

BUGETARE ȘI ELABORARE A POLITICILOR

LUCRĂRILE SIGMA: Nr. 8

Traducere în limba română din versiunile oficiale ale publicației (în limbile engleză și franceză).
Translation from the English and French texts, which are the official versions of this publication entitled *Budget and Policy-Making: SIGMA Paper No. 8 / Budget et décision politique : Document SIGMA No. 8*

© OCDE, Paris, 1996

Opiniile exprimate în această lucrare nu reprezintă pozițiile oficiale ale Comisiei Europene, țărilor membre OCDE sau țărilor central și est europene implicate în program. Opiniile aparțin exclusiv autorilor.

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.

**Editura FDSC
București, 2000**

Mulțumim NISPAcee (Rețeaua de Institute și Școli de Administrație Publică din Europa Centrală și de Est) și SIGMA (Sprijin pentru Ameliorarea Administrării și Managementului în Europa Centrală și de Est) pentru încrederea și îndrumarea oferite cu generozitate în traducerea lucrării.

Traducerea a fost posibilă cu sprijinul LGPSRI (Inițiativa pentru Administrare Locală și Reforma Serviciului Public), afiliat Institutului pentru o Societate Deschisă.

OCDE nu este responsabilă de calitatea traducerii în limba română și de conformitatea acesteia față de textul original.

**Bugetare și elaborare a politicilor
© Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, București, 2000.**



Bd. Carol I, nr. 78, et. 3,
sector 2, București
Telefon 01/310.01.77
Fax 01/310.01.80

Traducere:

Oana Zăbavă
Consultant științific:
George Călinescu

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management in Central and European Countries* (Sprijin pentru Îmbunătățire în Administrare și Management în Țările Europei Centrale și de Est) – este o inițiativa comună a Centrului OCDE pentru Cooperare cu Economii în Tranziție și CE/PHARE. Resursele sunt puse la dispoziție de OCDE și membrii OCDE. SIGMA asistă eforturile de reformă în administrația publică din Europa Centrală și de Est.

OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică este o organizație interguvernamentală a 27 de democrații cu economii de piață avansate. Centrul canalizează expertiza și asistența OCDE într-o gamă largă de probleme economice pentru țările în proces de reformă din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică. CE/PHARE finanțează prin împrumuturi țările partenere din Europa Centrală și de Est până în stadiul în care acestea își pot asuma obligațiile asociate calității de membru al Uniunii Europene.

Înființată în 1992, activitatea SIGMA își desfășoară activitatea în cadrul Serviciului de Management Public al OCDE (PUMA). PUMA furnizează informații și analize specializate în management public pentru țările membre OCDE și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii din sectorul public. Prin PUMA, SIGMA pune la dispoziția a 11 țări un capital de cunoaștere tehnică acumulat în mulți ani de studiu și acțiune.

Guvernele participante și Secretariatul SIGMA colaborează într-o manieră flexibilă pentru a stabili programe de lucru menite să întărească capacitatea de îmbunătățire a procesului guvernării în concordanță cu prioritățile fiecărui guvern și cu misiunea SIGMA. Inițiativa se sprijină pe o rețea de administratori publici specializați, pentru a oferi servicii de consultanță și analiză comparată între diferite sisteme de management. De asemenea, SIGMA colaborează îndeaproape cu alți donatori internaționali care promovează reforma administrativă și dezvoltarea democratică.

În activitatea sa, SIGMA acordă prioritate aspectelor privind facilitarea cooperării interguvernamentale. Acestea includ suport logistic pentru formarea rețelelor de lucrători în administrația publică în Europa Centrală și de Est, și între aceștia și omologii lor din țările OCDE.

Activitățile SIGMA se circumscriu unor șase domenii distincte: Reforma Instituțiilor Publice, Managementul Elaborării Politicilor, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciilor Publice, Supravegherea Administrativă și Servicii de Informare.

INTRODUCERE

Scopul acestui volum este de a oferi o carte de referință și un manual de instruire pentru administratorii publici din economiile în tranziție, în mod particular factorilor de decizie însărcinați cu responsabilități bugetare sau de elaborare a politicilor.

Cartea este o continuare a Seminarului Multinațional din Liubliana (1-2 aprilie 1996) și cuprinde lucrările prezentate la seminar într-un format adaptat folosirii ca document de referință sau instruire. De exemplu, la

Începutul fiecărui capitol, cititorul va găsi o explicație a termenilor, pentru a facilita înțelegerea și consultarea ușoară, odată cu scurte rezumate și note privind compararea sistemelor și experiențelor prezentate în articole. În mod similar, după fiecare articol, cititorul este îndrumat spre surse de informare suplimentare.

Origini, teme și alegeri

Relația dintre activitatea de bugetare și cea de elaborare a politicilor nu este ușoară nicăieri. Oamenii care iau decizii în economiile în tranziție se confruntă în particular cu provocări dure datorită obligației de a armoniza constrângerile și cererile luării deciziilor politice și fiscale în timp ce mecanismele și instituțiile de sprijin sunt în schimbare permanentă. Acest fapt a generat proiectul care a culminat cu seminarul și în final cu această carte.

Strategia noastră a fost adoptată după discuții prelungite cu responsabili din țările SIGMA. Ea a constat în examinarea experienței țărilor OCDE și selectarea acelor exemple și sisteme care s-au bucurat de cel mai mult succes și care sunt cele mai relevante pentru schimbările structurale încă în desfășurare în economiile în tranziție. Acest dublu criteriu de selecție a lucrărilor și autorilor a fost în mod firesc extins la toate cele patru domenii majore ale relației dintre bugetare și elaborarea politicilor. Aceste domenii corespund celor patru părți ale acestui volum:

- o trecere în revistă a stării actuale a teoriei, practicii, soluțiilor, tendințelor și problemelor deosebite;
- pregătirea politicilor și bugetelor, inclusiv ratificările legislative;
- implementarea, evaluarea și controlul politicilor și bugetelor;
- o trecere în revistă a două probleme urgente: utilizarea întreprinderilor controlate de Stat și administrarea programelor de securitate socială.

Recunoștință și mulțumiri

SIGMA mulțumește pe această cale autorilor care au contribuit la scrierea fiecărui capitol, la începutul cărui sunt menționați. De asemenea, mulțumiri sunt aduse și gazdelor seminarului de la Liubliana: Guvernului sloven, în mod special Biroului pentru Afaceri Europene și directorului acestuia, d-lui. Benjamin Luckman, precum și Ministerului Afacerilor Externe. SIGMA își exprimă recunoștința pentru participanții la eveniment și experții în tranziție economică care și-au oferit sugestiile și analizele în cadrul întâlnirilor preliminare (vezi lista pe pagina următoare).

Dl. François Lacasse, profesor la Universitatea din Québec la Hull și fost reprezentant al OCDE în Guvernul Canadian, a supravegheat întregul proiect și realizarea cărții. Îi mulțumim pentru aceasta. Este plăcerea noastră să subliniem contribuția lui Jim Adams (revizuire), lui Florence Lafay și Departamentului Traduceri al OCDE. În cadrul Secretariatului SIGMA, proiectul a fost condus de Linda Dubosq, Caroline Keogh, Joan Levins, Nathalie Lukansiewicz, Alison Millot și Thuy-Tien Vo, care merită adâncă noastră recunoștință.

Lawrence J. O'Toole
Consilier Senior, Managementul Cheltuielilor
SIGMA
Jean-Pierre Rostaing
Consilier, Managementul Elaborării Politicilor
SIGMA

**PARTICIPANȚII LA SEMINARUL "ELABORAREA BUGETELOR ȘI A POLITICILOR:
ARMONIZARE ȘI COMPLEMENTARITATE", LIUBLIANA, 1-2 APRILIE 1996**

ALBANIA

D-na. Mimoza DHEMBI
Director Departament Buget
Ministerul Finanțelor

BULGARIA

D-na. Valentina GROZDANOVA
Șef Departament Buget General
Ministerul Finanțelor
Dl. Dobrin PINDJOUROV
Responsabil Adjunct Departamentul
Buget General
Ministerul Finanțelor

REPUBLICA CEHA

Dl. Jan KINST
Director Adjunct al Departamentului
Buget de Stat
Ministerul Finanțelor

ESTONIA

Dl. Tiit SAAT
Cancelar Adjunct
Ministerul Finanțelor

UNGARIA

Dl. Agnes CSANADY
Director General
Departamentul Bugetare și Politică
Economică
Biroul Primului Ministru
Dl. Zoltan BOSZE
Deputy Director Departamentul Buget de
Stat
Ministerul Finanțelor

POLONIA

Dna. Lidia WILK
Director Adjunct
Departamentul Analiză și Politică
Financiară
Ministerul Finanțelor
Dna. Wacława WOJTALA
Consilier al Adjunctului Primului
Ministru

Comitetul Economic al Consiliului de
Miniștri

ROMÂNIA

Dl. Mihai UNGHIANU
Secretar General Adjunct al Guvernului
României
Secretariatul General
Piața Victoriei 1

SLOVENIA

Dna. Hilda DOLENC-MIHEVC
Sub-secretar de Stat
Biroul Primului Ministru
Dl. Andrej ENGELMAN
Secretar de Stat
Ministerul Finanțelor
Dna. Tatyana SVAJGER
Șef al Biroului de Supraveghere
a Asistenței Tehnice Străine
& Unității de Monitorizare PHARE
Ministerul Finanțelor

ALȚI EXPERȚI CARE AU PARTICIPAT LA PRGĂTIREA SEMINARULUI

DI. LazĂr COMĂNESCU
Director pentru Uniunea Europeană
Ministerul Afacerilor Externe
Romania

Dr. Jaroslaw PIETRAS
Director
Unitatea Economica a Integrării Europene
Polonia

DI. Dimitar RADEV
Primul Adjunct al Ministrului
Ministerul Finanțelor
Republica Slovacă

Dr. Dusan SOLTES
Director
Departament Integrare Europeană
Republica Slovacă

DI. Pavel STEPANEK
Director
Departamentul Politică Fiscală
Ministerul Finanțelor
Republica Cehă

GHIDUL UTILIZATORULUI

Pentru a folosi mai ușor acest volum ca document de referință și manual pentru instruire, următoarele puncte distincte au fost adăugate documentelor experților:

- **Pentru a aprofunda cunoștințele...**

La finalul fiecărui articol, cititorul va găsi un spațiu delimitând cele mai relevante materiale de referință, odată cu instrucțiunile despre cum pot fi obținute în timp util.

Cea mai recomandată completare a întregii cărți este:

Profiles of Centres of Government (urmează să fie publicată de PUMA/OCDE)

Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management (1995)

OCDE, Str. André Pascal, nr. 2, 75775 Paris cedex 16, Franța. Tel: (33-1) 45 24 82 00/ telex: 640048, fax: (33-1) 45 24 85 00.

- **Prezentarea principalelor teme ale fiecărei părți**

La începutul părților II, III și IV, o prezentare îl introduce pe cititor în principalele similarități și diferențe între sistemele prezentate în articolele respectivei părți, punând accentul pe problemele de natură tehnică.

Secțiunea Descriere (de mai jos) face același lucru la un nivel mai general, rezumând ideile esențiale ale articolelor și încadrându-le într-o perspectivă mai largă – cea a tendințelor în domeniu ale țărilor OCDE.

- **Numele instituțiilor și echivalentele funcționale în diferite țări**

Funcțiile instituțiilor pe care le prezentăm și traducerea numelor acestora rămâne întotdeauna o problemă. De exemplu, Trezoreria din Marea Britanie corespunde Ministerului German de Finanțe și asimilează funcțiile ministerelor de Finanțe și Buget din Franța. Aceasta nu are însă nimic în comun cu Trezoreria din Statele Unite, care este responsabilă cu finanțarea și managementul datoriilor federale. Consiliul Trezoreriei din Canada corespunde în linii mari Ministerului Bugetului în Franța; ș.a.m.d.

Pentru a ajuta cititorii în această problemă au fost folosite trei metode:

- Ultima pagină conține un tabel al echivalențelor dintre țări, precedată de o listă de definiții a termenilor folositori.
- La începutul articolelor există secțiunea “TERMENI-CHEIE”, conținând definiții-cheie și atenționând cititorul asupra unor posibile surse de confuzie.

- În cadrul articolelor, de fiecare dată când funcțiile sau numele unei instituții pot induce în eroare, este dat, pe lângă termenul național, un substitut generic ca BIROUL DE BUGETARE, CENTRU, INSTITUȚIE SUPREMĂ DE AUDIT (ISA), etc.

CONȚINUT

PROGRAMUL SIGMA	3
INTRODUCERE	3
Origini, teme și alegeri.....	4
Recunoștință și mulțumiri.....	4
PARTICIPANȚII LA SEMINARUL “ELABORAREA BUGETELOR ȘI A POLITICILOR: ARMONIZARE ȘI COMPLEMENTARITATE”, LIUBLIANA, 1-2 APRILIE 1996	4
ALȚI EXPERTI CARE AU PARTICIPAT LA PRGĂTIREA SEMINARULUI.....	6
GHIDUL UTILIZATORULUI.....	7
DESCRIERE	17
PARTEA I	22
PROVOCĂRI	22
ELABORAREA BUGETELOR ȘI A POLITICILOR: PROBLEME, TENSIUNI ȘI SOLUȚII: FRANÇOIS LACASSE.....	22
REZUMAT.....	23
CONȚINUT.....	25
I – TEORIA BUGETELOR ȘI ELBORAREA POLITICILOR: O CĂLĂTORIE DE LA DOMINANȚA ILUZORIE LA SUCESELE MODESTE	25
Preveniri și scopuri	25
Procesul bugetului și forumul politicilor	26
Autopsia	27
Moșteniri.....	28
Lecții: specializare și re-centrare	29
II – BIROUL DE BUGETARE ȘI CENTRUL: ARMONIZARE, COMPLEMENTARITATE ȘI CO- RESPONSABILITATE.....	30
Diferențe necesare, tensiuni sănătoase și rivalități antrenante	30
Armonizare și complementaritate	32
Responsabilitatea comună.....	33
Postul de comandă și managementul pentru echilibru.....	35
III – NORMELE BUGETARE ȘI ELABORAREA POLITICILOR: PROBLEME SPECIFICE.....	36

Multilateralitatea elaborării bugetelor și a politicilor.....	36
Contabilitate și control: biroul de bugetare ca furnizor de feed-back privind implementarea pentru centrului politic (și al altor instituții)	41
IV - CONCLUZII.....	45
BIBLIOGRAFIE	46
DISARMONIE POLITICĂ ȘI BUGETARĂ: EXPERIENȚA CANADIANĂ ÎNCEPÂND DIN ANII 1960: HARVEY SIMS	47
REZUMAT.....	48
CONȚINUT.....	49
INTRODUCERE.....	49
I – SISTEMUL CENTRAL DE LUARE A DECIZIILOR ȘI BUGETUL: PREZENTARE GENERALĂ	50
II – DISARMONIE POLITICĂ ȘI BUGETARĂ ÎN ANII `60 ȘI `70	54
III – RĂSPUNSURILE	56
Sistemul de Management al Politicilor și Cheltuielilor (PEMS)	57
Luarea deciziilor și lupta împotriva deficitului după PEMS.....	62
Impactul general.....	65
CONCLUZII.....	66
BIBLIOGRAFIE	67
PARTEA A II-A.....	69
DIFERENȚE, SIMILARITĂȚI ȘI PROVOCĂRI ÎN FORMULAREA POLITICILOR ȘI INCORPORAREA ACESTORA ÎN BUGETE.....	69
I – STRUCTURĂ ȘI OBIECTIVE	69
II – DIFERENȚE.....	70
II – PRACTICI SIMILARE ȘI DOMINANTE.....	71
Sisteme.....	71
Tendințe paralele.....	71
III – COALIȚII.....	72
IV – BUGETAREA LEGISLATIVĂ SAU EXERCITIUL PUTERII MULT DISPERSATE.....	72
LUAREA DECIZIILOR ȘI PROCESUL BUGETAR ÎN FRANȚA: SYLVIE HEL-THELIER / YVES MENY / ALAIN QUINET	73
REZUMAT.....	74
INTRODUCERE.....	76

I - COERENȚA ȘI OMOGENITATEA LUĂRII DECIZIILOR ÎN FRANȚA.....	76
Aparatul guvernamental de luare a deciziilor	76
Asigurarea coerenței politicii guvernamentale.....	78
Strategii pe termen lung și dificultăți de zi cu zi	80
II - PROCEDURA BUGETARĂ ÎN FRANȚA.....	82
Bugetul de stat în economie franceză	82
Pregătirea bugetului de stat	83
Adoptarea bugetului în Parlament.....	88
Implementarea și revizuirea bugetului	92
BIBLIOGRAFIE	97
Instituții politice franceze	97
Proceduri bugetare	97
ANEXA 1: SFERA LEGILOR BUGETARE	98
ANEXA 2: STRUCTURA LEGILOR BUGETARE	98
Structura organică a Legii Bugetului	98
Structura materială și legală a legilor bugetare	99
STRUCTURI ȘI TEHNICI DE POLITICĂ ȘI MANAGEMENT BUGETAR ÎNTR-O ȚARĂ FEDERALĂ: GERMANIA: KARL HEINZ HELLER / HANS-JÜRGEN WOLFF	100
REZUMAT.....	101
I – GERMANIA CA STAT FEDERAL.....	102
II – GUVERNUL FEDERAL.....	103
III - BIROUL CANCELARULUI.....	105
IV - SISTEMUL BUGETAR GERMAN ȘI MINISTERUL FINANȚELOR	108
V – REFORME ȘI TRANSFORMĂRI RECENTE.....	113
ANEXA 1: BUGETUL SECTORULUI PUBLIC, 1992	117
ELABORAREA POLITICILOR ÎN GUVERNELE DE COALIȚIE: CAZUL DANEMARCEI: ADAM WOLF.....	118
REZUMAT.....	118
INTRODUCERE.....	120
I – EXPERIENȚA GUVERNELOR DE COALIȚIE ÎN DANEMARCA.....	120
II – STRUCTURA DE BAZA A COORDONĂRII POLITICE ÎN GUVERNELE DE COALIȚIE	121
Nivelul ministerial	121
Nivelul Cabinetului	122
Comitetele Cabinetului	123

“Comitetul de Coordonare”: cheia în managementul politicii de coaliție	124
Comitetul Afacerilor Economice al Cabinetului: armonizarea bugetului și a elaborării politicilor	125
CONCLUZII.....	125
ANEXĂ: CALENDARUL ȘI PRINCIPALELE TRĂSĂTURI ALE PROCESULUI BUGETAR DANEZ.....	126
Anul X-1:	126
BUGETAREA ȘI ELABORAREA POLITICILOR ÎN LEGISLATIVUL STATELOR UNITE: HARRY S. HAVENS	128
REZUMAT.....	129
CONȚINUT.....	129
INTRODUCERE.....	130
I - STRUCTURA INSTITUȚIONALĂ A GUVERNULUI S.U.A.....	131
II - ROLUL CONGRESULUI.....	134
III – PROCESUL LEGISLATIV	135
IV – PROCESUL BUGETAR.....	137
V- FORMULAREA BUGETULUI PROPUȘ DE CĂTRE EXECUTIV	138
VI – ACȚIUNEA CONGRESIONALĂ ASUPRA BUGETULUI	140
VII – PROCESUL BUGETAR ANUAL ÎN CONGRES.....	142
VII – PROCEDURI SUPPLEMENTARE DE CONTROL AL BUGETULUI S.U.A.	143
IX – NOUL BUGET ȘI CONFLICTELE POLITICE	145
CONCLUZIE	147
PARTEA A III: IMPLEMENTARE, EVALUARE, CONTROL ȘI AMENDAMENTE	147
PREZENTAREA PĂRȚII A III-A: UN SISTEM CUPRINZĂTOR, O INSTITUȚIE UNICĂ ȘI METAMORFOZELE AUDITULUI.....	147
I – MONITORIZAREA, CONTROLUL ȘI EVALUAREA ÎN REGATUL UNIT	148
II – INDEPENDENȚĂ ȘI INFLUENȚĂ: ESO-UL SUEDEZ	149
III – DE LA AUDIT LA ANALIZA POLITICILOR: GAO ÎN STATELE UNITE	149
EVALUAREA ȘI IMPLEMENTAREA POLITICILOR: EXPERIENȚA REGATULUI UNIT: RICHARD I. G. ALLEN.....	150
REZUMAT.....	151

CONȚINUT.....	152
INTRODUCERE.....	153
Definirea evaluării politicilor.....	154
Organizarea capitolului.....	154
Contabilitatea angajamentelor și bugetarea.....	155
Rolul agențiilor centrale, inclusiv al Unității pentru Eficiență.....	156
I – REGIMUL INIȚIATIVELORE POLITICE.....	157
II – CICLUL DE PLANIFICARE A CHELTUIELII PUBLICE.....	158
Obiectivele guvernamentale de reducere a cheltuielilor.....	158
Raportul asupra Cheltuielilor Publice.....	158
Planificarea în timp a Raportului.....	159
III – ASPECTE EUROPENE ALE PES.....	160
Adiționalitate și PES.....	160
IV – INFORMAREA ASUPRA PROPUNERILOR DE POLITICI.....	161
Etapa I: Evaluarea inițială.....	161
Etapa a II-a: Evaluarea economică.....	161
Proiectele de capital.....	162
V – MĂSURI DE MONITORIZARE ȘI CONTROL A CHELTUIELILOR PUBLICE.....	163
Controlul cheltuielilor.....	163
Monitorizarea cheltuielilor.....	164
Sistemele de control în management.....	165
Rolul Instituției Supreme de Audit.....	165
VI – REVIZUIRI ALE CHELTUIELILOR.....	167
Impactul FER-urilor.....	167
VII – EVALUAREA POLITICILOR.....	168
Îndrumarea Trezoreriei.....	169
VIII – REZULTATELE ȘI MĂSURAREA PERFORMANȚEI.....	170
Măsurarea performanței: Agențiile executive.....	170
Limitele măsurării performanțelor.....	171
CONCLUZII.....	172
ANEXA 1.....	174
ANEXA 2.....	174
ANEXA 3.....	175
Întrebări care ar trebui să fie incluse într-un raport de evaluare: sugestii care ar trebui considerate.....	175
INIȚIEREA SCHIMBĂRILOR POLITICE ÎN SUEDEA: ROLUL GRUPULUI DE EXPERTIZĂ ÎN FINANȚE PUBLICE (ESO): GÖRAN SCHUBERT.....	177
REZUMAT.....	177

CONȚINUT.....	178
INTRODUCERE.....	179
I – CREAREA ESO.....	180
De ce era nevoie de ESO?.....	180
Scurt tablou instituțional.....	181
Cum a debutat ESO?.....	182
II – POZIȚIA OFICIALĂ A ESO.....	182
III – MEMBRII, BUGETUL ȘI PERSONALUL ESO.....	185
IV – ROLUL ESO.....	186
V- METODE DE LUCRU.....	187
Idei și inițiative de studiu.....	187
Căutarea autorilor.....	188
Decizia ESO de finanțare a unui proiect.....	188
Prezentarea raportului.....	189
Aprobarea publicării raportului de către ESO.....	190
Finalizarea și publicarea raportului.....	190
După publicare.....	190
VI – ACTIVITATEA ESO ÎN TIMP.....	191
VII – IMPACTUL ESO.....	193
CONCLUZIE.....	194
Viitorul.....	194
DE LA AUDIT LA ANALIZA POLITICILOR: ACTIVITATEA OFICIULUI GENERAL DE CONTURI (GAO) AL STATELOR UNITE: HARRY S. HAVENS.....	196
REZUMAT.....	197
CONȚINUT.....	198
INTRODUCERE – MULTIPLE SURSE DE INFORMARE.....	198
I – OFICIUL GENERAL DE CONTURI.....	202
II – EVOLUȚIA MISIUNII GAO.....	203
III – ACTIVITATEA GAO CONTEMPORAN.....	204
Sisteme de audit financiar.....	205
Revizuri de conformitate.....	205
Revizuri pentru economie și eficiență.....	206
Evaluarea programelor.....	207
Analiza politicilor.....	208
Monitorizarea performanței.....	209

Generalizări despre activitatea GAO	209
IV – RELAȚIILE EXTERNE ALE GAO	209
Relațiile congresionale.....	210
Relațiile cu ramura executivă.....	210
Relațiile cu mass-media și publicul	211
V- OBSTACOLE ÎN DRUMUL GAO	212
VI – PREZENTAREA GAO.....	213
PARTEA A IV - SFERE DE CO-RESPONSABILITATE ÎNTRE CENTRU ȘI BIROUL DE BUGETARE: ÎNTREPRINDERILE PUBLICE ȘI PLĂȚILE PRIN TRANSFER CĂTRE PERSOANE FIZICE.....	215
PREZENTAREA PĂRȚII A IV-A O PROVOCARE APROAPE DEPĂȘITĂ, SOLUȚII DE INVENTAT	215
I – ÎNTREPRINDERILE PUBLICE	215
II – PROVOCĂRI ÎN ADMINISTRAREA PLĂȚILOR PRIN TRANSFER.....	216
ÎNTREPRINDERI PUBLICE ȘI POLITICI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: JACQUES FOURNIER	217
REZUMAT.....	217
CONȚINUT.....	218
INTRODUCERE	219
I – EXPERIENȚA NAȚIONALĂ ȘI ROLUL SECTORULUI PUBLIC.....	220
O parte integrală a modelului de dezvoltare	220
Un rol semnificativ în economie.....	220
Forme diverse de organizare și statul juridic	221
Problemele și succesele sectorului public	223
II – ABORDAREA COMUNITARĂ ȘI EVOLUȚIILE RECENTE.....	225
Programele de privatizare	225
Deschiderea către competiție	227
Modernizarea întreprinderilor publice	229
CONCLUZIE	231
O PROVOCARE PENTRU RESPONSABILITATEA COMUNĂ: CONTROLUL CHELTUIELILOR DE TRANSFER: FRANÇOIS LACASSE	234
REZUMAT.....	234
CONȚINUT.....	235
I – O PROBLEMĂ COMPLEXĂ	237
Lecții de asimilat și limitări	237
Bugetul și guvernul central: O zonă indispensabilă responsabilității comune.....	238

II – TEORIA OFERTEI ȘI TRANSFERURILE: PREZENTAREA REZULTATELOR STUDIILOR	238
III – SIMILARITĂȚI SURPRINZĂTOARE.....	240
Efectul roții dințate	240
Porozitate	241
Interacțiuni între porozitate și efectul roții dințate	242
Numai comportamentul solicitanților nu explică totul.....	243
IV – TEORIA OFERTEI ȘI PROGRAMELE DE TRANSFER: CONTROL ȘI PRODUCȚIE.....	244
Mijloace tehnice de control și schimbări ale contextului socio-economic.....	244
Stimulente și comportamente în interiorul și ale administrației.....	248
Personal și manageri: Stimulente la nivel instituțional	251
CONCLUZII.....	251
Date cunoscute și necunoscute.....	251
Câteva recomandări	252
BIBLIOGRAFIE	255
LISTA TERMENILOR UTILI.....	256

DESCRIERE

Cele patru părți ale acestei cărți trec treptat de la chestiunile generale la cele punctuale.

Partea I (Lacasse, Sims) tratează pe mai multe planuri relația dintre elaborarea politicilor și elaborarea bugetelor.

Articolul lui Lacasse examinează toate aspectele – cele care au fost reglate, cele în curs de a fi reglate și cele care urmează – implicate în interfața dintre elaborarea politicilor și a bugetelor. El trece în revistă evoluția teoriei bugetului în ultimele trei decenii și principalele tendințe din practica bugetară. Problemele care apar în relația dintre elaborarea politicilor și a bugetelor sunt grupate inițial sub denumirile armonizării și complementarității.

