

PRIMA

OCDE - OECD

BUGETE PENTRU VIITOR

Organisation for Economic Co-operation and Development
Organisation de Coopération et de Développement Economiques

1997

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

BUGETE PENTRU VIITOR

Traducători: Claudia Macarie
Gabriela Avram

ORGANIZAȚIA PENTRU COOPERARE ȘI DEZVOLTARE ECONOMICĂ

Paris,1997

58428

Documentul complet disponibil în formatul original pe OLIS

Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu sprijinul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale (afiliată la Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.)

The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul Universitar Alba-Iulia al Fundației Universitare AISTEDA, România, în cadrul unui proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by the Alba-Iulia branch of the AISTEDA University Foundation, Romania under a grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrație Publică din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru sprijinul acordat la organizarea proiectului în cauză.

We express our appreciation to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organizational support to the project concerned.

Prezenta publicație este o traducere a textelor din engleză și franceză, care sunt versiunile oficiale ale acestei publicații., intitulate ***Budgeting for the Future / Les Procédures Budgétaires de l'Avenir***, Copyright OCDE, Paris 1997.

*Translation from the English and French texts, which are the official version of the publication titled **Budgeting for the Future / Les Procédures Budgétaires de l'Avenir**, Copyright OCDE, Paris 1997.*

OCDE nu poate fi făcută responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română.

OECD cannot be considered responsible for the accuracy of the translation into Romanian.

Punctele de vedere prezentate în această publicație nu reprezintă pozițiile oficiale ale Comisiei, țărilor membre OCDE, sau ale țărilor din centrul și estul Europei care participă la program. Punctele de vedere aparțin autorului respectiv.

Views expressed in this publication do not represent official views of the Commission, OECD Member countries, or the Central and Eastern European countries participating in the Programme. Views are those of the respective author.

Această traducere a fost realizată de Centrul Universitar Alba Iulia al Fundației Universitare AISTEDA.

This translation has been done by the Alba Iulia University Center of the AISTEDA University Foundation.

Bugete pentru viitor, Ediția în limba română, Copyright Fundația Universitară AISTEDA, 2000

Tiraj: 500 ex.

Document disponibil integral pe Internet la : <http://www.oecd.org/puma>

© OCDE, 1997

Cererile pentru permisiunea de a reproduce sau traduce în întregime sau parțial acest material trebuie adresate la :
Șeful Serviciului Publicații, OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

CUVÂNT ÎNAINTE

Acest raport revizuieste și analizează tehnicile ce au fost aplicate în țările membre OCDE pentru includerea unei orientări pe termen mai lung în procesul bugetar. Raportul este format din trei capitole distincte, fiecare tratând un aspect separat al acestei teme. Primul capitol este axat pe utilizarea cadrelor bugetare multi-
anuale; al doilea capitol pune în discuție contabilitatea pe generații; al treilea și ultimul capitol tratează Legea de
responsabilitate bugetară din Noua Zeelandă.

Raportul a fost alcătuit de dl.Jon Blondal de la Serviciul de Management Public din cadrul OCDE. A
mai furnizat date și dl.David Shand. Asistența tehnică a fost asigurată de doamnele Jocelyne Feuillet-Allard și
Judy Zinnemann.

Raportul este publicat sub răspunderea Secretarului General al OCDE.

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE	3
<i>Capitolul 1</i>	
CADRELE BUGETARE MULTIANUALE	5
<i>Capitolul 2</i>	
CONTABILITATEA PE GENERAȚII	13
<i>Capitolul 3</i>	
LEGEA DE RESPONSABILITATE BUGETARĂ DIN NOUA ZEELANDĂ	19
BIBLIOGRAFIE	24

Capitolul 1

CADRELE BUGETARE MULTIANUALE

Acest capitol examinează căile prin care procesul bugetar tradițional a fost îmbunătățit sub raportul introducerii unei orientări pe termen mai lung prin utilizarea cadrelor bugetare pe termen lung.

Termenul “cadre bugetare multianuale” este folosit în acest capitol. Trebuie precizat, însă, că acestea nu sunt bugete multianuale reale, veritabile. Mai degrabă, ele sunt cadre succesive sau previziuni ale veniturilor și cheltuielilor, pentru anii următori, ce sunt aduse la zi periodic. Ele pot fi astfel considerate mai degrabă ca mijloace de management bugetar, decât ca instrumente financiare cu valoare juridică.

Acest capitol este organizat în patru secțiuni. Prima secțiune oferă un scurt istoric al cadrelor bugetare multianuale și al problemelor ce au apărut inițial în aplicarea lor; a doua secțiune analizează obiectivele lor esențiale; a treia secțiune analizează metodologia și principalele probleme legate de aplicare; a patra secțiune se încheie cu câteva observații generale referitoare la cadrele bugetare multianuale.

Scurt istoric

Bugetele sunt votate anual în țările membre. Acest orizont pe termen scurt este adesea criticat că ar influența managementul eficient al cheltuielilor. Deciziile referitoare la alocarea resurselor vor fi luate fără o viziune de ansamblu, dar neglijând implicațiile deciziilor trecute sau prezente pe un orizont de timp mai mare de un an. Aceasta critică nu e recentă, nici nouă. Cele mai multe țări membre au pus în aplicare, într-o formă sau alta, cadrele bugetare pe termen lung, pentru a contracara binecunoscutele inconveniente ale exercițiului bugetar anual.

Cadrelor bugetare multianuale nu sunt totuși lipsite de propriile lor probleme. Marea Britanie a avut un rol de pionierat în ceea ce privește cadrele bugetare multianuale în anii 1960 și 1970 și s-a lovit de nenumărate probleme, multe dintre ele fiind întâlnite și de alte țări membre. Aceste probleme pot fi împărțite în trei grupe:

- În primul rând, a existat o tendință de supraestimare a viitoarei creșteri economice. Aceasta a făcut să se prevadă ca disponibile resurse excesive în perioada anticipată și a creat o presiune în sensul creșterii asupra cheltuielilor publice.
- În al doilea rând, ministerele și departamentele au văzut aceste cheltuieli previzionate ca pe niște drepturi câștigate. Aceasta a făcut ca revizuirile ulterioare, în sensul scăderii cheltuielilor, să fie dificile, chiar și atunci când devenea evident că presupunerile economice pe baza cărora s-au făcut alocările nu erau corecte.
- În al treilea rând, cadrele bugetare multianuale erau stabilite în valoare reală și nu în valoare nominală. În anii 1970, când creșterea economică a căzut și s-a accelerat inflația, cheltuielile previzionate au fost ajustate automat în funcție de creșterea prețurilor. Aceasta a creat o presiune suplimentară în finanțele publice.

Această experiență i-a făcut pe mulți să privească cadrele bugetare multianuale cu suspiciune. Totuși, trebuie luat în considerare faptul că primele experiențe în domeniul cadrelor bugetare multianuale au avut loc într-un mediu cu o creștere rapidă a cheltuielilor și nu de frânare a cheltuielilor așa cum e cazul astăzi. Totuși, s-au luat măsuri pentru rezolvarea problemelor specifice identificate mai sus. În primul rând, țările membre fac, în general, presupuneri economice mai “prudente.” Numărul în creștere al instituțiilor private ce realizează previziuni economice a servit, de asemenea, întăririi disciplinei în materie. Utilizarea unor previziuni economice mai prudente a tins să elimine a doua problemă menționată mai sus. În al treilea rând, cadrele bugetare multianuale sunt alcătuite acum, invariabil, în valoare nominală, dar nu și în valoare reală.

Discuția, în restul acestui capitol, se axează pe partea de cheltuieli a bugetului. Importanța folosirii previziunilor economice prudente pentru partea de venit a bugetului este, totuși, crucială, deoarece veniturile joacă un rol important în stabilirea nivelului total al resurselor disponibile.

Obiective

În discutarea obiectivelor specifice ale cadrelor bugetare multianuale este necesar să distingem între cadrele pe termen mediu și cele pe termen lung. Primele pot fi definite ca extinzându-se pe 3-5 ani după exercițiul bugetar următor, în timp ce cadrele pe termen lung pot fi definite ca extinzându-se pe câteva decenii după anul bugetar următor.

