

REZUMAT

A. Cuprinsul tezei de doctorat

INTRODUCERE

CAP.1. CONȚINUTUL, CARACTERISTICILE ȘI PRINCIPIILE POLITICII BUGETARE A UNIUNII EUROPENE

- 1.1. Conceptul de politică bugetară. Particularități la nivel european
- 1.2. Analiză retrospectivă asupra evoluției sistemului bugetar al UE
- 1.3. Principiile și regulile politicii bugetare europene
- 1.4. Cadrul juridic și instituțional al politicii bugetare în Uniunea Europeană

CAP.2. CARACTERISTICI ALE SISTEMULUI BUGETAR ACTUAL AL UNIUNII EUROPENE

- 2.1. Autonomia financiară asigurată de sistemul resurselor proprii
- 2.2. Cadrul financiar multianual și implicațiile sale
 - 2.2.1. *Plafoanele de cheltuieli stabilite prin CFM*
 - 2.2.2. *Aplicarea cadrului financiar multianual*
 - 2.2.3. *Implicațiile cadrului financiar multianual*
- 2.3. Procedura bugetară anuală de adoptare a bugetului UE
 - 2.3.1. *Etapile procedurii bugetare*
 - 2.3.2. *Bugetul rectificativ*
 - 2.3.3. *Scrisorile de amendamente*
 - 2.3.4. *Respingerea bugetului și consecințele acesteia*
- 2.4. Implementarea bugetului anual al Uniunii Europene
 - 2.4.1. *Metode de gestionare a resurselor din bugetul UE*
 - 2.4.2. *Rolul diferiților actori implicați în execuția bugetară*
 - 2.4.3. *Etapile execuției cheltuielilor bugetar*
 - 2.4.4. *Procedura de acordare a granturilor, premiilor și achizițiilor*
 - 2.4.5. *Gestionarea resurselor de numerar*
- 2.5. Evidențierea și controlul rezultatelor execuției bugetului UE
 - 2.5.1. *Conținutul situațiilor financiare*
 - 2.5.2. *Principiile și normele care guvernează conturile*
 - 2.5.3. *Politicile contabile*
 - 2.5.4. *Conturile bugetare*
 - 2.5.5. *Închiderea conturilor de execuție bugetară*
 - 2.5.6. *Controlul intern asupra execuției bugetului UE*
 - 2.5.7. *Controlul extern al execuției bugetare*
 - 2.5.8. *Controlul politic exercitat de Parlamentul European*

CAP.3. STRUCTURA ȘI DINAMICA VENITURILOR ȘI CHELTUIELILOR COMUNITARE ÎN PERIOADA 2007-2015

- 3.1. Analiza veniturilor comunitare. Contribuția României
 - 3.1.1. *Veniturile bugetului UE. Privire de ansamblu*
 - 3.1.2. *Resursele proprii ale Uniunii Europene*
 - 3.1.3. *Alte venituri*
- 3.2. Repartizarea fondurilor bugetare ale Uniunii Europene în perioada 2007-2015
 - 3.2.1. *Analiza cheltuielilor bugetare aferente CFM 2007-2013*
 - 3.2.2. *Evoluția cheltuielilor bugetare în perioada 2014-2015*

CAP.4. ALOCĂRILE BUGETARE PENTRU ROMÂNIA ÎN EXERCITIILE FINANCIARE 2007-2013 ȘI 2014-2020

- 4.1. Alocările financiare din fondurile de preaderare
- 4.2. Documentele programatice și cadrul instituțional de implementare a fondurilor europene în România

4.3. Finanțarea agriculturii din FEGA și FEADR

4.4. Finanțarea acțiunilor structurale privind participarea României la procesul de realizare a coeziunii economice, sociale și teritoriale

4.4.1. Instrumentele financiare ale politicii de coeziune

4.4.2. Programele operaționale prin intermediul cărora s-a realizat accesarea, absorbția și rambursarea fondurilor comunitare în exercițiul financiar 2007-2013