Accentul cade pe două aspecte. Primul este nevoia de distincții instituționale clare între centrul de elaborare a politicilor și biroul de bugetare, dată fiind diversitatea obligațiilor guvernului. Realizarea armonizării și complementarității între cele două nu implică fuziunea punctelor de vedere, ci mai degrabă valorificarea diferențelor lor. În al doilea rând, articolul prezintă problema interfaței dintre bugetare și elaborarea politicilor drept o complexitate a bugetului (capacitatea sa de a acoperi toate acțiunile guvernamentale), o perspectivă a bugetării pe termen lung (mai ales deoarece se asociază cu integrarea a noi politici) și, în cele din urmă, drept o responsabilitate. Pentru fiecare dintre aceste aspecte, autorul sondează natura tensiunilor între biroul de bugetare și centru, soluțiile derivate din tendințele țărilor OCDE și, în cele din urmă, problemele încă nerezolvate.

Dincolo de urmărirea complementarității și armonizării între cele două instituții în vederea coerenței guvernamentale, toate țările au probleme, acute în prezent, privind *responsabilitatea comună* a biroului de bugetare și a centrului. Acesta este un termen care se referă la capacitatea celor două instituții centrale ale oricărui guvern de a-și distribui responsabilități specifice: de a formula politici (inclusiv bugete) dintr-o perspectivă care transcende interesele sectoriale, de a conștientiza și a ține cont de interacțiunile între politicile sectoriale și de a-și asuma o perspectivă pe termen lung, deschisă spre viitor.

În această arie a responsabilității comune se găsesc cele mai grave disfuncții ale sistemelor și instituțiilor de bugetare și de elaborare a politicilor, deficiențe care sunt parțial vinovate de costurile imprevizibile ale politicilor sociale și de lipsa de fermitate în acțiunile guvernamentale de combatere a șomajului și promovare a dezvoltării regionale.

Lucrarea lui Sims oferă o perspectivă la fel de generală, dar dintr-un unghi diferit. Ea reconsideră și analizează experiența canadiană a ultimilor 15 ani din punctul de vedere al *lipsei armonizării autentice* între elaborarea politicilor și cea a bugetelor. Lucrarea scoate în relief disfuncționalitățile atribuite caracteristicilor sistemului care condiționează luarea deciziilor (existența rezervelor sectoriale, lipsa de coordonare între deciziile asupra politicilor cele de alocare a resurselor, etc.). Autorul relatează în ce mod situația s-a corectat în timp, precum și noile proceduri folosite pentru corectarea ei, cum ar fi revizuirile ale tuturor programelor. Această parte a contribuției sale le completează pe acelea ale autorilor din partea a doua și a treia (respectiv formularea și implementarea bugetelor și politicilor).

Analiza lui Sims se dovedește mai valoroasă când demonstrează că, în cea mai mare parte, problemele deosebite descrise nu țin de sistem sau de organizarea instituțională, ci de comportamentul uman. Concentrându-se asupra unei țări cu procese și instituții stabile care, deși imperfecte, au funcționat, el ilustrează limitele acestora. Prin aceasta, Sims amintește o parte din concluziile lui Lacasse: o interfață eficientă între bugetare și elaborarea politicilor este necesară dar nu suficientă pentru a genera rezultatele așteptate. În acest caz, o anumită doză de modestie este de asemenea necesară.

Partea a II-a tratează sistemele de decizie asupra politicilor și de luare a deciziilor bugetare. Aceasta cuprinde patru articole, dintre care primele două descriu detaliat procesele relevante din Franța (Hel-Thelier/Mény/Quinet) și din Germania (Heller/Wolff). Al treilea (Wolff) explică modul special în care funcționează Danemarca, datorită minorității sale și a guvernelor de coaliție. Contribuția lui Havens la bugetarea legislativă descrie procesele din SUA, care dă puterii legislative mult mai multă putere asupra problemelor bugetare decât orice altă țară OCDE.

În sistemul francez, întregul proces bugetar are loc în interiorul executivului, unde bugetul este pregătit iar deciziile asupra politicilor sunt integrate într-un cadru bugetar la nivel național, convenit între biroul de bugetare, centru și ministere. Sistemul are o conducere centrală fermă și implică o stânsă colaborare între biroul de bugetare și centru. De exemplu, îndrumările bugetare obligatorii sunt înmânate ministerelor sub forma unei scrisori din partea Primului Ministru. Acest articol clar descrie detaliat agenda fazelor de pregătire a bugetului; natura negocierilor, calculelor și compensațiilor necesare; actorii variați – în particular funcția și îndatoririle acestora – implicați în fiecare etapă a procesului. În plus, autorii expun cum sunt direcționate noile inițiative, instrumentele de ajustare folosite în cursul anului, schimbările în desfășurare ș.a.m.d.

Sistemul german este mai deschis din două puncte de vedere: pe de o parte, caracterul federal și fiscalitatea specifică impun participare efectivă din partea fiecărui *Länder*; pe de altă parte, în virtutea tradițiilor, Germania a atribuit roluri semnificative unor instituții ca Banca Centrală și institutelor independente de cercetare care, deși nu participă la negocierile de buget, iau parte la dezbaterile publice, făcându-și cunoscute opiniile și prognozele. Mai mult, cadrul macroeconomic al bugetului este determinat în comun de un corp disociat de Ministerul Finanțelor, în care fiecare *Länder* este reprezentat. Ca și în cazul Franței, autorul oferă informații foarte detaliate despre mecanisme și actori (îndatoriri, posturi, relații), reguli procedurale și provocări actuale ale proceselor în cauză. Autorul atrage atenția asupra inițiativelor recente care vor înlocui parțial verificarea conformității prin verificarea rezultatelor și managementul bazat pe eficiență; el menționează rolul important al factorilor de tipul încrederii și contactelor informale, chiar în interiorul unei proceduri structurate atât de rigid ca cea care conduce la elaborarea unui buget.

Exemplele daneze și americane se îndepărtează mult de la modelul în care elaborarea bugetului este domeniul exclusiv al agențiilor centrale din executiv. În aceste articole accentul se deplasează de la procesele interne ale executivului la sistemele localizate la baza bugetării și elaborării politicilor: managementul situațiilor de coaliție de către comitetele ministeriale din Danemarca; bugetarea legislativă autentică în SUA.

În Danemarca imperatiile politice inerente unei tradiții a minorității și/sau coaliției în guvernare au generat un proces de elaborare a bugetelor în care grupurile coalizate în parlament joacă un rol decisiv. Această manieră de abordare a consecințelor parlamentare, politice și bugetare ale situației de coaliție este suficient de durabilă și înrădăcinată pentru a putea vorbi despre un “sistem danez” în cazuri asemănătoare.

Trăsătura de bază a modelului este definită de faptul că principalul corp de elaborare a politicilor, ‘Comitetul de Coordonare’, are legături foarte strânse cu cabinetul și cu conducerea partidelor, de vreme ce membrii săi includ miniștrii și lideri de partid. Comitetul conferă procesului un grad surprinzător de stabilitate ținând cont de lipsa unui guvern cu o majoritate parlamentară clară.

Exemplul SUA este unic prin faptul că elaborarea bugetului este dominată de ramura legislativă – nu numai în sensul general acceptat (bugetele trebuie să obțină aprobarea parlamentară), ci și în sens tehnic: principalele opțiuni bugetare sunt în mare măsură și direct influențate de puterea legislativă. Legislatura dispune de propriul său suport tehnic, în sensul prognozelor macro-economice, evaluarea impactului

financiar al legislației propuse etc. Această separare a puterilor între legislativ și executiv constituie un exemplu extrem, dar mecanismele necesare funcționării sale prezintă un interes pentru oricine este interesat de schimbări care lărgesc rolul legislativului dincolo de practicile curente în țările OCDE.

Dincolo de diferențele derivate din tradiții, constituții și contexte politice, sistemele de pregătire a bugetelor și de integrare a acestora în procesul elaborării politicilor prezintă similarități majore, rezultând cu limpezime din practicile de succes care au trecut testul timpului. Autorii arată, de pildă, că toate țările au proceduri excepționale de finanțare a noi politici odată ce bugetul a fost adoptat, proceduri care necesită o înțelegere între centru și biroul de bugetare. Timpul necesar procesului bugetar – în principal pentru negocieri, calcule și ajustări – este destul de îndelungat, mergând până la 18 luni. O contribuție pozitivă este adusă de sistemele de suport tehnic (inclusiv prin încrederea în funcționarii care lucrează în interiorul acestora) și eficiența procesului, prin reducerea blocajelor la vârf și minimizarea numărului de conflicte ce trebuie rezolvate personal de Primul Ministru sau de Ministrul Finanțelor.

În mod similar, schimbările ce se desfașoară se aseamănă de la un sistem la altul, sub presiunea unor noțiuni ca descentralizare, responsabilitatea managerilor, contractualizarea relației dintre ministere și biroul de bugetare (specificarea îndatoririlor și misiunilor, reducerea numărului categoriilor de cheltuieli asupra cărora supravegherea și auditul parlamentar sunt exercitate etc). Cu alte cuvinte, chiar și sistemele care funcționează bine percep nevoia de schimbare. În prezent, atât pentru centrul de guvernare cât și pentru biroul de bugetare, tendința este de a stimula apariția a noi reguli și a unei culturi a managementului public, orientate mai degrabă către rezultate decât către un tip de verificare pe care mărimea agențiilor guvernamentale o face mai puțin eficientă. O altă tendință continuă, chiar accelerată, a ultimelor decenii este creșterea rolului biroului de bugetare și al centrului în supervizarea și direcționarea cheltuielilor cu ajutorul unor instituții formal independente, cu surse proprii de venit, cum ar fi unele întreprinderi publice și fonduri de securitate socială (inclusiv programe de asigurare a sănătății).

Partea a III-a privește modalitățile de implementare, monitorizare și evaluare a politicilor și bugetelor. Aceasta cuprinde trei articole: Allen prezintă întregul sistem britanic; Schubert o instituție suedeză nouă și eficace (ESO, Grupul de Expertiză în Finanțe Publice), al cărui rol esențial este de a iniția și stimula revizuirea profundă a politicilor și a modului în care acestea sunt administrate. În cele din urmă, Havens oferă profilul celei mai mari organizații de evaluare și audit din lume – Oficiul General de Conturi al SUA (GAO), organizație de pe lângă ramura legislativă (Congres) și ale cărei funcții au evoluat de la îndatoririle inițiale de audit la cuprinderea tuturor aspectelor privind evaluarea și implementarea politicilor.

Allen descrie în detaliu sistemul de monitorizare și evaluare al Regatului Unit al Marii Britanii, realizat de către executiv. Articolul său completează pe cele din partea a doua (în special modelul francez) în problema formulării politicilor și bugetelor. De exemplu, cerințele procedurii britanice cu privire la politicile noi sunt interesante prin aceea că obligă miniștrii implicați, înaintea examinării propunerilor acestora de către Cabinet, să calculeze repercursiunile financiare pe termen mediu și impactul asupra celorlalte politici, pe lângă analiza administrativă obligatorie, care include de exemplu o estimare a serviciilor ce pot fi livrate prin intermediul pieței. Autorul oferă un exemplu sugestiv a modului în care procesele de luare a deciziei se completează cu mecanismele de monitorizare și implementare. Cu cât este mai strânsă conexiunea dintre acestea, cu cât sunt mai comparabile metodele și mai specifice cerințele, cu atât este mai facilă verificarea scopurilor atinse sau, dacă nu este cazul, determinarea schimbărilor necesare.

În ceea ce privește monitorizarea implementării, autorul prezintă setul de tehnici și procese folosite, de la verificările lunare ale sumelor plătite la revizuirea comprehensive ale politicilor existente. În cele din urmă, autorul descrie cum sunt înființate instituțiile implicate în aceste funcții, de la biroul de bugetare până la Unitatea pentru Eficiență (care raportează direct Primului Ministru), și organizațiile non-executive specializate în alocarea resurselor, cum ar fi Oficiul Național pentru Audit și comitetele parlamentare.

Lucrarea lui Schubert tratează o instituție unică în Suedia, Grupul de Expertiză în Finanțele Publice (ESO), care s-a bucurat de interes deosebit datorită succesului și originalității în reviziunea politicilor și ridicarea nivelului dezbaterii publice asupra impactului economic și social al acestora.

Contribuția sa arată că este posibil, chiar cu resurse modeste, să se acorde asistență considerabilă pentru sarcina dificilă de a realiza o responsabilitate comună între biroul de bugetare și centru: sarcină care determină orientarea către viitor și reevaluarea politicilor existente chiar atunci când grupurile de interese nu sunt interesate de o schimbare, deși interesul public o cere. Shubert explică cum este posibil să ia ființă și să funcționeze o instituție care combină independența necesară studiului și punerii în discuție a status-quo-ului, cu gradul cerut de integrare în sistem pentru ca munca sa să fie relevantă, să contribuie la dezbateri și să influențeze deciziile.

Realizările ESO sunt susținute de câteva trăsături uimitor de simple: cercetare independentă, publicată și distribuită strict cu responsabilitatea autorilor (funcționari în administrația publică, consultanți, profesori universitari); limitarea controlului ESO strict asupra calității științifice a studiilor; subsidiaritatea față de Ministerul Finanțelor, dorința de a publica datele obținute pe scară largă; integritatea intelectuală a persoanelor numite în consiliul și secretariatul ESO.

Al treilea articol din Partea a III-a (Havens) prezintă munca Oficiului General de Conturi al SUA, corpul congresional responsabil cu auditul și evaluările politicilor și managementului. Această instituție poate servi ca model din trei puncte de vedere: mărimea sa (3 800 angajați), rolul său de lider în metodologie, evoluția sa (este prima – cu un avans considerabil față de țările OCDE – care a transformat verificările tradiționale de audit și conformitate într-o analiză autentică a felului în care contribuabilii sunt afectați în mod pozitiv ca urmare a acestor acțiuni) și relațiile sale multiple și apropiate cu ramura legislativă și departamentele executivului. Autorul prezintă activitatea GAO, dar în același timp se străduie și să-i expună modul de operare intern (instruirea, codul deontologic, aria de expertiză) și mai ales relația cu aleșii în Congres. Astfel, el completează și ilustrează concret activitatea instituției despre care a discutat în Partea a II-a, în lucrarea sa despre elaborarea bugetului de către legislativ.

Ca și în cazul ESO-ului suedez, succesul derivă dintr-un echilibru delicat între integrare și independență, importanța și caracterul său aprofundat. Trebuie observat că, deși supusă atacurilor, GAO nu a fost niciodată acuzată de a-și denatura analizele sau de a nu folosi cele mai bune metode și cea mai recentă cunoaștere specializată. Rezultatele GAO au supraviețuit schimbărilor politice. După părerea lui Havens, o situație de acest tip este determinată de eforturile manageriale continue și deliberate în interiorul instituției. În mod similar, obținerea echilibrului dorit între importanța sa în luarea deciziilor și independență cere investiții considerabile (în timp și energie) în relațiile cu membrii Congresului/clienti, mai ales în ceea ce privește desemnarea priorităților.

Încheiem, *în Partea a IV-a*, examinând două tipuri de probleme: întreprinderile publice (Fournier) și plățile prin transfer către persoane afectate de handicapuri, boli, șomaj sau sărăcie (Lacasse). Ambele cazuri constituie probleme de responsabilitate comună între biroul de bugetare și centrul de guvernare, de vreme ce ele transcend responsabilitățile încredințate la modul general ministerelor de resort și ridică problema acțiunii Statului.

Cu privire la plățile prin transfer, accentul cade pe tendințele pe termen mediu și lung și pe interacțiunea dintre politici. Din ambele perspective, abilitatea guvernamentală de a acționa a fost afectată negativ în multe țări OCDE de cheltuieli scăpate de sub control și efecte nedorite asupra șomajului și a pieței de muncă. Cât despre întreprinderile private, problemele pe care le-au cauzat în ultimele două decenii, atât în bugetul cât și în economiile țărilor OCDE, acestea se rezolvă, într-un număr de țări europene, sub presiunea cerințelor pieței unice. În timp ce reforma se derulează în multe țări europene, ea este departe de a fi completă, astfel încât nu s-au găsit încă tehnicile de reglare eficiente, în mod deosebit pentru

“inevitabilul” monopol al serviciilor publice. În ceea ce privește întreprinderile de publice ce nu vor fi nici privatizate, nici “comercializate” (apaținând Statului, cu management propriu economiei de piață, orientat spre rezultate), o serie de întrebări rămân fără răspuns, despre cum pot guvernele acționa eficace promovând în același timp firmele care sunt esențiale pentru economie, dar parțial imune la regulile firești ale economiei de piață.

Lucrarea lui Fournier evidențiază diverse sisteme europene de guvernare a întreprinderilor private și ceea ce s-a făcut pentru a rezolva problema controlului și a creșterii acestora. În plus, autorul descrie cum s-au schimbat lucrurile în ultima decadă, în funcție de cerințele pieței unice. Între altele, sectoare ca energia, căile ferate, transporturile aeriene și rețelele de comunicații (acele monopoluri publice tradiționale, fondate pe existența unor monopoluri naturale și a unor obiective de distribuție) sunt supuse schimbărilor pentru că sunt expuse, dacă rămân sau nu publice, asaltului combinat al progresului tehnic, globalizării, dereglementării și cerințelor concurenței loiale, impuse de Uniunea Europeană. Aceste presiuni cer o flexibilitate considerabilă a autorităților de supraveghere responsabile cu echilibrarea bugetelor și cu fixarea amestecului între controlul Statului și al pieței în economie.

Contribuția lui Lacasse asupra plăților prin transfer raportează și interpretează constatările cercetărilor realizate în 13 state OCDE. Toate aceste state au cunoscut o creștere substanțială a costului politicilor de transfer, care au cuprins treptat un număr neprevăzut de beneficiari, pe măsură ce ajustări minore ale politicilor și la nivel administrativ au schimbat substanțial criteriile de eligibilitate. Similar, administrarea programelor și-a asumat un rol diferit de cel a oferi ajutor din partea guvernului, rol atribuit inițial agențiilor operaționale. Depășirea cheltuielilor prevăzute, oricât de mari, nu este ușor reversibilă, ținând cont de numărul de oameni afectați și de dimensiunea umanitară implicată.

Spre deosebire de ceea ce s-a întâmplat în trecut, orice reformă de durată va trebui să supravegheze îndeaproape îndreptățirea la transfer și felul în care sunt conduse instituțiile de distribuție a beneficiilor. Aceasta pentru că o parte substanțială a depășirii cheltuielilor pot apărea ca rezultat acumulat al schimbărilor administrative minore în domeniu, decât, cum este cazul pensionărilor, un rezultat al erorilor conceptuale inițiale și a inițiativelor legislative imposibil de susținut. Acestea fiind spuse, este surprinzător să constatăm cât de puțină literatură în domeniul administrației publice este dedicată managementului programelor sociale. Pentru moment, reformatorii din economiile în tranziție, ca și ceilalți, nu au de ales decât să cheltuiască bani și timp acumulând cunoașterea de bază despre administrarea eficace a programelor și de a găsi noi căi de a reconcilia managementul politic cu teoria.

În plus, limitele cunoașterii comportamentul potențialilor beneficiari înseamnă că reformatorii trebuie să-și concentreze atenția asupra monitorizării, sesizării rapide a supra-costurilor și asupra sistemelor de ajustare. Aceste sarcini sunt exemplele de bază a ariilor responsabilităților comune între centrul de guvernare și biroul de bugetare, pentru care activitățile unor instituții de tipul ESO în Suedia sau a sistemului britanic de monitorizare și revizie par foarte adecvate.

PARTEA I

PROVOCĂRI

ELABORAREA BUGETELOR ȘI A POLITICILOR: PROBLEME, TENSIUNI ȘI SOLUȚII: FRANÇOIS LACASSE

François Lacasse este profesor în Economie și Management Public la Universitatea Québec din Hull, Canada, fost membru de conducere al Secretariatului Consiliului Trezoreriei canadiene (Ministru de Buget) și al Biroului Consiliului de Stat (Prim Ministru), autor a multe publicații de economie și management al sectorului public, recent, responsabil de Grupul Reprezentanților Oficiali pentru Buget în Unitatea de Management Public a OCDE.

(Ideile exprimate aparțin autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

REZUMAT

Această lucrare prezintă relația dintre elaborarea bugetului și cea a politicilor și problemele asociate. Accentul cade pe nevoia de a asigura coerența guvernamentală dintre două instituții distincte, anume, biroul de bugetare și centrul de elaborare a politicilor (denumit în continuare ‘centrul’).

Secțiunea I trece în revistă istoria teoriilor bugetare și evoluția acestora, precum și modul cum acestea abordează relația dintre centru și biroul de bugetare. Această trecere în revistă face două contribuții importante.

În primul rând identifică câteva reguli de bază confirmate de timp și experiență. Aceste reguli, care fac obiectul Secțiunii III și sunt formulate în termeni de cele mai bune practici, crează cadrul discuției problemelor buget-centru – este vorba despre natura problemelor, evoluția, soluțiile identificate în câteva țări de frunte, problemele încă nesoluționate.

De exemplu, complexitatea bugetului – cerința de a reflecta în mod cât mai precis și în măsură cât mai mare impactul deciziilor politice asupra economiei – este astăzi o normă universal acceptată. Implementarea sa ridică însă problema coordonării buget-centru, ca și în cazul fondurilor speciale destinate unor scopuri politice prioritare, controlul întreprinderilor publice sau regimul împrumuturilor și garanțiilor. În mod similar, cerința ca bugetele să includă angajamente dincolo de un ciclu anual se bucură de consens general. Din păcate, acesta constrânge flexibilitatea elaborării politicilor și are nevoie de sisteme capabile de o prognoză bine structurată în timp și de structurarea relațiilor între biroul de bugetare, centru și ministerele de resort, ceea ce garantează că informația este complet integrată în procesul de luare a deciziilor.

Această parte istorico-teoretică își propune în mod secundar să completeze statul actual al relației buget-centru. Perspectiva rezultată se sprijină pe experiențe recente, pe evoluția teoriei și a practicilor observate, pe progresele din domeniul economiei, managementului și științelor politice care au fost treptat asimilate în managementul public.

Secțiunea a II-a dezvoltă această perspectivă. Aceasta atrage atenția asupra necesității de a menține centrul și biroul de bugetare ca instituții distincte, cu puncte de vedere, comportamente, capacități și personal diferite. Aceste diferențe crează inevitabil tensiuni și rivalități în toate guvernele și se traduc în moduri originale de armonizare a atributelor acțiunii guvernamentale, contradictorii dar imperative. Guvernele trebuie să fie flexibile și să răspundă circumstanțelor în schimbare, dar să ofere în același timp stabilitate, previzibilitate, rigiditate și reguli clar specificate și întărite. Satisfacerea acestor cerințe ar fi imposibilă în cadrul unei singure instituții sau perspective.

Crearea unui echilibru eficace în această privință constituie tema centrală în relațiile dintre biroul de bugetare și centru. Aceasta nu este nici ușor de realizat și nici de definit prin reguli clare. Mai mult, tensiunile interinstituționale tind să devină disfuncționale, afectând deci calitatea bugetului și a politicilor în cauză și împiedicând guvernele să atingă obiectivele prioritare, cum ar fi un echilibru bugetar, reforme cheie, sau o integrare europeană accelerată.

Dacă tensiunile dintre biroul de bugetare și centru sunt creative sau disfuncționale depinde în mare măsură de calitatea și caracteristicile sistemelor însărcinate cu obținerea unei acțiuni colective efective, a bugetării și a elaborării informate a politicilor. Armonizarea, complementaritatea și capacitatea de a manevra sarcini de responsabilitate comună sunt tratate special în această lucrare.

Armonizarea se referă la modul în care biroul de bugetare și centrul asigură coerența acțiunilor comune. Considerațiile despre complementaritate privesc diviziunea sarcinilor între cele două instituții, introdusă fără o reală cuantificare și implicând costuri recurente. Problema acțiunii în arii de responsabilitate comună este deosebit de importantă, deși, practic, toate țările OCDE au lacune în această privință. Faptul este evident în identificarea și managementul politicilor cu impact transversal – mai ales în domeniul social – și al acționării în timp util pentru a ajusta, înaintea crizei, tendințele pe termen lung ce pot perverti intențiile politicilor guvernamentale (vezi schimbările pieței de muncă datorate schimbărilor demografice, efectele politicilor regionale sau guvernamentale, crizele sistemului financiar).

A treia secțiune, deja menționată, prezintă problemele legate de relațiile buget-centru și soluțiile experimentate în țările OCDE. Abordarea implică pe de-o parte, examinarea naturii tensiunilor apărute în privința normelor bugetare și, pe de altă parte, măsura în care cele două instituții au fost capabile să rezolve unele dintre cele mai importante și dificile probleme politice de astăzi.

Această privire retrospectivă ne ajută să înțelegem limitele realiste a ceea ce este cunoscut despre sistemele de bugetare și elaborare a politicilor eficiente și prin extrapolare, a ceea ce rămâne de ameliorat și inventat în domeniu. Dificultățile întâmpinate în politicile de transfer, de pildă, se pot atribui limitelor sistemului ce condiționează asumarea responsabilității comune de către biroul de bugetare și centru. Lucrările pregătite pentru seminar arată că guvernele au dezvoltat soluții interesante și de succes pentru soluționarea acestui tip de probleme.

Alte subiecte, cum ar fi luarea în considerare și bugetarea pentru situații de risc și garanțiile implicite ale sistemului financiar, nu sunt deschise la asemenea soluții, ci acceptă numai soluții parțiale și nedezvoltate. În cele din urmă, sistemele și instituțiile dezvoltate diferă de la țară la țară, chiar dacă tehnicile utilizate sunt identice. Deși sistemele bugetare diferă de la o țară la alta, maniera de inițiere a noi politici este de cele mai multe ori aceeași.

Scopul lucrării este de a distinge între “cele mai bune practici” (sisteme, reguli, tehnici) folosite în susținerea tuturor elaborărilor de bugete și politici și acele caracteristici considerate produse ale tradițiilor și specificului fiecărei țări.

În ceea ce privește aria implementării și feed-back-ului, lucrarea se concentrază asupra evaluărilor și a schimbării locului și rolului acestora în ultimele decenii. Decizia unor țări de a-și schimba administrația publică – prin “managerialism” sau “noua administrație publică” – în căutarea unei productivități crescute și unui mai bun feed-back despre eficiența implementării, sunt examinate din perspectiva condițiilor necesare pentru lansarea unor eforturi similare. Discuția asupra implementării unei raportări pentru ameliorarea responsabilității se concentrază asupra actorilor deveniți importanți în domeniu, în afara biroului de bugetare și a centrului).

Secțiunea finală, a IV-a, atrage atenția asupra contrastului dintre instrumentele standardizate și trăsăturile instituționale necesare armonizării și complementarității, și marea varietate a aranjamentelor folosite în ariile de responsabilitate comună; asupra limitelor sistemelor; importanței altor aspecte ale guvernării sau instituțiilor pentru a garanta că lucrurile funcționează normal. În cele din urmă, spațiul pentru inovație și adaptare este suficient de mare într-un domeniu în care organizațiile se adaptează unor realități în schimbare, asupra cărora nu exercită control și pentru care nu există soluții definitive.