Cele mai multe țări membre întrebuițează cadre bugetare pe termen mediu, cele mai răspândite fiind în special cele pentru 3 ani. Folosirea cadrelor bugetare pe termen lung nu este nici atât de răspândită și diferă mult între țările membre. Unele țări membre nu întrebuițează deloc cadre pe termen lung, în timp ce altele, cum ar fi Statele Unite sau Danemarca, alcătuiesc cadre cuprinzătoare incluzând atât partea cheltuielilor, cât și cea a veniturilor bugetare pentru 30-40 ani în viitor. Între aceste limite, există exemple reprezentând o gamă largă de cadre sistematice și specifice pe termen lung în țările membre.

Cadre bugetare pe termen mediu

Obiectivul cadrelor bugetare pe termen mediu constă, în general, în întărirea disciplinei în ceea ce privește cheltuielile publice. Aceasta implică o interacțiune a următoarelor aspecte.

- Stabilirea obiectivelor de ansamblu ale politicii fiscale și expunerea explicită a modului în care guvernul le va îndeplini într-un anumit număr de ani și transpunerea lor în termeni operaționali, stabilind astfel un plafon al cheltuielilor.
- Indicarea costului continuării politicilor în curs. Adesea, aceasta dezvăluie faptul că, pentru îndeplinirea obiectivelor politicii fiscale a guvernului, resursele suplimentare disponibile sunt foarte limitate, sau chiar lipsesc. Aceasta servește pentru impunerea autodisciplinei miniștrilor în propunerea unor noi cheltuieli și pentru a alerta guvernul asupra deciziilor ce trebuie luate imediat pentru a putea îndeplini obiectivele viitoare.
- Evidențierea implicațiilor bugetare ale deciziilor curente asupra bugetelor anilor viitori, ale căror cheltuieli pot să nu fie pe de-a-ntregul reflectate în bugetul curent. Aceasta se poate referi la (1) cheltuielile de exploatare ale noilor proiecte de capital, (2) programele ce demarează în cursul exercițiului bugetar, nereflectându-și astfel cheltuielile totale în anul inițial, (3) programele noi sau în curs de desfășurare ale căror implicații asupra cheltuielilor viitoare, probabil, nu vor fi reflectate în totalitate în anul bugetar curent, dar vor crește în anii viitori.

Ultimul aspect este cu deosebire relevant, deoarece reprezintă un procedeu preventiv în stadiul formulării bugetului, de exemplu, prin expunerea costurilor totale ale propunerilor miniștrilor și indicând dacă acceptarea și realizarea lor este compatibilă cu obiectivele politicii fiscale a guvernului pe termen mediu.

Mai trebuie notat că nu întotdeauna cadrele bugetare multianuale dau indicații asupra nivelurilor fondurilor pentru fiecare agenție și program specific în perioada planificată; ele pot opera numai la nivel global ca mijloc de planificare a bugetului. Un avantaj perceput al acestui lucru este că împiedică agențiile și programele să se pretindă “proprietarele” viitoare ale fondurilor, în cazul în care vor fi necesare revizuirii în sensul reducerii. Pe de altă parte, unele țări folosesc cadrele multianuale pentru a furniza indicații asupra nivelelor fondurilor la nivel de agenție sau program. Aceasta este privită ca o includere a agențiilor sau programelor în strategia bugetară de ansamblu, prin stabilirea unor limite clare.

Cadrele bugetare multianuale au fost criticate în unele cercuri pentru că ofereau posibilitatea de a amâna decizii necesare pentru viitorii ani, în cazul în care schimbările necesare sunt propuse pentru anii viitori, dar nu se produc. În această privință, multe pot depinde de gradul de transparentă al cadrelor bugetare și de examinarea lor amănunțită de către examinatori externi. Multe țări membre își fac publice cadrele bugetare și această transparentă, cuplată cu faptul că sunt alcătuite pentru un orizont de timp mobil, ajută la stabilirea unor cadre realiste. Dacă bugetul anului curent se abate semnificativ de la ceea ce a fost indicat anterior, acest lucru devine foarte vizibil.

Există o experiență bogată cu privire la cadrele bugetare pe termen mediu în țările membre, și se pare că există o satisfacție generală cu privire la aplicarea și rolul lor în întărirea disciplinei bugetare.

Cadrele bugetare pe termen lung

Obiectivele cadrelor bugetare pe termen mediu sunt operaționale prin natura lor și nu sunt potrivite pentru strategii pe termen lung. Obiectivele cadrelor bugetare pe termen lung trebuie să aibă un caracter strategic.

Obiectivul principal al cadrelor bugetare pe termen lung constă în identificarea și punerea în evidență a tendințelor negative ale cheltuielilor încă din primele faze, adică să funcționeze ca un sistem de atenționare timpurie. Aceasta va permite apoi să fie luate la timp decizii pentru a preveni, modera și/sau finanța aceste cheltuieli. Altfel, asemenea cheltuieli pot trece neobservate până când este prea târziu pentru a le aborda cum se cuvine și dimensiunea lor să devină mai mare decât ar fi putut fi necesar. Cadrele bugetare pe termen lung sunt folosite și pentru a focaliza atenția asupra incapacității de a susține pe termen lung politicile curente.

Utilizarea principală a cadrelor bugetare pe termen lung a fost aceea de a surprinde impactul schimbărilor demografice asupra finanțelor publice, deoarece impactul îmbătrânirii populației asupra bugetului este de departe cea mai mare problemă pe care o au de înfruntat guvernele în ceea ce privește cheltuielile. Alte domenii ale cheltuielilor nu fac, în general, obiectul unei previziuni detaliate, ci, se presupune mai degrabă că ar crește global cu un anumit procentaj. Se pare că există două motive pentru aceasta. În primul rând, nivelul creșterii cheltuielilor din alte categorii este mai mic și pur și simplu nu e posibil să se facă previziuni detaliate pentru fiecare categorie a acestor cheltuieli. În al doilea rând, există suspiciuni legate de fiabilitatea și precizia previziunilor pe termen lung. Caracterizarea cadrelor bugetare pe termen lung ca incluzând doar schimbările demografice cunoscute servește la atenuarea acestor suspiciuni și pentru a le face mai acceptabile.

Cadrele bugetare pe termen lung sunt mult mai puțin obișnuite decât cele pe termen mediu, care sunt folosite în cele mai multe țări membre, așa cum s-a arătat mai înainte. Din principiu, unele țări membre par să respingă orice previziune ce se extinde pe decenii în viitor. Alte țări membre recunosc limitele inerente ale previziunilor pe termen lung, dar le văd ca fiind utile prin evidențierea impactului schimbărilor demografice și al evoluției de ansamblu pentru resursele financiare ale guvernului. Totuși, cea mai mare valoare a lor a fost

descrișă uneori ca obligare a oamenilor de a se gândi la viitor; numerele, prin ele însele, nu constituie problema principală.

Contabilitatea de angajamente (contabilitatea posturilor tranzitorii)

Două țări membre, Noua Zeelandă și Islanda, au adoptat standardele metodei contabile bazate pe angajamente, pentru toate dările de seamă financiare și bugetele administrației publice. Această decizie are câteva implicații pentru integrarea aspectelor pe termen lung. În primul rând, cheltuielile sunt înregistrate atunci când sunt contractate, și nu atunci când sunt plătite. Ca urmare, articolele de cheltuieli care se acumulează progresiv în timp, dar care nu sunt plătibile decât ulterior, sunt respectiv înregistrate drept cheltuieli pentru perioada curentă (și deci ca pasiv în bilanț). În al doilea rând, toate activele sunt evaluate și înregistrate în bilanț. De exemplu, Noua Zeelandă recunoaște drumurile și alte elemente de infrastructură, ca active. Aceasta a dus la acordarea unei atenții mai mari managementului acestor active și menținerii valorilor lor. În al treilea rând, toate pasivele sunt înregistrate în bilanț. De exemplu, Islanda recunoaște ca pasiv planurile de pensionare din serviciile publice nefinanțate. Cunoașterea acestor pasive a crescut mult după ce au fost înregistrate în bilanț. Impactul contabilității de angajamente în ambele țări a fost, prin urmare, de natură să crească gradul de conștientizare vizavi de cadrele bugetare pe termen lung.