4.4.3. Finanțarea acțiunilor structurale prin programele operaționale în perioada 2014-2020

4.5. Analiza fluxurilor financiare dintre România și UE în perioada 2007-2017

4.6. Deficiențe manifestate și acțiuni ce trebuie întreprinse pentru îmbunătățirea capacității de absorbție a fondurilor europene în România

CONCLUZII ȘI PROPUNERI

BIBLIOGRAFIE

B. Cuvinte cheie

<ul style="list-style-type: none">• politică financiară• politică bugetară• politică fiscală• politică bugetară europeană• sistem bugetar• instrumente bugetare• echilibru bugetar• disciplină bugetară• procedură bugetară• acord interinstituțional• perspectivă financiară• cadru financiar multianual• principii bugetare• credite de angajament• credite de plată• autonomie financiară• mecanism de corecție• buget rectificativ• scrisoare de amendamente	<ul style="list-style-type: none">• gestiune indirectă• ordonatori de credite• contabil public• auditor intern• resurse proprii tradiționale• resursa bazată pe TVA• resursa bazată pe VNB• creștere durabilă• rubrică de cheltuieli• fonduri de preaderare• fonduri structurale• politica agricolă comună• politica de coeziune• capacitate de absorbție• domeniu de intervenție• axă• balanță financiară netă• gestiune partajată• gestiune directă
--	---

C. Argumente pentru abordarea temei

Cercetarea sistematică și complexă a politicii bugetare (naționale și europene) are la bază ipoteza că aceasta are un rol important și bine definit în reglarea evoluției mecanismului economic și asigurarea dezvoltării economice a unui stat.

Din multitudinea argumentelor care pledează pentru actualitatea și importanța unui asemenea studiu, considerăm a fi demne de menționat următoarele:

- Chiar și în condițiile actuale, statul joacă un rol important în economie, rol pe care îl exercită prin politica economică pe care o promovează și, în particular, prin politica financiară, în cadrul căreia un rol esențial îl deține politica bugetară; bugetul reprezintă principalul instrument de intervenție a statului în economie, fiind „brațul financiar” de intervenție a guvernului în viața economică și socială;

- În prezent, mai mult c oricând, poate fi remarcată existența unei interdependențe economice generată de existența unei piețe europene unice și, mai general, a unei piețe mondiale ca rezultat al raporturilor stabilite între economiile naționale, care determină o internaționalizare a factorilor de producție și o adâncire a diviziunii internaționale a muncii prin intermediul relațiilor de schimb; în aceste condiții, un dezechilibru produs în cadrul unei economii naționale, poate genera un „efect de domino” care se propagă la nivelul întregii economii mondiale;

- Construcția europeană are drept fundament convingerea statelor membre că în anumite domenii ale vieții economice și sociale se pot obține rezultate mai bune la nivel european decât la nivel național; pe acest fundament și cu prețul renunțării la anumite prerogative ale suveranității naționale au fost elaborate anumite „politici comune”: politica agricolă comună, politica de coeziune, politica de dezvoltare regională, politica socială și de ocupare a forței de muncă, politica concurențială, politica monetară, politica bugetară etc. a căror existență demonstrează unitatea de voință și acțiune a statelor membre pentru atingerea unor obiective comune;

- Punerea în practică a acestor politici a presupus, în mod necesar, existența unui suport financiar adecvat; așa a apărut și s-a consolidat sistemul bugetar european și politica bugetară europeană care, interferând puternic cu politicile naționale ale statelor membre, capătă totuși anumite trăsături și atribute specifice;

- Aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, a presupus, între altele, asumarea obligației de a contribui la alimentarea bugetului comunitar; concomitent însă, pentru România s-a ivit oportunitatea de a beneficia de importante resurse financiare nerambursabile, puse la dispoziție din bugetul comunitar, dar a căror accesare presupune îndeplinirea anumitor condiționalități și parcurgerea unor proceduri (deloc simple); accesarea acestor fonduri a devenit cu timpul o „obsesie națională” neglijându-se, din păcate de multe ori, finalitatea proiectelor și acțiunilor finanțate, impactul economic și social al acestora.