CONȚINUT

I - Teoria bugetelor și elaborarea politicilor:

O călătorie de la dominanța iluzorie la succesele modeste

- A. Preveniri și scopuri
- B. Procesul bugetar ca forum al politicii
- C. Autopsie
- D. Moștenire
- E. Lecții: specializare și reconcentrare

II – Biroul de bugetare și centrul:

Armonizare, complementaritate și responsabilitate comună

- A. Diferențe necesare, tensiuni sănătoase și rivalitate antrenantă
- B. Armonizare și complementaritate
- C. Managementul echilibrelor și postul de comandă

III – Normele bugetare și elaborarea politicilor publice: Probleme specifice

A. Multilateralitatea bugetului și elaborării politicilor

- 1. Evoluție
- 2. Probleme de ultimă oră
- 3. Multilateralitatea ca arie a tensiunilor bugetare-de elaborare a politicilor și a acțiunii comune

B. Bugetarea multianuală: reconcilierea bugetului anual cu angajamentele politice pe termen mediu și lung

C. Responsabilitate și control: Biroul de bugetare ca furnizor de feed-back privind implementarea pentru centru

- 1. Selectare
- 2. Chestiuni de bază
- 4. Evaluare și revizuire
- 5. Eficiență în management
- 6. Responsabilitate

IV – Concluzii

“Pentru a aprofunda cunoștințele”

Bibliografie

I – TEORIA BUGETELOR ȘI ELBORAREA POLITICILOR: O CĂLĂTORIE DE LA DOMINANȚA ILUZORIE LA SUCESELE MODESTE

Preveniri și scopuri

Înainte de a începe, vă preven asupra a două lucruri. În primul rând, am selectat PPBS ca punct de plecare în această trecere în revistă, nu datorită vreunei nostalgii pentru această abordare, nici pentru că o consider o

fântână de înțelepciune. Îi acord o poziție centrală în discuție pentru că reprezintă cea mai profundă și mai teoretică încercare de a reconcilia și unifica definitiv elaborarea bugetului și a politicilor.

În al doilea rând, consider că teoria bugetelor nu este bine numită. Aplicabilitatea cuvântului “teorie” în acest domeniu este departe de semnificația atribuită lui în științele sociale, în special în economie. Aceasta a fost recunoscută explicit de quasi-fondatorul domeniului, Wildavsky, care a spus: “O teorie completă asupra bugetelor este o imposibilitate, o iluzie: ar fi o teorie completă asupra guvernării”. Asemenea modestie nu se regăsește evident în prezent, nici măcar în lucrările de acum 25 de ani ale lui Wildavsky, când PBBS promitea să cucerească lumea.

A face teorie despre bugetare și elaborarea politicilor cuprinde o miriadă de elemente diferite: prevederi pornind de la cele tehnice ale principiilor contabile și clasificările cheltuielilor până la cele quasi-filosofice despre responsabilitate; ipoteze asupra scopurilor politice pe care le servește procesul bugetului, de pildă, a funiza un forum de reconciliere la limită a diferențelor ireconciliabile în valori și priorități ale oamenilor de decizie aleși; descrieri și analize ale modului în care au evoluat sistemele naționale și normele internaționale, unde fiecare propunere de reformă a derivat din nemulțumirile rămase în urma celei precedente. Confuziile în domeniu sunt datorate unei varietăți largi de “melodii ale anului” (vezi “reinventarea”), parte din care sunt rămășițe deghizate ale teoriilor discreditate și ale practicilor (încercate). De pildă, o serie de propuneri de “reinventare” sau “constituționale” în vogă astăzi seamănă supărător cu PPBS-ul și cu ZBB-ul de multă vreme apuse. În cele din urmă, autorii nu rezistă întotdeauna tentației de a interpreta realitatea țării-mamă ca fiind dinamica procesului bugetului și a elaborării politicilor.

O trecere în revistă, oricât de succintă, a evoluției teoriei bugetului și a elaborării politicilor din ultimele decenii servește în două scopuri. În primul rând, oferă protecție împotriva declarațiilor oficiale de astăzi, pentru că soluțiile holistice au fost propuse și încercate înainte și s-au ciocnit cu realități problematice; iar aranjamentele mari au fost lansate cu surle și trâmbițe, pentru a fi ulterior discret abandonate.

În al doilea rând, această trecere în revistă arată progresul incontestabil realizat, deseori pe fronturi modeste și cu tehnici destul de simple. Exemplificăm cu gravele probleme bugetare asociate cu dezechilibrele bugetare datorate deficitelor întreprinderilor publice la începutul anilor ‘80 care s-au soluționat în cele mai multe cazuri așa cum s-au soluționat și dificultățile legate de regimul bugetar al fondurilor speciale, împrumuturilor și garanțiilor explicite. În mod similar, s-a ajuns la un consens și în ceea ce privește bugetarea multianuală, încheindu-se dezbaterile acestei probleme. Alte probleme s-au dovedit mai durabile, de exemplu garanțiile implicite și identificările impactului transversal între politici. Oricum, experiența recentă a bugetării și elaborării politicilor a lăsat în urmă un număr substanțial de reguli, norme și practici, încetățenite și urmate în cele mai multe țări, recunoscute drept funcționale și eficiente, solicitate de organizațiile internaționale și piețele financiare.

Procesul bugetului și forumul politicilor

Cum se armonizează procesele bugetare și elaborarea politicilor a fost o simplă întrebare enunțată acum 30 de ani. În timpul guvernării (teoretice) a PPBS, procesul bugetului era arena elaborării politicilor. Implicite, tot ce ieșea din perimetrul negocierilor bugetare constituia, retoric, imagine construită, viață politică, fără mare însemnătate. Guvernarea era concepută ca implicând operarea opțiunilor, alocarea resurselor: Ce alt mod de a realiza acest lucru exista în afară de procesul bazat pe cifre ca acela al bugetului?

PPBS stipulează că toate politicile trebuie grupate într-o ierarhie de misiuni guvernamentale – încercările luau în considerație trei, patru, chiar nouă niveluri. Fiecare nivel preciza activitățile guvernamentale ca mijloace intersanjabile de realizare a obiectivelor definite pentru fiecare nivel. Aceste obiective sunt, în schimb, considerate instrumente în atingerea obiectivelor definite pentru următorul nivel al ierarhiei. De

pildă, sprijinul fiscal pentru inovația industrială și granturile pentru laboratoarele universitare sunt programe al căror impact relativ poate fi comparat dacă sunt privite ca mijloace de a realiza același obiectiv politic, anume, “continua accelerare a progresului tehnic”. Acest obiectiv, devine, în schimb, un instrument pentru a fi contrastat cu altele al căror scop este de asemenea “continua accelerare a creșterii economice”, următorul obiectiv în ierarhie.

Exista prezumția - poate dorită, cerută sau predestinată – că evaluările la nivelul fiecărui nivel vor dicta realocările resurselor între activități în funcție de gradul de impact marginal produs de cheltuielile adiționale. Structura ierarhică rigidă a PPBS, fondată în economie - întrebarea-cheie era: ”Unde este dolarul marginal cel mai eficace?” – încrederea sa în comparabilitatea inerentă a scopurilor diferitelor politici pe baza numitorului comun - adică a cheltuielilor, promisiunile sale privind atât controlul cât și integrarea tuturor politicilor guvernamentale, pe lângă feed-back-ul și monitorizarea continuă; toate acestea combinate într-o viziune a fuziunii ultime a bugetării și elaborării politicilor. Rezultatul final promis era o mașină funcționând ușor, foarte transparentă și stabilă, dar capabilă de realocări constante rezultând din evaluări continue și integrate ale impactului politicilor.

Oricât de naiv poate părea astăzi, PPBS a reflectat și a fost promulgat de realități solide: a încercat să se construiască pe baza unor tehnici moderne – în principal programarea lineară – folosite în domeniul militar (planificarea sistemelor de armament); PPBS a reflectat cu acuratețe câteva trăsături cheie ale bugetelor și elaborării politicilor, ca natura crescândă a schimbărilor posibile sub sistemul democratic de guvernare; de asemenea, a promis să reconcilieze bugetarea și elaborarea politicilor și să rezolve toate problemele în domeniu prin fuzionarea celor două instituții, ștergându-le diferențele.

Autopsia

Toate încercările reale de a implementa PPBS ca sistem au fost curând abandonate, fără multe tergiversări. Motivele decesului elaborării politicilor ca bugetare de la vârf la bază întruchipat de PPBS (și mai târziu în ZBB) sunt binecunoscute. Cel mai evident aspect este încărcătura enormă de informație care blochează sistemul, de vreme ce evaluarea și continua reformulare a unei game variate de politici cere resurse financiare vaste și, mai important, consumă mult din timpul persoanelor care iau decizii.

A doua deficiență a sistemului derivă din ignorarea unui fapt central, mai bine precizat astăzi decât în zilele viselor tehnocratice ale PPBS, anume, că guvernele societăților noastre sunt covârșite cu un număr mare de activități și probleme privind tehnologiile neputincioase – ceea ce înseamnă că soluțiile lor nu sunt doar o problemă de a aplica remedii cunoscute, de tip finalitate-mijloace. Problemele sunt acut simțite de electorat, există o viziune a lumii așa cum ar arăta fără ele, dar există puțină cunoaștere despre cum se ajunge în situația respectivă. Mai rău, unele dintre cererile electoratului sunt pur și simplu contradictorii. Războiul împotriva drogurilor sau reinsertia socială a foștilor deținuți sunt exemple pentru primul caz, în timp ce rezistența simultană și puternică la reducerile cheltuielilor pentru sănătate și la creșterea impozitelor exemplifică pe cel de al doilea. Politicile servesc deseori atâtea scopuri încât devin neclare. De pildă, politicile regionale tind simultan să transfere resurse de la bogați către săraci, să subvenționeze investiții (oferă bani acționarilor), să asigure acces egal la serviciile publice indiferent de costuri, ș.a.m.d.

Chiar mai rău, din punctul de vedere al tehnologiei și al capabilității instituțiilor centrale de a evalua și compara inițiative politice, un număr mare de politici există pentru că rezultatele pe care le scotează sunt cerute de electorat, chiar dacă nimeni nu știe într-adevăr dacă acestea pot fi atinse. Programele actuale de guvernare proiectate în acest scop sunt încercări curajoase, experimente nobile încărcate cu retorică și simbolism, dar foarte lipsite de tehnici dovedite și testate. De la războiul împotriva drogurilor la reinsertia socială a populațiilor marginalizate – nu menționăm problemele de definire a ceea ce înseamnă o bună politică educațională – guvernele urmăresc zeci de obiective cu mijloace foarte nesigure și fără tehnologii

efective disponibile pentru acțiunile publice. Se poate spune că pe măsură ce mecanismele raționale ale pieței devin mai dominante într-o societate, guvernele se concentrază în mai mare măsură pe irațional, neclar, contradictoriu și simbolic. Acestea nu sunt fașoane, ci funcții-cheie ale sistemului politic, cu un rol mult mai mare decât acela al alocațiilor bugetare.

Al treilea motiv pentru eșecul PPBS este pur și simplu că, dincolo de cerințele extraordinare pe care le făcea asupra instituțiilor și sistemelor, în termeni de producere și asimilare a informației ca și de ajustare pentru schimbare, acesta își asuma capabilități de planificare și prognoză dincolo de acelea pe care cele mai bune minți sau computere sunt capabile să le producă. Exemplele de chestiuni din agendele guvernamentale, semnificative astăzi, dar total neprevăzute acum un deceniu sau două, abundă: vezi impactul politicilor sociale asupra piețelor de muncă, ratele de creștere extraordinare din Sud-Estul Asiei, șocurile petroliere și mai târziu slăbirea puterii OPEC, etc.

În cele din urmă, armonizarea bugetării și a elaborării politicilor gândită de PPBS postula implicit un sistem de management foarte tradițional, de tip mecanic și piramidal, în care instituțiile și oamenii îndeplineau ordine venite de sus și în care politicienii maximizau un sens clar definit al funcției bunăstării sociale. Modul de operare și conducere a organizațiilor, fie ele publice sau private, a dovedit mai multă complexitate. Similar, dimensiunea exactă și diversitatea activităților neguvernamentale a expus limitele modelului de control și comandă centrale. De asemenea, revoluția în analiza sectorului public, începută în cadrul școlii alegerii publice, a șters complet din memorie noțiunea de guvern văzut ca un grup de îngeri servind un bine public bine-definit, și opus guvernului ca sarcină de a lucra cu o supraîncărcătură de cerințe contradictorii din partea grupurilor de interese și a electoratului, supus șocurilor venite din exterior, devenite încă și mai puțin previzibile datorită globalizării economice.

Moșteniri

Eșecul efortului de a pune bazele “imperiului” bugetului a lăsat în urmă un număr de trăsături încă prezente în teoria, practicile și recomandările bugetare. În fapt, dat fiind eșecul său, este uimitoare moștenirea pe care a produs-o. Multe din regulile, aspirațiile și obiectivele sale au devenit practici care par acum să fi existat dintotdeauna, caracteristici inerente și predestinate.

Discuția asupra bugetării și a problemelor elaborării politicilor, prezentată în Secțiunea a III-a, este purtată în cadrul consensului actual asupra regulilor de bugetare, care evident, datorează mult înțelegerii datorate inventivității și neajunsurilor PPBS. Nevoia de multilateralitate a bugetului; preocuparea constantă cu relația finalitate-mijloace în formularea și evaluarea politicii; interesul pentru impactul transversal și capacitatea de substituie a programelor; insistența asupra prognozelor și estimarea comparativă a inițiativelor politice; toate acestea nu au luat naștere odată cu PPBS dar *au primit* la acea vreme formularea lor de bază, cea care este folosintă și astăzi. Același lucru este adevărat pentru recomandările mai strâmte în probleme de tipul clasificării funcționale a cheltuielilor, regimul împrumuturilor și garanțiilor sau cerințele tehnice de evaluare, oricât de mult insistă practicienii de astăzi pe distanțarea de această linie mai puțin decât onorabilă.

Motivul principal al acestei moșteniri nu este nostalgia după o perioadă a iluziilor, ci se datorează faptului că PPBS a furnizat o viziune unificată asupra modului în care bugetarea și elaborarea politicilor pot fi considerate împreună.

De pildă, cum s-a menționat deja mai sus, clasificările funcționale solide de cheltuieli sunt recunoscute ca indispensabile, nu în primul rând ca unealtă pentru buget ci ca ajutor în prioritizarea și estimarea politicilor, respectiv contribuție în sensul responsabilizării și eficienței. Alte exemple sunt: transferul treptat al interesului în cadrul instituțiilor de control și audit, de la probitate și conformitate la accentul pe

eficacitate; încadrarea informației furnizate parlamentelor – inclusiv obiectivele detaliate și măsurarea performanței; chiar și recente și îndrăznețe “contracte” între miniștrii și ministerele din Noua Zeelandă. Toate acestea, fie practici banale sau experimente de avangardă, datorează mult unui cadru uitat acum, care a centrat atenția pe transparență, rigoare și pe importanța informației și analizei formale pentru facilitarea alegerilor politicilor.

Lecții: specializare și re-centrare

Eșecul PPBS a expus câteva realități de bază care subliniază gândirea contemporană asupra teoriei bugetului. Trei dintre acestea sunt dintre cele mai interesante din perspectiva armonizării și complementarităților dintre bugetare și elaborarea politicilor și sunt astăzi luate ca atare în cele mai multe discuții.

Prima privește rolul dual al biroului de bugetare ca spațiu al coerenței pentru guvern și ministerul însărcinat cu sarcini specifice și operând ca orice organizație, de pildă cu propriile limitări, tradiții, clienți instituționali, agende și cultură. Biroul de bugetare este în același timp forumul pentru reala reconciliere a revendicărilor în competiție și ministerul însărcinat cu manevrarea unor clienți specifici: piețe financiare naționale și internaționale, organizații internaționale, investitori interni și străini, și, deseori, mari instituții financiare, pe care le reglează și cu care tratează politic.

Oricât de banal sună, acceptarea acestor fapte constituie pasul înapoi de la visul fuziunii atotcuprinzătoare și deschiderea către examinarea a ceea ce biroul de bugetare poate face punctual în sprijinul elaborării politicilor și a a modului în care poate fi organizată pentru a opera eficace față de restul sistemului. Biroul de bugetare, ca instituție, este și trebuie să rămână diferit de alte instituții centrale, cu implicația că relația cu acestea trebuie să vizeze complementaritatea și nu omogenitatea.

În al doilea rând, chiar riscul supra-încărcării unui instrument ca biroul de bugetare devine mult mai clar. Riscul se referă la reducerea propriei eficiențe și a contribuției la elaboarea politicilor prin încredințarea unui număr prea mare de sarcini, așa cum folosirea exceptărilor de la impozitare este legată de necesitatea de a menține sub control administrarea legilor privind impozitele. Un exemplu de conștientizare a a acestor pericole este vizibil în discuțiile aprinse asupra modalității optime de a ține sub control chestiuni extra-bugetare ca garanțiile. Unele țări investesc destul de mult în proiectare unor tehnici sofisticate de a puncta asemenea angajamente la buget, pentru a pune oamenii de decizie în situația de a nu putea modifica deficitul trecând de la cheltuieli la împrumuturi sau garanții. Altele au ales deliberat să nu urmeze această cale, argumentând că tehnici mai bune de control pot fi elaborate în alte părți ale sistemului, fără a se adăuga ale complicații documentelor bugetare, deja masive ca mărime și complexitate. Mult din dezbaterile actuale asupra folosirii metodei angajamentelor (a posturilor tranzitorii) sau a bazei numerar de contabilitate solicită schimburi similare.

În al treilea rând, învățăturile trase din cererile nerealiste de informație și împovărarea excesivă cu documente a PPBS a pus în chestiune abordarea bazată pe reglementări în implementarea politicilor prin biroul de bugetare. Noul “managerism”, cu accentul său pe responsabilizare la toate nivelurile și descentralizarea autorității în finanțe, s-a ridicat probalil într-un alt context, dar terenul era pregătit de aceste dificultăți din trecut. Nu numai că biroul de bugetare nu a mai emis pretenția de a fi un forum politic, dar s-a realizat că acesta nu poate duce greutatea controlului direct și de a asigura un management public eficient, dată fiind mărimea și complexitatea sectorului public. Conștientizarea limitelor contribuției biroului de bugetare la implementare a fost un factor major într-o serie de țări, pentru recentrarea activității sale și a modului său de operare în afara reglementărilor detaliate și a elaborării de reguli, către evaluare, diagnoză timpurie a problemelor, instruire și asistență pentru ministerele de resort și elaborarea cadrului specific contractelor cu acestea din urmă.

Problemele întâlnite în această ultimă încercare de a fuziona bugetarea și elaborarea politicilor a permis o mai clară delimitare între biroul de bugetare, centru și ministere. În ceea ce privește implementarea, aceste au generat o mișcare spre tehnici de control mai flexibile și auto-corectoare, împrumutate în parte din sectorul privat; în ceea ce privește partea de formulare a politicilor, ele au avut ca rezultat un simț mai adecvat al echilibrului poziției biroului de bugetare cu funcțiile sale de instituție a corenței centrale și cu rolul sectorial în operarea cerințelor mandatarilor specifici.

II – BIROUL DE BUGETARE ȘI CENTRUL: ARMONIZARE, COMPLEMENTARITATE ȘI CO-RESPONSABILITATE

Viziunea PPBS a unui birou de bugetare-centru fuzionat a apus de mult. Ce l-a înlocuit acum, când politica economică și, în particular, reacțiile clienților birourilor de bugetare – piețe naționale și internaționale, instituții și foruri – ocupă locul central în cele mai multe țări? Dacă cineva privește un model atât de curat și de clar definit ca PPBS ca reprezentând relațiile birou de bugetare-centru, răspunsul este: Nimic. Problema nici nu face măcar obiectul direct sau explicit al dezbaterii: căutarea celor mai bune mijloace de a dirija relațiile între cele două instituții a fost înlocuită de încercări sporite pentru îmbunătățirea continuă, prin revoluționarea modului de operare, deci acceptarea diferențelor între cele două instituții și aspirația către flexibilitate și robustețe în relațiile dintre ele.

Perspectiva sugerată mai sus derivă din observarea sistemelor care funcționează în sensul satisfacției generale în țările respective. Abordarea primă de înregistrare a acestor relații într-un așa-numit “cadru general” datorează o parte din formularea sa vederilor lui Herbert Simon asupra organizațiilor și lucrărilor recente ale lui March&Olsen despre instituții și rolul lor. Acest împtumut indirect implică o măsură de justiție poetică: Simon a fost primul care a folosit un model politic explicit pentru a explica funcționarea internă a marilor afaceri. În timp de March&Olsen insistă asupra reintroducerii în managementul public a vechilor și eminente politice distincții între o organizație și o instituție; prima este o simplă unealtă creată pentru o sarcină specifică, a doua este o organizație care încarnează relații de putere, simboluri politice și sociale reflectate în cultura sa – adică o instituție este o organizație care își găsește justificarea atât în ceea ce este cât și în ceea ce face.

Diferențe necesare, tensiuni sănătoase și rivalități antrenante

Dificultățile între biroul de bugetare și centru rezultă din diferențele de rol și stil ale celor două organizații. Aceste diferențe nu ar trebui considerate supărătoare pentru a fi eliminate sau minimalizate, ci componente naturale și importante în funcționarea efectivă a instituțiilor centrale ale guvernelor.

Bugetul anual este un instantaneu al deciziilor de implementare a politicilor, rezultat al unor negocieri laborioase. El furnizează o imagine stabilă a lumii exterioare și a ministerelor, întruchipează continuitatea acțiunii guvernamentale și pentru anul următor – în cele mai multe țări, pentru următorii doi, trei ani – și schițează condițiile de implementare și politicile de control. Instrumentul este de stabilitate, detaliind deciziile de implementat prin reguli și proceduri care, prin natură, sunt rigide și detaliate, indiferent că autoritatea financiară a fost sau nu descentralizată.

Stabilitatea, claritatea și schimbările planificate și estimate atent sunt valori-cheie ale biroului de bugetare și stau la baza modului său de operare, fiind îmbrățișat de oameni care îl conduc. Dincolo de funcția sa centrală, biroul este o reflectare a diviziunii muncii în interiorul guvernului. În calitate de gardian al pungii, este însărcinat cu managementul poziției fiscale, și cu cooperarea cu diferiți “clienți” (ministere). Acești clienți, piețele și instituțiile financiare internaționale și-au demonstrat preferința pentru ordine, claritate, predictabilitate și conservatorism. Această realitate întărește cultura și valorile care constituie caracteristicile esențiale ale biroului de bugetare competent.

În operațiile zilnice, aceste caracteristici se manifestă în răspunsurile negative tipice la solicitările de schimbări bugetare neplanificate. Aceasta se întâmplă când solicitările nu sunt încorporate în ciclul bugetar, care are flexibilitate restrânsă și este construit cu compromisuri dificil de câștigat, reflectate în bani și dezvoltate într-o manieră foarte structurată. Răspunsurile standard ale biroului de bugetare se datorează respectării misiunii acestuia. În negocierile cu ministerele, este abil în a slăbi entuziasmul și a exprima scepticism în privința costurilor. De vreme ce nimeni nu a adresat unui birou de bugetare altă solicitare decât de mărire a cheltuielilor, reflexul gardianului este format de practică. Asemenea reflexe și obiceiuri instituționale primesc un sprijin puternic din partea percepției tuturor acestor birouri de bugetare conform căreia ele reprezintă gardienii binelui public, protectori ai intereselor întregii populații de lăcomia lobby-urilor sectoriale și a aliaților ministeriali ai acestora.

Cultura birourilor de bugetare este foarte puternică, organizațiile sunt mici și stânse, munca voluminoasă și cu termene stricte. Acesta este cazul peste tot, indiferent dacă perioada observată este sau nu una în care biroul este puternic. Proiectul, cultura, valorile organizației sunt adaptate sarcinilor proprii: să conducă procesul de elaborare a bugetului, să păzească banul public, să determine funcționarea piețelor financiare și să vegheze reputația financiară a guvernului. Supraviețuirea și realitățile au modelat sunt cele ce au modelat astfel birourile de bugetare.

Politica centrului, pe de altă parte, este zona în care solicitările de schimbări ale politicilor, emenate de la cetățeni, grupuri de presiune sau mediul extern trebuie să primescă reacții și să fie hotărâte; zona în care răspunsuri și inițiative în termeni de politici trebuie să fie date. Rolul său de conducere politică apreciază capabilitatea inovatoare și încurajarea ministerelor de a propune inițiative politice noi sau revizuite. Un bun ministru, din perspectiva centrului, este acela care produce continuu asemenea inițiative, nu în mod necesar stricte, dar previzibile și cu care organizația prudentă a biroului de bugetare preferă să facă afaceri.

Materia primă de bază a centrului sunt problemele politice. De cele mai multe ori acestea își fac loc pe agenda sa în forma difuză a crizelor și nemulțumirilor. Într-o organizație cu asemenea sarcini, este apreciat răspunsul prompt și capabilitatea de negociere pentru o vreme, inovația, urechea deschisă la vocea electoratului, toleranța, dacă nu expertiza în ambiguitate și simbolism.

Funcționarii biroului de bugetare sunt deseori suspicioși față de colegii lor de la centru, sunt grabiți să-i acuze de nesinceritate, de slăbiciune pentru planuri împrăștiate, deghizate sub formule mari și sloganuri cu înțeles obscur, de nesocotință față de realitățile banilor în general și a echilibrului fiscal în particular. Cei de la centru întorc complimentele cu comentarii despre conțopiști fără inimă ai numerelor, contabili și economiști conservatori, orbi la realitățile sociale și surzi la solicitările politice, uzurpatori ai funcției de elaboare a politicilor sub haina necesității fiscale.

Ambele tabere sunt îndreptățite, până la un punct: rolurile pe care fiecare instituția le joacă reclamă tendințe diferite în percepții și comportament. Diferențele economisesc timp, reduc incertitudini și, cel mai important, fac treaba. Pentru că, bineînțeles, funcțiile centrele guvernamentale cer ambele tipuri de trăsături: stabilitate, rigoare, dar și capacitate de a răspunde, inovație, flexibilitate. Dacă vreodată cele două organizații vor avea viziuni, stiluri și abilități identice, ingredientele-cheie pentru o administrație publică

eficace și viață democratică ar lipsi. Este dificil să vezi cum ar putea “supraviețui” multă vreme o astfel de armonie: o criză electorală sau fiscală i-ar pune punct curând.

Ținând cont de mandatele lor, tensiunile dintre centru și biroul de bugetare au fost la fel de inevitabile ca și acelea dintre marketing și producție în firmele industriale. Subiectul-cheie de examinat este nu de a găsi mijloacele de a face similare cele două instituții, ci de a dezvolta sisteme care să asigure că aceste tensiuni nu vor îngrădi reciproc munca acestora și că diferitele tipuri de abilități sunt proiectate optim în beneficiul funcțiilor instituțiilor centrale. Acesta este interesul sistemelor desemnate să asiste cooperarea la acest nivel.

Armonizare și complementaritate

În cadrul perspectivei expuse mai sus, anumite mijloace standard de asigurare a armonizării acțiunii între cele două instituții sunt aplicabile iar altele nu. De pildă, o diviziune absolută a muncii este imposibilă. La bine și la rău, bugetul este inerent o elaborare de politici și, invers, o formulare serioasă a politicilor nu poate fi făcută fără referință la implicațiile legate de resurse, adică, bugetare. În consecință, trebuie acceptate nu numai diferențele de stil și interes dar și un oarecare grad de suprapunere.

Trecerea noastră internațională în revistă arată că există un grad ridicat de consens asupra trăsăturilor esențiale ale regulilor și sistemelor menite să garanteze armonizarea acțiunii. După cum poate fi citit, printre altele, lucrarea lui Hel-Thelier/ Meny/Quinet și cea a lui Heller/Wolff despre Germania, principalele trăsături ale armonizării sunt următoarele:

1. Un proces bugetar cu reguli și calendar rigide. În Franța și Germania, cadrul pentru buget este schițat de Ministerul Finanțelor și însușit de centru în scurt timp; acest fapt este valabil pentru cele mai multe țări (vezi Sims despre Canada și Allen despre Regatul Unit). Ciclul elaborării bugetului este destul de lung, astfel încât permite spațiu pentru negocieri și ajustări, dar menține rigiditatea necesară procesului prin înlăturarea oricăror deviații de la cadru. În practică, sistemele cer ca deviațiile să primescă aprobarea comună a biroului de bugetare și a centrului.
2. O anumită flexibilitate este păstrată în mai multe moduri. În Franța, pentru a permite reajustări în circumstanțe schimbate, realocarea anuală substanțială a fondurilor poate avea loc la inițiativa unui birou de bugetare, cu concursul centrului.
3. Odată ce bugetul este hotărât, eficacitatea sa ca sursă de stabilitate, pentru exterior și pentru ministere deopotrivă, este menținută prin proceduri riguroase solicitate de acceptarea a noi inițiative politice care pot afecta folosirea resurselor. Pre-eminența conducerii politice la centru este respectată pretutindeni, dar armonizarea nu este mai puțin garantată prin reguli stricte privind costul noilor propuneri și de rolul foarte activ al biroului de bugetare în stabilirea sursei resurselor. Aceste reguli privesc atât noile inițiative introduse după votarea bugetului cât și pe cele de încorporat în viitoarele bugete. Aceste reguli se justifică pe deplin, dat fiind timpul limitat și atenția disponibilă pentru modificări ale modelelor de cheltuieli, care implică negocieri aprinse între persoanele și instituțiile care le solicită.