Totuși, există niște limite, cum ar fi cât de mult poate folosi contabilitatea de angajamente. În primul rând, nu toate angajamentele de cheltuieli viitoare s-ar putea încadra în definiția dată “cheltuielilor” sau “exigibilităților”. De exemplu, deși obligațiile pentru planurile de pensii al serviciilor publice sunt general recunoscute în rapoartele financiare ale metodei angajamentelor, costurile și exigibilitățile viitoare ale programelor de asigurări sociale, nu sunt recunoscute în aceeași măsură.

Mai mult, în timp ce un anumit număr dintre țările membre s-au arătat interesate de contabilitatea de angajamente, aceasta s-a făcut mai mult în contextul rapoartelor financiare globale, retrospective, decât ca parte a procesului bugetar ex-ante, care, în unele cazuri, nu a fost schimbat. Doar Noua Zeelandă și Islanda și-au armonizat pe deplin sistemele lor contabile și bugetare.

Pentru o analiză cuprinzătoare a contabilității de angajamente în sectorul public, vezi “Accounting for What: the Value of Accrual Accounting to the Public Sector.” (Studii OCDE asupra Managementului Public (1993)).

Metodologia și punctele cheie

Această secțiune discută metodologia și punctele cheie asociate cu elaborarea cadrelor de cheltuieli multianuale. Se axează pe cadrele pe termen lung. Cadrele pe termen mediu sunt, în general, formulate prin aceeași metodologie și proceduri ca și cele aplicate în exercițiul bugetar anual, deși ele pot încorpora elemente ale metodologiei cadrelor pe termen lung, așa cum este descris în continuare.

În alcătuirea cadrelor pe termen lung, cheltuielile guvernamentale sunt, în general, împărțite în 3 grupe: (1) cheltuieli ce sunt în mod direct sensibile la schimbările demografice; (2) cheltuielile ce nu sunt direct sensibile la schimbările demografice; (3) cheltuielile reprezentând dobânda. Previțiunea metodologiilor pentru fiecare grupă este descrișă în cele ce urmează.

Cadrele pe termen lung sunt, în general, formulate pe baza continuării politicilor existente, ca scenarii de pornire. Pot fi prezentate și scenarii alternative, încorporând impactul anumitor schimbări în politică propuse sau în discuție.

Cheltuieli sensibile la schimbările demografice

Așa cum s-a precizat anterior, scopul principal al cadrelor cheltuielilor pe termen lung este să surprindă impactul schimbărilor demografice asupra resurselor financiare guvernamentale. Prin urmare, primul pas constă în identificarea acelor părți din buget care sunt sensibile la schimbările demografice.

Identificarea tuturor părților din buget care sunt sensibile la schimbările demografice poate fi dificilă, deoarece eligibilitatea pentru programele importante este determinată de vârstă, pensiile persoanelor în vârstă constituind un exemplu evident. Identificarea altor părți necesită un studiu mai atent, deoarece eligibilitatea pentru anumite programe nu este determinată de vârstă, deși destinatarii programelor vin predominant din anumite grupe de vârstă. Un studiu aprofundat al Ministerului de Finanțe danez a arătat că următoarele elemente pot fi caracterizate ca fiind sensibile la schimbările demografice:

- Instituții de îngrijire pe timp de zi (*Nt : creșe, grădinițe și cămine*);
- Școli generale;
- Licee;
- Universități;
- Asistență financiară pentru studenți;
- Educația adulților;

- Locuințe sociale ;

- Ajutor de șomaj;
- Ajutor de recalificare (instruire);

- Asistență medicală primară;
- Spitale;
- Indemnizații de boală;
- Indemnizații de maternitate;

- Pensii de invaliditate;

- Sanatorii;
- Asistență la domiciliu;

- Pensii pentru limită de vârstă;
- Pensii pentru serviciul public.

Pe lângă programele care au vârsta drept criteriu de eligibilitate, lista de mai sus indică programe cum ar fi: locuințe sociale, indemnizații de șomaj, indemnizații pentru handicapați și spitale, ca fiind sensibile la schimbările demografice.

În previzionarea acestor cheltuieli, se urmează în general o procedură în trei etape. În primul rând, cheltuielile curente pentru fiecare program sunt împărțite pe destinatarii acelui program în funcție de vârstă. Astfel, se ajunge la cheltuieli pe persoană pentru fiecare program, în funcție de vârstă. Aceasta poate fi o sarcină dificilă, așa cum se va arăta în următorul capitol dedicat contabilității pe generații. În al doilea rând, se estimează că vor crește cu un anumit procent cheltuielile estimate pe persoană pentru fiecare program. Aceste procente sunt discutate în secțiunea următoare a acestui capitol. În al treilea rând, se proiectează profilul demografic viitor al

țării, împreună cu cheltuielile pentru fiecare program, evoluând în paralel cu ascensiunea din fiecare grupă de vârstă a populației și a ratei de participare estimate.

Rata de participare se referă la procentul din populație din fiecare grupă de vârstă care este beneficiarul unui anumit program. Aceasta este, în general, funcție de rata populației active. Schimbările în rata populației active vor afecta, prin urmare, ratele de participare. Grupul de studii australian pentru modelarea veniturilor pensionarilor pentru limită de vârstă a efectuat o analiză detaliată a acestor probleme. Punctele cheie identificate de ei, ca având impact asupra ratei de participare, sunt următoarele:

- schimbări în rata șomajului;
- creșterea ratei populației feminine active ;
- modificarea modelului de comportament al femeilor, în raport cu încadrarea în muncă asociat cu evoluția vârstei la care au primul copil;
- descreșterea ratei populației active, începând cu o anumită vârstă, în special la bărbați;
- diminuarea duratei perioadei active, datorită prelungirii școlarității; și
- creșterea proporției lucrului cu fracțiuni de normă.

Toți acești factori trebuie luați în considerare pentru a stabili dacă rata de participare pentru un program dat e probabil să se schimbe în viitor. De exemplu, modul cum va crește rata populației feminine active, afectează cererea pentru instituții de îngrijire a copiilor pe timpul zilei.

Alte incertitudini referitoare la proiecțiile demografice includ estimarea ratei natalității și mortalității. Aceasta este, îndeosebi, relevant pentru estimarea ratelor viitoare ale mortalității la vârste mai înaintate, unde impactul “stilurilor de viață sănătoase” actuale va deveni evident. Țările cu fluxuri semnificative de imigrare au de înfruntat incertitudini suplimentare.

Costurile viitoare ale unor programe, în special de asistență medicală, și asistență medicală pe termen lung pentru persoanele în vârstă, sunt și ele greu de prevăzut, datorită tehnologiei în schimbare. Tehnologia din acest domeniu avansează atât de repede, încât previzionarea cheltuielilor pentru câteva decenii în viitor, pe baza tehnologiei actuale, implică serioase incertitudini.

Cheltuieli ce nu sunt sensibile la schimbările demografice

Programele ce au fost identificate a nu fi direct sensibile la schimbările demografice, se presupune că vor crește cu un anumit procentaj. Programele individuale nu sunt evaluate separat, acel procentaj fiind aplicat la un nivel global. Aceste procente sunt aplicate și cheltuielilor pe persoană ale programelor ce sunt sensibile la schimbările demografice, menționate mai înainte.

Procentele folosite pentru acest scop variază mult. În Danemarca se presupune, sau mai degrabă se intenționează, ca, în termeni reali, cheltuielile să nu crească, adică creșterea nominală să reflecte doar creșterea nivelului prețurilor. Noua Zeelandă aplică o creștere reală de 1% a cheltuielilor, în scenariul său de bază pentru previziuni, și o variantă de 3% pentru analiza sensibilității. Japonia practică o analiză a sensibilității, folosind 3 scenarii diferite pentru previzionarea cheltuielilor: creșterea nominală cu 1%, 2% și 3%. În alte câteva cazuri, creșterea cheltuielilor se presupune identică cu rata creșterii economice în ansamblu.

Utilizarea procentelor prestabilite este de fapt o recunoaștere a imposibilității practice de a prevedea fiecare cheltuie în parte, pentru o viziune de ansamblu pe termen lung.

