile, sectoarele de activitate, spre care sunt dirijate resursele financiare publice sau alte destinații ale cheltuielilor legate de efectuarea unor transferuri între diferitele niveluri ale administrațiilor publice, plata dobânzilor la datoria publică sau constituirea de rezerve la dispoziția autorității executive. Ele reflectă obiectivele politicii financiare a statului.

Acest criteriu este important pentru repartizarea resurselor financiare publice pe domenii de activitate și obiective care definesc nevoile publice și reprezintă obiectivul principal urmărit la examinarea și aprobarea prevederilor bugetare de către Parlament. Instituțiile care funcționează în diferite domenii de activitate constituie consumatorii de resurse bugetare, iar conducătorii lor sunt ordonatori de credite bugetare. Doctrina⁹ consideră că acest criteriu este util dacă se are în vedere și criteriul destinației specifice. Potrivit criteriului destinației specifice, principalele categorii de cheltuieli publice sunt:

⁶ În același sens a se vedea și V. Roș, *Drept financiar. Sistemul bugetar*, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 163

⁷ A se vedea Ordinul Ministerului Finanțelor Publice nr. 1954/2005 pentru aprobarea Clasificății indicatorilor privind finanțele publice, publicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I nr. 1176 din 27 decembrie 2005.

⁸ În același sens a se vedea și I. Gliga, *Drept financiar*, Ed. Argonaut Cluj-Napoca, 1999, p. 73; N. G. Leon, *Elemente de știință financiară*, Cluj, 1925, p. 120 și V. Roș, *op. cit.*, p. 161-163.

⁹ V. Roș, *op. cit.*, p. 162

–cheltuieli pentru sănătate publică, învățământ și educație, asistență socială și protecție socială;

–cheltuieli pentru economia națională;

–cheltuieli cu caracter administrativ pentru organele de stat, ordinea publică și forțele armate.

În sfârșit, clasificarea administrativă este folosită la repartizarea cheltuielilor publice pe ordonatorii de credite bugetare și are la bază criteriul instituțiilor prin care se efectuează cheltuielile publice: ministere (departamente, agenții guvernamentale), instituții publice autonome, unități administrativ-teritoriale etc.

Gruparea cheltuielilor pe criterii administrative este utilă pentru că alocațiile bugetare se stabilesc pe beneficiari: ministere și alte instituții centrale, județe, municipii, orașe, comune etc. Ea suferă însă prin faptul că un minister, departament, agenție guvernamentală, județ, municipiu sau oraș reunește cheltuieli cu destinații variate și, în plus, structura ministerelor și, respectiv, subordonarea instituțiilor publice se modifică periodic, ceea ce face cheltuielile publice necomparabile în timp.

Considerăm că în funcție de momentul în care se efectuează și de modul în care afectează resursele financiare publice, cheltuielile publice se grupează în: cheltuieli definitive, cheltuieli temporare și/sau operațiuni de trezorerie și cheltuieli virtuale sau posibile.

Cheltuielile definitive finalizează distribuția resurselor financiare. Ele cuprind atât cheltuieli curente, cât și cheltuieli de capital. Majoritatea cheltuielilor publice efectuate au caracter definitiv, finalizându-se cu plăți la scadențe certe și atestă lichidarea completă a angajării statului pentru a efectua cheltuielile prevăzute în buget. Cheltuielile definitive sunt cuprinse distinct în bugetele publice.

Cheltuielile temporare sunt urmate de finalizarea prin plăți cu scadențe certe. Majoritatea dintre acestea reprezintă operațiuni de trezorerie și sunt evidențiate în conturile speciale ale trezoreriei (de exemplu, finanțarea rambursării împrumuturilor și avansurilor anterior consimțite). Cheltuielile temporare nu figurează în bugetele publice, ci se gestionează separat prin trezoreria publică.

Cheltuielile virtuale sau posibile reprezintă cheltuieli pe care statul se angajează să le efectueze în anumite condiții. Exemple: 1) garanțiile acordate de stat pentru împrumuturi pot conduce la cheltuieli publice numai dacă rambursarea lor din resursele special constituite sau de către debitorii girați nu poate fi îndeplinită; 2) cheltuielile ce se vor efectua pentru acțiuni sau obiective neprevăzute, pe seama rezervelor la dispoziția guvernului, aprobate în legea bugetară anuală.

Dacă avem în vedere forma de manifestare, cheltuielile publice pot fi: cu sau fără contraprestație; definitive și provizorii; speciale și globale¹⁰.

Cheltuielile fără contraprestație au caracter de alocații bugetare, reprezentând finanțare definitivă, fără un contraserviciu din partea colectivității beneficiare de resurse publice cum ar fi: alocații familiale, indemnizații de șomaj, burse ș.a.

Cheltuielile cu contraprestație se referă la încasarea unor sume de bani de către stat, conform condițiilor în care se efectuează aceste cheltuieli: dobânzi la împrumuturi acordate, comisioane la garanțiile guvernamentale ale împrumuturilor și altele.