Sistemele pot fi complicate în specificul implementării lor, așa cum descriu lucrările lui Allen, Heller/Wolff, Hel-Thelier/Meny/Quinet și Sims dar cea mai importantă trăsătură nu este numărul reglementărilor, ci faptul că, fundamental, asigurarea armonizării buget-centru este fondată pe câteva elemente simple. Acestea sunt: toate deciziile importante asupra politicilor implică informarea completă a celor două instituții, timp și mecanisme de consultare și negociere; reguli destinate să reducă situațiile când

rezolvarea diferențelor la nivel de vârf este necesară; un context în care puterea și responsabilitatea Ministerului Finanțelor nu este disputată chiar dacă trebuie să acționeze împreună cu centrul.

Dacă structura de bază a sistemelor este simplă, ce poate merge prost? Ce poate împiedica armonizarea eficace birou de bugetare-centru? Ce probleme pot apărea, dată fiind complementaritatea între bugetare și elaborare a politicilor, putând dăuna ambelor funcții?

Unele probleme au puțin de a face cu sistemele. De pildă, impactul costisitor al eșecului canadian de a controla creșterea cheltuielilor, discutată de Sims, are foarte puțin de a face cu structurile sistemelor de sprijin pentru bugetare-elaborarea politicilor. Alegerile politicilor s-au operat inclusiv când informația privind consecințele acestora era disponibilă. Aceasta a fost puțin sau de loc folosită: alegerile existau. Singurul element din acest caz care timite la disfuncțiile sistemelor este aparenta subordonare a biroului de bugetare în producerea și diseminarea prognozelor roz privind economia și cheltuielile. Dacă a existat o problemă, aceea a fost existența unei armonii prea mari în sistem: diferențele celor două instituții nu le-a permis să se manifeste eficace, și întregul sistem a mizat în prea mare măsură într-o singură direcție, cu costuri mari.

Probabil că cel mai important factor în împiedicarea armonizării și complementarității este transferul de informații între cele două instituții. Dacă rivalitatea între biroul de bugetare și centru duce la disimularea informației sau la retregerea informației cerute, atunci lipsa armonizării poate fi foarte costisitoare pentru guvern și economie ca întreg. Asemenea situații intervin în acceptarea noilor propuneri politice, pentru care aprecierea costurilor consistente, mai ales pe termen mediu, nu au fost efectuate. Aceasta va restrânge alegerea politicilor și va determina dificultăți bugetare în anii următori. Invers, un feed-back slab asupra implementării sau cifre opace furnizate de biroul de bugetare sunt dăunătoare pentru calitatea elaborării politicilor. De pildă, când singurii oameni care urmăresc alegerile politice încorporate în cifrele bugetului sunt cei câțiva ai biroului de bugetare, armonizarea cu elaborarea politicilor rămâne o noțiune goală și formală.

Văzută din perspectiva informației, relația între biroul de bugetare și centru ne readuce la chestiunea centrală a complementarității, adică faptul care leagă calitatea bugetării de o elaborare ordonată a politicilor, și, invers, o elaborare a politicilor luminată care cere bugetare de calitate. Din nou, principiile sunt clare și simple, dar implementarea lor este un proces nesfârșit de adaptare și ameliorare, după cum mărturisesc schimbările în derulare sau întrevăzute în țări cu sisteme sofisticate ca Franța, Germania și Regatul Unit.

Biroul de bugetare nu este singurul judecător al calității bugetului. Principalii clienți interni ai produsului său sunt ministerele și oamenii de decizie, adică centrul, parlamentele și ministerele. O bună bugetare nu este deci definită prin satisfacerea biroului de bugetare și a piețelor, ci și de multilateralitatea produsului și de utilitatea sa din perspectiva acestor clienți. În ciuda rivalităților sănătoase și a diferențelor de perspectivă între cele două instituții, tentația biroului de bugetare de a acționa ca turn de fildeș rămâne prezentă, și amenință armonizarea și complementaritatea eficientă.

Centrul, în schimb, este vulnerabil la tentația de a permite sistematic excepții de la regulile bugetului de dragul promptitudinii imediate sau datorită interpretării măsurilor de protecție ale bugetului ca obstacole. Tocmai pentru a contracara aceste tentații sistemele de reguli reușite prevăd consultări prelungite și intervenții comune din partea biroului de bugetare și a centrului.

Responsabilitatea comună

Armonizarea și complementaritatea în cele mai multe țări OCDE sunt satisfăcător rezolvate de sistemele prezente, ceea ce nu este surprinzător, de vreme ce aceste două titluri sunt produsele acțiunilor continue ale

guvernurilor în sensul funcționării fără piedici ale mașinii administrative. Si într-adevăr funcționează fără piedici, în ciuda țițetelor care apar în titlurile ziarelor în perioadele de criză.

Esistă totuși o a treia față a interfeței între bugetare și elaborarea politicilor: *responsabilitatea comună*. Centrul și biroul de bugetare sunt două instituții de bază pentru coerența guvernamentală. Ele controlează două instrumente-cheie ale guvernului: curentul legislativ și procesul de bugetare. Și mai important, aceste instituții în comun și cu sau fără voie, sunt singurele unde cererile contradictorii sunt reconciliate, și unde perspectiva de anasamblu asupra evoluției statului poate fi dezvoltată și implementată.

Managementul eficace al complementarității și armonizării, dincolo de funcționarea zilnică a mașinării guvernamentale, solicită și un accent deosebit pe responsabilitate comună. Afilieria organizatorică a celor două instituții de coerență trebuie să reflecte acest interes. Într-adevăr, unele dintre cele mai importante și frustrante probleme de astăzi pot fi atribuite neajunsurilor din trecut, în cele mai multe țări. Cu alte cuvinte, cele două instituții trebuie să fie echipate corespunzător pentru confruntarea cu probleme care nu aparțin responsabilității ministerelor. Pericolul existent aici, chiar în situația în care armonizarea și complementaritatea sunt corect direcționate zilnic, este ca unele chestiuni importante să rămână neidentificate până când crize costisitoare vor erupe, pur și simplu pentru că instituțiile nu sunt structurate să lucreze cu probleme care nu țin nici de ministere, nici de fiecare instituție centrală în parte.

Exemple de probleme de acest gen, de mare interes pentru multe guverne, nu sunt greu de găsit. Cele mai multe probleme care se materializează pe termen mediu și lung, legate de schimbările sociale, aparțin acestui domeniu de responsabilitate comună. Lacasse prezintă un astfel de exemplu: politicile de transfer. Aceste politici au schimbat încet și profund piețele de muncă și au făcut lupta împotriva șomajului mult mai dificilă decât era. Pentru că această evoluție a implicat impactul combinat al multor politici ca și pe cel al schimbărilor economice și sociale, ea nu a căzut în sfera unui minister precis, și de aceea, în cele mai multe țări, abilitățile și atenția centrului s-au concentrat în altă parte, iar consecințele au rămas nesesizate până au generat probleme sociale majore. Alte exemple similare sunt: costurile și supravegherea garanțiilor implicite ale sistemului financiar, acumularea reglementărilor care au redus gradat abilitatea economiei și a piețelor de a se adapta la schimbare, barierele federale privind comerțul în anumite state federale care au dus la balcanizarea piețelor naționale etc. Unele dintre cele mai apăsătoare probleme de astăzi, atât din perspectivele politice cât și din cele bugetare, poate fi identificată în chestiunile care în trecut nu priveau direct nici o instituție, nu în procesele sau structurile care nu au funcționat optim, ci în instituțiile și sistemele care pur și simplu nu erau create.

Unele țări au înfruntat această problemă și au pus ulterior bazele instituțiilor și sistemelor care lucrează în prezent, parțial sau integral, cu asemenea probleme din domeniul de responsabilitate comună, adică rolul comun proactiv al biroul de bugetare și al centrului. De vreme ce aceste probleme sunt mai complexe și mai variate decât acelea pe care le-am tratat în partea despre complementaritate și armonizare, mecanismele de succes variază enorm de la o țară la alta. Cele mai simple cazuri se referă la dirijarea unei priorități naționale, cum este de pildă, integrarea europeană. Lucrările lui Hel-Thelier/Meny/Quinet, Heller/Wolff descriu mecanismele variate care funcționează în țările acestora pentru a lucra cu această chestiune cu aspecte multiple.

Mai clar centrată în aria responsabilității comune și mai ambițioasă în scop și responsabilitate este structura stabilită în Suedia, adică ESO, descrisă în lucrarea lui Schubert. ESO constituie atât un mecanism de interogare și definire a problemei în timp, cât și o încercare de a umple golurile neacoperite de procesele normale, care sunt prea strâns ghidate pe termene scurte. ESO este localizat în Ministerul de Finanțe, dar ar fi putut ține de oricare altul, de centru sau putea exista chiar în afara structurii guvernamentale. Ceea ce este important în această instituție inovativă este recunoașterea comună a biroului de bugetare și a centrului cu privire la faptul că structurile lor individuale pot fi eficace în rezolvarea afacerilor curente, dar că sunt probabil slab-echipate să îndeplinească sarcini ca impactul transversal al politicilor, să avertizeze din timp

asupra impactului politicilor și finanțelor publice asupra tendințelor sociale, să cuprindă impactul real, pe termen lung, incremental și cumulativ al inițiativelor politice, așa cum era cazul cu subvențiile agricole și securitatea socială.

Lucrările lui Allen și Havens arată de asemenea cum sunt organizate complementele de bază ale instituțiilor bugetare și politice din Regatul Unit și SUA, într-un mod mai modest și tradițional, pentru a furniza intrări de tipul responsabilității comune. În Regatul Unit, un răspuns parțial s-a dezvoltat în cadrul revizuirilor de cheltuieli și prin cerințele impuse noilor propuneri politice, adică analiza impactului lor asupra altor politici, oportunității și capacității de a schimba cifrele de cost. În SUA, cel mai puternic actor cu acest rol este în afara executivului, în Oficiul General de Conturi, al cărui abordare a funcțiilor de audit a fost lărgită mult în afara cadrului tradițional dintre conformitate și legalitate.

Postul de comandă și managementul pentru echilibru

Cadrul general adecvat pentru a nu încărca responsabilitățile centrale, de coerență, ale guvernelor implică stabilirea câtorva trăsături fundamentale, fixe și universal-împărtășite de "postul de comandă" central, buget și centru. În afara acestora, specificul regulilor și sistemelor depinde de preferințele și caracteristicile naționale.

Aceste trăsături sunt:

1. Recunoașterea și încurajarea diferențelor esențiale între biroul de bugetare și centru: ele joacă roluri diferite și prin urmare au nevoie de abilități diferite și autonomie substanțială, care ar trebui precizată în reguli și proceduri precise.
2. Sisteme de sprijin destinate să faciliteze colaborarea eficientă între biroul de bugetare și centru. Aceste sisteme vor facilita: în primul rând, negocierile și consultările; în al doilea rând, un transfer deschis de informație de la o instituție la alta; în al treilea rând, menținerea echilibrului, adică asigurarea că nici una nu domină astfel încât să fie împiedicată funcționarea celeilalte.
3. Interdependența între bugetare și elaborarea politicilor se extinde la calitatea operațiilor desfășurate de fiecare instituție; în consecință, fiecare este factor cheie în determinarea schimbării modului de operare al celeilalte. Prezentările și clasificările bugetului trebuie să fie la fel de importante în afara bugetului ca și în interiorul său; procedurile de decizie asupra noilor inițiative politice la centru sunt decisive pentru buget.
4. Cele două instituții centrale ale guvernului poartă responsabilitatea comună pentru toate problemele care transcend sfera de responsabilitate a ministerelor specifice. Experiența arată că acțiunea eficace asupra unora dintre aceste probleme solicită mai mult decât armonizarea problemelor survenite cu frecvență zilnică. Aceasta implică capacitatea instituțională de a identifica problemele și de a proiecta soluții în probleme legate de impactul transversal al politicilor, efectele cumulative ale inițiativelor guvernamentale și obsevarea schimbărilor socio-economice importante, dar cu evoluție lentă.

III – NORMELE BUGETARE ȘI ELABORAREA POLITICILOR: PROBLEME SPECIFICE

Normele bugetare sunt mult mai ușor de identificat decât cele ale elaborării politicilor. Sunt formulate explicit, conformitatea sau non-conformitatea este ușor de constatat și sancționată pe piața financiară. Pentru aceste trei motive discuția asupra problemelor specifice este organizată în jurul celor trei reguli de buget: *multilateralitatea și perspectiva multi-anuală* în elaborarea bugetului, *capacitatea de monitorizare a implementării* în vederea unei responsabilizări mărite și a ajustărilor periodice. Problemele relațiilor birou de bugetare-centru se încadrează în cele trei categorii de armonizare, complementaritate și responsabilitate comună, după cum s-a arătat mai sus.

Această selecție conține de asemenea o categorie adițională, etichetată drept “lucruri nedefinitivate”, care se raportează la acele dificultăți în implementarea regulilor bugetare de bază care nu au dispărut nici în țările care au dedicat mult efort în acest sens, zonelor în care problemele de conformitate sunt încă frecvente. Aceste “lucruri nedefinitivate” sunt importante pentru două motive. În primul rând, este foarte clar că soluțiile acestor probleme solicită o acțiune comună a biroului de bugetare și a centrului - adică mai mult decât simpla armonizare. În al doilea rând, pentru că soluțiile funcționale nu sunt încă impuse de factori externi și țările SIGMA se bucură de latitudine în desemnarea propriilor soluții și sisteme originale.

Multilateralitatea elaborării bugetelor și a politicilor

Multilateralitatea semnifică faptul că bugetul ar trebui să ofere o imagine completă și precisă a măsurii și modului în care sectorul public afectează economia. Regula ar putea fi reformulată astfel: orice ban a cărui realocare se face via procesul politic, și nu via piață, ar trebui înregistrată și prezentată pentru estimare în buget. Foarte puține dispute au avut ca obiect această regulă la nivel retoric. Este veche, formulată în anii 1950 de Musgrave; ea rămâne nedisputată și a ghidat efectiv o mare parte a reformelor din țările OCDE în ultimele două decenii.

În practică, aceasta este o regulă mult mai pretențioasă decât pare la prima vedere. În privința fezabilității sale s-au ridicat o serie de probleme, până în punctul în care, deși fără convingere, a fost pusă sub semnul întrebării utilitatea sa.

Evoluția

În ultimele două decenii bugetele OCDE au fost mult mai aproape de conformitatea față de această regulă decât a fost cazul înainte. Cele mai mari schimbări au fost în primul rând reintegrarea fondurilor speciale – de cele mai multe ori venituri distincte – într-o perspectivă bugetară “normală” și în al doilea rând tendința crescândă de a trata activitățile comerciale realizate de întreprinderile de stat și ministere drept ceea ce sunt. Cu alte cuvinte, distincțiile dintre funcțiile comerciale și cele de politică publică s-au adâncit. De pildă, bugetarea netă a utilităților publice a devenit normă, cu o bugetare specifică funcțiilor “sociale” în activități pornind de la căile ferate până la serviciile poștale. Privatizarea a ajutat în acest sens. Mai mult, în cele mai multe țări OCDE care au decis să rețină întreprinderile publice în anumite sectoare, managementul bugetar al acestor entități a fost mult asprit, de pildă, prin cerințele de a avea aprobări și planuri de afaceri, strângând controlul asupra împrumuturilor, permițând pieței să controleze activitățile comerciale.

Acest proces s-a desfășurat în paralel cu evoluția pe scara veniturilor, unde controlul bugetar global se exercită asupra celor mai multe, dacă nu asupra tuturor cheltuielilor statului. Această tendință este aceeași în ceea ce privește marile fonduri legate de securitatea socială, localizate în afara sferei de activitate a

guvernului, cu impozite proprii sau alocate, administrarea partenerilor sociali, ș.a.m.d. Chiar în țările în care în care aceste fonduri joacă un rol important, tendința este mai degrabă către un regim uniform, quasi-bugetar al angajamentelor și veniturilor acestora. Faptul este clar în lucrarea lui Hel-Thelier/Meny/Quinet și a lui Heller/Wolff, care tratează despre țări ca Franța și Germania în care fondurile non-bugetare joacă un rol important în securitatea socială. *Mutatis mutandis*, evoluții similare au avut loc și pentru angajamentele privind pensiile pentru angajații la stat, deși evoluția de aici este departe de a fi completă.

În cele din urmă, în ultimul deceniu, în țări ca Australia, Noua Zeelandă, Islanda și (în viitorul apropiat) Regatul Unit, apariția contabilității angajamentelor poate fi parțial interpretată ca un pas făcut către o mai strictă aderență la regula multilateralității. Unul dintre obiectivele acestei schimbări majore în contabilitatea publică este acela de a furniza o imagine mai adecvată a folosirii capitalului de către sectorul public și de a asigura implicit un buget mai transparent și mai precis. De pildă, o încercare a guvernului de a-și reduce deficitul prin tehnica amânării într-o perioadă viitoare a întreținerii și înlocuirii capitalului, ar deveni imposibilă în contabilitatea angajamentelor, care reflectă practicile sistemului public.

Lucruri nedefinitivate

Obstacolele de durată în calea respectării regulei multilateralității sunt dificile și improbabil de eradicat pe termen scurt. Poate că nu este o simplă coincidență că acestea persistă în zonele unde unele probleme au rămas încă disputate, la intersecția dintre bugetare și elaborarea politicilor, și anume, exceptările de la impozitare, garanțiile și reglementările.

Regimul bugetar al garanțiilor explicite s-a îmbunătățit într-o serie de țări, dar situația din trecut a fost inevitabilă: acum 15 ani, nici o încercare de includere sistematică a garanțiilor nu fusese întreprinsă. Eforturile substanțiale făcute în SUA de a reflecta cu precizie probabilitatea neplății împrumuturilor, riscurile garanțiilor, atestă progresele în domeniu. Recenta și continua expansiune a contabilității angajamentelor semnaleză deopotrivă progresul în același sens. Este posibil ca în câțiva ani definiția de “multilateral” folosită de piețele internaționale cu privire la bugetul public să însemne acel buget care încorporează un cont al capitalului “normal”, adică similar celui din afaceri. Într-adevăr, aceasta pare să se întâmple în mare în SUA în cazul împrumuturilor municipale și de stat.

Oricum, garanțiile implicite – adică obligațiile de pensionare nefinanțate, garanțiile către banci și față de instituțiile sistemelor financiare – rămân în afara sferei de activitate a bugetului. Și nu este clar cum ar putea fi incluse. Numai câteva țări monitorizează exceptările de la impozitare și le prezintă explicit celor ce elaborează politici drept substitute de cheltuieli directe. În realitate, în anumite cercuri se discută chiar legitimitatea conceptului de exceptare de la impozitare ca fiind o “cheltuială din impozite”.

Cât despre reglementări, speranțele anilor '70, provenite din încercările SUA de a proiecta și folosi un buget reglementar, nu au fost împlinite. Chiar reglementările care înlocuiesc clar cheltuielile și transferă povara actorilor privați, prin politicile pieței de muncă și în protecția mediului, acționează ca substitute ale cheltuielilor directe și nu sunt limpede așezate alături de cheltuielile în bani lichizi. Există eforturi, din afara biroului de bugetare, de a stabili un cadru pentru acest instrument, un cadru asemănător unui buget, dar este prea devreme pentru a comenta dacă această inițiativă se va bucura de mai mult succes decât cele precedente.

Aceste chestiuni nerezolvate nu au schimbat consensul în privința multilateralității, întărit substanțial de cererile piețelor financiare internaționale. Aceste lucruri nedefinitivate pot să fi rămas, nu datorită dificultăților tehnice ci datorită temerilor rezonabile că punerea lor în ordine ar complica bugetul în așa măsură, încât obiectivul său de a-și îmbunătăți transparența și responsabilitatea ar deveni irealizabil.

Multilateralitatea ca spațiu al tensiunilor și acțiunii comune de elaborare a bugetelor și politicilor

Conflictele între biroul de bugetare, centru și ministere, privind instrumentele politice implicând obiecte plasate în afara bugetării sunt probabile. Ultimele (ministerele și clienții lor) vor cât mai multă autonomie, preferabil cu unicul control al “propriilor” venituri. Problema a fost extinsă la inovații de tipul *congestion charging*, promovată activ de ministerele de transport pentru a-și izola sectorul de reducerile bugetare. Pentru a da răspunsuri crizelor sau pentru a-și promova cea mai bună imagine, cei ce elaborează politici cunosc valoarea simbolică a instituțiilor ce pot fi descrise ca “noi, dinamice și lipsite de birocrație”, prezentate grupurilor de interese drept “cele mai potrivite vouă”. De asemenea, cheltuielile extra-bugetare sunt o strategie confirmată în timp atunci când electoratele sunt sensibile la deficit.

Problema poate fi constituită de conflictul dintre ministere și centrul de elaborare a politicilor sau biroul de bugetare. De asemenea, biroul de bugetare poate participa el însuși la jocul extrabugetar, păstrându-și armonia și buna reputație subestimând subtil deficitul sau creșterile dobânzilor. Toate aceste cazuri s-au întâlnit în trecutul recent.

Problemele dintre activitatea de bugetare și elaborarea politicilor în materie de multilateralitate și de rezistență la tentația cheltuielilor extrabugetare reprezintă mai mult decât o problemă de disarmonie, de vreme ce comportamentul marilor actori instituționali a diferit de-a lungul timpului. Cheia soluției – adică a continuării evoluției către bugete într-adevăr multilaterale – stă probabil în legi și reguli bugetare rigide. Regatul Unit prezintă un exemplu excelent într-o zonă în care tentația extra-bugetară - mai general în sensul de a limita expunerea guvernului la riscuri financiare extra-bugetare – era extremă: anume, în gestionarea comună public-privată a infrastructurii. Regatul Unit a impus reguli foarte dure privind bugetizarea tuturor inițiativelor de acest tip.

Problema bugetării este probabil să fie influențată de presiunile internaționale – de metodele impuse de UE în calculul deficitului și metodele rivale prescrise de organizații internaționale sau private sau de piețele internaționale. În termeni de structuri și practici interne, presiuni echivalente, cel puțin în privința obiectivelor, au loc atunci când, de pildă, organizații prestigioase din afara țării publică cifre proprii despre condițiile și prognozele macroeconomice, despre costul și evoluția unor politici specifice. Procesele descrise de Heller/Wolf în Germania și instituțiile examinate în lucrările lui Schubert și Havens pot servi acestui scop. Acest fapt este promovat de mass-media, activă în raportarea disparităților cifrelor.

Această manieră de rezolva problema debuzetizării necesită existența unor surse competitive de cifre și punctaj și de agenți din afara instituțiilor centrale, capabili să conteste cifrele guvernamentale. Încercarea eșuată de a exercita o astfel de presiune din interiorul centrului sau a biroului de bugetare, cum raportează Heller/Wolf despre Germania și Sims despre Canada, se traduce prin experiențe similare, cu rezultate similare, în țări diferite.

Dincolo de tentațiile de a transcende bugetul, altă problemă importantă se referă la alegerile între reglementări și cheltuieli sau dintre cheltuieli directe și exceptările de la impozitare. După cum s-a menționat mai sus, bugetarea exceptărilor de la impozitare, în manieră primitivă, este rar întâlnită, în timp ce bugetarea reglementărilor nu se îndepărtează de manuale și nici nu valorează mai mult decât intenții bune.

Problema nu privește atât conflictul sau rivalitatea între biroul de bugetare și centru, judecând în funcție de performanțele țărilor OCDE, cât faptul că asemenea probleme nu își găsesc cu ușurință o instituție-mamă. Ele țin de responsabilitatea comună. Paradoxal un birou de bugetare puternic și prestigios încurajează recursul la reglementări în loc de cheltuieli. Aceste instrumente sunt atractive pentru politicieni pentru impactul simbolic pe care îl dețin.

Date fiind dificultățile tehnice mai mici ale bugetării pentru exceptările de la impozitare, prin opoziție cu cele determinate de reglementări, este surprinzător că nu s-au făcut progrese mai mari în domeniu. Se poate argumenta că centrele au găsit în exceptările de la impozitare un mod convenabil și discret de a conferi avantaje, în timp ce biroul de bugetare nu au primit bine ideea pentru că ar fi însemnat o creștere a volumului de muncă. Oricare ar fi explicația potrivită, problema nu este nici neimportantă nici academică: este cunoscut că sume mari de bani scapă atenției mass-mediei și parlamentelor. Ținând cont de schimbările masive ale sistemelor de impozitare, în plină desfășurare în țările SIGMA, de dificultățile asociate cu acestea, este imperios ca această problemă să capete atenția cuvenită. Aspectele tehnice ale bugetării exceptărilor de la impozitare sunt bine cunoscute; într-adevăr, în ciuda calculelor făcute de ani în țările OCDE, lipsește voința politică.

Problema cheie este capacitatea celor două surse de coerență de acțiune de comun acord, atunci când agendele se încarcă și amândouă pot găsi comodă folosirea exceptărilor de la impozitare, asupra cărora controlul și cunoștințele sunt reduse. Ameliorarea în acest domeniu va însemna probabil intervenția sau apariția unei alte organizații, cel puțin până când bugetarea pentru exceptările de la impozitare devine de rutină.

Bugetare multianuală: reconcilierea bugetului anual cu angajamentele politice multianuale

Această dispoziție aparent contradictorie este contrapartea cronologică a regulii multilateralității. În ciuda faptului că este anual, exercițiul bugetului are de a face cu problema susținerii pe termen lung a polițiilor și a propunerilor fiscale. Aceasta este deosebit de importantă în două privințe: pentru politicile noi sau reformate și potențialul lor de a cauza cheltuieli neprevăzute; și pentru impactul transversal al politicilor și detectarea aspectelor ce nu pot fi susținute. În fiecare caz, elaborarea bugetului actual cere prognoze precise ale costurilor, reclamă luarea acestora în considerație în dezbaterile centrului. Văzută din perspectiva centrului, această regulă la fel de consensuală ca și cea a multilateralității înseamnă că centrul este îndreptățit să obțină de la biroul de bugetare asigurări bine fondate că s-au calculat cât de precis posibil consecințele în resurse ale deciziilor de astăzi.

Cum se lucrează cu noile inițiative politice va domina următoarea discuție, de vreme ce susținerea pe termen lung a macropoliticilor este probabil să rămână numai o problemă minoră în relațiile centru-biroul de bugetare, și pentru că problema impactului transversal și al efectelor cumulative a fost deja abordată în Secțiunea II și Sub-Secțiunea III C.

Aprecierea incorectă a costurilor obligațiilor viitoare asumate prin lansarea noilor politici este probabil cea mai bine documentată și mai arzătoare problemă între buget și centru. Este universal răspândită. Metafora americană amuzantă despre nasul cămălei intrând în cort, pentru a fi urmat de restul animalului în anii următori este o ilustrare bună a problemei. Noile politici sunt timbrele strategiilor de marketing ale politicianilor. Cel mai vechi truc în activitatea de promovare cu succes a unei noi politici, evitând arbitraje bugatate dureroase și riscante, este de a stabili costul noului proiect exact la nivelul cheltuielilor anului în curs, uitând că creșterea permanentă a angajamentelor guvernului pentru viitor va fi de multe ori mai mare. Exemple ale acestei abordări le găsim de la programele pentru armele nucleare până la cele de asistență pentru handicapați. Aceasta este o parte a armonizării, de vreme ce nevoia de a lansa noi inițiative este resimțită mai degrabă de către centru decât de biroul de bugetare.