D. Sinteza capitolelor tezei de doctorat

Obiectivul principal al tezei de doctorat l-a constituit analiza modului în care sprijinul financiar acordat de UE statelor membre (și în primul rând României) a contribuit la emanciparea economică și socială a acestora. Din acest obiectiv fundamental s-au desprins o serie de obiective specifice ce vizează apariția și evoluția sistemului bugetar european, caracteristicile actuale ale acestuia, structura și dinamica veniturilor și cheltuielilor bugetului comunitar, alocările bugetare destinate României și gradul de absorbție al acestora, testarea econometrică a impactului fondurilor europene asupra creșterii economice.

Pentru acoperirea corespunzătoare a acestei problematici complexe, am structurat teza în patru capitole, cu ponderi adecvate conținutului, din care primele două au un mai pronunțat caracter conceptual-metodologic, iar următoarele un caracter preponderent empiric și instrumental.

Primul capitol „*Conținutul, caracteristicile și principiile politicii bugetare a Uniunii Europene*” debutează cu definirea conceptului de politică bugetară. Pe baza opiniilor întâlnite în literatura de specialitate (autohtonă și străină) sunt prezentate accepțiunea european-continentală și cea anglo-saxonă cu privire la acest concept, dar și originala versiune românească la care s-a ajuns, concluzia fiind aceea că este greu de trasat o linie de demarcație

între politica bugetară și cea fiscală, în fapt ele fiind complementare. Am continuat cu efortul de a delimita politicile bugetare naționale de politica bugetară comunitară și de a sublinia câteva elemente specifice care diferențiază politica bugetară comunitară de cele naționale.

Pentru a înțelege caracteristicile actuale ale sistemului bugetar comunitar am considerat necesară o rememorare succintă a principalelor etape evolutive ale acestuia de-a lungul celor 60 de ani de existență, ca o consecință a evoluției comunităților europene în sine, dar și a instituțiilor care le conduc, a crizelor traversate și nu în ultimul rând a procesului de extindere derulat în mai multe etape (șapte până în prezent). În urma acestui demers a rezultat că sistemul financiar european este unul original și inovativ. Tendința sa evolutivă a vizat unificarea instrumentelor bugetare și dobândirea autonomiei financiare, consolidarea și dezvoltarea politicilor comune, căutarea permanentă a echilibrului interinstituțional, perfecționarea instrumentelor financiare de intervenție. Deși progresele înregistrate sunt evidente, am opinat pentru continuarea procesului de reformă luând în considerare controversele existente pe seama resursei bazate pe TVA sau a mecanismelor de corecție, sistemul bicefal al autorității bugetare (Consiliul UE și Parlamentul European) sau consecințele retragerii Regatului Unit din UE.

Am pus apoi în discuție principiile și regulile politicii bugetare europene. Pornind de la constatarea faptului că însăși Uniunea Europeană este o creație originală (uniune de state fundamentată pe regula de agregare și nu pe cea de integrare juridică) am remarcat apariția unui nou sistem de organizare bugetară, care are anumite conexiuni cu sistemele bugetare naționale. Am subliniat în acest context necesitatea (mai pronunțată) a existenței unor principii și reguli prestabilite. Ele nu reprezintă, de altfel, decât o adaptare la nivel comunitar a principiilor înscrise în dreptul bugetar național, dar unele dintre ele (vezi principiul echilibrării bugetului sau principiul bunei gestiuni financiare) capătă la nivel comunitar noi valențe și conotații aparte.

Capitolul se încheie cu prezentarea cadrului juridic și instituțional specific în care se desfășoară activitatea bugetară la nivelul UE. El este, în opinia noastră, suficient de bine conturat, singura rezervă fiind legată de partajarea competențelor bugetare între Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene.

În capitolul 2 „*Caracteristici ale sistemului bugetar actual al Uniunii Europene*” am încercat să surprindem, așa cum sugerează și titulatura, actuala arhitectură a sistemului bugetar al UE și trăsăturile sale specifice, rezultat al evoluției de-a lungul celor șase decenii de existență evocată în capitolul anterior.

