

CHELTUIELI PENTRU FINANȚAREA UNOR ACȚIUNI ȘI OBIECTIVE ECONOMICE

Lect. univ. dr. Anișoara Băbălău

Les dépenses publiques comprennent les rapports financiers de repartition et d'utilisation des ressources financières de l'Etat en vue de pour voir à certains besoins sociaux, considérés de première nécessité et prioritaires à ce moment-là. L'analyse des éléments qui se trouvent à la base des dépenses publiques nous aide à établir, aisément, leur nature juridique, qui est distincte de la nature des dépenses budgétaires. Les dépenses publiques en vue des actions et des objectifs économiques reflètent l'intervention de l'Etat dans le domaine économique.

1. Noțiuni generale. Cheltuielile publice reprezintă mijloacele prin care statul intervine în viața socială economică a întregii societăți pentru a susține finanțarea obiectivelor și acțiunilor de interes general, considerate prin programele bugetare anuale de strictă necesitate și prioritare într-o anumită perioadă de timp. Volumul cheltuielilor publice diferă de la un stat la altul și de la o perioadă la alta, în funcție de politica economico-financiară adoptată, de puterea economică de care dispun statele, de gradul lor de dezvoltare, precum și de alte priorități și opțiuni pe care le au în vedere.

În literatura juridică de specialitate, cheltuielile publice sunt identificate prin actele și operațiunile de întreținere a fondurilor bănești necesare statului și altor colectivități publice, în scopul întreținerii materiale a organelor de stat și serviciilor publice, satisfacerii trebuințelor social-culturale și celorlalte necesități colective¹. Astfel spus, cheltuielile publice sunt considerate modalități de repartizare și utilizare a fondului bănesc bugetar în vederea satisfacerii nevoilor generale ale societății². În fapt, cheltuielile publice sunt plăți efectuate din fondul de resurse financiar publice ale statului pentru realizarea unor nevoi sociale, susținerea învățământului, culturii, științei și artei, întreținerea armatei, întreținerea organelor puterii politice, executive și judecătorești etc., la care se adaugă cheltuielile efectuate de alte colectivități (asociații sportive, culturale, profesionale). Toate aceste cheltuieli se acoperă din următoarele surse: cheltuieli bugetare³, cheltuieli extrabugetare (formate din resursele financiare constituite în afara bugetului de stat), cheltuieli acoperite din fonduri cu destinație specială.

În efectuarea cheltuielilor publice, statul și colectivitățile locale au în vedere nu numai realizarea unor obiective de interes general, ci și susținerea unor acțiuni care vizează condiții optime de viață pentru toți membrii societății. Volumul cheltuielilor publice, împreună cu alți indicatori macroeconomici (mărimea deficitului bugetar și a veniturilor bugetare) constituie dovada gradului de intervenție a statului în economie.

2. Cheltuieli pentru finanțarea unor acțiuni și obiective economice. Cheltuielile publice pentru acțiunile și obiectivele economice reflectă intervenția statului în domeniul economic. La rândul lor, aceste cheltuieli se grupează astfel: cheltuieli publice

¹ Gliga Ioan, Drept financiar public, Ed. All, București, 1994, p. 82.

² Șaguna Dan Drosu, Drept financiar și fiscal, Ed. Eminescu, București, 2000, p. 984.

³ Cheltuielile bugetare au cea mai importantă pondere și se referă la acele cheltuieli provenite de la bugetul public național.

pentru industrie, transporturi, construcții de locuințe; cheltuieli publice pentru agricultură; cheltuieli publice pentru protecția mediului; cheltuieli publice pentru cercetare-dezvoltare. În general, aceste cheltuieli publice sunt dirijate către sectorul public și, mai puțin, către sectorul privat.⁴ Sectorul public cuprinde unitățile economice strategice cu capital majoritar de stat, din domeniul producției de bunuri sau prestărilor de servicii, în care statul are putere de decizie⁵. Astfel de întreprinderi își desfășoară activitatea pe bază de autofinanțare, împrumuturi, credite bancare sau din ajutorul statului.