Subiectul implică o relație triunghiulară: un minister inițiază o nouă politică, ale cărei costuri totale sunt subestimate. Centrul are nevoie urgentă de noi produse și nici biroul de bugetare nici altcineva nu are permisiunea sau resursele de a oferi cifre mai credibile, sau autoritatea de a dicuta în profunzime costurile în procesul politic. Rezultatele pot fi în mare măsură disfuncționale pentru guvern și economie dar, într-un

asemenea scenariu, puterile și responsabilitățile ministeriale nu sunt provocate; așa că nu există conflict, detectarea din afară cere timp iar riscurile sunt scăzute.

În termeni de organizații și sisteme, acest subiect implică roluri, autorități și resurse. Ori centrul acceptă cereri ca biroul de bugetare să-și asume sarcina de a contabiliza independent și riguros costurile viitoare ale noilor inițiative politice și-i permite să mobilizeze contraexpertiza solicitată, ori există o altă instituție credibilă care conduce analizele pe viitor. Câtă vreme rezultatele sunt încorporate automat în procesul deciziei finale, rezultatul este același, adică, decizia nu este exclusiv dependentă de cifrele de cost oferite de părțile interesate, mai ales de ministerele din care provine.

O anumită entitate ar trebui să aibă responsabilitatea și resursele să aprecieze costul în viitor. Aceasta este o condiție necesară, dar nu una suficientă, de vreme ce rezultatele pot rămâne sub pază în interiorul instituțiilor implicate. Ciocniri apar mai ales când birocrații lucrează în armonie dincolo de hotarele instituționale. Surse alternative de estimare și analiză, cu accesul cerut la sursele și autoritatea de a emite cifre publice, adaugă o protecție binevenită și permite atât proceselor bugetare și politicilor centrale să devină mai deschise, împiedicând ciocniri din miopie și luminând dicuția asupra subiectelor importante. Lucrările lui Schubert și Havens arată contribuțiile care pot fi aduse de asemenea surse independente de expertiză. Celaltă parte a spectrului – și cea mai asemănătoare cu cortul tentant pentru nasul cămilei – se găsește în dezvoltarea armamentului, unde condițiile ideale pentru această disfuncție sunt: acțiunea în secret, foarte puțini furnizori și folosirea în cea mai mică măsură a expertizei din afară.

Lucrarea lui Allen arată cum acest control al costurilor din viitor este realizat în Regatul Unit. În mare, soluția internă înseamnă reguli stricte și detaliate la care ministerele trebuie să se conforme cuplate cu amenințarea că Trezoreria va produce propriile sale cifre, sau o altă entitate o va face în locul său. Într-un asemenea model, tensiunile între biroul de bugetare și centru sunt micșorate, de vreme ce însuși centrul este cel ce stabilește și întărește respectivele reguli.

La un nivel mai general, soluția pentru bugetarea multianuală a fost căutată într-o serie de țări într-un cadru economic al bugetului, într-o unealtă de buget al costurilor pentru noile politici sau pentru cele revizuite, ca mijloc de detectare a aspectelor ce nu merită susținute în cheltuielile publice. Influența și eficacitatea sistemelor generale de bugetare multianuală a diferit mult în timp și spațiu. Într-adevăr, sistemele descrise în lucrările incluse adună experiența lor, astfel încât nu există nici o dezbateră la nivelul teoriei asupra necesității acestei reguli bugetare. În orice caz, au existat suficient de multe cheltuieli nedorite și destule nasuri de cămilă care au încurajat creșterea cheltuielilor pentru a chestiona capacitatea instituțiilor centrale de a întări realmente o asemenea regulă și de a echilibra nevoia de acțiune în situații de “criză” cu nevoia de stabilitate.

Această fațetă secundară a subiectului bugetare multianuală este, pe de o parte, un produs secundar al primei fațete – adică contabilitatea corectă, orientată spre viitor, aplicată diverselor politici și inițiative – și, pe de altă parte, este probabil să fie corectată substanțial de presiunile externe. Într-adevăr, gradul de susținere pe termen lung a politicilor macroeconomice este atent și extensiv monitorizat de instituțiile și piețele internaționale, de la OCDE la FMI. Acesta poate fi deci considerat un subiect minor în relațiile dintre biroul de bugetare și centru.

Pentru a concludre: problema-cheie cu privire la cel mai important aspect la bugetării multianuale – costul multianual adecvat noilor propuneri – va crea conflicte în mod obișnuit între toate agențiile centrale și ministere, foarte des între biroul de bugetare și centru. Mai mult, soluțiile adoptate cu succes în anumite țări, implicând introducerea presiunii contraexpertizei asupra deciziilor, va tinde să reziste pentru că aceasta încetinește procesele, irită politicienii și va fi considerată apanajul responsabilității ministeriale. Mai mult, câtă vreme sistemul este deschis, adică câtă vreme actori neguvernamentali au acces la estimarea costurilor și la procedurile acesteia, aceste soluții măresc dificultățile în a negocia cu grupurile de presiune.

Această realitate înseamnă că asigurarea contabilității multianuale este numai parțial o problemă a sistemelor pe care guvernele țărilor OCDE le-au construit. De asemenea, deși întărirea contabilității multianuale este facilitată de reguli stricte de estimare a costurilor și de prevederi specifice, nici măcar acestea nu garantează succesul. Oricum, cerințele de bază pentru contabilitatea multianuală sunt clar definite: încadrarea bugetului și a noilor inițiative pe care le poate conține în termene multianuale, asigurarea că persoane sau entități credibile au responsabilitatea clară de a contesta prognozele părților interesate și resursele de a produce și face cunoscute cifre alternative, ducând la introducerea unei estimări mai realiste a costurilor din partea celor care au elaborat inițiativele politice.

Contabilitate și control: biroul de bugetare ca furnizor de feed-back privind implementarea pentru centrului politic (și al altor instituții)

Selecție

Consensul asupra faptului că biroul de bugetare este un instrument-cheie de control, că ar trebui să joace un rol important în furnizarea feed-back-ului privind implementarea și controlul implementării, este pe atât de vechi pe cât este de tradițional și de vag. Această situație paradoxală are o varietate de surse. În primul rând, instituțiile diferă mult de la o țară la alta. În al doilea rând, chiar conținutul termenului de “feed-back al implementării” este un amestec, cuprinzând de la conformitate și controale de integritate până la evaluări de impact. În al treilea rând, strategiile de bază cu privire la cine ar trebui să fie responsabil pentru furnizarea acestui feed-back și față de cine, de asemenea, diferă de la o țară la alta, iar suprapunerile parțiale de responsabilități există între instituțiile diverselor țări. În al patrulea rând, în contrast cu pozițiile de monopol a biroul de bugetare și a centrului în elaborarea bugetului și în controlul fluxului legislativ și de reglementări, implementarea implică intervenția, uneori decisivă, a altor actori: auditori și evaluatori interni în anumite țări, camere de audit raportând legislativului, corpuri specializate sau ad-hoc, de la comisii de anchetă până la corpuri de auditori și evaluatori cu expertiză în domenii ca politicile sociale sau controlul instituțiilor financiare.

Date fiind diversitatea și disponibilitatea de a consulta o altă recentă publicație SIGMA intitulată “*Managementul controlului în administrația guvernamentală modernă: Câteva practici comparative*” (SIGMA Papares No.4, Paris, 1996), această sub-secțiune se ocupă de un set mai restrâns de feed-back-uri privind implementarea: cele mai strâns legate de interfața între activitatea de bugetare și de elaborare a politicilor, și mai ales acele care oglindesc, în implementare, cele discutate mai sus despre elaborarea bugetului și relația sa cu inițiativele politice de la centru. Subiectele abordate acoperite se limitează deci la evaluări/revizuirii, măsurări ale performanței/eficacitate managerială, raportarea implementării cu accent pe responsabilitate.

Chestiuni elementare

Se presupune că implementarea bugetului generează rapid și automat informație cu privire la felul în care banii votați sunt cheltuiți în cadrul legislativ oferit de buget. O asemenea monitorizare a implementării există în toate țările OCDE: este luată în serios și dusă la îndeplinire de instituțiile de audit. Dar de cele mai multe ori această informație este folosită exclusiv de biroul de bugetare și limitată la partea financiară. Centrul resimte nevoia de a avea mai multă informație și se plânge de încetineala procesului. Oricum, acesta este un subiect minor: în țările OCDE atenția centrelor este îndreptată către viitor, către politici noi sau revizuite, astfel încât solicitarea feed-back-ului imediat este mai degrabă slabă și acest prim nivel al monitorizării este lăsat în grija biroului de bugetare, de la care se așteaptă să alerteze centrul dacă descoperă ceva foarte greșit.

Aria pe care se desfășoară controalele asupra plăților impuse de ministere după ce bugetele au fost votate face obiectul conflictului dintre biroul de bugetare și ministere și nu este o problemă centru-birou de bugetare. Este mai degrabă calea aleasă de fiecare țară în managementul public, variind de la descentralizare, “managerialism”, aranjamente quasi-contractuale între buget și ministere (vezi lucrarea lui Allen despre Regatul Unit) până la controale mai tradiționale și centralizate (lucrarea lui Heller/Wolff despre Germania). În consecință, mărimea acestei arii și natura controalelor asupra plăților nu sunt, în sine, o problemă birou de bugetare-centru, ci sunt relevante pentru stilul de management public.

Regulile, procedurile și negocierile de plată sunt deseori folosite pentru a efectua ajustări în timpul anului pentru domeniile în care ministerele au dreptul să cheltuiască. În anumite țări, pentru că managementul banilor lichizi constituie o operațiune foarte delicată, dar cel mai frecvent pentru că biroul de bugetare preferă această modalitate. Centrul interpretează asemenea practici ca strădaniile ale biroul de bugetare de a câștiga administrativ ceea ce a pierdut politic, în termeni de vot al bugetului. Oricât de convenabil și flexibil, acest exercițiu al puterii biroului de bugetare rămâne o sabie cu două tăișuri: dacă pe bugetul de abia votat pune mâna un singur partid, de ce să nu pună mâna toate? Dacă bugetele sunt luate în serios de centru și de ministere, votul bugetului conferă un punct sigur de ancorare. Oricum, după cum ilustrează Hel-Thelier/Meny/Quinet, tipul de aranjament de mai sus furnizează flexibilitate și poate asista guvernele în răspunsurile la evenimente prognozate inadecvat la momentul elaborării bugetului.

Aceste probleme de implementare sunt astăzi considerate minore, din perspectiva relațiilor birou de bugetare-centru. Dar punctele de maxim interes sunt cele care clarifică răspunsurile la vechile întrebări: sunt banii cheltuiți eficient? ajung banii la cei cărora le sunt destinați? are politica respectivă rezultatele intenționate? generează politica respectivă efecte nedorite?

Evaluare și revizuirii

Cel mai dificil și controversat subiect al întrebărilor enumerate mai sus – anume, dacă politicile au avut impactul scontat asupra societății, la un cost rezonabil – atrage în mod curios cel mai puternic consens.

După ce s-a încercat de multe ori în țări diferite, devine clar că folosirea sistematică a evaluării de către și pentru biroul de bugetare nu s-a dovedit fezabilă și s-a dovedit imposibilă din patru motive.

Primul este tehnic: orarul, abilitățile, resursele necesare pentru îndeplinirea evaluărilor par greu de reconciliat cu sarcinile prioritare ale unei organizații mici, cu activitate stâns legată de calendar, ca aceea a biroului de bugetare, însărcinat să formuleze o declarație cuprinzătoare de reconciliere a tuturor cererilor de fonduri guvernamentale. Resursele biroului de bugetare permit doar câțiva programe de evaluare anuală. Evaluările întevin parea târziu, cer prea mult timp, produc rezultate și interpretări prea complexe pentru a folosi scopurilor bugetare. Asimetria între timpul alocat evaluărilor și programul rigid al operațiilor biroului de bugetare fac ca evaluările să nu primească timpul și atenția necesară. Această dificultate poate fi observată și în alte instituții, nu este specifică biroului de bugetare. Va rămâne însă problematică reconcilierea și încorporarea unor studii aprofundate într-un proces de luare a deciziilor cu pași repezi, într-o gamă largă de probleme, de la circulația rutieră până la spitale.

În al doilea rând, evaluările sunt foarte vulnerabile la manipulări, în particular din partea celor care cunosc programele evaluate - unități din departamentele și managementul de vârf al ministerelor. Când se cunoaște sau se bănuiește că evaluările vor influența alocarea bugetului pe anul următor, se rezistă foarte greu tentației celor afectați este de a perverti procesul. Timpul, atenția și abilitățile necesare pentru a realiza evaluări clare unor ministere recalcitrante și puternice nu par să se mobilizeze niciodată.

În al treilea rând, și mai important, evaluările care pot afecta fundamental politicile-cheie – de pildă, prin punerea în discuție a continuării lor sau cererea de reformă radicală – trec dincolo de afacerile strict

bugetare, fără a supraviețui iluziilor vremurilor PPBS. Într-adevăr, evaluările sunt mijloace de a oferi informație asupra reevaluării politicilor și de aceea ridică întrebări eminamente politice. Încadrarea în timp a unor asemenea reforme potențiale nu poate conviețui în cadrul rigid al guvernului, de fapt în nici un ciclu rigid, numai dacă evaluărilor li se propun obiective mai modeste. Acest tip de feed-back despre eficacitate se produce și este folosit în momente optime din punct de vedere politic – când centrul apreciază că este potrivit, iar biroul de bugetare joacă un rol important, dar secundar. În anii recentți, acest rol a luat forma unor ample revizuri politice întreprinse ad-hoc. Evaluările nu mai sunt o problemă pentru relația birou de bugetare-centru decât în contextul responsabilității comune.

În cele din urmă, de altfel ironic, centrul nu a cerut evaluări decât neregulat și rar. Cu toate speranțele și iluziile erei PPBS – care au fost foarte longevive în cazul evaluărilor – piața politică pentru potențiale vești proaste este, natural, limitată și tinde să se limiteze numai la politicienii din opoziție. Așa că, dincolo de situațiile excepționale la care se referă de pildă, Allen, cererea reală pentru acest tip de feed-back este foarte limitată și variabilă.

Numărul substanțial de evaluări și revizuri ale politicilor este realizat în țările OCDE. Acestea au loc de cele mai multe ori în cadrul ciclului bugetar. Lucrarea lui Havens prezintă cazul celui mai mare corp de evaluare din lume, Oficiul General de Conturi (GAO), care raportează Congresului. Dacă GAO a fost prima instituție care să-și lărgescă funcția de audit la includerea evaluărilor, aceasta a devenit o tendință generală printre corpurile de audit să-și investească timpul și resursele în anchete, iar rapoartele lor examinează mai mult decât probitatea și simpla conformitate. Rolul unor instituții similare, deși nu raportează centrului sau biroului de bugetare, este central astăzi pentru informarea oamenilor de decizie cu privire la implementare. Ele sunt astăzi principala sursă disponibilă de feed-back cu privire la implementare, centrându-se asupra evaluărilor eficacității, și parțial distincte de orice judecăți politice despre relevanța și utilitatea de a căuta informații specifice despre evaluarea implementării.

În interiorul ramurii executive, cele mai interesante exemple sunt probabil revizuirile britanice – discutate în lucrarea lui Allen – care se conformează în linii mari modelului de “fereastră a oportunității” mai sus discutat, și activitatea ESO din Suedia, care este o instituție mixtă între modelul britanic, grație legăturilor strânse cu executivul și biroul de bugetare, și camera de audit americană (GAO), prin independență.

În concluzie, evaluările și celelalte proceduri menite să răspundă problemelor esențiale ale implementării privind impactul real al politicilor au emigrat aproape complet de la biroul de bugetare, deși au luat naștere în acest cadru în zilele PPBS. Motivele pentru această evoluție, mai bine înțeleasă acum, au de a face cu fezabilitatea desfășurării unor evaluări riguroase, la timpul potrivit și deci folositoare. Ele se aseamănă cu o serie de sarcini discutate în secțiunea II sub titlul responsabilitate comună birou de bugetare -centru, de pildă, detectarea impactului transversal al politicilor și tendințele sociale care afectează profund cheltuielile publice (vezi lucrarea lui Lacasse). Problema-cheie a relației birou de bugetare -centru cu privire la evaluări rămâne responsabilitatea comună instituțiilor în găsirea unui cămin adecvat acestui tip de activitate, de vreme ce nici una nu pare potrivită și pentru că este puțin probabil ca evaluările implementării obținute de la ministere să sesizeze în timp util astfel de probleme.

Eficiența în management

Subiectul eficienței în managementul public - este vorba despre maximizarea productivității și minimalizarea costurilor în livrarea politicilor existente – este un subiect politic în care multe birouri de bugetare au jucat un rol cheie în ultimile decenii, în principal ca promotori ai așa-numitului “nou management public”, un concept asimilând stilul și practicile de conducere din afaceri în managementul public.

Între țările OCDE, tendința a fost unică în ultimul deceniu: un număr din ce în ce mai mare de birouri de bugetare au ajuns la concluzia că trebuie să facă o întoarcere de 180 de grade de la practicile din trecut de dragul unei productivități mai mari. Această schimbare se fundamentează pe conjuncția a două elemente: în primul rând, delegarea autorității financiare către ministere – inclusiv cazuri în care toate aspectele ale politicii de personal, flexibilitate și încadrarea în timp a cheltuielilor, permisiunea de a substitui capital pentru muncă și viceversa – și, în al doilea rând, introducerea în ministere și agenții a angajamentelor și măsurilor de stimulare a performanței, dublate de măsurări ale performanței și suficiență putere la centru pentru a asigura responsabilitatea și controlul.

Lucrarea lui Allen prezintă această evoluție în cazul Regatului Unit, una dintre țările lider în domeniu. Merită menționat că această evoluție este departe de a fi uniformă în toate țările OCDE. Multe au preferat să continue folosirea directivelor detaliate de la centru pentru a asigura aceleași obiective de productivitate, sau pur și simplu s-au mișcat prudent pe calea “managerismului” (vezi Heller/Wolff și Hel-Thelier/Meny/Quinet).

“Managerismul” și evoluția sa sunt bine documentate în publicațiile OCDE. Din perspectiva relațiilor birou de bugetare-centru, în țările care au îmbrățișat crezul managerial, subiectele privesc capabilitatea și acceptabilitatea politică a sistemelor înființate, ca și funcțiile pe care și le asumă biroul de bugetare. Așa cum a evidențiat Allen, indicatorii de performanță în sectorul public au fost și rămân dificil de stabilit într-un fel care să asigure o informație corectă. Trebuie accentuat că toate țările care au ales această cale au început de la o situație în care autoritățile centrale au fost pentru multă vreme foarte puternice față de ministere. Rațiunea reformelor a fost justificată de faptul că instituțiile centrale, prea puternice, împiedicau inițiativa și inovația. Aceste fapte de bază sunt cruciale când luăm în considerație oportunitatea reformelor în managementul public din țările SIGMA, unde independența ministerelor este mare față de standardele tradiționale ale OCDE.

Tensiunile create între biroul de bugetare și centru ca rezultat al introducerii unei abordări mai orientate către productivitate în informația de feed-back, au fost legate în anumite țări de faptul că slăbirea implicită a controlului asupra implementării este considerată costisitoare politic. Acest cost a fost resimțit mai degrabă de către centru decât de către biroul de bugetare. Chiar și o reglementare dificil de pus în practică poate fi un bun produs politic în situații critice, astfel încât decizia de a delega puteri ministerelor face aceste produse mai puțin accesibile centrului, mult mai costisitor de obținut din punct de vedere politic. De reținut că, deși birourile de bugetare au forțat primele “managerismul”, ele nu au reușit decât cu sprijinul deplin al centrelor și că orice modificare a tipului de serviciu livrat nu este posibilă fără concursul celor două instituții.

5. Responsabilitatea

Faptul că bugetul ar trebui să promoveze responsabilitatea și să ofere un instrument-cheie pentru transparența în acțiunea guvernamentală, este atât de comun în teoria bugetelor încât a căpătat o aură aproape teologică. Nimeni nu se opune virtuții. În orice caz, înțelesul practic al acestui principiu rămâne neclar. Cercetările în domeniu și teoria alegerii publice arată și prognozează că este iluzorie așteptarea ca această regulă să fie pusă în practică fără efort și presiune externă. De asemenea, chiar complexitatea bugetelor impune obstacole suplimentare pentru implementarea acestui principiu.

Prima chestiune referitoare la acest principiu este: răspundere față de cine? Un modest răspuns operațional ar fi: pentru membrii parlamentului. Cazul piețelor și interne și internaționale a fost evocat mai devreme: ele se pot descurca singure și pot impune costuri dacă nu înțeleg informația care le este transmisă.

Instrumentele folosite pentru a face algeri bugetare și pentru implementarea transparentă a acestora variază de la o țară la alta. Unele trăsături ale celor mai reușite strădanii în acest scop implică includerea în documentele bugetare a informației de următorul tip:

Cheltuieli grupate pe categorii funcționale pentru a oferi un mod mai facil de identificare de către oamenii de decizie a priorităților, în termeni de probleme de rezolvat sau de grupuri țintă ale guvernului. Chiar dacă clasificarea își are originea în ambițiile neîmplinite ale PPBS, ea a rămas în uz și a fost reformulată în cele mai multe dintre țări, pentru că este considerată folositoare în canalizarea informației în direcția activităților guvernamentale. Este de reținut faptul că nicăieri aceste clasificări nu au eliminat raportarea cheltuielilor după categorii mai tradiționale. Cele două sunt compatibile.

A oferi o descriere completă a obiectivelor, populației-țintă și activităților specifice fiecărui program ca și informației cuantificate despre evoluția lor din anii precedenți, este un alt mod prin care bugetele au încercat să promoveze mai multă responsabilitate și transparență. Deși pare o sarcină simplă, mărimea și complexitatea activităților guvernamentale semnifică o nevoie de resurse considerabile și implică schimbări majore în prezentările normale de buget. Oricum, acest tip de informație este important în asistarea comisiilor parlamentare în distribuirea responsabilităților specifice, mai ales în situația guvernelor de coaliție (lucrarea lui Wolf). Evident, asemenea raportare de implementare de către biroul de bugetare are nevoie de concurența centrului, pentru că i-ar putea îngreuna sarcina în parlament, ceea ce s-a dovedit în mare parte nefondat.

Oricum, chiar și în țările unde astfel de eforturi au fost întreprinse la scară mare, nu este clar succesul lor în stimularea interesului parlamentar și în ameliorarea nivelului dezbaterii publice. Cel mai activ exemplu este cel al SUA, descris în lucrarea lui Havens. Într-un caz atipic, în care bugetarea are loc în arena legislativă, legislativul își produce propria informație. Impactul acestei informații pare să fie însă mai slab decât al celei furnizate de auditori. Poate bugetul, ca imagine cuprinzătoare a întregii acțiuni guvernamentale, este pur și simplu prea mare și complex pentru a juca un rol direct în această privință. Poate este nevoie ca el să fie interpretat prin intermediul unor agenți de tipul piețelor financiare internaționale, auditori, centre de analiză politică independentă și lobby-uri.

Pe scurt, practicile din țările OCDE cu privire activitatea biroului de bugetare de a oferi informații despre implementarea sistematică, cu capacitatea de a crește gradul de responsabilitate, nu scot în evidență un sistem aplicabil tuturor țărilor. Importanța acestora derivă din asigurarea faptului că, în termeni generali, acest tip de informație există, fie ea produsă de biroul de bugetare sau de alți actori.

IV - CONCLUZII

Cu toată rivalitatea și scandalul zilnic al relațiilor dintre biroul de bugetare și centrul politic, examinarea problemelor dintre cele două instituții, cea teoretică și cea a practicilor în țările OCDE, ne conduce la rezultate surprinzătoare.

În materie de coordonare, armonizare a eforturilor, există sisteme care nu numai că micșorează potențialul conflictual dar și asigură un echilibru acceptabil între cele două perspective, cu excepția unor scurte

perioade. În termeni de complementaritate, situația este similară: a existat o tendință spre îmbunătățirea practicilor biroului de bugetare, de exemplu, în privința multilateralității și a estimării costurilor multianuale, ceea ce pare să reclame o decizie politică a centrului și o acțiune comună din partea biroului de bugetare și a centrului.

Bugetele din țările OCDE au devenit niște instrumente mai bune în sprijinul nevoilor și deciziilor politice, și-au ameliorat capacitatea de a mânui aspectele de folosire a resurselor din elaborarea politicilor. Costurile și constrângerile determinate de ignorarea în trecut a acestor realități au stimulat această evoluție.

Spațiul problemelor reale, nerezolvate, care cer eforturi susținute, este acela al responsabilității comune. Acesta grupează toate problemele guvernării și ale interfeței dintre bugetare și elaborarea politicilor. Sunt avute în vedere feed-back-uri ale implementării de natura evaluărilor (în afara celor comune, de rutină), nevoia de a garanta estimări realiste ale costurilor noilor politici, detectarea impacturilor transversale neprevăzute între programe, identificarea și răspunsurile în timp util la schimbările sociale, traduse prin modificări ale cheltuielilor și opțiunile asupra instrumentelor politice, ce privesc reglementările și cheltuielile, precum și cheltuielile propriu-zise și exceptările de la impozitare. Toate aceste reclamă acțiunea comună a instituțiilor centrale și probabil chiar crearea unor noi instituții și sisteme.

Din nefericire, există puține sisteme instituționalizate apte să răspundă acestor provocări. Cele două instituții centrale, paradoxal, tocmai pentru că asigură coerența și stabilitatea politică, au o capacitate redusă de a lucra cu astfel de provocări deschise, care necesită sisteme și instituții diferite, asemănătoare cu ESO (descrisă în lucrarea lui Schubert). În lipsa acestor instituții, este probabil că aceste sarcini vor reveni în mare măsură organizațiilor de audit. Riscurile inerente sunt: aceste instituții devin supraîncărcate, vor tine să-și urmărească agendele proprii, nu cele potrivite pentru biroul de bugetare și centru, vor fi privite ca organizații de control, nu de elaborare a politicilor.

În cele din urmă, trebuie notat că în aceste probleme, modestia are un cuvânt de spus. Sistemele și instituțiile nu pot pretinde să ofere soluții: ele oferă mijloace pentru facilitarea soluțiilor acolo unde există voința de a le căuta și unde sectorul public recrutează și reține oameni cu abilitățile și dedicația necesare operării eficiente a sistemelor și instituțiilor.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

OCDE (1995), *Budgeting for Results*, PUMA, Paris

OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, PUMA, Paris

OCDE (în curs de publicare), *Profiles of Centers of Government*, PUMA, Paris

WILDAVSKY, Aaron (1998), *New Politics of the Budgetary Process*, Scott & Foreman, Glenview II

BIBLIOGRAFIE

BLAIS, André și DION, Stéphane (1991), *The Budget-Maximising Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

- BOZEMAN, Barry și STRAUSSMAN, Jeffrey D. (1982), "Shrinking Budgets and the Srinkage if Budget Theory", *Public Administration Review*, pag.509-519.
- CHOUSSAT, Jean (1990), "Le budgétaire et le dépensier", *Pouvoirs*, pag. 54-64.
- DOUGLAS, Marry (1986), *How Institutions Think*, Syracuse University Press, Syracuse, NY.
- GRAY, Andrew, JENKINS, Bill și SEGSWORTH, Bob (director de publicație), (1993), *Budgeting Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- KINGDON, J.W. (1986), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston.
- KOOIMAN, Jan (1993), *The Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, NY.
- MARCH, James G. și OLSEN Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- RUBIN, Irene (1990), "Budget Theory and Budget Practice: How good the Fit", *Public Administration Review*, pag. 179-189.
- RUBIN, Irene (1993), *The Politics of Public Budgeting* (ediția a doua), Chatham House, Catham NJ, SUA.
- SCHICK, Allen (1987), *Perspectives on Budgeting*, ASPA, Washington D.C.
- THURMAIER, Kurt (1995), "Decisive Decision Making in the Executive Budget Process: Analyzing the Political and Economic Propensities of Central Bureau Analysts", *Public Administration Review*, pag. 448-461.
- WILDAVSKY, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown, Boston.
- WILDAVSKY, Aaron (1998), *The New Politics of the Budgetary Process*, Scott & Foreman, Glenview Il.