Cheltuieli reprezentând plata dobânzii

Trei lucruri determină nivelul cheltuielilor reprezentând plata dobânzii. În primul rând, volumul global al datoriilor. În al doilea rând, structura datoriei (polițe pe termen scurt și obligațiuni pe termen lung, exprimate în monedă națională și exprimate în valută, datoria indexată și datoria neindexată, etc.). În al treilea rând, rata dobânzii pentru fiecare tip de datorie. Nivelul global al datoriei se alimentează din restul cadrelor bugetare. Structura datoriei se presupune, în general, că va rămâne constantă, în afara cazurilor când au fost hotărâte schimbări ale politicii. Rata dobânzii aplicabile este, astfel, lucrul cel mai important ce trebuie hotărât. Totuși, trebuie subliniat că managementul datoriei este o funcție foarte dinamică. De exemplu, evoluțiile în structura datoriei și aplicarea diferitelor mijloace de asigurare împotriva riscurilor pot avea un impact substanțial asupra nivelului global al cheltuielilor cu dobânda.

Țările membre întrebunțează diferite abordări pentru a determina rata aplicabilă a dobânzii în scopul previziunilor. Statele Unite folosesc rata dobânzii curente. Japonia folosește media ratei dobânzii pe ultimii 5 ani. Danemarca leagă previziunea propriei rate a dobânzii cu previziunile oficiale pentru rata dobânzii germane, la care se aplică o anumită marjă.

Eforturile de consolidare bugetară sunt, adesea, promovate pe baza impactului pozitiv pe care îl vor avea asupra ratei dobânzii pe termen lung. Aceasta ridică problema: cum să se trateze rata dobânzii în previziuni, de vreme ce măsurile de consolidare fiscală sunt integrate în previziune? Statele Unite presupun că rata dobânzii pe termen lung va scădea substanțial prin eliminarea deficitului. Asemănător, marja pe care Danemarca o aplică asupra ratei dobânzii germane, se micșorează constant, pe măsură ce eforturile de consolidare fiscală progresează. Japonia, pe de altă parte, nu ține cont de o eventuală scădere a ratei dobânzii în scenariile sale de consolidare fiscală. Aceasta este o zonă foarte sensibilă și cheia este prudența, așa cum e cazul cu toate ipotezele economice care stau la baza cadrelor bugetare multianuale.

Comentarii generale

Problemele legate de natura anuală a procedurii bugetare tradiționale au fost recunoscute de țările membre și au fost puse în aplicare tehnici pentru a încorpora o viziune de ansamblu, cu un orizont de timp mai lung, în procesul de elaborare și execuție bugetară.

După greutățile inițiale, acum majoritatea țărilor membre întrebunțează cadre bugetare pe termen mediu și se declară în general satisfăcute de utilizarea lor. Un număr de țări membre utilizează cadre bugetare pe termen lung și numărul lor va crește, probabil, în viitor. Aceste previziuni, totuși, s-au limitat la a surprinde impactul schimbărilor demografice, adică al îmbătrânirii populației, asupra bugetului. Alte probleme pe termen lung, cum ar fi gradul de adecvare a infrastructurii, nu au fost încorporate în aceste previziuni.

Transparența externă a acestor cadre bugetare variază de la țară la țară. Și practicile utilizate variază, prin aceea că aceste cadre sunt folosite fie pentru a oferi nivele orientative de finanțare pentru fiecare agenție și program pentru perioada prevăzută, fie operează doar la nivel global.

Experiența din domeniul contabilității de angajamente (contabilitate de întreprindere), aplicată raportărilor financiare și elaborării și execuției bugetare la nivelul întregului guvern, se limitează la două țări membre, Noua Zeelandă și Islanda. În ambele țări, contabilitatea de angajamente a servit la concentrarea atenției asupra chestiunilor viitorului. Această experiență sugerează contabilitatea de angajamente ca având un potențial semnificativ în acest sens.

Cadrele bugetare multianuale vor implica mereu incertitudini și alegerea ipotezelor ce trebuie folosite va fi întotdeauna subiect de discuție. Prin urmare, e important să se enunțe clar toate aceste ipoteze, astfel încât validitatea lor să poată fi analizată.

Capitolul 2 **CONTABILITATEA PE GENERAȚII**

Acest capitol prezintă contabilitatea pe generații, o tehnică relativ recentă pentru determinarea impactului politicii bugetare. Contabilitatea pe generații are drept scop estimarea sumelor pe care diferitele generații le vor plăti ca taxe și impozite, și a prestațiilor de care vor beneficia de-a lungul vieții lor, pornind de la politicile fiscale și bugetare curente, și de la necesitatea de a respecta, în final, o constrângere bugetară pe termen foarte lung. Pentru cele mai multe țări membre, o continuare a politicilor fiscale și bugetare curente semnifică, de obicei, că generațiile prezente trăiesc pe cheltuiala generațiilor viitoare, iar generațiile mai în vârstă, pe cheltuiala generațiilor mai tinere; contabilitatea pe generații se străduiește să cuantifice acest dezechilibru între generații.

Acest capitol este organizat după cum urmează. Prima secțiune oferă o viziune de ansamblu asupra contabilității pe generații; a doua secțiune discută unele probleme cheie implicate în construcția unei astfel de contabilități; a treia și ultima secțiune oferă niște comentarii generale.

Aici discuția se axează pe aspectele operaționale ale contabilității pe generații. Pentru o prezentare mai cuprinzătoare, vezi Auerbach, Gokhale și Kotlikoff (1991, 1994) și Kotlikoff (1992). Pentru critici aduse acestor metode, vezi Haveman (1994).

Studiu general

Contabilitatea pe generații a fost dezvoltată la începuturile anilor 1990, în Statele Unite, de către Alan J. Auerbach, Jagadeh Gokhale și Laurence J. Kotlikoff. Prima țară membră a OCDE care a aplicat contabilitatea pe generații a fost Statele Unite, care a prezentat conturile pe generații ca o anexă la buget, pentru exercițiul din 1993. O serie de alte țări membre OCDE, incluzând Germania, Italia, Noua Zeelandă, Norvegia și Suedia, și-au elaborat conturi pe generații. În prezent, elaborarea conturilor pe generații este în curs și în alte țări membre OCDE, incluzând Olanda.

Auerbach, Gokhale și Kotlikoff au conceput contabilitatea pe generații ca o alternativă și nu ca un supliment la maniera tradițională de contabilizare a veniturilor și cheltuielilor guvernului. De fapt, ei cred că această contabilitate pe generații ar trebui să înlocuiască formatul tradițional. Ei consideră că abordarea tradițională influențează atitudinile față de politica bugetară, prin concentrarea atenției asupra unui termen foarte scurt și ignorând astfel implicațiile viitoare ale politicilor guvernamentale. Ei resping și cadrul conceptual care stă la baza modului tradițional de contabilizare a veniturilor și cheltuielilor guvernamentale, spunând că această clasificare este “arbitrară” și adesea manipulată din rațiuni politice. Kotlikoff a numit deficitul bugetar, așa cum este măsurat în prezent, ca fiind “un număr în căutarea unui concept.” Diferența majoră dintre contabilitatea pe generații și maniera tradițională de contabilizare a veniturilor și cheltuielilor guvernului este ilustrată în tabelul care urmează:

Vârsta generației	Exerciții bugetare						Total pe generație
	1	2	3	4	5	...	
0	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
1	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
2	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
3	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
4	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
5	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
...	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$
Total pe exercițiu bugetar	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$	\$\$\$

În contabilitatea tradițională se însumează toate veniturile și cheltuielile guvernului pentru un exercițiu bugetar, de sus în jos în tabel, fără a ține cont de generația la care se referă aceste tranzacții. Cadrele bugetare multianuale furnizează aceleași informații pentru mai mulți ani. Contabilitatea pe generații, pe de altă parte, prezintă veniturile și cheltuielile totale ale guvernului, pornind de la generațiile la care se referă aceste tranzacții, de la stânga la dreapta în tabel, fără a ține cont de exercițiul bugetar în care are loc tranzacția. De exemplu, schimbările în sistemul de pensii, care vor avea urmări în anii următori, sunt vizibile imediat în contabilitatea pe generații. Maniera tradițională de contabilizare a veniturilor și cheltuielilor guvernului nu va recunoaște această modificare decât în momentul intrării în vigoare.

Ce este o Generație?

O generație este definită de (1) numărul total al copiilor de sex masculin, născuți în același an, și (2) numărul total al copiilor de sex feminin născuți în același an. Această diferențiere între sexe pune în evidență modelele diferite de plată a taxelor și, respectiv, de primire a prestațiilor pe parcursul vieții. De exemplu, rata de activitate este în general mai mare pentru bărbați decât pentru femei, lucru care se traduce prin impozite mai mari pentru bărbați; speranța de viață pentru femei este în general mai mare decât pentru bărbați, de unde o durată de încasare a pensiei mai mare pentru femei.