Ajutorul de stat se prezintă sub diverse forme și este folosit de toate țările cu economie de piață. Potrivit legislației actuale⁶, ajutorul de stat este definit ca "orice măsură de sprijin acordată de stat sau de unitățile administrativ - teritoriale, din resurse de stat, resurse ale colectivităților locale ori de alte organisme care administrează astfel de resurse, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența prin favorizarea unor întreprinderi, producția anumitor bunuri, prestarea unor servicii sau care afectează comerțul dintre România și statele membre ale Uniunii Europene, fiind considerat incompatibil cu un mediu concurențial normal". Precizăm că noțiunea de ajutor de stat din legislația românească a fost adoptată în concordanță cu prevederile Tratatului Comunității Europene. Astfel că art.87 se precizează: "cu excepția cazurilor în care Tratatul prevede astfel, orice ajutor acordat de către un stat membru sau din resurse de stat, indiferent de formă, care distorsionează sau amenință să distorsioneze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi, a producției anumitor bunuri va fi considerat incompatibil cu piața comună, în măsura în care afectează comerțul între statele membre". Din conținutul articolului reiese că în Tratatul de la Roma, ajutorul de stat nu a fost definit și nici nu sunt enumerate formele de sprijin; regăsim doar criteriile de recunoaștere a ajutorului public, incompatibil cu piața comună. Această obligație a revenit instituțiilor comunitare. Din analiza comparativă a celor două noțiuni, se poate observa că în Legea privind ajutorul de stat s-a introdus conjuncția "sau" *înaintea condiției afectării comerțului dintre România și Uniunea Europeană*, deoarece s-a dorit ca legea mai sus menționată să constituie sediul materiei pentru reglementarea în dreptul național a relațiilor comerciale interne și externe cu parteneri din statele-membre ale Uniunii Europene⁷.

Precizăm că în Constituția Europeană⁸, în materie de ajutor de stat se reiau prevederile Tratatului de la Roma. În cadrul Uniunii Europene și în lume întâlnim următoarele forme de ajutor⁹: *ajutor financiar direct*, care acționează ca mijloc de intervenție și ajutor și *ajutor financiar indirect*. La rândul lor, *ajutoarele financiare directe* sunt: *subvențiile, investițiile, avansurile rambursabile, împrumuturile cu dobândă subvenționată* etc. Între formele indirecte ale ajutorului financiar public sunt de menționat: *facilitățile fiscale și garantarea împrumuturilor contactate de unii agenți economici*.

a) Subvențiile dețin ponderea cea mai ridicată și prezintă ajutorul bănesc nerambursabil¹⁰ acordat de stat agenților economici în dificultate. La rândul lor, subvențiile

⁴ În anul 1993 statul american a ajutat concernul industrial Chrysler (aflat în pragul falimentului) cu un împrumut de 1 miliard de dolari.

⁵ În aceste unități economice unele prețuri și tarife sunt controlate sau chiar stabilite de Guvern.

⁶ Legea nr. 143/1999 privind ajutorul de stat, modificată și completată, prin O.G. nr. 97/2004.

⁷ Stancu Radu, Stancu Mădălina, *Ajutorul de stat, în lucrarea Integrarea europeană și dreptul românesc*, Ed. Dacoromână Tempus, Dacoromânia Comterra, București, p. 263 și urm.

⁸ Sediul materiei îl constituie art. III-67, III-168 și III-169.

⁹ Văcărel Iulian și colaboratorii, *Finanțe publice*, ediția a IV-a, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2004, p. 288 și urm.

¹⁰ Ajutorul bănesc are caracter unilateral și se acordă fără o contraprestație, dar condiționat și cu o afecțiune specială.

se acordă atât pentru activități interne, cât și pentru export. *Subvențiile interne*, numite și *subvenții de funcționare*¹¹ sunt acordate de stat pentru a acoperi pierderile unităților economice cauzate de diferența dintre prețurile (tarifele) de vânzare, impuse de stat, și costurile de producție. Aceste subvenții vizează producția socială a indivizilor sau sprijinul unor agenți economici¹². *Subvențiile pentru export*¹³ se acordă de unele țări în curs de dezvoltare pentru a sprijini pătrunderea unor produse interne pe piețe străine sau pentru a le menține pe aceste piețe, în cazul în care intră în concurență cu produse oferite la prețuri mai mici. Subvențiile pentru export pot apărea sub forma unor *prime* acordate agricultorilor pentru produsele agricole exportate, *avantaje valutare*, restituirea unei părți din impozitul plătit de exportatori etc.

b) Investițiile sunt sumele bănești alocate de la bugetul statului în vederea dezvoltării sectorului public. Astfel de acțiuni vizează mai mult interesul general al cetățeanului și mai puțin profitul. În țările dezvoltate, investițiile publice se regăsesc în transporturi, amenajarea teritoriului, în infrastructură etc.

c) Avansurile rambursabile constau în ajutoarele financiare parțiale pe care statul le acordă unor agenți economici pentru a-și promova produsele în străinătate. După vânzarea acestora, avansurile se restituie bugetului de stat¹⁴.