DISARMONIE POLITICĂ ȘI BUGETARĂ: EXPERIENȚA CANADIANĂ ÎNCEPÂND DIN ANII 1960: HARVEY SIMS

Harvey Sims a lucrat ca economist în Departamentul de Finanțe al Consiliului de Stat canadian în perioada 1975-1990. Autorul mulțumește pe această cale pentru ajutorul și consultanța primită în cursul redactării acestei lucrări de la Ian Clark, Scott Clark, Peter Devries, Len Good, Paul-Henri Lapointe, Jim Mitchell și Glen Shortlife. Autorul răspunde pentru orice eroare care poate apărea în text.

(Ideile exprimate aparțin autorului și nu reflectă poziția vreunei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

BIROUL DE BUGETARE: În Canada, două ministere distincte își împart responsabilitățile bugetare. Departamentul de Finanțe stabilește parametri generali financiari și fiscali; Secretariatul Consilului Trezoreriei alocă și supervizează cheluielile și negociază cu departamentele.

CENTRUL: Consiliul de Stat este departamentul care pregătește activitatea Cabinetului, consiliază Primul Ministru și coordonează organizarea politică și guvernamentală la nivel central. Biroul Primului Ministru – un corp restrâns – joacă un rol politic și partizan important.

PARLAMENT: Bicameral – o Cameră a Comunelor care deține virtual toată puterea și un Senat numit de executiv.

INSTITUȚIE SUPREMĂ DE AUDIT (ISA): Auditorul General; raportează Parlamentului și are responsabilități care depășesc simpla activitate de audit (sisteme de asigurare a economiei și eficienței în folosirea fondurilor publice)

REZUMAT

Experiența guvernului canadian începând din anii '60 și până în prezent oferă un studiu de caz interesant despre consecințele disarmoniei politice și bugetare.

Fără a lua în considerație toate instituțiile de guvernare bine-stabilite și structurile birocratice de sprijin al sistemului central de luare a deciziilor, guvernul național a implementat politici și programe noi în anii '60-'70 fără a considera cu atenție consecințele bugetare ale acestora. Parțial, faptul s-a datorat naturii secvențiale a luării deciziilor la vremea respectivă: inițiativele politice erau discutate și primeau acordul de principiu al Cabinetului, urmând ca posibilitățile de finanțare să fie examinate ulterior. Printre disfuncționalitățile determinate de acest proces viciat de luare a deciziilor, în 1975 a apărut un deficit fiscal considerabil, care a crescut spre sfârșitul anilor '70. Acesta reflecta un dezechilibru structural între cheltuieli și venituri.

De atunci, guvernele au modificat repetat sistemul de luare a deciziilor. Fiecare modificare a inclus mecanisme de asigurare că politicile și implicațiile bugetare ale noilor inițiative sunt analizate simultan, astfel încât disarmonia între politici și buget să fie eliminată.

Aceleași guverne au admis târziu amenințarea pe care deficitul structural mare o ridică pentru politicile și programele existente, prin creșterea datoriei asociate și a datoriei publice. Este aparent ca ei nu au reușit să admită alegerea crucială pe care o aveau în față: restructurarea cheltuielilor federale, pentru a elimina dezechilibrul structural din finanțele guvernamentale, sau o restructurare radicală impusă cu necesitate mai târziu de creșterea datoriei publice.

Rezultatul eșecurilor trecute de a lucra eficace cu problema deficitului este că grijile și chestiunile centrale la nivel național sunt actualmente dominate de aspectele financiar-bugetare. Guvernul actual a fost silit să

desființeze programe și să implementeze schimbări ale politicilor, ceea ce implică un rol redus dramatic al guvernului național în federația canadiană. Încă nu este sigur că eforturile guvernului de a controla deficitul vor fi un succes.

CONȚINUT

Introducere.....	
I – Sistemul central de luare a deciziilor și bugetul: privire generală.....	
II – Disarmonia politică și bugetară în anii '60 și '70.....	
III – Răspunsurile.....	
A. Politica și sistemul de management al cheltuielilor (PEMS).....	
B. Luarea deciziilor și lupta împotriva deficitului începând de la PEMS.....	
C. Impactul general.....	
Concluzii.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”.....	
Bibliografie.....	

INTRODUCERE

Canada este o țară prosperă cu instituții de guvernare și practici stabil înrădăcinate în tradiția britanică, cu mult timp înaintea creării Federației Canadiene în 1867. Atât guvernul național cât și cele regionale sunt structurate ca sisteme parlamentare de tip Westminster, în care membrii executivului – cabinetul – sunt aleși de Primul Ministru aproape exclusiv din parlament¹ și sunt responsabili colectiv în fața parlamentului pentru politicile și acțiunile guvernamentale. Responsabilitatea ministerială colectivă implică un grad ridicat de luare a deciziilor în comun. Sistemele de cabinet și procesele moderne de luare a deciziilor, care în Canada au evoluat fundamental de la mijlocul anilor '60 până în anii '70, sunt proiectate pentru a facilita

¹ Ne-parlamentarii pot fi numiți în guvern sau chiar deține funcția de Prim Ministru (așa cum a deținut-o D.I. Turner în 1984, dar aceasta nu este practica obișnuită).

consultările și discuțiile asupra problemelor politice între miniștrii și permit în același timp Primului Ministru să-și exercite puterile considerabile de conducere și control.

În ciuda instituțiilor și proceselor de bază bine-stabilite, guvernul național nu a reușit să armonizeze cu succes elaborarea politicilor și bugetarea în perioada anilor '60-'70. Acesta a dezvoltat și implementat inițiative politice extinse fără o estimare adecvată a implicațiilor lor, în principal a implicațiilor financiare. Manifestările principale ale disfuncției dintre politici și bugetare au inclus creșterea cheltuielilor, apariția unui deficit mare și persistent și exerciții periodice ad-hoc de reducere a cheltuielilor.

Spre sfârșitul anilor '70 guverne succesive au modificat repetat procesul de luare a deciziilor, pentru a promova armonizarea și a aduce deficitul sub control, ca și pentru a adapta procesul la nevoile diferite ale diferiților Prim Miniștrii. În ciuda schimbărilor de sistem și a mai bune armonizări, eforturile de control a deficitului au eșuat în mare, cu consecințe previzibile și pe termen lung. Costurile dobânzii în creștere datorate unei rapide acumulări a datoriei, cuplate cu limitările de ordin practic ale capacității guvernului de a ridica impozitele, au șubrezit programele guvernamentale de bază și au limitat abilitatea guvernului de a răspunde unor probleme politice urgente. Astăzi, problemele legate de elaborarea politicilor sunt aproape subordonate exigențelor bugetare, ceea ce implică o reducere dramatică a rolului guvernului la nivelul federației. Este însă prea devreme pentru a aprecia dacă eforturile de reducere a deficitului întreprinse de guvernul actual (care funcționează începând cu sfârșitul lui 1993) vor reuși, permițând restaurarea echilibrului între elaborarea bugetului și cea a politicilor.

Această lucrare examinează modul în care s-a dezvoltat situația actuală în Canada. Ea descrie pentru început natura generală a procesului de luare a deciziilor în guvernul canadian, slăbiciunile acestui proces în privința armonizării politice și bugetare care au contribuit serios la dezvoltarea problemelor fiscale de la sfârșitul anilor '70. Autorul trasează apoi eforturile guvernelor începând din 1979 până în prezent de a armoniza elaborarea bugetului și a politicilor și de a controla deficitul, și examinează cum presiunile fiscale continue s-au tradus prin stresul major în problema capacității de elaborare a politicilor și bazei programelor guvernului național. O secțiune finală sumarizează concluziile finale.

Lucrarea se apleacă exclusiv asupra problemelor relevante pentru elaborarea politicilor și a bugetelor la nivel național. Cu excepții limitate, aceasta ignoră procesele regionale de luare a deciziilor, influența politicilor naționale și a inițiativelor bugetare asupra guvernelor regionale, multitudinea de procese consultative, aranjamente, acorduri și dezacorduri federale-regionale, care caracterizează federația. Considerente legate de spațiul existent împiedică orice altă abordare.

I – SISTEMUL CENTRAL DE LUARE A DECIZIILOR ȘI BUGETUL: PREZENTARE GENERALĂ

Această secțiune prezintă natura generală a procesului central de luare a deciziilor și a instituțiilor care îl sprijină, cu referire directă la buget. Trăsături particulare ale sistemului și schimbări deosebit de importante vor fi descrise mai târziu, acolo unde este necesar.

Câteva cuvinte despre sistemul parlamentar canadian. Parlamentul național este bicameral, format dintr-o Cameră a Comunelor aleasă și un Senat numit. Deși puterile Senatului sunt la fel de largi ca și ale Camerei, sunt rar exercitate pe de-a întregul, pentru că legitimitatea și autoritatea rezidă în membrii aleși ai

parlamentului, adică în Cameră. Liderul partidului politic cu cele mai multe locuri în Camera Comunelor devine Prim Ministru. El numește miniștrii de cabinet aproape în întregime din rândul parlamentarilor din partidul său (cabinetul include de obicei și un senator, care conduce programul legislativ guvernamental în Senat). Guvernul rămâne la putere pe durata mandatului său câtă vreme politicile sale se bucură de sprijinul majorității parlamentarilor din Camera Comunelor. În această privință, forța disciplinei de partid asigură o guvernare majoritară prin sprijinul Camerei pentru programul și bugetul anunțat. Înainte de a deveni lege, propunerile legislative ale guvernului trebuie să fie aprobate de Cameră și Senat, dar și de reprezentantul Coroanei în Canada, Guvernatorul General (această 'Aprobare Regală' a devenit în zilele de astăzi o formalitate).

Procesul de elaborare a deciziilor are de îndeplinit două funcții-cheie. Prima derivă din responsabilitatea colectivă: în timp ce miniștrii individuali de cabinet sunt prin lege responsabili de programele, politicile și administrarea departamentelor lor, prin convenție constituțională, ei sunt responsabili în mod colectiv de întreaga politică a guvernului și de "politicile și programele fiecărui ministru în calitate de membru al guvernului"². Ei sunt responsabili colectiv, nu individual. Procesul de luare a deciziilor nu trebuie numai să dea miniștrilor individuali mijloacele de a-și asigura aprobarea pentru propriile propuneri; trebuie să le dea posibilitatea de a revizui și discuta inițiativele înaintate de alți miniștrii și de a putea susține propunerile colegilor lor înainte ca acestea să devină politici guvernamentale.

A doua funcție crucială derivă din rolul covârșitor și responsabilitățile grele ale Primului Ministru. Primul Ministru este punctul central al guvernului. El este liderul ales al unui partid politic foarte sprijinit de alegători³; este recunoscut de țară și parlament ca persoana general responsabilă pentru succesul sau eșecul guvernului în soluționarea problemelor statului⁴. El decide care dintre colegii săi parlamentari sau politici va fi numit ministru, până unde se vor întinde limitele responsabilității acestuia, cine trebuie promovată, îndepărtată, retrogradată sau concediat. El conduce Cabinetul, "controlează agenda și, susținut de doctrina solidarității ministeriale, este forța conducătoare, coordonatorul și arbitrul procesului executiv de luare a deciziilor"⁵. Direcțiile politice generale ale guvernului reflectă estimarea sa a ceea ce reprezintă problemele arzătoare ale statului și a felului în care instrumentele politicii guvernului național pot fi folosite pentru a îndrepta aceste probleme. Acesta joacă un rol activ și permanent în câteva zone politice de o mare importanță, cum ar fi: afaceri externe, securitate națională, relațiile federale-regionale⁶. Este singurul care decide când să ceară Guvernatorului General dizolvarea parlamentului pentru organizarea de noi alegeri. Rolul Primului Ministru este atât de dominant încât exprimarea lui Richard Crossman "guvern prim ministerial" este o descriere mai precisă a guvernului de tip Westminster decât cea a termenului "guvern de cabinet"⁷. Aceasta fiind situația, nu este surprinzător că procesul de elaborare a politicilor este proiectat pentru a susține și mări abilitatea Primului Ministru de a da forma dorită politicilor și de a menține controlul asupra procesului însuși.

² Privy Council Office (December 1987), "The Functioning of Privy Council Office", *Submissions to the Royal Commissions on Financial Management and Accountability*, Ottawa, pag. 4-2

³ LALONDE, Marc (1971), "The Changing Role of the Prime Minister's Office", *Canadian Public Administration*, 14, nr. 4, pag. 511.

⁴ ROBERTSON, Gordon (1972), "The Changing Role of the Privy Council Office", *Canadian Public Administration* 14, nr. 4, pag. 503.

⁵ LALONDE, pag. 514

⁶ Privy Council Office, *Functioning*, pag. 26-27

⁷ CROSSMAN, Richard H.S. (1972), *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge, pag. 4.

Datorită faptului că Primii Miniștri înșiși au formații, personalități și stiluri diferite, pentru că circumstanțele în care își exercită puterea variază și pentru că au latitudinea de a influența procesul de luare a deciziilor (inclusiv numărul, funcțiile, membrii echipei ministeriale din comitetele de cabinet), particularitățile procesului diferă de la un Prim Ministru la altul. Așa cum observa Clark:

“Sistemul de cabinet este [...] o alegere foarte personală a Primului Ministru. Nu există sistem ideal care să se potrivească nevoilor Primilor Miniștrii și ale cabinetelor. Într-adevăr, un sistem de cabinet tinde să evolueze în viața guvernului pe măsură ce Primul Ministru îl ajustează la circumstanțe în schimbare”⁸.

Fără a discuta particularitățile și deosebirile sale, procesul de luare a deciziilor trebuie să permită Primului Ministru și cabinetului să lucreze cu un volum mare de afaceri ce reclamă implicare și decizie, deci întâlniri regulate și frecvente ale comitetului executiv. Acesta implică, de asemenea, un sistem de comitete specializate ale cabinetului, în care grupuri de miniștrii mai degrabă decât întregul cabinet iau decizii în probleme de rutină pentru care cer ratificarea cabinetului și clarifică chestiuni asupra subiectelor mai controversate și importante, pentru a facilita discuțiile de cabinet. Sistemul trebuie să întruchieze regulile drepte și funcționale ale conceptului de *due process*⁹, astfel încât miniștrii sunt informați cu privire la subiectele pe care colegii le aduc în discuție în comitete sau în cabinet și se pot informa, consulta și implica activ în dezbaterile acestora. Acest sistem trebuie să materializeze mecanismele prin care Primul Ministru este informat despre subiectele implicate în diferite stadii ale luării deciziilor, astfel încât să intervină ghidând și exercitând controlul ori de câte ori este necesar. De asemenea, sistemul trebuie să sprijine capacitatea Primului Ministru de a ajunge la consens și de a asigura acordul între miniștrii în ceea ce privește politicile prioritare ale guvernului.

Trei departamente ale guvernului canadian – Consiliul de Stat, Departamentul de Finanțe și Secretariatul Comitetului de Trezorerie – joacă rolurile birocratice cheie în sprijinul procesului de luare a deciziilor iar importanța relativă a acestora este dictată de conjuncturi. Pentru a simplifica, voi ignora rolul consilierilor politici ai Primului Ministru, făcând parte din Biroul Primului Ministru (biroul său politic).

Biroul Consiliului de Stat are în două roluri principale: de departament ce susține Primul Ministru în capacitatea sa de șef al guvernului și de secretariat al cabinetului. În calitate de departament al Primului Ministru, Biroul îi sprijină eforturile de a asigura coerența generală a agendei politice guvernamentale. Acesta analizează subiectele și interesele prioritare în agenda Primului Ministru și a guvernului și îl înștiințează despre problemele importante în regim permanent¹⁰. Ca răspuns al instrucțiunilor primite în aceste probleme, acesta orientează celelalte departamente și joacă un rol necesar de coordonare. Biroul consiliază Primul Ministru în privința drepturilor și responsabilităților sale în ceea ce privește organizarea guvernului și a definițiilor clare ale mandatelor pe care le acordă fiecărui ministru. În calitate de secretariat al cabinetului, Biroul Consiliului de Stat deservește comitetele cabinetului (cu excepție Comitetului Trezoreriei, după cum s-a menționat): reprezentanții săi trimit propunerile ministeriale către comitetele relevante sau către cabinet și distribuie fluxul documentelor ministeriale, întăresc regulile procesului prin cererea de copii ale documentelor tuturor ministerelor; informează pe scurt președinții de comitete (inclusiv pe Primul Ministru), organizează întâlnirile cabinetului și ale comitetelor cabinetului,

⁸ CLARK, Ian D. (1985), “Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa”, *Canadian Public Administration*, 28, nr. 2, pag 186.

⁹ Administrarea justiției în conformitate cu un set de reguli și principii bine stabilite, bazată pe principiul că o persoană nu poate fi privată de viață, libertate sau proprietatea personală fără a recurge la procedurile legale necesare. *n.t.*

¹⁰ CLARK, pag. 195 și ROBERTSON, pag. 504

frecventează aceste întâlniri și le întregistrează durata și deciziile, comunică deciziile tuturor departamentelor și agențiilor interesate, astfel încât acțiunile prevăzute vor fi întreprinse.

Departamentul de Finanțe și Secretariatul Consiliului Trezoreriei joacă roluri complementare cu privire la buget și managementul resurselor în luarea deciziilor de către cabinet. Departamentul de Finanțe are rolul macroeconomic. Ministrul Finanțelor este șeful economic și consilierul fiscal al guvernului. El și departamentul său întocmesc bugetul guvernului (în prezent, anual). Politica impozitelor este substanțial (dar nu integral) responsabilitatea Ministerului de Finanțe. Partea de venituri a planului guvernamental fiscal este în mare sub controlul Finanțelor; discuțiile membrilor cabinetului în acest subiect sunt minime. Planul de cheltuieli al guvernului – profilul cheltuielilor departament cu departament și program cu program, profilul general al cheltuielilor, măsurile și schimbările în politicile și programele în implementare – sunt produsul consultării, negocierii, și luării deciziilor ministeriale (bilaterale sau colective). Finanțele au o puternică capacitate analitică, pentru a estima nu numai dezvoltările macroeconomice și problemele de politica impozitelor, dar și impactul economic și fiscal ale actualelor programe de cheltuieli, schimbările acestora, și ale programelor propuse de ministere¹¹. Abilitatea sa de a controla nivelurile de cheltuire s-a extins în ultima vreme.

Consiliul Trezoreriei este unicul comitet al cabinetului canadian care există mai degrabă în virtutea statutului decât a prerogativelor Prim Ministeriale. Responsabilitățile și mai ales măsura în care controlează cheltuielile s-a schimbat considerabil în timp, după cum s-a discutat deja. În prezent, principalul rol al Consiliului Trezoreriei este de a dirija detaliat cheltuielile programelor guvernamentale și implicațiile administrative și de personal asociate acestora. Miniștrii Consiliului Trezoreriei autorizează cheltuielile curente și cerințele subordonate (adică contracte, angajarea noului personal etc) asociate cu multe (nu cu toate) decizii în materie de politici sau programe ale cabinetului. Consiliul Trezoreriei este acum sprijinit în cheltuielile de micro-management nu de Consiliul de Stat, nici de Departamentul de Finanțe, ci de Secretariatul Consiliului Trezoreriei. Reprezentanții Secretariatului sunt sursa centrală de expertiză în cheltuielile detaliate ale programelor. Pe lângă analizele zilnice pentru prezentările autorizațiilor de cheltuieli și alte sarcini, Secretariatul furnizează estimări ale costurilor propunerilor politice înaintate cabinetului, monitorizează cheltuielile departamentale în regim permanent. În cooperare cu departamentele și agențiile implicate, acesta pregătește estimările detaliate ale cheltuielilor pe programe pentru anul următor (care însoțește acum bugetul guvernului).

Ca declarație pură a modelelor de venit și cheltuieli proiectate, bugetul este o declarație politică vitală față de care, în calitate de șef al guvernului, Primul Ministru trebuie să aibă un viu interes fără a submina autoritatea și responsabilitatea Ministerului de Finanțe în pregătirea bugetului. În ultimii ani, oricum, bugetul a devenit vehiculul prin care toate inițiativele politice majore ale guvernului sunt anunțate sau lansate efectiv, astfel încât importanța sa pentru Primul Ministru și pentru guvern a crescut. Prin urmare, au loc interacțiuni și consultări extinse între Departamentul de Finanțe și Consiliul de Stat pe măsură ce bugetul se dezvoltă¹². Reprezentanții Finanțelor informează Biroul cu privire la forma generală a bugetului și la propunerile specifice, iar Biroul, sensibil la responsabilitatea ultimă a reprezentanților și ministerului de resort pentru buget, informează pe scurt Primul Ministru și-i transmite punctul de vedere și interesele către Finanțe. Primul Ministru și Ministrul Finanțelor se întâlnesc de câteva ori în cursul pregătirii

¹¹ CLARK, pag. 194

¹² Reprezentanții guvernului canadian nu fac de obicei carieră în Biroul Consiliului de Stat, dar se alătură Biroului din partea altor departamente, deseori pe baza unui transfer temporar și lucrează acolo doi, trei, poate și cinci ani înainte de a se întoarce la vechile departamente sau de a alege altele. Acest sistem rotațional a fost instituit parțial pentru a preveni apariția unei elite închise cu o agendă proprie în centrul birocratic al luării deciziilor (Robertson, pag. 505-506). Cum interesele bugetare au căpătat importanță mare în ultimii ani, mai mulți funcționari ai Ministerului de Finanțe au fost atrași în Consiliul de Stat prin acest sistem de rotație tocmai pentru a asigura o legătură permanentă între Birou și Finanțe.

bugetului pentru a schimba opinii și a pune la punct problemele. Reprezentanții Biroului Consiliului de Stat și ai Finanțelor lucrează împreună înaintea acestor întâlniri pentru a identifica problemele și opțiunile existente. Bugetele ultimilor ani au inclus reduceri în multe programe ale guvernului național, care solicită negocieri extinse între Ministrul Finanțelor și alți miniștri interesați și reprezentanții acestora. Biroul Consiliului de Stat participă deseori activ, informând Primul Ministru despre cele discutate, primindu-i sugestiile și încercând să faciliteze negocierile¹³.

Pe scurt, în Canada există deci instituții, convenții și proceduri de guvernare vechi de secole, procese de luare a deciziilor colectiv sau prim ministerial, care sunt mai recente, dar a căror natură este bine stabilită și agenții centrale care furnizează sprijin birocratic acestor procese. Cum și-a creat guvernul canadian o problemă fiscală gravă, apărută la sfârșitul anilor '70 și având impact serios astăzi, date fiind aceste procese și structuri de sprijin?

II – DISARMONIE POLITICĂ ȘI BUGETARĂ ÎN ANII '60 ȘI '70

Un răspuns detaliat la această întrebare este dincolo de intenția acestei lucrări, dar o interpretare a surselor problemei poate fi rezumată pe scurt. În primii ani postbelici, sfera activității guvernamentale a rămas destul de limitată. Ministerele și consilierii lor birocrati (un grup foarte compact) tindeau spre conservatorism fiscal și în mod firesc, conservatorul Departament al Finanțelor și ministrul său exercitau un control considerabil asupra cheltuielilor. Pe lângă responsabilitățile sale, Ministrul Finanțelor prezida Consiliul Trezoreriei, al cărui secretariat era parte a Ministerului Finanțelor, iar Consiliul Trezoreriei a jucat la vremea respectivă un rol-cheie în a decide sau nu finanțarea noilor propuneri politice, ca și în autorizarea finanțării pentru programele existente¹⁴. În acel mediu de decizie, legăturile dintre noile politici și implicațiile lor, inclusiv financiare, erau delimitate cu strictețe.

Acest mediu s-a transformat dramatic în anii '60. Definiția sferei de activitate a guvernului s-a lărgit considerabil, la fel și mărimea guvernului. Activismul politic a înlocuit pasivitatea politică ca ethos dominant în guvernul canadian, atât la nivel ministerial cât și birocratic. Noua politică și unțările de planificare au proliferat în agențiile centrale și în departamente¹⁵. Noile propuneri politice erau generate și înaintate către sistemul de luare a deciziilor într-un ritm accelerat. Sistemul de luare a deciziilor însuși era în flux. Sistemul comitetelor în cabinet și parțial, structura sa de sprijin erau remodelate extensiv, cu un accent mai mare pe responsabilitatea ministerială colectivă în politicile noi. Rolul preminent al

¹³ Provinciile își asumă o mare greutate financiară în federație, prin responsabilitățile prevăzute constituțional. De asemenea, impozitele federale afectează des veniturile regionale, iar guvernul central cheltuie mult pentru jurisdicția provincială. În ciuda acestora, procesele de bugetare federale și regionale nu sunt integrate. În timp ce au loc consultări permanente federal-regionale, guvernul federal nu are nevoie de acordul provinciei pentru a implementa măsuri cu impact major asupra pozițiilor fiscale regionale.

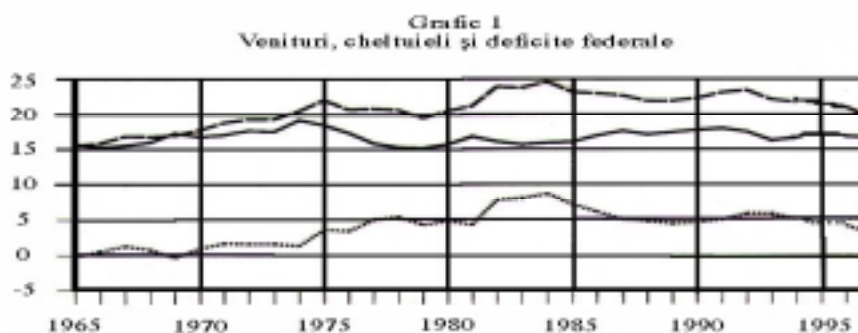
¹⁴ DOERN, G. Bruce (1981), "The Development of Policy Organizations in Executive Arena", *The Structures of Policy-Making in Canada*, editat de DOERN G. Bruce și AUCOIN, Peter, MacMillan of Canada, Toronto, pag. 42-43 și KIRBY, M. J. L., KROEBER H. V., TESCHE W. R. (1978), "The Impact of Public Policy-Making Structures and Processes in Canada", *Canadian Public Administration*, 21, nr. 3, pag. 407-410.

¹⁵ DOERN, *Policy Organizations*, pag. 47-46; și DOERN, G. Bruce, "The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Democracy", *The Structures of Policy-Making in Canada*, pag. 104.

Departamentul de Finanțe s-a diminuat în mod important. Guvernul a redus influența Finanțelor asupra procesului de control și aprobare a cheltuielilor, scoțând Secretariatul Consiliului Trezoreriei din Ministerul Finanțelor și stabilindu-l ca departament cu ministru propriu (Președintele Consiliului Trezoreriei) care l-a înlocuit pe Ministrul Finanțelor ca președinte al Consiliului¹⁶.