O primă remarcă este legată de evoluția sistemului financiar al UE de la o lipsă de autonomie (sau mai exact de la o autonomie „declarativă” prin instituirea sistemului de resurse proprii) la instituirea unui sistem (cel al resursei reziduale bazate pe PNB/VNB) care să asigure o autonomie „efectivă”, așa încât prin intermediul procedurii bugetare anuale să se realizeze echilibrarea bugetului comunitar, respectând limitele definite prin cadrul financiar multianual. Am evidențiat în acest context faptul că, prin antiteză cu practica națională, programarea bugetară la nivel european începe cu previzionarea cheltuielilor, în funcție de deciziile politice cu privire la domeniile de intervenție prioritare, și abia apoi este urmată de dimensionarea veniturilor necesare pentru acoperirea cheltuielilor și implicit a contribuției fiecărui stat membru la bugetul UE.

Cel de-al doilea element specific remarcat este existența cadrului financiar multianual ca element inovativ al programării financiare, menit să asigure respectarea unei discipline

bugetare riguroase la nivel european. Am încercat să acredităm ideea că existența acestui instrument de programare financiară multianuală nu reprezintă o încălcare a principiului anualității bugetului atâta timp cât există o procedură bugetară anuală care are ca finalitate aprobarea bugetului anual al UE, dar cu respectarea limitelor stabilite prin CFM.

În continuare am descris procedura bugetară anuală prezentând etapele care se parcurg, calendarul acestora, organismele implicate și atribuțiile acestora, mecanismul de examinare și votare a bugetului etc.. Am concluzionat asupra faptului că întreaga procedură se derulează într-un cadru juridic și instituțional bine definit. Deși este evidentă o tendință de simplificare și debirocratizare (dovadă fiind renunțarea la sistemul cu două lecturi ale bugetului, înlocuirea regulii unanimității cu regula majorității calificate, instituirea trilogurilor și altele), procedura bugetară anuală la nivel comunitar rămâne una complicată și, în opinia noastră, așa va rămâne atâta timp cât se păstrează sistemul bucefal în domeniul autorității bugetare.

Am continuat cu prezentarea mecanismelor de punere în aplicare a bugetului prezentând cele trei metode de gestionare a fondurilor (directă, partajată și indirectă), rolul diferiților actori implicați în execuția bugetară (ordonatori de credite, contabili, auditori), etapele care se parcurg etc.. Concluzia este aceea că deși existența bugetului cade, în ultimă instanță, în sarcina Comisiei, ea împarte această responsabilitate cu statele membre, atâta timp cât peste trei sferturi din fondurile europene sunt administrate în sistem partajat. Ca și la nivel național, și la nivel european operează principiul separației competențelor în materie bugetară între ordonatorii de credite și contabilii publici, atribuții aparte revenind auditorului inter.

Capitolul se încheie cu prezentarea aspectelor legate de evidențierea și controlul rezultatelor execuției bugetare. Am subliniat cu această ocazie caracterul dual al sistemului contabil actual al UE, semnificând pe de o parte „contabilitatea de casă” și în paralel o „contabilitate de angajamente”. Dincolo de numeroase aspecte specifice legate de operațiunea de consolidare, de conversie, de modul de tratare și recunoaștere în bilanț a elementelor patrimoniale, am remarcat complexitatea procesului de închidere a conturilor de execuție bugetară și de exercitare a controlului (intern și extern) asupra rezultatelor execuției bugetare. O atenție aparte am acordat controlului politic exercitat de Parlament, având drept finalitate acordarea (sau nu) a descărcării de gestiune, parcurgând o procedură (deloc simplă) pe care am încercat să o surprindem grafic.

În capitolul 3 „*Structura și dinamica veniturilor și cheltuielilor comunitare în perioada 2007-2015*” am urmărit și analizat rezultatele execuției bugetare la nivel european. Am analizat mai întâi evoluția veniturilor care au alimentat bugetul UE în perioada de referință. O privire de ansamblu a pus în evidență, pe de o parte, o tendință generală de creștere (în termeni absoluți) a veniturilor mobilizate la bugetul UE. Deși plafonul stabilit în raport cu VNB-ul european nu a crescut (ba dimpotrivă, a înregistrat o ușoară reducere), creșterea bazei de calcul a făcut ca sumele mobilizate la bugetul UE să crească. Pe de altă parte, trebuie remarcat faptul că, așa cum este statuat prin normele europene, bugetul UE contează în principal pe resursele proprii (aproape 93%) și numai în subsidiar pe alte venituri (circa 5,7%) și accidental pe excedentul bugetar (1,4%).