Calculul conturilor pe generații este un proces cu trei etape. În prima etapă, veniturile și cheltuielile guvernamentale trebuie să fie atribuite fiecărei generații, și previzionate pentru toată perioada cât trăiește cel puțin un membru al acelei generații. Aceasta se bazează pe continuarea politicii prezente și implică previziuni pe termen foarte lung, bazate pe speranța actuală de viață. În a doua etapă, veniturile și cheltuielile atribuite fiecărei generații în fiecare an sunt însumate și actualizate din viitor până în anul curent, pentru a obține valoarea lor prezentă. A treia și ultima etapă este includerea unei constrângeri bugetare pe termen foarte lung. În mod esențial, aceasta înseamnă că dacă această continuare a politicii prezente duce la o acumulare a deficitelor, atunci acestea vor trebui plătite de către generațiile viitoare, adică de acele generații născute începând cu anul următor. Fiecare dintre aceste puncte va fi discutat în următoarea secțiune a acestui capitol.

Aşa cum a fost menţionat anterior, au fost elaborate conturi pe generaţii pentru câteva ţări membre. În 1995, OCDE a cerut unei echipe de experţi să revadă calculele ce erau disponibile atunci şi să le compare. Principalele rezultate obţinute sunt prezentate mai jos:

Comparaţii internaţionale ale conturilor pe generaţii
Valorile actuale ale plăţii impozitelor nete pe cap de locuitor (bărbaţi)
Mii de dolari

Vârsta generaţiei în 1993	Statele Unite	Germania	Italia	Norvegia	Suedia
0	121.1	197.4	64.9	110.2	155.9
5	141.3	233.2	79.9	127.6	179.2
15	192.4	333.8	155.8	165.3	231.4
25	224.4	369.0	204.7	185.5	268.6
35	196.6	279.4	145.1	159.5	266.5
45	126.1	135.3	33.9	99.8	211.5
55	8.9	-73.7	-97.2	11.5	98.5
65	-108.0	-163.4	-144.0	-56.8	-5.7
75	-104.4	-100.0	-169.5	-57.6	-36.2
85	-78.4	-39.3	-60.9	-32.4	-20.9
Generaţiile viitoare	242.7	250.4	354.4	170.9	204.2
Diferenţa (1)	100.4%	26.8%	446.1%	52.7%	31.0%

(1) Dintre generaţiile viitoare şi generaţia născută în 1993.

Sursa: OCDE, Departamentul economic , Documente de lucru Nr. 156.

Observaţi că aici, conturile sunt prezentate într-un format pe cap de locuitor pentru un reprezentant individual al fiecărei generaţii. La vârsta zero (nou născuţi), conturile pe generaţii înregistrează toate impozitele şi cheltuielile ce sunt legate de acea generaţie pe tot parcursul vieţii. Urmărind tabelul, conturile pe generaţii reflectă toate impozitele şi cheltuielile ce sunt legate de fiecare generaţie, pentru timpul rămas din viaţa lor. Conturile pe generaţii nu iau în considerare impozitele plătite şi prestaţiile primite înainte de anul în curs.

Observaţi că cifrele sunt cele mai ridicate atunci când oamenii intră în rândul forţei de muncă active, având înaintea lor anii în care plătesc impozitele cele mai ridicate, şi că devin negative (încasările depăşesc plăţile), pe măsură ce îmbătrânesc, şi încep să primească pensii şi devin mai mari consumatori ai îngrijirilor medicale. Rândul pentru generaţia viitoare încorporează constrângerea bugetară pe termen foarte lung. Acest rând poate fi comparat cu rândul nou-născuţilor, amândouă având întreaga viaţă înaintea lor. El arată ce vor avea de plătit generaţiile viitoare pentru a finanţa continuarea politicii faţă de generaţiile prezente. În toate cazurile prezentate mai sus, generaţiile prezente trăiesc pe cheltuiala generaţiilor viitoare.

Punctele cheie în contabilitatea pe generații

Această secțiune dezvoltă prezentarea generală a contabilității pe generații oferită anterior și discută unele probleme importante puse de elaborarea conturilor pe generații.

Venituri și cheltuieli

Cheia calculului conturilor pe generații este împărțirea veniturilor și cheltuielilor guvernului pe generații și previzionarea lor pe baza continuării politicilor curente, pentru perioada în care un membru al fiecărei generații rămâne în viață. Acest proces ridică câteva probleme care vor fi discutate mai jos.

Problemele implicate de previzionarea veniturilor și cheltuielilor sunt, în mod esențial, aceleași ca cele descrise în capitolul anterior, referitor la cadrele bugetare multianuale, deși “orizontul temporal” implicat în contabilitatea pe generații este mai lung. Acea analiză nu este repetată aici.

Deși toate veniturile sunt repartizate pe generații, nu la fel se întâmplă și cu cheltuielile. De fapt, doar cheltuielile transferate sunt, în general, repartizate pe generații, în calculul conturilor pe generații. Faptul că nu sunt incluse toate cheltuielile care nu sunt transferate constituie una din criticile majore aduse contabilității pe generații. Aceste cheltuieli sunt tratate ca reziduale, considerându-se că ele nu aduc, în fapt, nici un beneficiu. Conturile pe generații descrise mai sus înregistrează astfel totalitatea impozitelor și taxelor plătite de fiecare generație, dar, la capitolul cheltuieli, doar plățile de transfer primite. Totuși, este avută în vedere dezvoltarea contabilității pe generații, pentru a încorpora tot mai multe categorii de cheltuieli. De exemplu, cheltuielile pentru sănătate sunt, în general, tratate ca transferuri în elaborarea conturilor pe generații, iar Noua Zeelandă a inclus cheltuielile din domeniul educației în conturile ei pe generații, conturi recent elaborate. În cazurile în care nu se poate stabili o relație directă între grupele de vârstă și cheltuieli, poate fi posibil să se grupeze anumite cheltuieli ca servind predominant celor tineri sau celor vârstnici și să se repartizeze pe cap de locuitor, în cadrul acelor grupe de vârstă. De asemenea, este posibil să se împartă foloasele pur publice, cum ar fi apărarea națională pe cap de locuitor, în cadrul tuturor grupelor de vârstă.

Sursa principală pentru distribuția veniturilor și cheltuielilor guvernamentale pe generații sunt datele rezultate din studiile de cercetare transversale, pregătite uzual de birouri statistice. Aceste cercetări oferă date despre plățile medii în funcție de vârstă și sex pentru multe din aceste operații. În alte cazuri, au fost folosite studii specializate anume comandate și date din evidențele administrative. Taxele și impozitele ce nu sunt plătite direct de către persoane, cum ar fi impozitul pe venit al firmelor, sunt repartizate pe persoane. Similar, prestațiile calculate pe gospodăria sunt repartizate pe persoanele din cadrul gospodăriei. Aceste taxe pe cap de locuitor sunt apoi ajustate pentru a verifica dacă suma lor este egală cu totalul bugetului din anul de bază. S-au exprimat îngrijorări privind “miriadele” de surse pentru aceste distribuții și numărul repartizărilor ce trebuie făcute, și dacă ele reflectă corect repartizarea reală a veniturilor și transferurilor între generații. De exemplu, modelul consumului în funcție de vârstă, dezvoltat pentru repartizarea veniturilor din TVA într-o țară, a fost aplicat și în altă țară, unde asemenea informații nu erau disponibile. Validitatea studiilor specializate, comandate anume, poate fi, de asemenea, pusă sub semnul întrebării.

Contabilitatea pe generații a mai fost criticată, ca și contabilitatea tradițională, pentru că nu face distincția între cheltuielile de investiții și cheltuielile de consum. De fapt, în contabilitatea pe generații, amândouă sunt tratate ca și cheltuieli reziduale, adică neaducătoare de beneficii.

Rata de actualizare

O dată pregătite previziunile pentru veniturile și cheltuielile atribuite fiecărei generații pentru fiecare an, ele sunt totalizate și actualizate. Aceasta necesită alegerea unei rate de actualizare potrivite. O rată de actualizare ridicată ar reduce valoarea prezentă a fluxurilor financiare viitoare, comparativ cu o rată de actualizare scăzută. Problema referitoare la rata de actualizare potrivită este foarte importantă în contabilitatea pe generații, implicând o viziune de ansamblu pe termen lung, unde impactul ratei de actualizare alese este mare.