Cheltuielile definitive nu presupun restituirea sumelor bănești alocate de stat, în timp ce cheltuielile provizorii (împrumuturi și avansuri) sunt urmate de rambursarea sau lichidarea obligației de furnizare de produse sau servicii instituțiilor statului.

Anumite nevoi specifice unor domenii, cum ar fi cele pentru apărare, ordine publică și siguranță națională, asigurări sociale, pentru finanțarea agriculturii, pentru drumuri ș.a.

¹⁰ În același sens, a se vedea și V. Roș, *op. cit.*, p. 160 și urm.; D.D. Șaguna, *Drept financiar și fiscal, Tratat*, Editura Eminescu, 2000, p. 326 și urm.

formează cheltuielile speciale, necesare pentru anumite obiective de interes public și sunt atribuite unor ministere sau organe ale statului. Totalizarea acestora pe anumite perioade de timp sau obiective, dau cheltuielile globale.

Cheltuielile publice, după rolul lor, cuprind cheltuielile economice și pe cele reale.

În categoria cheltuielilor economice sunt cuprinse cheltuieli ce reprezintă o avansare de venit național, cum sunt cele pentru construcția, dezvoltarea și modernizarea întreprinderilor, regiilor autonome și altor unități economice producătoare de bunuri materiale, cărora li se alătură cheltuielile pentru formarea rezervelor materiale de stat și au ca efect crearea de valoare adăugată.

În categoria cheltuielilor reale intră cheltuielile ce reprezintă un consum de venit național, cum sunt cele pentru funcționarea organelor de stat legislative, administrative, jurisdicționale etc., pentru întreținerea forțelor armate și a ordinii publice, precum și pentru învățământ, sănătate, protecție socială etc.

Instituțiile specializate ale O.N.U., au la baza două criterii principale: clasificarea economică, și clasificarea funcțională¹¹.

Clasificarea economică O.N.U. a cheltuielilor publice cuprinde: cheltuieli care reprezintă consum final: dobânzi aferente datoriei publice; subvenții de exploatare și alte transferuri curente; formarea brută de capital (investiții brute și creșterea stocurilor materiale); achiziții de terenuri și active necorporale; transferuri de capital.

Clasificarea funcțională O.N.U. a cheltuielilor publice cuprinde cheltuielile publice grupate pe destinații. Această clasificare permite cunoașterea destinației specifice a cheltuielilor și a devenit un sistem de referință atât în teorie cât și în practică.

Clasificarea funcțională O.N.U. a cheltuielilor publice grupează cheltuielile publice pe următoarele destinații:

- servicii publice generale, cuprinzând organe de ordine publică și securitate, organe de justiție, procuratură și notariat, precum și alte instituții publice;

- apărarea, și anume pentru armată, cercetare științifică și experiențe cu arme, baze militare pe teritorii străine, precum și participarea la blocuri militare și acțiuni armate;

- educație, vizând școli primare, generale și liceale, universități și colegii, institute de cercetări științifice;

- sănătatea, și anume pentru spitale, clinici, unități profilactice și antiepidemice, precum și institute de cercetări științifice de specialitate;

- acțiuni economice, vizând unități economice ale statului, inclusiv de transporturi și comunicații, subvenționarea unor unități economice private, subvenții ale exportului, participarea la organizații economice internaționale și cercetare științifică de interes economic;

- servicii comunale, vizând construcția de locuințe și întreținerea lor și alte servicii comunale¹².

În actuala etapă a evoluției sociale, considerăm că se impune o clasificare legală a cheltuielilor publice din statele contemporane în cheltuieli bugetare și extrabugetare, aprobate în fiecare stat, de către organele legislative, prin legile anuale bugetare sau de finanțe pe grupe de cheltuieli constituite tot în funcție de destinația lor, mai mult sau mai puțin apropiat de cuprinsul clasificării O.N.U. a cheltuielilor publice.

În România, aceste domenii sunt definite în Legea privind finanțele publice¹³, care stabilește că la determinarea cheltuielilor publice se vor avea în vedere politica financiară a

¹¹ V. Roș, *op. cit.*, p.163

¹² Idem.

¹³ A se vedea Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 597 din 13 august 2002 și modificată, inclusiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2011,

statului, numărul de salariați, rețeaua de instituții publice în funcțiune, cele care urmează a se înființa în noul exercițiu bugetar, folosirea bazei tehnice existente cu maximă eficacitate, precum și următoarele: în domeniul social pentru învățământ, sănătate, ocrotiri sociale, cultură, artă, tineret și sport, refacere și ocrotire a mediului înconjurător, menținerea echilibrului ecologic și altele, în condițiile stabilite de lege; susținerea unor programe prioritare de cercetare, îndeosebi fundamentală; realizarea unor investiții și a altor acțiuni economice de interes public, acordarea de subvenții, facilități și alte mijloace stabilite potrivit legii; asigurarea cerințelor de apărare a țării, ordinii publice și siguranța națională; finanțarea administrației publice centrale și locale și a altor cheltuieli prevăzute de lege; dobânzile aferente datoriei publice și cheltuielile determinate de emisiunea și plasarea valorilor mobiliare necesare finanțării acestei datorii, precum și de riscul garanțiilor de stat în condițiile legii

Din studiul realizat, a rezultat că, pe lângă aceste categorii principale de cheltuieli, prin ultimele legi bugetare au fost aprobate cheltuieli bugetare distincte pentru sprijinirea activității organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, pentru sprijinirea activității românilor din afara granițelor țării, ca și pentru promovarea imaginii și intereselor românești peste hotare¹⁴.