Aceste schimbări au intervenit într-un moment în care procesul de aprobare a politicilor și a bugetului era secvențial. Noile politici erau revizuite mai întâi de comitete de cabinet, iar numai în cazul în care erau aprobate ajungeau la Consiliul Trezoreriei pentru o estimare a implicațiilor financiare și pentru aprobarea finanțării. În climatul general de activism politic și în contextul creșterii veniturilor guvernamentale, rezultatele erau previzibile. Donald Savoie notează că în mediul respectiv “noi angajamente erau făcute cu ușurință de comitete. Pur și simplu nu trebuiau să reconcilieze angajamentele politice cu planurile de cheltuieli guvernamentale”¹⁷. Presiunea asupra miniștrilor Consiliului Trezoreriei de a oferi finanțare pentru politicile deja aprobate de colegii lor (inclusiv de Primul Ministru) era considerabilă¹⁸. Interesele bugetare au devenit subordonate imperativelor declarate de elaborarea politicilor.

Ceea ce a permis să reziste atâta vreme acestei abordări a formulării politicilor și a cheltuielilor a fost combinația de creștere economică generatoare de venituri și, pentru o vreme, veniturile asociate cu inflația în creștere în contextul unui sistem de fiscal neindexat. Graficul 1 arată veniturile, cheltuielile și deficitul federal din 1966 până în 1994 (și datele prognozate pentru 1995 și 1996 publicate în bugetul din februarie 1995). După cum arată graficul, cheltuielile federale totale au crescut cu aproape 5 puncte în PIB din 1966 până în 1974 (anul corespunde unei rate anuale medii de creștere a cheltuielilor cu 15 procente în ultimii ani). Aproximativ patru cincimi din aceste cheltuieli era destinată programelor sociale de tipul pensiilor pentru vârstă înaintată, asigurări de șomaj, sănătate, asistență socială și educație post-secundară, care au creat, printre altele, o structură a cheltuielilor guvernamentale de transferuri de plăți către indivizi și guverne regionale. Pentru că veniturile federale au crescut aproape proporțional în aceiași ani, lipsa de susținere a creșterii cheltuielilor și sistemul de luare a deciziilor care a generat-o a fost mascată în mare parte.



Tulburări grave au ieșit la suprafață la mijlocul anilor 70. După cum arată graficul, în 1975 s-a dezvoltat și a fost suținut un mare deficit bugetar în timp ce: creșterea veniturilor a scăzut sub impactul unei creșteri

¹⁶ Ca răspuns la recomandările Comisiei Regale în Organizarea Guvernului (Comisia Glasco) care a fost înființată în 1960 și a raportat guvernului în perioada 1962-1963.

¹⁷ SAVOIE, Donald (1990), *The Politics of Public Spending in Canada*, University of Toronto Press, pag. 63.

¹⁸ Savoie îl citează pe Robert Andras, președinte al Consiliului Trezoreriei la sfârșitul anilor 70, referindu-se la “noțiunea conform căreia Consiliul Trezoreriei era cumva obligat să găsească fonduri suplimentare pentru extinderea oricărui program valoros, pentru orice nou program, și noțiunea că nu este nevoie decât de a obține aceste fonduri pentru a le alătura cozii cheltuielilor”, *Politics of Spending*, pag. 151.

economice mai lente, impozitele au fost reduse pentru a stimula economia, sistemul de impozitare a veniturilor personale a fost indexat după inflație și rata cheltuielilor a continuat să crească (deși guvernul a menținut creșterea cheltuielilor aproape de creșterea PIB ca parte a programului său antiinflaționist). Deficitele mari și susținute au început să ridice datoria publică, iar presiunea asupra cheltuielilor sociale a crescut de asemenea, în contextul unei creșteri economice încetinite. Dat fiind angajamentul antiinflaționist al guvernului cu privire la limitele cheltuielilor generale, acesta a fost silit de multe ori să implementeze reduceri ad hoc ale cheltuielilor, fără a lua în considerație și a gândi consecințele politicilor adoptate¹⁹.

La sfârșitul anului 76, guvernul a numit o Comisie Regală în Management Financiar și Responsabilitate pentru a primi consultanță în particular asupra problemelor de interes pentru managementul și controlul financiar aduse periodic în atenția sa de către Instituția Supremă de Audit (responsabilă cu activitatea de audit, Auditorul General fiind un funcționar al parlamentului, nu al guvernului). Raportul Comisiei din martie 1979 a mers dincolo de problemele tehnice și a atenționat guvernul asupra slăbiciunilor identificate în procesul de luare a deciziilor. Aceasta a observat că “singura și cea mai importantă măsură” pentru problemele cu care se confruntă țara nu era mărimea deficitului bugetar (deși enormă), ci faptul că aceste “era neplanificat și neașteptat în sensul că nu facea parte dintr-un plan pe termen lung, dacă a existat unul”²⁰. Aceasta a observat “absența oricărei cerințe pentru departamente și agenții de a-și gestiona afacerile eficiente sau de a demonstra parlamentului că fac acest lucru”²¹ și că “planificarea eficientă cu privire la folosirea resurselor era total inadecvată”²². Punctând foarte slab modul în care guvernul național a armonizat elaborarea politicilor și cea a bugetului, comisia a insistat că “[...] nu putem accepta ca prioritățile și obiectivele să continue să fie stabilite fără conștientizarea clară a implicațiilor financiare ale încercărilor de a le realiza”²³.

III – RĂSPUNSURILE

Începând din 1979, guvernele canadiene succesive au introdus schimbări importante în sistemul central de luare a deciziilor, ale căror efecte clare au fost de a aduce politicile și alocarea resurselor la un punct comun. Oricum, aceleași guverne nu au reușit să recunoască sau au recunoscut cu întârziere că deficitul adânc înrădăcinat solicita reevaluări radicale ale programelor și reducerea cheltuielilor. În consecință, deficitele au rămas foarte mari, și au crescut periodic, datoria publică în creștere a absorbit mult din programele guvernului federal, iar problema fiscală națională nu era încă reglată.

¹⁹ Setul de reduceri a cheltuielilor care a semnalat cel mai clar disfuncțiile în relația dintre elaborarea bugetului și a politicilor a fost reducerea de 2 miliarde USD (echivalent cu 4% din cheltuielile federale la timpul respectiv) anunțate de dl. Trudeau imediat după întoarcerea de la Summitul de la Bonn din 1978. Se pare că primul ministru nu și-a consultat colegii înainte de a face acest anunț. Savoie, *Politics of Spending*, pag. 152.

²⁰ Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979), *Final Report*, Minister of Supply and Services, Ottawa, pag.14

²¹ *Final Report*, pag. 27

²² *Final Report*, pag. 16

²³ *Final Report*, pag. 69

Sistemul de Management al Politicilor și Cheltuielilor (PEMS)

Răspunzând criticilor și celor câtorva recomandări ale Comisiei Regale, în încercarea de a îndrepta gradul evident inadecvat de armonizare și consecințele distructive ale reducerilor ad hoc de cheltuieli, scurta guvernare a Primului Ministru Clark a introdus așa-numitul Sistem de Management al Politicilor și Cheltuielilor (PEMS)²⁴ la sfârșitul anului 1979. Administrația Trudeau, instalată în 1980, a completat implementarea schimbărilor PEMS.

PEMS a introdus două inovații principale și un set de schimbări în procesul de luare a deciziilor în cabinet și în structurile birocratice corespunzătoare. Prima a fost pregătirea și publicarea unui plan fiscal multianual, cu limite stricte ale cheltuielilor. Sub PEMS, Ministrul Finanțelor a pregătit un cadru fiscal de cinci ani pentru considerarea, amendamentele și ratificarea de către Comitetul pentru Priorități și Planificare al Cabinetului (“comitetul executiv” al Cabinetului, format din miniștrii din conducere și prezidat de Primul Ministru)²⁵. Acest cadru de cinci ani reprezenta constrângerile în cadrul cărora presiunile generale ale politicilor guvernamentale urmau să fie trasate și definite, explicate și apărute în mod public și implica o creștere semnificativă a influenței Ministrului Finanțelor și a departamentului său în stabilirea limitelor. Documentele ce descriu sistemul PEMS, publicate la acel moment, admit că supozițiile planului fiscal vor fi revizuite în timp, iar cadrul fiscal va fi restabilit în fiecare an ca parte a ciclului regulat de elaborare a politicilor și bugetului. Proiectanții sistemului au fixat suficientă rigoare în sistemul de planificare multi-anuală astfel încât guvernul să fie nevoit să funcționeze în limitele eficace de cheltuieli²⁶.

A doua trăsătură a PEMS era accentul pe armonizare, aducerea la un punct comun a deciziilor politice și a implicațiilor bugetare. Programele guvernului federal erau grupate în categorii similare de funcționare numite “plicuri” pentru elaborarea politicilor. Au existat inițial nouă astfel de plicuri, mai târziu zece – plicul dezvoltării economice, plicul justiției și al problemelor legislative, plicul apărării etc. Reorganizarea comitetelor cabinetului care a acompaniat introducerea PEMS a stabilit patru așa numite comitete politice – Comitetul Afacerilor Sociale și Indigene, Dezvoltare Economică, Economia în Guvernare, Politică Externă și Apărare. Fiecărui comitet pentru elaborarea politicilor (inclusiv Comitetul pentru Priorități și Planificare) îi era atribuită responsabilitatea pentru conducerea mai multor plicuri. De pildă, Comitetul Afacerilor Sociale și Indigene urma să conducă plicurile de afaceri legislative, justiție, afaceri sociale și indigene. Cadrul fiscal general prevedea nivelul de finanțare și resursele de bază pentru fiecare plic – ceea ce reprezenta costul actual total proiectat pentru programele cuprinse în plic. Resursele de bază ale câtorva plicuri includeau nivele modeste de fonduri nealocate numite “rezerve pentru politici”. “Gestionând un plic”, un comitet pentru elaborarea politicilor urma să estimeze propunerile de cheltuieli în lumina priorităților globale ale guvernului și a resurselor de bază ale plicului de elaborare a politicilor. Urma să finanțeze orice propunere aprobată, fie din rezerve, dacă existau, fie prin reducerea sau eliminarea unor programe pentru a disponibiliza banii. Deciziile unui comitet pentru elaborarea politicilor se supuneau aprobării și ratificării de către Comitetul pentru Priorități și Planificare, responsabil pentru dirijarea politicilor la nivel global. Acest sistem implica o micșorare considerabilă a rolului de aprobare a cheltuielilor din partea Consiliului Trezoreriei, în contextul responsabilităților suplimentare ale comitetelor pentru elaborarea politicilor.

²⁴ *in original* Policy and Expenditure Management System N.T.

²⁵ Guvernul d-lui. Clark a rezistat 9 luni în 1979/1980. În perioada respectivă Comitetul pentru Priorități și Planificare a dispărut și a fost înlocuit cu un “Cabinet Intern”.

²⁶ Vezi, de exemplu, Guvernul Canadei (1979), *Guide to the Policy and Expenditure Management System*, Ottawa, pag. 6-9.

Rezervele pentru elaborarea politicilor reprezentau o sursă de “bani noi” în acest sistem nou de management al cheltuielilor. Existau alte două rezerve oficiale – rezerve de operare menținută de Consiliul Trezoreriei, folosită pentru a rezolva situații de depășire neprevăzută a cheltuielilor și a programelor nestatutare, și o rezervă centrală sub controlul Comitetului pentru Priorități și Planificare, menită să finanțeze creșteri neprevăzute în programe statutare, de tipul pensii. Noile niveluri ale rezervelor erau stabilite în fiecare an ca parte a reconsiderării cadrului fiscal.

Proiectanții PEMS prevedeau dezvoltarea de către comitete a unor prezentări generale și a estimărilor variatelor “politici sectoriale” pentru definirea presiunilor și priorităților urgente, pentru a garanta coerența cu obiectivele guvernamentale globale și, mai important, pentru a facilita realocarea cheltuielilor de la programele mai puțin prioritare spre cele cu prioritate ridicată și pentru a identifica sursele de economii. Una dintre funcțiile principale a președintelui fiecărui comitet de elaborare a politicilor era de se asigura că:

Comitetul are informația necesară pentru lua cu atenție în considerație negocierile între departamente și pentru a ajunge la un acord asupra alocărilor pentru departamentele și programele ce fac parte din plicul venit. Acesta include recomandări și decizii de reducere a cheltuielilor și de realocare a economiilor către alte programe²⁷.

Noile structuri și procese birocratice erau grefate pe sistemul existent de luare a deciziilor, ca parte a schimbărilor din PEMS. Două noi agenții centrale – Ministerul de Stat pentru Dezvoltare Economică și, respectiv, Dezvoltare Socială – au fost create pentru a furniza sprijin fiecăruia dintre cele două comitete politice. O mare parte a acestui suport s-a dovedit a fi pe termen scurt și de natură tranzacțională, din cauza motivelor descrise mai jos. Ministerele de stat trebuiau să organizeze și să coordoneze munca analitică care urma să suporte activitățile comitetelor de elaborare a politicilor pentru alegerea priorităților și realocarea activităților. (Sprijin similar de analiză și tranzacțional a fost oferit Comitetului pentru Politică Externă și Apărare de către un secretariat din interiorul Departamentului de Politică Externă și Comitetului Operațiunilor Guvernamentale de către Biroul Consiliului de Stat). Existența unor agenți centrali mai implicați acum în luarea deciziilor și în discutarea considerațiilor politice și fiscale din toate deliberările comitetelor a generat formarea a noi comitete de coordonare și consultare. Volumul documentelor circulate în interiorul sistemului de luare a deciziilor a crescut considerabil.

Instituțiile și sistemele PEMS puse în practică în 1979 și 1980 par să fi convenit stilului de luare a deciziilor al d-lui. Trudeau de vreme ce au rămas intacte până a demisionat în 1984. Oricum, ajunseseră să fie considerate excesiv de birocratice și împovărătoare, astfel încât în primul act efectiv al succesorului său, Primul Ministru Turner a ordonat destrămarea formei moștenite, proces continuat în timpul administrației Mulroney (1984-1986)²⁸. Acest proces a fost terminat definitiv la începutul anilor '90.

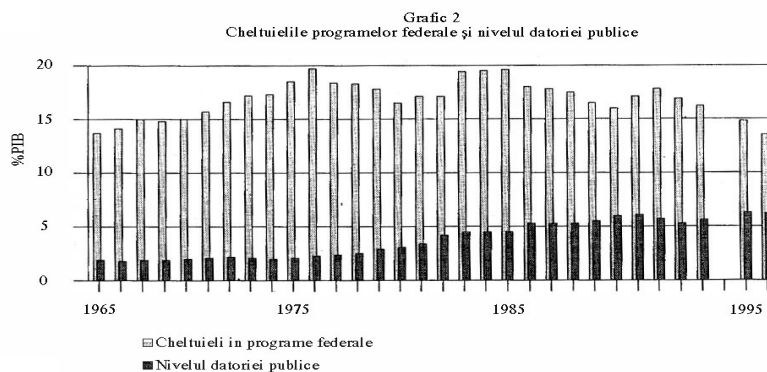
În aspectele mecanice, PEMS a reușit să lege deciziile asupra noilor politici de consecințele lor bugetare. Dar ca sistem proiectat pentru a promova planificarea și alegerea politică coerente cu constrângeri clare, PEMS este privit mai degrabă ca eșec. Este evident că una dintre slăbiciunile sistemului a fost existența unor rezerve variate, în particular a rezervelor pentru elaborarea politicilor, ca parte a cadrului fiscal. Oricât de modest a fost nivelul acestor rezerve, ele au fost interpretate eronat de miniștrii și funcționarii din conducere, care au înțeles că guvernul era dispus să cheltuiască dincolo de angajamentele asumate, deși se afla în fața unor deficite mari sau în creștere. Ele au încurajat miniștrii să înainteze noi propuneri de cheltuieli comitetelor respective și să-și “primească partea cuvenită” din finanțarea disponibilă. Existența

²⁷ Privy Council Office, *The New Expenditure Management System*, pag. 13

²⁸ Într-un comincat de presă eliberat în ziua instalării sale, dl. Mulroney a anunțat, printre altele, ajustări ale PEMS, menite să “simplifice sistemul pastrându-i liniile esențiale și asigurând faptul că alocarea

rezervelor a mărit presiunea asupra Miniștrilor de Finanțe de a “găsi” noi bani (adică a împrumuta) pentru finanțarea “urgențelor” sau a “priorităților urgente neîncadrate în cadrul fiscal”, proces repetat în scurta viață a PEMS. Toate acestea au subminat scopul proiectanților PEMS de a promova revizuirea politicilor și programelor curente și finanțarea noilor priorități prin reducerea și eliminarea celor existente. Prin natura lucrurilor, aceasta este greu de făcut în Canada, datorită greutății plăților sociale în totalul cheltuielilor. Rezervele și mesajele transmise de acestea au fost principalele motive pentru care accentul activității birocratice și de comitete sub PEMS a devenit tranzacțional, orientat către noi propuneri de cheltuieli în locul unei activități esențiale de realocare.

Structura stimulentei PEMS a fost inadecvată, mai ales când poziția fiscală a guvernului național se deteriora continuu. După cum arată Graficul 2, cheltuielile federale au crescut în prima jumătate a anilor '80 la fel de dramatic ca și la sfârșitul anilor '60-începutul anilor '70. Cheltuielile totale au crescut cu mai bine de patru procente din PIB și deficitul a crescut proporțional la cel mai mare nivel postbelic: 8,7 procente din PIB. În acest moment, ceea ce a stat la baza cheltuielilor au fost recesiunea acută și creșterea serviciului datoriei publice. Graficul 2, care urmărește programul cheltuielilor federale și serviciul datoriei publice din 1965 până în 1994 (și oferă prognozele bugetului pe 1995 și 1996) atrage atenția asupra importanței crescute a dobânzilor la începutul anilor 80.



Tabelul 1 oferă o perspectivă suplimentară asupra dezvoltărilor fiscale în timpul primilor cinci ani ai PEMS. Tabelul arată țintele deficitului publicat în cinci bugete, începând cu primul (decembrie 1979), pregătit cu PEMS parțial operativ. Toate aceste bugete publică cheltuielile, veniturile și țintele deficitului pe termen mediu. Deficitele pentru ultimele bugete din această serie se opresc la anul 1984 în Tabelul 1. Linia de la bază arată deficitele reale înregistrate în toți acești ani. Comparațiile între cifrele prognozate și cele reale indică măsura în care planificarea guvernamentală pe termen mediu a fost total copleșită.

TABELUL 1: Deficite prognozate și realizate în perioada 1979-1984

(\$ miliarde)

Obiective bugetare în	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Decembrie 1979	11.2	10.5	9.7	9.3	9.1	
Octombrie 1980		14.2	13.7	12.1	11.8	
Noiembrie 1981			13.3	10.5	9.6	10.0
Aprilie 1983					31.2	28.7

Februarie 1984						29.6
Realizate	11.3	13.0	14.6	24.0	31.8	36.9

Nivelurile deficitelor inițiale au fost revizuite de atunci pentru a crea o serie istorică coerentă, care să reflecte impactul schimbărilor contabile intervenite între timp.

Sursa: Departamentul de Finanțe, diverse documente de buget.

Cu toate neajunsurile sale, învinovățind “sistemul” pentru explozia deficitului de la începutul anilor ‘80, PEMS a pierdut din vedere un aspect fundamental: o luptă eficace împotriva deficitului necesita recunoașterea gravității problemei pe care o ridica, ori nu este de loc evident că guvernul sau consilierii d-lui. Trudeau admiteau cu adevărat acest fapt. Măsurile implementate pentru reducerea deficitului în bugetele anilor 1983 și 1984, în timp de deficitul continua să se ridice, erau modeste și slăbite de cele câteva inițiative de “luptă împotriva recesiunii”. Un document tehnic care analizează situația deficitului, eliberat în 1983 de Departamentul Finanțelor ca document bugetar, oferea o prezentare vie a situației deteriorate. Admițând că o parte a deficitului este structurală, lucrarea argumenta că “deficitele federale nu sunt *necesar* nepotrivite²⁹” și conchidea:

“Apreciem că deficitul federal va scădea semnificativ de-a lungul perioadei proiectate, dar va rămâne relativ ridicat. Dată fiind perspectiva economică care stă la baza acestor proiecții, reducerile suplimentare sau echilibrul mai degrabă vor dăuna decât vor ameliora situația”³⁰.

Ceea ce lipsește lucrării este recunoașterea explicită că creșterea rapidă a datoriei, asociată cu deficite mari și susținute, reprezintă un risc serios și crescând pentru cadrul de programe al guvernului și pentru capacitatea sa de elaborare a politicilor.

Identificarea problemei avansase oarecum în perioada în care guvernul Primului Ministru Mulroney și-a început mandatul la sfârșitul anului 1984, în primul dintre cele două mandate electorale (1984-1988 și respectiv 1988-1993). În declarația sa economică și fiscală din noiembrie 1984, noul Ministru de Finanțe a observat că nivelul de creștere rapidă al datoriei “limitează abilitatea guvernului de a veni în întâmpinarea nevoilor economice și sociale prioritare³¹”, iar în bugetul de șase luni mai târziu avertiza că:

“Guvernul a împrumutat fonduri suplimentare pentru a plăti dobânzile datoriei publice. Din acest motiv datoria crește. Dacă nu arătăm determinarea necesară pentru a rezolva problema aceasta, rezultatul va paraliza Guvernul Canadei”³².

Acțiunile acestui guvern indică, din contră, că atât el cât și consilierii săi au crezut că urmările continuării unor deficite foarte ridicate nu sunt așa de serioase cum sugerează retorica și că își putea menține intacte programele curente și implementa noi linii de cheltuieli simultan cu lupta împotriva deficitului. Pe de o parte, acesta a accentuat permanent reducerea deficitului ca obiectiv prioritar, a stabilit țintele reducerii deficitului, a implementat ad hoc mari reduceri de cheltuieli (identificate de Finanțe și de Secretariatul

resuselor și deciziile politice sunt realizate simultan”. Biroul Consiliului de Stat (17 septembrie 1984), *Comunicat*, Ottawa, pag. 1-2.

²⁹ Apare în italice în original. Departamentul de Finanțe (aprilie 1983), *Deficitul federal în perspectivă*, Ottawa, pag. 19

³⁰ Departamentul de Finanțe, (aprilie 1983), *Deficitul federal în perspectivă*, Ottawa, pag. 19

³¹ Departamentul de Finanțe (8 noiembrie 1984), *Declarație economică și fiscală*, Ottawa, pag.5

³² Departamentul de Finanțe (23 mai 1985), *Cuvântare ținută cu ocazia bugetului*, Ottawa, pag. 16

Consiliului Trezoreriei) și creșteri de impozite în bugetele primilor ani de mandat, a redus chiar deficitul în primii ani în funcție. Pe de altă parte, guvernul a inițiat o serie de revizuirii ale programelor federale imediat după intrarea în funcție, dar, ca răspuns la rezultatele prezentării, le-a implementat numai pe cele minore, a fost evaziv în revizuirea tuturor programelor sociale, sensibile din punct de vedere politic și a căror introducere a generat dezvoltarea problemei fiscale, a continuat practica furnizării de rezerve comitetelor pentru elaborarea politicilor și pe cea a “găsirii” de noi bani pentru “urgente” și “priorități urgente” pe care rezervele nu le puteau susține. Bugetele sale erau pline de anunțuri de noi programe și/sau de reduceri de impozite dar și de reduceri de cheltuieli și creșteri de impozite. Guvernul a folosit venituri mai mari decât cele prognozate, datorate creșterii economice, pentru a finanța creșteri semnificative a cheltuielilor discreționare înaintea anului electoral 1988.

Tabelul 2 este similar primului tabel. Arată țintele reducerii deficitului pe termen mediu publicate în bugetele (inclusiv *Cartea albă a reformei impozitelor*, din 1987) din anii mandatului d-lui. Mulroney și deficitul real acumulat în acei ani. Deficitele publicate împreună cu bugetele începând din Februarie 1990 se opresc la anul 1993. Țintele de reducere a deficitului ale primului mandat al guvernului erau în trepte (așa cum ilustrează Tabelul 2 prin deficitele publicate în 1987 și 1988) și au determinat o nefastă creștere a datoriilor și dobânzilor asociate datorită unor circumstanțe neprevăzute. Tabelul arată că guvernul a scăzut deficitul în primul primului an de guvernare, dar timpul a dovedit că succesul s-a datorat creșterii economice puternice. Tabelul arată de asemenea că eforturile guvernamentale de reducere a deficitului nu au progresat, în dolari, până la sfârșitul primului mandat în 1988 (și după cum arată și Graficul 1, ele nu au progresat relativ la PIB pentru încă un an).

În timp ce structura comitetelor politice stabilită sub PEMS a continuat să existe, centrul luării deciziilor în timpul primului mandat al d-lui. Mulroney s-a deplasat după preferința Primului Ministru pentru noul Comitet al Operațiunilor din 1986. Prezidat de Primul Ministru adjunct, Mazankowski, membrii comitetului erau miniștrii din conducere, inclusiv Ministrul de Finanțe și președinții comitetelor politice. Câțiva din consilierii politici și funcționarii înalți frecventu întâlnirile comitetului în mod regulat. În esență, comitetul acționa ca un comitet executiv al Comitetului pentru Priorități și Planificare, fiind prezidat de Primul Ministru și responsabil față de acesta. În ultimii doi ani ai primului mandat guvernamental, deliberările Comitetului de Operațiuni au abordat regulat cea mai mare parte a dimensiunilor politice, bugetare și de politici ale luării deciziilor, lăsând structura PEMS de politici și alocare a resurselor să fie doar o vorbă goală.³³

TABEL 2: Deficite prognozate și realizate, din 1985 până în 1993

Obiective bugetare în	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Mai 1985	34.0	32.4	*	*	*	**			
Februarie 1986		29.5	25.9	*	*	**			
Iunie 1987***			29.3	28.9	28.6	26.1	23.5		

³³ SOLOMON, Hyman (2 iulie 1988), “Paparless Ops spared leakages”, *The Financial Post*; SAVOIE, *Politics of Spending*, pag 39.

Februarie 1988				28.9	28.6	*	*	19.5	
Aprilie 1989					30.5	28.0	*	*	15.0
Februarie 1990						28.5	26.8	21.0	14.0
Februarie 1991							30.5	24.0	16.0
Februarie 1992								27.5	22.5
Aprilie 1993									32.6
Realizate	34.6	30.7	28.2	29.0	29.0	30.6	34.6	40.5	42.0

* Estimările pentru acești ani nu au fost publicate în documente publice relevante.

** O serie largă de estimări a fost elaborată pentru acești ani.

*** Estimările pe 1978 au fost publicate nu în buget, ci în *Cartea albă a reformei impozitelor*.

Sursa: Departamentul de Finanțe, diverse documente de buget și alte documente fiscale.

Pe scurt: consecințele din ce în ce mai evidente ale disarmoniei politice și bugetare au determinat înființarea PEMS în 1979-1980. Legarea deciziilor politice de implicațiile fiscale ale acestora s-au dovedit un răspuns inadecvat la problema crescândă pe care o ridica deficitul, care a explodat la începutul anilor '80 și a rămas la un nivel periculos de mare în timpul administrației Mulroney, iar PEMS a fost înlocuit ca sistem de luare a deciziilor cu mult înainte de terminarea primului său mandat.

Luarea deciziilor și lupta împotriva deficitului după PEMS

Reorganizarea de către dl. Mulroney a sistemului de luare a deciziilor, anunțată la sfârșitul lui ianuarie 1989, la scurt timp după începerea celui de-al doilea mandat, a reprezentat înmormântarea oficială a PEMS. Din acel moment până în prezent, situația fiscală a guvernelor naționale s-a deteriorat din nou, iar măsura în care interesele bugetare au ajuns să domine elaborarea politicilor în sistemul de luare a deciziilor este evidentă prin două evoluții particulare.

Prima este oarecum simbolică, dar simbolismul este fundamental important în mesajul către miniștrii și înalți funcționari: pur și simplu nu mai există rezerve disponibile spre cheltuire în finanțarea noilor programe.