Totuși, există păreri diferite în privința ratei de actualizare potrivite. Sunt două limite importante, cea inferioară fiind rata reală a dobânzii la titlurile emise de stat, și cea superioară fiind rata reală medie a profitului corespunzătoare capitalului din sectorul privat. Rata dobânzii la împrumuturile guvernului reflectă costul efectiv al acestora și reprezintă, în esență, plasamente sigure și lipsite de risc. Rata profitului din sectorul privat reprezintă costul de oportunitate al fondurilor folosite de guvern și include o primă de risc.

Cei ce au dezvoltat contabilitatea generativă au afirmat că rata de actualizare potrivită se situează undeva între aceste două, și au folosit în calculele originale o rată de actualizare de referință situată cu aproximație la mijloc, între rata de împrumut a guvernului, și rata profitului din sectorul privat. În alte țări unde au fost elaborate conturi pe generații, rata de actualizare folosită a fost mai aproape de rata de împrumut a guvernului. Noua Zeelandă, de exemplu, a folosit o rată de actualizare care a reflectat rata de împrumut a guvernului. OCDE, în dezvoltarea conturilor pe generații pe baze comparabile, menționate mai sus, a folosit în previziunile sale o rată de actualizare de 5%.

Constrângerea bugetară pe termen lung

Așa cum s-a afirmat anterior, contabilitatea pe generații implică previziunea veniturilor și cheltuielilor guvernamentale pe baza continuării politicii curente. Pentru cele mai multe țări membre, aceasta înseamnă că deficitul bugetar va continua să crească. Aici este stadiul în care este introdusă noțiunea de constrângere bugetară pe termen lung. În esență, ea afirmă că, pe termen lung, poziția netă a Statului nu se poate deteriora față de nivelul din prezent. Aceasta înseamnă că deficitele bugetare suplimentare acumulate de generațiile prezente, ca rezultat al continuării politicii actuale, trebuie să fie suportate, în întregime, de generațiile viitoare. Aceasta este o ipoteză extremă, dar servește la evidențierea implicațiilor viitoare ale politicilor curente.

Aceasta mai ridică și probleme legate de metoda de calcul a poziției nete inițiale a Statului. Cu excepția Noii Zeelande și a Islandei, care au adoptat standardele financiare de raportare ale metodei de angajamente, nici o altă țară membră nu mai are un bilanț cuprinzător al Statului incluzând toate activele și pasivele. În orice caz, vor trebui să fie reevaluate multe active, pentru a reflecta valoarea lor actuală pe piață.

Comentarii generale

Contabilitatea pe generații este o tehnică controversată. Cei ce au elaborat-o propun ca ea să înlocuiască maniera tradițională de contabilizare a veniturilor și cheltuielilor publice. Alții consideră că această metodă nu are decât o valoare redusă, datorită numeroaselor ipoteze care stau la baza ei, incluzând repartizarea veniturilor și cheltuielilor pe generații, faptul că nu toate cheltuielile sunt repartizate pe generații, și orizontul de timp foarte lung implicat. Pare clar că această metodă nu va înlocui modul tradițional de contabilizare a veniturilor și cheltuielilor publice, așa cum propun susținătorii ei. Totuși, contabilitatea pe generații poate oferi informații suplimentare și complementare importante asupra finanțelor publice.

Valoarea contabilității pe generații ar putea consta în faptul că regroupează informații disparate referitoare la implicațiile viitoare asupra finanțelor publice, într-o valoare unică, care e pe înțelesul publicului larg. De când au fost date publicității, conturile pe generații s-au bucurat de o mare atenție din partea publicului și au atras atenția asupra faptului că politicile actuale sunt imposibil de susținut. Este, de asemenea, un instrument folositor pentru a evalua modificările în politica fiscală și în politica cheltuielilor publice, prin evidențierea generațiilor care culeg beneficiile, și a generațiilor care suportă costurile acestui tip de schimbări.

Trebuie recunoscut că această contabilitate pe generații este o tehnică foarte recentă și, în multe privințe, încă în curs de elaborare. De exemplu, conturile pe generații pot fi îmbunătățite prin repartizarea mai multor categorii de cheltuieli pe generații, și prin încorporarea unui orizont de timp retrospectiv, unde impozitele și prestațiile nu sunt calculate doar pentru perioada ce a mai rămas de trăit pentru respectiva generație, dar și pentru perioada anterioară, în care ei au plătit impozite și au beneficiat de prestații. Aceasta va face posibilă comparația între toate generațiile, nu numai între nou-născuți și generațiile viitoare.

Capitolul 3

LEGEA NEO-ZEELANDEZĂ DE RESPONSABILITATE BUGETARĂ

Acest capitol examinează legea neo-zeelandeză de responsabilitate bugetară, ce oferă un cadru juridic complet pentru formularea și aplicarea politicii bugetare, în general, și pentru incorporarea unei orientări pe termen lung în cadrul procesului bugetar, în particular.

Trebuie notat că unele țări membre au practici asemănătoare în vigoare în ceea ce privește formularea și aplicarea politicii bugetare cu cele prevăzute de legea neo-zeelandeză de responsabilitate bugetară, deși ele nu au fost legiferate. Într-adevăr, Noua Zeelandă folosea multe dintre acele practici încă înainte de legiferarea lor. Discuția de aici se concentrează asupra legii de responsabilitate bugetară, pentru simplul motiv că este un exemplu de legiferare a acestor practici .

Această analiză este organizată după cum urmează. Prima secțiune oferă o scurtă prezentare a contextului legii de responsabilitate bugetară. A doua și a treia secțiune discută aspectele cheie ale legii și problemele care rezultă de aici. A patra și ultima secțiune oferă unele comentarii generale referitoare la legea de responsabilitate bugetară.

Contextul general

Prevederile legii de responsabilitate bugetară pot fi divizate în două categorii: (1) un regim pentru stabilirea obiectivelor bugetare care să concentreze atenția asupra aspectelor pe termen lung și (2) un sistem cuprinzător de statistici bugetare cu mecanisme unice pentru a asigura credibilitatea și integritatea informațiilor.

Legea de responsabilitate bugetară a primit putere de lege în 1994, urmând unui deceniu de reforme economice și bugetare radicale în Noua Zeelandă. Anterior reformelor, factorii fundamentali de performanță economică din Noua Zeelandă s-au deteriorat simțitor, și politica bugetară a fost folosită pentru a proteja economia de aceste forțe subterane. Datorită acestui fapt, deficitele bugetare și datoria publică au crescut, de la 8,8% din PIB și până la 52% din PIB. În prezent, deficitele bugetare au fost transformate într-un excedent de peste 3% din PIB, iar acest excedent este folosit pentru reducerea datoriei publice nete care acum se situează la 33% din PIB și este în descreștere.

Principalul obiectiv al legii de responsabilitate bugetară a fost de a proteja politicile bugetare sănătoase și de a împiedica viitoarele guverne să se abată de la ele. Cum a spus ministrul de finanțe de atunci, cel ce a propus proiectul de lege în Parlament:

“Legea va obliga guvernele viitoare să continue să adopte o abordare pe termen lung a managementului bugetului. Prea des, în trecut, prioritatea acordată termenului scurt ne-a costat scump pe termen lung... Experiența arată că viitorul are nevoie de o voce pentru a se exprima. În această Lege noi oferim viitorului această voce.”

Rapoartele bugetare amănunțite cerute de legea de responsabilitate bugetară au fost descrise după cum urmează de către ministrul de finanțe neo-zeelandez care i-a urmat:

“Parlamentul și publicul din Noua Zeelandă au acum mai multe informații financiare despre situația Statului și riscurile ce însoțesc această situație, decât acționarii celor mai multe companii cotate la bursă.”

Comunicarea informațiilor bugetare complete și amănunțite servește două scopuri. În primul rând, servește monitorizării coerenței acțiunilor bugetare ale guvernului, cu obiectivele bugetare enunțate. În al doilea rând, instaurează transparența generală în finanțele publice, prin obligativitatea publicării, cu promptitudine, a tuturor informațiilor importante referitoare la buget. Numeroase guverne au fost acuzate că au ascuns informații vitale referitoare la starea reală a finanțelor publice, în special în preajma alegerilor. Guvernul dorea un mecanism pentru a evita repetarea acestor probleme. Avocatul Poporului din Noua Zeelandă pledase și el în favoarea unui sistem îmbunătățit de informare în această privință.