d) Împrumuturile cu dobândă subvenționată se acordă întreprinderilor publice și, uneori, și celor private care au probleme financiare temporare. Credite cu dobândă subvenționată se acordă agricultorilor (pentru procurarea de mașini agricole, îngrășământ, animale) precum și pentru crearea de întreprinderi mici și mijloci etc.

e) Facilitățile fiscale sunt forme indirecte de ajutor financiar și presupun renunțarea statului la încasări de plăți în favoarea agentului economic. În țările U.E. acestea reprezintă 1/3 din sprijinul total acordat de stat. Avantajele fiscale sunt legate de investițiile pe care le efectuează agenții economici: permit amortizarea lor accelerată, pentru profitul reinvestit se reduc impozitele, se acordă credit fiscal etc.

f) Garantarea împrumutului bancar devine un ajutor financiar numai în situația în care agentul economic nu-și achită creditul, iar statul trebuie să-și onoreze obligația asumată de rambursare a creditului, pe seama resurselor bugetare. În prezent există tendința de reducere a ajutorului financiar direct și folosirea pe scară tot mai largă a degrevărilor fiscale.

3. Cheltuieli publice pentru industrie, transport, construcții de locuințe.

Cheltuielile publice cu destinații economice au dimensiuni diferite, de la o perioadă la alta, în funcție de nivelul și structura de dezvoltare a ramurilor economice, etapa de privatizare sau naționalizare¹⁵ a acestora, de anumite evenimente conjuncturale externe (creșterea prețului petrolului, de exemplu). De diferite forme ale ajutorului public au beneficiat următoarele ramuri ale industriei: industria minieră, extractivă, construcțiilor de mașini,

¹¹ Sau subvenții de exploatare.

¹² Această situație se întâlnește în agricultură, transportul urban, energie și gaz pentru consumul casnic etc.

¹³ Aceste subvenții se acordă cu respectarea regulilor și principiilor comerțului internațional.

¹⁴ Spre exemplu, Franța a acordat astfel de avansuri rambursabile pentru a sprijini promovarea în străinătate a unor produse electronice și mecanice.

¹⁵ Cheltuielile publice cresc în perioada de naționalizare a unor unități economice cu dificultăți financiare majore și scad în perioada de privatizare (Franța, Japonia).

siderurgie¹⁶, industria energetică, construcțiile navale etc. Acest ajutor a fost acordat sub formă de subvenții (de exploatare, de echipament), investiții, credite cu dobânzi subvenționate, facilități fiscale, ajutor extern. Ajutorul extern poate proveni de la Banca Mondială (sub forma de împrumut) sau din fondurile structurale ale bugetului comunitar¹⁷.

Transporturile au beneficiat de ajutor pentru infrastructură, modernizare sau subvenționare a tarifelor de transport. În țările dezvoltate este încurajată dezvoltarea transportului rutier și transportului urban, prin acordarea de mari subvenții în acest sens. *Construcțiile de locuințe* sunt subvenționate prin acordarea de subvenții și împrumuturi cu dobândă subvenționată. Ajutoarele financiare sunt acordate pentru amenajarea teritoriilor, a unor zone, în special rurale sau persoanelor fizice, în funcție de starea lor materială familială.

Și în România anumite ramuri ale industriei, transporturilor și construcțiilor de locuințe primesc importante ajutoare financiare, sub formă de subvenții, investiții, credite externe și ajutoare financiare nerambursabile.

În domeniul industriei, statul a alocat importante *subvenții* pentru susținerea industriei extractive, precum și *transferuri* prin care se finanțează programul de conservare sau închidere a minelor etc. *Investițiile* au fost canalizate spre anumite obiective din industria extractivă, energetică (Cernavodă II spre exemplu), construcții de mașini etc. În *transporturi* ajutoarele publice au fost alocate sub formă de *transferuri* pentru realizarea unor obiective, pentru care au fost primite și credite externe și ajutoare financiare nerambursabile (unele autostrăzi, portul Constanța etc.). În domeniul construcțiilor de locuințe, s-au alocat resurse financiare pentru subvenționarea dobânzilor la creditele pentru construcția de locuințe pentru anumite categorii sociale (tineri până la 35 de ani și specialiști care se stabilesc în mediul rural), precum și transferuri pentru construirea de locuințe sociale, finalizarea altora, aflate în diferite stadii de execuție etc. În România se alocă de la bugetul de stat importante sume bănești pentru susținerea și promovarea *exporturilor*¹⁸, la care se adaugă cheltuieli pentru participarea la târguri și expoziții internaționale, realizarea unor studii de piață, finanțarea unor acțiuni de reclamă și publicitate etc.