Intrând în intimitatea resurselor proprii, constatăm că în ansamblul acestora ponderea o deține resursa bazată pe VNB care reprezintă 74% din încasările perioadei analizate. Urmează la mare distanță veniturile din resursele proprii tradiționale și veniturile din resursa

bazată pe TVA, cu circa 13% din total fiecare. Dacă veniturile din resurse proprii tradiționale sunt relativ stabile de-a lungul perioadei analizate, cu ușoare fluctuații în jurul valorii de 16 miliarde euro anual, nu același lucru se poate spune de celelalte două resurse. Astfel, resursa bazată pe TVA se află în declin accentuat în perioada de criză datorită comprimării consumului. Spre sfârșitul perioadei își revine creșterea dar rămâne sub nivelul din 2007, asta și prin voința declarată a organismelor europene de a reduce aportul acestei resurse datorită inechităților pe care le prezintă. În schimb resursa bazată pe VNB se află pe un trend ascendent, în 2013 ajungând să reprezinte 79% din încasările totale. În cadrul veniturilor din resurse proprii tradiționale taxele vamale dețin de departe ponderea (peste 97%) mai ales după ce, în urma runde Uruguay, taxele agricole au fost asimilate taxelor vamale.

Tudiul a continuat cu analiza cheltuielilor bugetare aferente cadrului financiar 2007-2013, prilej cu care au fost identificate trei priorități ale acestei perioade de programare:

- integrarea pieței unice în obiectivul mai larg al creșterii durabile cu accent pe competitivitate, coeziune și conservarea și gestionarea resurselor naturale;
- conferirea unei importanțe sporite conceptului de cetățenie europeană prin aderarea la spațiul de libertate, justiție și securitate și asigurarea accesului la bunurile și serviciile publice de bază;
- stabilirea unui rol coerent al Europei ca actor global și asumarea responsabilităților ale regionale, promovarea dezvoltării durabile și contribuția la securitatea civilă și strategică.

Totuși, din perspectivă financiară, este de domeniul evidenței faptul că efortul a fost concentrat pentru atingerea primului obiectiv, partea covârșitoare a resurselor fiind alocate rubricii „Creștere durabilă” (41,7% din total) și rubricii „Conservarea și gestionarea resurselor naturale” (44,8%), aceste două rubrici mari de cheltuieli beneficiind deci de 86,5% din resurse.

În continuare, remarcând creșterea ansamblului cheltuielilor bugetare de-a lungul acestui exercițiu financiar cu circa 30%, am încercat să explicăm această creștere și să identificăm la nivelul fiecărui an contextul în care a fost elaborat bugetul, constrângerile și provocările care au existat, fără a pierde din vedere perioada de criză pe care economia europeană și mondială a traversat-o. Analizat a continuat la nivelul fiecărei rubrici de cheltuieli prezentând principalele programe și inițiative finanțate, obiectivele vizate, resursele alocate, structura și dinamica cheltuielilor efectuate, rezultatele obținute. O analiză similară a fost efectuată asupra cheltuielilor finanțate în primii doi ani din perioada de programare 2014-2020. Concluzia desprinsă pune în evidență consolidarea poziției rubricii 1 „Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii” care prin cele două subrubrici ale sale cumulează aproape jumătate (47,1%) din resurse, subrubrica 1b care vizează politica de coeziune fiind cea mai importantă. Rubrica 2 „Creștere durabilă: resurse naturale” continuă să dețină un loc important deși ponderea fondurilor alocate a scăzut față de perioada de programare anterioară (de la 44,8% la 38%), în timp ce fondurile alocate pentru „Europa globală” reprezintă 6,1%, fiind ușor depășite de cele privind Administrația. Compensările au scăzut semnificativ (circa 1%) și vizează numai Croația.