Stabilirea obiectivelor bugetare

Stabilirea obiectivelor bugetare este un proces în două etape care face apel la “Principiile gestiunii bugetare responsabile” definite prin lege, și la o declarație anuală asupra orientării politicii bugetare, pregătită de guvern.

Principiile gestiunii bugetare responsabile sunt enunțate după cum urmează în lege:

- reducerea datoriei totale a Coroanei până la nivele prudente, pentru a furniza un tampon împotriva factorilor ce pot avea impact negativ asupra nivelului datoriei totale a Coroanei în viitor, asigurând că, până când aceste nivele vor fi atinse, cheltuielile totale de funcționare ale Coroanei în fiecare an financiar nu vor depăși veniturile curente totale din același an financiar;
- o dată ce nivelele de prudență ale datoriei totale a Coroanei au fost atinse, menținerea acestor nivele, prin asigurarea că, în medie, pentru o perioadă rezonabilă de timp, cheltuielile totale de funcționare ale Coroanei nu vor depăși veniturile curente totale;
- atingerea și menținerea unei poziții patrimoniale nete a Coroanei care să ofere un tampon împotriva factorilor ce pot avea un impact negativ asupra patrimoniului net viitor al Coroanei;
- gestionarea prudentă a riscurilor bugetare ce vizează “Coroana”; și
- urmarea unor politici compatibile cu un grad rezonabil de predictibilitate cu privire la nivelul și stabilitatea procentelor de impozitare pentru anii viitori.

Aceste principii de gestiune bugetară responsabilă sunt apoi transpuse în obiective specifice ale guvernului printr-o Declarație anuală asupra orientării politicii bugetare. Această Declarație este publicată cu cel puțin 3 luni înainte ca proiectul de buget să fie prezentat în Parlament.

În Declarația asupra orientării politicii bugetare, guvernul trebuie să enunțe, între altele:

- Intențiile sale în materie de buget pentru următorii trei ani și obiectivele sale bugetare pe termen lung. Acestea trebuie specificate prin venituri totale, cheltuieli totale de funcționare, soldul dintre veniturile și cheltuielile curente totale, nivelul total al datoriei Coroanei și nivelul total al poziției patrimoniale nete a Coroanei;
- Concordanța dintre intențiile și obiectivele sale bugetare și principiile gestiunii bugetare responsabile, așa cum au fost enunțate în legea de responsabilitate bugetară. Eventualele incompatibilități trebuie explicate în acest document;

Cel mai notabil aspect al acestei abordări a stabilirii obiectivelor bugetare este că principiile unei gestiuni bugetare responsabile sunt enunțate în lege, în termeni generali, și nu precizează nici un obiectiv bugetar specific, ci mai degrabă se referă la “nivele prudente” și “grade rezonabile.” Se lasă la alegerea guvernului, respectiv să specifice acțiunea dată condițiilor bugetare pertinente, într-o Declarație asupra orientării politicii bugetare. Legea de responsabilitate bugetară permite guvernului să se îndepărteze pentru scurt timp de la aplicarea principiilor generale ale gestiunii bugetare responsabile. În acest caz, ministrul de finanțe trebuie totuși să enunțe motivele pentru care acționează astfel, și să precizeze condițiile și termenul când se va face revenirea guvernului la aplicarea acestor principii.

Aceasta abordare contrastează, de exemplu, cu Tratatul de la Maastricht, cu Amendamentul propus la echilibrul bugetar din Constituția SUA și cu alte legi de reducere a deficitului din SUA, unde au fost stabilite obiective bugetare specifice prin texte cu valoare legislativă. Noua Zeelandă a optat împotriva acestei abordări din trei motive evidente. În primul rând, a recunoscut dificultatea încercării de anticipare a tuturor evenimentelor viitoare și, prin urmare, nevoia unei flexibilități a politicii pe termen scurt. În al doilea rând, obiectivele specifice de acest tip și-ar putea pierde toată credibilitatea dacă nu sunt îndeplinite. În al treilea rând, există teama că realizarea obiectivelor ar putea face loc anumitor manipulări; cu privire la acest aspect este, de asemenea, interesant că obiectivele fiscale pentru echilibrarea bugetului sunt stabilite în funcție de veniturile și cheltuielile curente, excluzând astfel vânzarea de active din calculul echilibrului bugetar.

Declarația orientării politicii bugetare este publicată cu cel puțin 3 luni înainte ca bugetul să fie prezentat Parlamentului. Declarația este prezentată într-o formă globală, adică indică veniturile și cheltuielile totale. Această soluție este gândită pentru a separa dezbaterile strategiei bugetare globale de chestiunile de detaliu privitoare la repartizarea bugetului, pentru a încuraja dezbaterile cu privire la impactul global al bugetului propus asupra economiei, și pentru a face mai explicite alegerile ce trebuie făcute între datorie, impozite și cheltuieli. Acest cadru instituțional a reprezentat o încercare de contracarare a tendinței de a focaliza dezbaterile bugetare asupra unor elemente anume ale veniturilor și cheltuielilor, care se bucură de susținerea unor grupuri speciale de interese, și nu asupra bugetului în ansamblu. Este interesant să observăm că principalul partid de opoziție din Parlament a publicat propriul său raport, precizând diferitele alegeri pe care el le-ar face între reducerea datoriei, impozite și cheltuieli, și cum sunt ele compatibile cu principiile enunțate în lege. Declarația guvernului este examinată de Comisia de Finanțe și Cheltuieli a Parlamentului. Apoi, Parlamentul dezbate Declarația și Raportul Comisiei de Finanțe și Cheltuieli cu privire la această declarație. Totuși, declarația nu este oficial supusă la vot de către Parlament.

Pe scurt, Noua Zeelandă a optat pentru transparență în formularea politicii bugetare și nu pentru legiferarea unor obiective specifice. Legea stabilește un cadru detaliat de raportare, proiectat să promoveze disciplina bugetară. “Povara dovezii” a fost plasată asupra aceluia care ar fi tentați să abandoneze gestiunea bugetară responsabilă. Dacă această transparență mărită va avea efect în menținerea disciplinei fiscale, rămâne de văzut. În timp ce s-ar putea argumenta că acest cadru actual este cumva prea tolerant, istoria unor cadre mai restrictive, cum ar fi obiectivele fiscale legiferate din SUA, este dezamăgitoare.

Raportarea bugetară

Legea de responsabilitate bugetară prevede, de asemenea, raportarea detaliată asupra rezultatelor și situației bugetare efective. Aceasta înseamnă a judeca concordanța politicii fiscale cu obiectivele stabilite în Declarația orientării politicii bugetare și a crea o atmosferă de transparență cu privire la finanțele publice în general. Există trei aspecte notabile ale regimului de raportare fiscală. În primul rând, tipurile și volumul raportării cerute de Lege. În al doilea rând, cadrul de responsabilitate pentru responsabilii politici și funcționari publici în pregătirea acestor rapoarte. În al treilea rând, principiile de prezentare a informațiilor financiare pe care se bazează aceste rapoarte. Fiecare din aceste puncte sunt discutate mai jos.

Tipuri și volumul de raportare

Legea de responsabilitate bugetară prevede publicarea unei prezentări substanțiale a informațiilor despre buget de-a lungul anului. Principalele mijloace pentru o raportare regulată asupra finanțelor publice sunt o declarație lunară a execuției bugetare, și datele curente bugetare și economice cu un orizont de 3 ani publicate în momentul prezentării bugetului, și la jumătatea anului fiscal. Două rapoarte speciale cerute de Lege sunt în mod special notabile în contextul discuției noastre: Raportul asupra strategiei bugetare și datele curente economice și bugetare în perioada pre-electorală.

Raportul asupra strategiei bugetare este prezentat Parlamentului împreună cu bugetul. Scopul său principal este să evalueze coerența cadrului de acțiune cuprins în buget, cu intențiile pe termen scurt și obiectivele bugetare pe termen lung enunțate în Declarația orientării politicii bugetare. Dacă există neconcordanțe, acestea trebuie explicate. În evaluarea coerenței, Raportul strategiei fiscale trebuie să conțină o serie de “perspective ale evoluției”, prezentând proiecții bugetare pe cel puțin 10 ani în viitor, bazate pe cadrul de acțiune definit în buget. Raportul prezintă și o serie de scenarii alternative, subliniind evoluția finanțelor publice în cazul în care intențiile și obiectivele guvernului nu sunt urmate. Metodologia pentru realizarea acestor previziuni este concordantă cu cea descrisă în capitolul anterior, referitor la cadrele bugetare multianuale.