4. Cheltuieli publice pentru agricultură. Agricultură este o ramură economică de importanță majoră pentru societate, fiind chemată să contribuie la satisfacerea nevoii de hrană materială a populației. În același timp, producția din acest domeniu este influențată de anumite fenomene naturale (inundații, secetă, boli, dăunători) pe care omul nu le poate stăpâni, trebuie să le accepte și să încerce să trăiască în armonie cu legile naturii. Pentru o mai atenua efectele negative ale acestor fenomene, la care se adaugă și unele economice, statul contribuie cu resurse financiare la susținerea agriculturii. În SUA, agricultura este susținută prin finanțări bugetare majore, pe o perioadă îndelungată de timp. Prețurile agricole sunt susținute de statul american și se acordă subvenții pentru acoperirea diferențelor de preț și a primelor de export. De asemenea, agricultura beneficiază de importante ajutoare financiare din partea statului sub formă de subvenții și facilități

¹⁶ Criza energetică mondială a creat probleme grave pentru siderurgie. Astfel, mai multe state ale lumii au fost nevoite să susțină această ramură a economiei, prin acordarea de ajutor financiar pentru modernizarea și restructurarea ei.

¹⁷ Este cazul Fondului European de Dezvoltare Regională, care acordă fonduri financiare pentru investiții în infrastructură sau activități productive.

¹⁸ Există, în acest sens, programe de creștere a competitivității produselor industriale și agroalimentare care vizează întreprinderile mici și mijlocii, proiectele aprobate fiind susținute în proporție de 50% din bugetul de stat și 50% din surse proprii.

fiscale¹⁹. În țările membre UE, agricultura este susținută atât la nivel național, cât și din fondurile structurale. La nivel național, agricultorilor li se acordă subvenții, facilități fiscale, împrumuturi cu dobândă subvenționată, garanții pentru credite, granturi pentru tinerii agricultori.

La nivelul UE a fost creat Fondul European de orientare a Garanției Agricole (FEOGA) care acordă ajutoare financiare nerambursabile pentru agricultori și acțiuni din agricultură. Acest organism este principalul instrument financiar pentru realizarea obiectivelor politice agricole comune (PAC), cu cele două direcții de acțiune: agricultura²⁰ și dezvoltarea rurală²¹.

În România, începând mai ales cu 2001, agricultura a fost modernizată cu ajutorul unor instrumente și mecanisme financiare noi, în conformitate cu cele folosite în politica agricolă comună a Uniunii Europene. În vederea modernizării satului românesc, se urmărește formarea unor *exploatații agricole de dimensiuni optime*. Acestea sunt sprijinite prin acordarea de subvenții pe produs, prin plăți directe, acordarea de ajutoare pentru procurarea de îngrășăminte chimice, prime de export etc. În perioada 2003-2007, în agricultură și silvicultură se derulează importante programe în vederea dezvoltării durabile a acestora, finanțate din fondurile bugetare, fondurile externe nerambursabile, credite externe de la Banca Mondială. Fondurile externe nerambursabile provin de la Uniunea Europeană, prin programul SAPARD. Fondul SAPARD reprezintă un fond special al U.E., creat în 1999²² în vederea restructurării agriculturii și pentru dezvoltarea rurală a țărilor candidate. În perioada 2000-2006, România a beneficiat de o alocare anuală de 29% din totalul fondului SAPARD. În țara noastră a fost înființată Agenția SAPARD, autorizată de Ministerul Finanțelor Publice. Aceasta se află în subordinea Ministerului Agriculturii și este finanțată de la bugetul de stat.

5. Cheltuieli publice pentru protecția mediului. Natura, dată omului pentru a-i face viața mai ușoară și mai frumoasă, a suferit în ultima vreme o degradare continuă, ca urmare a unui complex de factori între care se află și dezvoltarea economică. Schimbările intervenite în biosferă, inclusiv prin cunoscutul "efect de seră" au determinat regândirea raporturilor cu mediul înconjurător, în care accentul să cadă pe simbioza sau armonia dintre om și planeta în care trăiește. Protecția mediului înconjurător și îmbunătățirea calității lui presupune adoptarea unor reglementări juridice în acest sens²³, aplicarea unor politici ecologice, utilizarea de diverse modalități și instrumente economice și financiare²⁴. Cheltuielile legate de protecția mediului în țările dezvoltate sunt finanțate din mai multe surse²⁵: a) *fondurile bugetare*, sunt destinate pentru efectuarea de *investiții* în domeniul protecției mediului înconjurător (constituirea de stații de epurare a apei, plantarea de spații

¹⁹ De aceste ajutoare au beneficiat, mai ales, fermele mari.