Este însă necesar ca repartizarea cheltuielilor bugetare pe aceste domenii să se facă în funcție de nivelul de dezvoltare economico-socială a fiecărui stat, de importanța și urgența lor.

Cu privire la tema abordată, prin Regulamentul financiar al Consiliului Comunităților Europene au fost formulate câteva principii privind efectuarea cheltuielilor publice și măsura în care nevoile publice trebuie să fie acoperite din resursele publice, printre care: în condițiile în care creșterea cheltuielilor publice este inevitabilă, sunt necesare căutări pentru reducerea acelor dintre cheltuielile bugetare care pot fi micșorate prin reforme administrative, prin raționalizarea serviciilor publice și alte acțiuni de acest fel. Un alt principiu ar fi acela potrivit căruia, având în vedere că posibilitățile de micșorare a cheltuielilor bugetare sunt limitate, statele membre ale Uniunii Europene sunt invitate să-și stabilească o ordine de prioritate a cheltuielilor publice pe baza unor criterii proprii, alese cu aplicare pe termene scurte ori mijlocii, în raport de oportunitatea specifică fiecărei categorii de cheltuieli bugetare, fiind recomandată și flexibilitatea cheltuielilor care vizează îndeosebi investiții publice¹⁵. Politica cheltuielilor publice trebuie însoțită și coordonată cu o politică a resurselor financiare, în centrul căreia impozitele să nu compromită economiile bănești particulare și nici investițiile întreprinderilor, iar investițiile publice să fie finanțate din împrumuturi publice pe termen lung¹⁶.

Aceste concepte comunitare privind cheltuielile publice și ale bugetelor de stat sunt recomandate în prezent statelor membre și asociate ale Uniunii Europene, deci inclusiv României. Aplicarea lor în cuprinsul unor programe financiare plurianuale urmărește printre altele și echilibrul economic și financiar al statelor și al acestei uniuni.

publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 460 din 30 iunie 2011. A se vedea și Legea nr. 293/2011 a bugetului de stat pe anul 2012, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 914 din 22 decembrie 2011, precum și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 618 din 18 iulie 2006, modificată, inclusiv prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2011, publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 854 din 02 decembrie 2011.

¹⁴ Exemplificăm reglementarea din Titlul IX Asistență socială din Anexa nr. 2 la Legea nr. 293/2011 a bugetului de stat pe anul 2012, care prevede „Sprijinirea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale altele decât cele care primesc subvenții de la bugetul de stat”.

¹⁵ A se vedea Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, în ceea ce privește Serviciul european pentru acțiune externă, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 70 E/140 din 08 martie 2012.

¹⁶ În același sens, a se vedea și I. Gliga, *op. cit.*, p. 72; V. Roș, *op. cit.*, p. 164 și urm.

Considerăm că, orice cheltuială trebuie apreciată din punct de vedere al necesității, al utilității și al urgenței. O cheltuială trebuie să fie absolut necesară, indispensabilă pentru viața socială a statului pentru ca ea să fie aprobată și făcută. De asemenea, este necesar ca o cheltuială să fie utilă. Utilitatea trebuie văzută în lumina urgenței, întrucât este posibil, să fie utilă dar nu în prezent.

De asemenea, cheltuielile statului trebuie să servească scopurilor generale, adică de efectele lor să se folosească toți cetățenii și toate clasele sociale, fără preferință, nefiind echitabil să se facă cheltuieli numai pentru anumite regiuni, anumite clase sau persoane. Principiul nu trebuie să fie absolutizat. Nu se poate susține că statul trebuie să facă cheltuieli exclusiv pentru nevoile întregii colectivități, fără nici o considerare deosebită asupra intereselor unei minorități. Statul poate găsi că este în interesul ordinii sociale să intervină numai pentru una din clase care este defavorizată și mai slabă în lupta pentru existență, cum ar fi pensionarii sau cei care au nevoie de îngrijiri medicale, având în vedere necesitățile întregului grup și nu ale unor persoane individualizate. Poate fi, de asemenea, avută în vedere necesitatea pentru o regiune defavorizată, ori pentru a interveni în avantajul diferitelor ramuri de producție, când ele trec prin perioade de criză care le-ar amenința existența, sau când vrea să încurajeze o industrie care nu se poate susține în lupta concurenței libere.

Concluzionând, considerăm că, în toate cazurile, trebuie avută în vedere eficacitatea cheltuielilor publice, care ocupă un loc important între criteriile de selectare a alternativelor proiectelor, în vederea cuprinderii, în legile bugetare anuale, a unui raport determinat între eforturile financiare și efectele comensurabile sau estimative ce pot fi obținute pe seama obiectivelor finanțate de către stat prin cheltuieli bugetare.