Capitolul 4 „Alocările bugetare pentru România în exercițiile financiare 2007-2013 și 2014-2020” prezintă pentru început alocările financiare din fondurile de preaderare de care a beneficiat țara noastră, alături de celelalte țări candidate prin cele trei instrumente financiare specifice: PHARE, ISPA și SAPARD. Concluzia desprinsă a fost aceea că, prin instrumentele de preaderare, României, în comparație cu celelalte țări candidate, i-au fost alocate cele mai consistente fonduri (asta și ca o consecință a ratării primului val de extindere, în 2004). Merită

însă evidențiată rata de absorbție ridicată, remarcată și de reprezentanții Comisiei Europene în România, deși este nevoie în continuare de eforturi pentru îmbunătățirea capacității administrative de absorbție, așa cum se va dovedi ulterior.

În continuare am prezentat eforturile făcute de România, după aderare la UE la 1 iunie 2007, pe două planuri:

- pe de o parte, în planul elaborării documentelor programatice care să prefigureze direcțiile strategice de dezvoltare ale României (corelate cu cele concepute la nivel european); am prezentat în acest context PND 2007-2013, CSNR 2007-2013, Programele Operaționale și documentele cadru de implementare ale acestora (inclusiv programările financiare aferente);
- pe de altă parte, am prezentat eforturile făcute pentru realizarea cadrului instituțional de gestionare a instrumentelor structurale în țara noastră, prezentând arhitectura acestui sistem și principalele atribuții ale instituțiilor care îl alcătuiesc.

Pornind de la constatarea că Politica Agricolă Comună este una dintre primele politici adoptate de UE încă de la înființare, am prezentat în continuare acest concept, motivația și obiectivele sale, reformele repetate la care a fost supusă pentru a ajunge la descrierea caracteristicilor actuale ale PAC (cu cei doi piloni ai săi) și a instrumentelor financiare de intervenție în agricultură (FEGA și FEADR). Am analizat în acest context alocațiile de care a beneficiat România, pe axe și măsuri, așa cum sunt prevăzute ele în PNDR, precum și nivelul de absorbție și sumele cheltuite efectiv, separat pentru perioada de programare 2007-2013 și pentru primii doi ani ai perioadei de programare 2014-2020.

O altă politică, la fel sau chiar mai importantă decât PAC, este Politica de coeziune economică, socială și, ulterior, teritorială promovată de UE. Din acest motiv am alocat un spațiu generos analizei modului de implementare a acestei politici europene în România. Am definit mai întâi conceptul de coeziune pe care l-am analizat din perspectivă economică, socială, politică, culturală și teritorială, marcând apoi principalele momente evolutive ale politicii de coeziune la nivelul UE. Odată ajunși la perioada de programare 2007-2013 am prezentat cele trei obiective majore ale politicii de coeziune, regiunile vizate, criteriile de eligibilitate, sursele de finanțare și alocările financiare la nivel european destinate acestor obiective. Cu acest prilej am realizat o prezentare a instrumentelor financiare disponibile pentru atingerea obiectivelor politicii de coeziune, făcând necesara delimitare între acestea prin prisma domeniilor de intervenție, a obiectivelor, priorităților și acțiunilor cărora se adresează.

Cum accesarea acestor fonduri este posibilă numai în baza unor programe operaționale (documente programatice prezentate de statele membre, negociate și aprobate de CE) am prezentat pe larg aceste programe aprobate pentru cele două perioade de programare analizate, cu accent pe alocațiile financiare obținute și o analiză critică a ratelor de absorbție a acestora.

Un moment important al analizei l-am considerat a fi analiza comparativă a fluxurilor financiare dintre România și UE, care a relevat faptul că în cei 11 ani de apartenență la comunitatea europeană, România a avut permanent statutul de „beneficiar net” (peste 30 miliarde euro). Dincolo de aspectele pur financiare însă, am semnalat o serie de alte aspecte nonfinanciare care trebuie luate în considerare.

În final, analizând conceptul „capacitate de absorbție” și componentele sale (capacitatea macroeconomică, financiară și administrativă) am încercat să identificăm principalele probleme și factorii de influență care au limitat capacitatea de absorbție a țării noastre și să sugerăm unele măsuri care considerăm că ar putea îmbunătăți capacitatea de absorbție.