Datele curente bugetare și economice pre-electorale sunt prevăzute să fie publicate imediat înainte de alegeri. Acestea conțin o previziune a tuturor variabilelor economice și bugetare importante pe o perioadă de 3 ani. Raportul e menit să pună în lumină starea generală a finanțelor publice înainte de alegeri, pentru a crește un electorat mai informat. E prea devreme să spunem dacă datele vor acționa și ca o pârghie împotriva accelerării cheltuielilor înainte de alegeri.

Responsabilități

Rapoartele cerute de lege conțin două declarații de responsabilitate, una de la ministrul de finanțe și cealaltă de la secretarul trezoreriei (funcționar public). Ministrul de finanțe trebuie să declare că toate deciziile politice cu implicații materiale, economice și bugetare au fost comunicate secretarului Trezoreriei. Acesta din urmă trebuie să declare că pe baza informațiilor economice și bugetare disponibile, Trezoreria a folosit cea mai bună judecată profesională în furnizarea de rapoarte ministrului.

Aceste declarații de responsabilitate au ca țel clarificarea rolurilor responsabililor politici și funcționarilor publici în producerea rapoartelor și de a da un rol mai mare funcționarilor publici în elaborarea lor. Această formulă a fost gândită pentru a preîntâmpina ca ministrul să facă presiuni asupra funcționarilor publici, pentru ca aceștia să elaboreze rapoarte favorabile. În practică, aceasta a însemnat că părți ale rapoartelor ce înainte au fost determinate de ministru, sunt acum determinate de către secretarul trezoreriei. Acest cadru de responsabilitate a servit la creșterea credibilității globale ale rapoartelor. Au fost unele discuții când s-a formulat legea, de a face apel la experți independenți externi, care să participe la acest proces pentru a întări disciplina, dar s-a votat împotriva. Totuși, ar trebui notat că Trezoreria folosește un grup de experți independent pentru examinarea previziunilor sale economice.

Principiile de raportare

Prin faptul că rapoartele trebuie să fie pregătite în concordanță cu principiile contabile general acceptate, se asigură mai multă disciplină. Acestea sunt aceleași cu regulile contabile pe bază de creanțe și datorii folosite pentru dările de seamă financiară ale firmelor din sistemul privat. Aceste reguli contabile sunt formulate de un organ independent de guvern, ceea ce înseamnă că guvernul nu mai poate decide unilateral asupra modului cum se face raportarea. Aceasta conduce la consolidarea integrității conturilor guvernului. Cum rapoartele guvernului sunt pregătite în aceeași manieră cu cele din sectorul privat, aceasta le face mai accesibile unui public mai larg, ceea ce este important în oferirea informațiilor referitoare la finanțele publice.

Comentarii generale

Legea neo-zeelandeză de responsabilitate bugetară este un text legislativ unic. Se urmărește prin lege crearea unei orientări viitoare a procesului bugetar. Legea de responsabilitate bugetară face aceasta nu prin enunțarea unor obiective bugetare specifice, ci prin alcătuirea unui cadru pentru stabilirea obiectivelor fiscale, comparând acțiunile guvernamentale cu aceste obiective și stabilind transparența cu privire la finanțele publice în general.

E prea devreme să evaluăm eficacitatea acestei abordări pentru promovarea disciplinei bugetare, față de alte abordări diferite. În final, disciplina bugetară depinde de voința politică. Accentul pe transparență din legea de responsabilitate bugetară este destinat să mărească înțelegerea de către public a problemelor finanțelor publice. Succesul legii poate depinde mult de măsura în care realizează aceasta.

BIBLIOGRAFIE

- Departamentul Australian de Finanțe. Diverse documente referitoare la buget.
- Grupul de Studii Australian asupra Modelării Veniturilor Pensionarilor. 1194. "The Impact of Population and Labour Force Scenarios on Superannuation, Tax Expenditures and Pension Costs."
- Auerbach, Gonkhale and Kotlikoff. 1994. "Generational Accounting: A Meaningful Way to Assess Generational Policy." *Journal of Economic Perspectives* 8 (1).
- Auerbach, Gonkhale and Kotlikoff. 1991. "Generational Accounts" *National Bureau of Economic Research Tax Policy and the Economy* 5.
- Auerbach, Gonkhale, Kotlikoff and Steigum. 1993. "Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming Its Petroleum Wealth?" *Norwegian Institute of Economics Discussion Paper* 6/93.
- Auerbach, Gonkhale, Kotlikoff and Walliser. 1995. "Generational Accounting in New Zealand: Is There Generational Balance?" *New Zealand Treasury*.
- Ball. "Accrual Accounting in the Public Sector: The New Zealand Experience." Mimeo.
- Ministerul de Finanțe Danez. 1995. "Policy Implications of the Ageing Population in Denmark." Working Paper 4. June 1995.
- Hageman and John. 1995. "The Fiscal Stance in Sweden: A Generational Accounting Perspective." *IMF Working Papers* 95/105.
- Haveman. 1994. "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits." *Journal of Economic Perspectives* 9 (1).
- Heller. "Financial Planning and Expenditure Firecasting." *IMF Seminar on Budgeting and Expenditure Control*. January 20-28, 1982.
- Ministerul de Finanțe al Islandei . 1995. "Financial Reporting Reforms – The Report of the Financial Reporting Commission."
- Ministerul Japonez de Finanțe. 1995. "Japanese Fiscal Situation." Mimeo.
- Ministerul Japonez de Finanțe. 1995. "The Japanese Budget in Brief."
- Agentia Japoneză de Planificare Economică. 1995. "Economic Survey of Japan (1994-1995): Toward the Revival of a Dynamic Economy in Japan."
- Kotlikoff. 1992. "Generational Accounting: Knowing Who Pays, and Ehen, for What We Spend." *New York. The Free Press*.
- Leibfritz, Roseveare, Fore and Wurzel. 1995. "Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: How Do They Affect Savings?" Document de lucru nr.156 al Departamentului Economic al OCDE.
- Lieberman. 1983. "Planning and Control – Development in Central Government." Mimeo.

- New Zealand Parliament. 1995. "Fiscal Responsibility Act 1994." (Legea responsabilității bugetare)
- New Zealand Treasury. 1995. "Fiscal Responsibility Act 1994: An Explanation." (Legea responsabilității bugetare: document explicativ)
- New Zealand Treasury. 1993. "Fiscal Responsibility Bill – Introductory Speech." 16 September 1993.
- Trezoreria Noului Zeelande. Diverse documente referitoare la buget.
- Ministerul Norvegian de Finanțe. 1993. "Long-Term Programme 1994-1997."
- Ministerul Norvegian de Finanțe. Diverse documente referitoare la buget.
- OCDE. 1995. "Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management."
- OCDE. 1996. "Managing Structural Deficit Reduction."
- OCDE. 1993. "Accounting for What? The Value of Accrual Accounting to the Public Sector."
- OCDE. 1995. "Governance in Transition."
- OCDE. 6 March 1996. Declarația Președintei. Simpozion Ministerial asupra viitorului serviciilor publice.
- Premchand. 1983. "Government Budgeting and Expenditure Controls – Theory and Practice." Fondul Monetar Internațional.
- Richardson. 1994. "Making a Difference." Shoal Bay Press, Ltd.
- Trezoreria Regatului Unit al Marii Britanii. 1961. "Control of Public Expenditure." (Plowden)
- Departamentul Trezoreriei S.U.A.. "Government Forecasts and Budget Projections: An Analysis of Recent History." OTA Papers 58. October 1987.
- Oficiul pentru Management și Buget al S.U.A.. "Generational Accounting Presentation." Bugetul Guvernului S.U.A. pentru anul fiscal 1993.
- Oficiul pentru Management și Buget al S.U.A.. Diverse documente referitoare la buget.
- Webber and Wildawsky. 1986. "A History of Taxation and Expenditure in the Western World." New York: Simon and Schuster.
- World Bank. 1994. "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth." Oxford University Press.