²⁰ Fermierii beneficiază din partea U.E. de ajutor financiar direct, la hectarul de cereale (dacă respectă normele privind reducerea suprafețelor cultivate), de taxe de restituire (subvenții la export), de prime acordate producătorilor, de subvenții pentru îngrășăminte, compensații financiare pentru retragerea de pe piață a unor legume și fructe.

²¹ Programele de acțiuni de dezvoltare rurală privesc practicarea unei agriculturi ecologice, modernizarea și diversificare a proprietăților agricole etc.

²² Fondul S.A.P.A.R.D. a devenit funcțional în anul 2000.

²³ În domeniul legislației protecției mediului se aplică, în toate țările, principiul poluatorul plătește. Potrivit acestuia, responsabilitatea pentru daunele produse mediului revine celui care a produs poluarea.

²⁴ Cum ar fi, spre exemplu, taxele, impozitele, creditele etc.

²⁵ Drăcea Marcel și colaboratorii, Finanțe publice, Ed. Universitaria, Craiova, 2000, p. 99 și urm.

Drept public

verzi etc.). De asemenea, aceste resurse sunt folosite pentru *subvenționarea dobânzilor bancare și finanțarea acțiunilor de cercetare- dezvoltare* destinate creării de bunuri și servicii, care să limiteze sau să corecteze poluarea mediului.

b) *fonduri speciale*, destinate unor acțiuni importante de protejare a mediului înconjurător. În acest sens a fost creat *fondul național de mediu* (în SUA, dar și în țările Europei centrale și de est), folosit pentru susținerea unor politici ecologice și ale cărui surse provin din impozite, taxe, amenzi, dobânzi etc.

c) *fondurile agenților economici*, din care aceștia suportă pagubele mediului, precum și plata unor impozite, taxe sau redevențe destinate aceluiași scop.

d) *credite externe* acordate de Banca Mondială.

Împreună cu Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Banca Mondială gestionează un fond mondial pentru protecția mediului, care finanțează acțiuni ce vizează îmbunătățirea calității apei, eliminarea progresivă a substanțelor care reduc stratul de ozon. În România, a fost adoptată Legea protecției mediului, care a statuat principiul modern *poluatorul plătește*. De asemenea, de la bugetul de stat au fost alocate importante resurse bănești pentru protecția mediului. În anul 2000 a fost creat *Fondul pentru mediu* și este gestionat de Administrația Fondului pentru Mediu, aflat sub autoritatea Ministerului Agriculturii, Pădurilor, Apelor și Mediului. Din acest fond se acordă credite rambursabile sau nerambursabile, se pot subvenționa total sau parțial debânzi sau garanta unele credite externe etc. României i-au fost acordate *credite externe* pentru protecția mediului de la Banca Mondială²⁶, BERD. De asemenea, a beneficiat de *fonduri nerambursabile* de la UE (PHARE, LIFE MEDIU, LIFE NATURA) sau fonduri ce pot fi utilizate numai în cofinanțare (fondul ISPA).

6. Cheltuieli publice pentru cercetare-dezvoltare. Activitatea de cercetare dezvoltare are un rol important în dezvoltarea economică și socială. Presupune costuri ridicate, datorită dotărilor speciale de care are nevoie și personalului de înaltă calificare la care trebuie să apeleze. Acestui domeniu de activitate îi sunt alocate importante resurse financiare și umane mai ales de țările dezvoltate (Suedia, SUA, Japonia, Israel etc.). Activitatea de cercetare-dezvoltare reprezintă un obiectiv major pentru Uniunea Europeană, atât în ceea ce privește efortul financiar, cât și cel uman (vizează sporirea numărului de cercetători, precum și îmbunătățirea perfecționării acestora). *Sursele de finanțare* pentru activitatea de cercetare-dezvoltare sunt: *fondurile bugetare*, reprezintă sumele bănești alocate de la bugetul statului pentru domeniul cercetării. De cele mai multe ori, aceste alocații bugetare se prezintă sub forma *granturilor*²⁷ și sunt distribuite de organisme centrale care au rol coordonator în acest domeniu; *fondurile industriei*, provin din resursele alocate cercetării-dezvoltării de către agenții economici publici sau privați; *fondurile externe*, îmbracă forma ajutoarelor financiare nerambursabile.

²⁶ Aceste credite au vizat acțiunile de înlăturare a efectelor calamităților naturale și prevenirea inundațiilor.

²⁷ Granturile sunt forme specifice de finanțare pe criterii competitive a temelor de cercetare științifică de interes național, cu un pronunțat caracter de originalitate.