Eliminarea rezervelor a fost semnalată în două etape. Prima, în ianuarie 1989, când reorganizarea sistemului a creat un număr mai mare de comitete de elaborare a politicilor, eliminând rezervele și formalizând concentrarea deja evidentă a autorității de decizie. Principala schimbare a sistemului a fost descrisă astfel:

“Toate comitetele, cu excepția Consiliului Trezoreriei, care îndeplinește sarcini statutare, se află sub autoritatea Comitetului pentru Priorități și Planificare [...]. Sub noul sistem, comitetele politice se vor concentra asupra politicilor și nu vor mai efectua tranzacții de rutină [...]. De

acum înainte, numai Consiliul Trezoreriei și Cabinetul pentru Priorități și Planificare va fi mandatat să autorizeze cheltuieli”³⁴.

Implicit, această deplasare a “noilor bani” pentru inițiative de elaborare a politicilor la “centru” îi transformă din rezerve ale comitetelor în rezerve centrale.

Un alt pas în proces a fost întreprins recent de prezentul guvern. Ca parte a eforturilor sale de control al deficitului, guvernul actual a anunțat la începutul lui 1995, implementarea unui nou Sistem de Management al Cheltuielilor (EMS)³⁵. În acest sistem, nu există rezerve centrale, (deși o rezervă prevăzută pentru depășiri ale costurilor în programele statutare și o mică rezervă de operare continuă să existe). Se presupune că orice nou program va fi finanțat prin reducerea programelor existente³⁶.

A doua evoluție este de substanță. Este vorba despre instituționalizarea unui proces prin care guvernul național își reduce drastic programele. Procesul a evoluat în două etape în ultimii șapte ani și a fost în întregime dictat de interese bugetare.

Diferența dintre nivelurile deficitului prognozată și celui real începând din 1990 (Tabelul 2) ilustrează modul în care ratele mari ale dobânzilor și recesiunea lentă de la finalul anilor '80 și începutul anilor '90 au copleșit planificarea fiscală a celui de-al doilea guvern Mulroney și au ridicat deficitul la cote record (în dolari). Efortul guvernamental de a controla creșterea deficitului a constat parțial în noi creșteri de impozite, dar rezistența contribuabilului crescuse deja, ca răspuns la măririle de impozite implementate la începutul anilor '80. Devenise evident că problema cheltuielilor trebuia abordată într-un mod mai sistematic decât se realizase până atunci și deci Primul Ministru a înființat Comitetul de Revizuire a Cheltuielilor (ERC), reorganizând sistemul de cabinet din 1989. Comunicatul de presă ce descria noul comitet anunța că ERC:

“a fost creat, sub președenția Primului Ministru, pentru a asigura direcționarea cheltuielilor spre cele mai mari priorități și contribuția controlului acestora la reducerea deficitului”³⁷.

ERC funcționa ca mecanism de sprijin ministerial (membrii săi erau cei mai importanți miniștri) pentru Ministerul Finanțelor, în identificarea și menținerea sprijinului necesar reducerii cheltuielilor și în vederea respectării de către guvern a obiectivelor fiscale pe termen mediu în 1989 și 1990. Într-un sens limitat, programul a avut succes -- fiecare din bugetele anilor 1989 și 1990 anunțau reduceri semnificative ale cheltuielilor (alături de creșteri ale impozitelor). Oricum, într-un articol interesant apărut la începutul anilor '90, intitulat “Reduceri guvernamentale: taie acum, planifică după”, Carol Goar identifica slăbiciunea fundamentală a procesului ERC³⁸. ERC instituționaliza un proces de reducere ad hoc a cheltuielilor, prin care miniștrii aprobau reducerile solicitate de Ministerul Finanțelor cu privire la procesul bugetar pe termen scurt în absența unei revizuirii fundamentale a politicilor individuale sau a conștientizării faptului că revizuirile fundamentale erau necesare. În bugetul din 1990, guvernul a afirmat că planul său de control al cheltuielilor “nu va schimba permanent structura programelor celor mai afectate; aceasta este o măsură prevăzută pe doi ani de ERC [...]”³⁹. În ciuda structurii sale formale și a locului ocupat în sistemul de

³⁴ Privy Council Office (30 ianuarie 1989), *Background Paper on the New Cabinet Decision-Making System*, Ottawa, pag. 1.

³⁵ În original Expenditure Management System

³⁶ Guvernul Canadei (1995), *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, Ministerul de Aprovizionare și Servicii, Ottawa, pag. 2-4.

³⁷ Biroul Consiliului de Stat (30 ianuarie 1989), *Release*, Ottawa, pag. 1.

³⁸ GOAR, Carol (23 ianuarie 1990), “Government Cutbacks: Hack First, Plan Later”, *Toronto Star*.

³⁹ Departamentul de Finanțe (20 februarie 1990), *The Budget*, Ottawa, pag. 62.

luare a deciziilor, ERC nu a reprezentat un progres decisiv față de exercițiile de reducere ad hoc a cheltuielilor de la sfârșitul anilor '70 și mijlocul anilor '80.

După cum arată Tabelul 2, cadrul fiscal guvernamental a fost din nou destrămat în 1993, când s-a instalat guvernul d-lui. Chretien. În primul său buget din 1994, guvernul a anunțat că va revizui toate cheltuielile departamentale (cu excepția programelor de transferuri sociale, care erau revizuite separat), prin ceea ce a numit "Revizuirea programelor" – un urmaș a procesului ERC, dar una despre care guvernul promitea să ducă la "o reformă fundamentală a programelor din toate domeniile politice"⁴⁰. Acesta anunța și țintele deficitului pentru următorii doi ani (anii fiscali 1994 și 1995) ca pietre de temelie pentru ținta interimară a deficitului de 3% din PIB la sfârșitul anului fiscal 1996.

Cum presiunea fiscală produsă în primul rând de ratele dobânzilor a continuat să crească în 1994, s-a mărit și presiunea asupra guvernului de a-și respecta promisiunile în privința țintelor deficitului. Fără posibilitatea percepută de a impune impozite, presiunea de a implementa reducerile de cheltuieli cerute s-a ridicat asupra Revizuirii Programelor. Presiunea fiscală a condus astfel la un proces pe care guvernul îl descria în bugetul său din februarie 1995 ca fiind "fundamental diferit de cele din trecut", miniștrii primind ordin de la Primul Ministru să-și programeze activitățile în funcție de "rolurile și responsabilitățile-cheie ale guvernului federal" și urmînd

"să întreprindă o revizuire a programelor și activităților guvernamentale folosind șase teste: servirea interesului public, necesitatea implicării guvernului, rolul federal adecvat, aria parteneriatelor între sectorul public și cel privat, eficiența crescută și capacitatea guvernului de a și le permite."⁴¹

La anunțarea rezultatelor Revizuirii Programelor în bugetul din februarie 1995, guvernul a pretins un succes considerabil. Schimbările în programare derivate din Revizuire vor "duce la schimbări structurale de durată în activitatea guvernului" (după documente) și la "schimbarea fundamentală a modului în care guvernul lansează programe și servicii"⁴². Câteva exemple pot fi: guvernul federal refuză să mai patroneze, să urmărească funcționarea și să subvenționeze mare parte din sistemul de transport și se concentrază asupra problemelor și politicilor de reglementare, reduce subvențiile din agricultură și redirecționează sprijinul său redus către sectorul de ferme, reduce substanțial subvențiile pentru dezvoltare industrială și regională și folosește mai degrabă împrumuturile replătibile decât cele nerambursabile, reduce substanțial serviciile de prognoză a vremii, închizând stațiile meteorologice locale, implementează impozite mai ridicate pentru posibilia imigranți⁴³. Mărirea reducerilor de cheltuieli este impresionantă pentru standardele canadiene. Bugetul de 52 miliarde USD din 1994 urmînd să se stabilizeze în 1997, după revizuire, la 42 miliarde USD, însemnînd o reducere absolută de aproximativ 19 procente. Serviciul civil federal va disponibiliza peste 45 000 angajați, care reprezintă 14 procente din total.

În același timp, guvernul anunță o reducere semnificativă a plăților prin transfer către provincii, în domeniile sănătății, educației universitare, asistenței sociale și o schimbare radicală a formei în care se va proceda la aceste plăți. La momentul când consemnăm acestea, guvernul anunță schimbări structurale modeste a programelor de asigurare pentru șomaj și nu face încă publice rezultatele revizuirii sistemului de pensii de vîrstă, anunțate în bugetul din 1994.

⁴⁰ Departamentul de Finanțe (februarie 1994), *The Budget Plan*, Ottawa, pag. 1.

⁴¹ Departamentul de Finanțe (27 februarie 1995), *Budget Plan*, Ottawa, pag. 32.

⁴² Departamentul de Finanțe (27 februarie 1995), *Budget Plan*, Ottawa, pag. 32-33.

⁴³ Departamentul de Finanțe (27 februarie 1995), *Budget Plan*, Ottawa, pag. 33, 49, 96, 101.

Impactul general

Graficul 2 prezintă un rezumat surprinzător al problemelor urmărite în lucrare. În 1965, la începutul primei izbucniri guvernamentale de activism și de îmbogățire a programelor, cheltuielile programelor federale reprezentau puțin peste 13.5 procente din PIB, cu un serviciu al datoriei publice mai mic de două procente din PIB. Combinația de reduceri ad hoc de la sfârșitul anilor 70 și de reduceri fundamentale întreprinse de guvernul actual este menită să readucă cheltuielile federale la cele 13.5 procente din PIB din 1966 – dar costurile cu dobânzile, stabilite la 6.5 procente din PIB, sunt oricum de trei ori mai mari decât acum trei decenii. De reținut că, dată fiind mărirea datoriei, posibilitatea unor noi reduceri nu este exclusă, în condițiile unui deficit proiectat pentru 1996 la trei procente din PIB (Graficul 1) și unor finanțele federale foarte vulnerabile la creșterea ratelor dobânzilor.

Unele, dacă nu majoritatea modificărilor intervenite în programele federală și schimbarea în modul de lansare a programelor au fost bine primite de canadieni. Reducerile de programe înseamnă un rol redus al guvernului național în federație. Merită subliniat că acest rol diminuat nu se datorează unei alegeri raționale sau consensului politic ci constituie efectul secundar al multor ani de răspuns federal inadecvat la problema deficitului.

Probabil cea mai izbitoare ilustrare a faptului se află în aria programelor și relațiilor fiscale între guvernul federal și cele regionale. Sănătatea, educația universitară, asistența socială sunt responsabilități ale provinciilor, dar sunt arii în care guvernul federal a influențat și format programele prin cheltuielile sale. Canadienii au acceptat decenii la rând prezența federală masivă în sănătate. La mijlocul anilor 80, sprijinul financiar federal pentru programele provinciilor din acest domeniu (și nu numai) reprezenta peste 20 de procente din cheltuielile federale totale și peste 4 procente din PIB.

O serie de restrângeri ad hoc ale programelor federale către provincii în domeniul sănătății, educației universitare și asistenței sociale, implementate de guverne succesive începând cu anii '80, au avut impactul cumulat descris în 1993 de Peter Leslie:

"Este foarte clar că modelul actual al aranjamentelor fiscale (federal-regionale) nu poate fi susținut multă vreme. Sunt autodistructive. Problema este evidentă în cazul sănătății și educației universitare. De vreme ce contribuția guvernamentală lichidă în domeniile sus-menționate se clatină, abilitatea sa de a exercita orice influență politică va dispărea. Opiniile cu privire la dezirabilitatea dispariției acesteia diferă. Oricum, este clar că ceea ce se întâmplă marchează [...] o etapă a federalismului canadian. Este improbabilă suținerea aspectelor fiscale ale aranjamentelor federal-regionale în materie de bunăstare socială [...], este imposibil să păstrăm aceste aranjamente și imposibil să ne întoarcem la vechiul sistem"⁴⁴.

Leslie era corect întru totul. După cum am notat mai sus, bugetul din 1995 anunța că forma sprijinului federal în sănătate, educație universitară și asistență socială va fi radical schimbată și că nivelul sprijinului federal va fi în continuare redus. În timp ce transferurile federale către provincii vor reprezenta încă 20 de procente din programele federale, ele vor reprezenta mai puțin de 3 procente din PIB în 1996. Reducerile majore ale transferurilor federale confirmă ceea ce Thomas Courchene numește "cea mai dramatică descentralizare a puterilor din perioada postbelică"⁴⁵, care deschide calea provinciilor către noi

⁴⁴ LESLIE, Peter M., NORRIE, Kenneth și IP, Irene K. (1993), *A Partnership in Trouble: Negotiating Fiscal Federalism*, C.D. Howe Institute, Toronto, pag. 48-49.

⁴⁵ COURCHENE, Thomas J. (31 octombrie 1995), "The Implications of the No Vote", *The Globe and the Mail*, A25.

experimente și inovații în aceste arii politice și de asemenea posibilitatea erodării reglementărilor naționale cu privire la programare, pe măsură ce influența și finanțarea federală va descrește”⁴⁶.

CONCLUZII

În ultimele trei decenii, experiența guvernului canadian în elaborarea politicilor și a bugetelor a fost nefericită. Disarmonia în procesul de decizie politică și de alocare a resurselor din anii '60, '70 a jucat un rol major în pregătirea unei crize fiscale federale. În îndelungatul proces, încă în curs, prin care guvernele succesive au încercat să rezolve criza, problemele de elaborare a politicilor au devenit treptat subordonate într-o măsură covârșitoare intereselor bugetare.

O concluzie evidentă este că sistemele de luare a deciziilor care au funcționat în cea mai mare parte a perioadei nu au fost nici utile nici dăunătoare. Sistemul anilor '60 și '70, prin care miniștrii aprobau politici și le trimiteau aiurea pentru finanțare era grav viciat și a constituit originea problemei tratată în această carte. Cadrul PEMS, inițiat la sfârșitul anilor '70, a reprezentat o ameliorare conceptuală semnificativă prin faptul că a alăturat deciziilor de elaborare a politicilor implicațiile fiscale asociate. Structura de stimulente a PEMS era însă la rândul său defectuoasă, motiv pentru care potențialul său inerent nu s-a materializat niciodată. Existența rezervelor a încurajat abordarea obișnuită a elaborării politicii și a descurajat examinarea riguroasă a programului de cheltuieli activ astăzi, dar care ar fi fost mult mai util acum 15-20 de ani.

A doua concluzie, la fel de evidentă, este că nu numai sistemele de luare a deciziilor trebuie blamate pentru persistența în dezvoltarea crizei fiscale naționale. Retrospectiv, este uimitor cât de mult timp a luat autorităților canadiene să admită existența unei probleme serioase care era în plină evoluție și apoi să hotărască îndreptarea ei eficace. Eșecul în acțiunea decisivă și rapidă nu poate fi imputat sistemelor de luare a deciziilor.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

SAVOIE, Donald J (1990), *The Politics of Spending in Canada*, University of Toronto, Toronto.

Privy Council Office (30 ianuarie 1989), Background paper on the New Cabinet Decision-Making System, Ottawa.

Government of Canada (1995), *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, Ministerul de Aprovizionare și Servicii, Ottawa.

⁴⁶ SIMPSON, Jeffrey (14 noiembrie 1995), “After a 25-year Diet of Fiscal Folly, Canada Gets Shrinking Sensation”, *The Globe and the Mail*, A20.

BIBLIOGRAFIE

- CLARK, Ian D. (1985), "Recent Changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa", *Canadian Public Administration* 28, nr.2, pag. 185-201.
- COURCHENE, Thomas J. (31 octombrie 1985), "The Implications of No Vote", *The Globe and Mail*, A25.
- CROSSMAN, Richard H. S. (1972), *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ministry of Finance (1983), *Federal Deficit in Perspective*, Ottawa., *Relevé économique et fiscal* (8 noiembrie 1984), Ottawa. *Discours du budget* (23 mai 1985), Ottawa. *Le Budget* (20 februarie 1990), Ottawa. *Le Plan budgétaire* (februarie 1994), Ottawa. *Le Plan budgétaire* (februarie 1995), Ottawa.
- DOERN, G. Bruce (1971), "The Budgetary Process and the Policy Role of the Federal Bureaucracy", *The Structures of Policy-Making in Canada*, Ed./ G. Bruce Doern și Peter Aucoin, MacMillan of Canada, Toronto.
- (1991), "The Development of Policy Organizations in the Executive Arena", *The Structures of Policy-Making in Canada*, Ed./ G. Bruce Doern și Peter Aucoin, MacMillan of Canada, Toronto.
- GOAR, Carol (23 ianuarie 1990), "Government Cutbacks: Hack First, Plan Later", *Toronto Star*.
- Gouvernement du Canada (1980), *Guide to the Policy and Expenditure Management System*, Ottawa.
- (1995), *The Expenditure Management System of the Government of Canada*, Ottawa: Minister of Supply and Services.
- KIRBY, M.J.L., KROEKER H.V. și TESCHE W. R. (1978), "The Impact of Policy Making Structures and Processes in Canada", *Canadian Public Administration* 14, nr. 3, pag. 407-417.
- LALONDE, Marc (1971), "The Changing Role of the Prime Minister's Office", *Canadian Public Administration*, nr. 4, pag. 509-537.
- LESLIE, Peter M., KENNETH Norrie și IRENE K. Ip. (1993), *A Partnership in Trouble: Renegotiating Fiscal Federalism*, C.D. Howe Institute, Toronto.
- Privy Council Office (decembrie 1978), "The Functioning of the Privy Council Office", *Submissions to the Royal Commission on Financial Management and Accountability*, Ottawa. (1979), *The New Expenditure Management System*, Ottawa. (17 septembrie 1984), *Release*, Ottawa. (30 ianuarie 1989), *Release*, Ottawa.
- (30 ianuarie 1989), *Background Paper on the New Cabinet Decision-Making System*, Ottawa.

ROBERTSON, Gordon (1971), "The Changing Role of the Privy Council Office", *Canadian Public Administration* 14, nr. 4, pag. 487-508.

Royal Commission on Financial Management and Accountability (1979), *Final Report*, Ottawa, Minister of Supply and Services.

SAVOIE, Donald J. (1990), *The Politics of Public Spending in Canada*, University of Toronto Press, Toronto.

SIMPSON, Jeffrey (14 noiembrie 1995), "After a 25-Year Diet of Fiscal Folly, Canada Gets that Shrinking Sensation", *The Globe and the Mail*, A20.

SOLOMAN, Hyman (2 iulie 1998), "Paperless `Ops` Spared Leakages", *The Financial Post*

PARTEA A II-A

FORMULAREA ȘI APROBAREA POLITICILOR ȘI A BUGETELOR

DIFERENȚE, SIMILARITĂȚI ȘI PROVOCĂRI ÎN FORMULAREA POLITICILOR ȘI INCORPORAREA ACESTORA ÎN BUGETE

I – STRUCTURĂ ȘI OBIECTIVE

Această secțiune examinează funcționarea sistemelor de elaborare a bugetelor sau a altor legi în Franța, Germania, Danemarca și Statele Unite. Sistemele francez și german de elaborare a bugetelor și politicilor sunt descrise aprofundat. Același lucru este valabil pentru articolul despre Regatul Unit, al lui Allen, de la începutul părții a IV-a, care este dedicat în special implementării.

Lucrările asupra sistemelor danez și american urmăresc scopuri diferite, oferind cititorului informații valoroase despre un anumit subiect. Articolul lui Wolf tratează modul în care se realizează elaborarea politicilor și a bugetelor în guvernele de coaliție, deseori fără majoritate clară în parlament. Acest caz este frecvent în Danemarca, fapt care i-a abilitat pe danezi să dezvolte răspunsuri eficiente pentru acest tip de provocare.

Lucrarea lui Havens despre procedurile legislative și bugetare luminează aspecte concrete ale dezbaterii fundamentale asupra consecințelor investirii legislativului cu puteri majore în sfera bugetară. Constituția SUA impune practic o bugetare autentic legislativă, singura de acest tip din țările OCDE. Autorul arată cum instituțiile și procesele de luare a deciziilor s-au adaptat preeminenței legislative.

În toate “modele de bază” furnizate în acest volum de fiecare țară în parte, rolul parlamentului este un subiect controversat, mai ales în problemele bugetare. Ascendentul câștigat de executiv în ultima jumătate de secol pune în chestiune calitatea informării, dezbaterii parlamentare, controlul exercitat practic de către reprezentanții aleși, etc. Consolidarea mijloacelor puse la dispoziția parlamentelor este deja prevăzută ca element de reformă în agendele politice. În acest context, analiza lui Havens asupra unui legislativ cu puteri și resurse substanțiale scoate deja în evidență modul în care un rol mai activ, mai important al

acestui a atrage după sine neajunsuri în termeni de flexibilitate a sistemului și timp de reacție, de consistență a acțiunii sale și de vulnerabilitate față de interese speciale.

II – DIFERENȚE

Sistemele prezentate aici acoperă o diversitate de condiții de funcționare și de practici de elaboare a politicilor și bugetelor. Printre cele mai importante diferențe între sistemul francez și german, pentru a limita analiza doar la Partea a II-a, cititorii vor observa între altele

- În Franța, folosirea frecventă a “rectificării” bugetului în cursul anului, pentru modificarea sumelor alocate plătite efectiv ministerelor. Această procedură, aproape necunoscută în Germania, mărește flexibilitatea în detrimentul abilităților ministerelor de a lucra eficient.
- Importanța altor actori în afara centrului, biroului de bugetare și ministerelor în stabilirea îndrumătoarelor pentru bugetul german. Exemple de asemenea actori sunt: Comitetul pentru Estimarea Veniturilor din Impozite, Consiliul de Planificare Financiară, ș.a.m.d., ai căror membrii fac parte din Ministerul Finanțelor fiecărui *Länder*, din *Bundesbank*, institute de cercetare etc. Nu există actori omologi în Franța sau Regatul Unit.
- Proiectările parametrilor majori de buget acoperă cinci ani în Germania și trei ani în Danemarca.
- Primul Ministru francez este mult mai implicat în elaborarea bugetului decât Cancelarul german. Faptul că Ministrul german al Finanțelor are drept de veto efectiv în orice nouă propunere oferă ministerelor un grad mai mare de autonomie, împiedicând centrul să le încarce cu directive.
- Capacitatea biroului de bugetare și a centrului francez de a înainta contraestimări tehnice, financiare și politice este mult mai mare decât în Germania.
- Comitetele sectoriale ale Consiliului de Miniștri constituie forumurile de decizie în elaborarea politicilor în Franța (ca și în Danemarca, Regatul Unit și Canada) dar nu există în Germania, unde decizia este luată prin intermediul comitetelor ad hoc și întâlnirilor bilaterale organizate de centru.

Diferențele de mai sus nu sunt singurele. Ele sugerează diversitatea și modurile confirmate în timp de funcționare a sistemelor. Anumite diferențe, de pildă participarea autorităților regionale la procesul bugetar, reflectă algeri constituționale, iar altele, ca nivelul contraestimărilor sau cadrul de timp rezervat bugetului, reflectă opțiuni tehnice.

II – PRACTICI SIMILARE ȘI DOMINANTE

În ciuda acstor diferențe, este remarcabilă asemănarea sistemelor de sprijin prin care se armonizează deciziile de elaborare a politicilor și bugetare. În acest sens se poate vorbi de practici “stabile” sau chiar “bune”, general acceptate în sistemul privat. Diseminarea acestora le dovedește funcționalitatea. Același lucru este adevărat pentru tendințele listate mai jos.

Sisteme

Printre similaritățile ce pot fi catalogate drept practici “bune” sunt următoarele:

- Faptul că sistemele micșorează eficace numărul conflictelor soluționate personal de Primul Ministru (Franța) sau Cancelar (Germania). În această privință, se va observa că o parte considerabilă a negocierilor din bugetare și elaborarea politicilor are loc între funcționari publici de la diferite niveluri.
- Nevoia ca politicile propuse la mijlocul unui an financiar să îndeplinească cerințe foarte stricte (care există și în alte părți, ca și în Canada, Regatul Unit, Suedia). În toate aceste țări, un consens temeinic al oamenilor de decizie este esențial.
- Interesul de a lăsa de foarte devreme spațiu de manevră în procesul bugetar; cel mai comun, aceasta implică distincția între cheltuieli discreționare (subiecte ale deciziei bugetare) și cheltuieli ce pot fi modificate numai amendând legislația existentă (ex: îndreptățirile la beneficii).
- Numărul crescut al oportunităților de negociere și reexaminare a compromisurilor rundelor anterioare de către toate părțile interesate (încorporate în procesul de luare a deciziilor) și în care centrul și biroul de bugetare pot evalua toate inițiativele guvernamentale în pregătire.

Sursele de nemulțumire față de “bunele” practici și schimbările propuse sunt foarte instructive. Nici un sistem examinat nu poate fi considerat perfect.

Tendințe paralele

Articolele prezintă motivele de nemulțumire și schimbările proiectate sau în desfășurare. Acestea reflectă tendințele din țările OCDE.

- În ceea ce privește cheltuielile, există o tendință clară de a reduce numărul chestiunilor punctuale care solicită aprobarea explicită parlamentară, și, în particular, de a combina cât mai transparent pentru parlamentari, prin raportare la politici, liniile de cheltuieli. Extinderea autorității de a transfera sume deja alocate și plătite de la o componentă la alta contribuie la flexibilitate, iar gruparea acestora pe probleme și “clienți” mărește transparența. Merită menționat că multe alte țări în afara celor prezentate aici (Australia, Noua Zeelandă), adică Canada, Suedia, Statele Unite și Regatul Unit, deja folosesc structuri de buget bazate pe programe, conformându-se aceluiași principiu.

- Există de asemenea tendința de a întări autoritatea managerilor și de a înlocui verificările de conformitate cu managementul performanței și eficienței, odată cu descentralizarea și diseminarea autorității financiare. Similar, astfel de inițiative solicită formularea explicită a scopurilor politicilor și finanțării, cu cerința de a prezenta cheltuielile pe programe sau pe blocuri în interiorul cărora managerii pot realoca resursele.
- Eforturi considerabile se fac în privința caracterului exhaustiv al bugetelor. De exemplu, fondurile “independente” de securitate socială sunt aduse în procesul de luare a deciziilor prin implicarea directă a biroului de bugetare și a centrului. Această tendință dublează controlul mai strâns, mai transparent al activităților comerciale și de servicii publice ale întreprinderilor naționalizate, al căror control zilnic scapă acțiunii guvernamentale.
- Se evidențiază o preocupare nouă pentru consolidarea (și folosirea) evaluărilor și a analizelor proiectelor de investiții publice, ca și a cheltuielilor determinate de politicile existente sau cele noi adoptate.

III – COALIȚII

Experiența daneză în managementul elaborării politicilor și a deciziilor bugetare a guvernelor de coaliție (și frecvent minoritare), arată că este posibilă proiectarea și operarea unor structuri ce pot reconcilia continuu și efectiv elaborarea politicilor și a bugetului chiar în contexte politice fragile.

Ceea ce este uimitor în Danemarca este chiar simplitatea soluțiilor confirmate în timp.

În esență, sistemul este fundamentat pe două comitete – unul mai “politic” prezidat de Primul Ministru și altul, mai orientat spre buget, prezidat de Ministrul Finanțelor – care acceptă suprapunerile de jurisdicție (inclusiv conflictele rezolvate de Primul Ministru). Constituția acestor comitete oglindește partidele din coaliția guvernamentală și distribuția portofoliilor guvernamentale. Sistemul combină deci trăsăturile unui comitet parlamentar și executiv. Restul structurilor de sprijin pentru elaborarea politicilor și bugetelor diferă puțin de ceea ce se întâlnește pretutindeni.

IV – BUGETAREA LEGISLATIVĂ SAU EXERCITIUL PUTERII MULT DISPERSATE

Havens prezintă un mod de operare unic între țările OCDE. Constituția SUA și practicile americane sunt marcate de grija de a evita concentrarea puterii guvernamentale. Ca rezultat, în elaborarea politicilor și în bugetare, orice inițiativă necesită acțiunea comună actorilor și instituțiilor investite cu puteri independente între ele.

În privința consecințelor codeterminării autentice a problemelor bugetare de către legislativ și executiv, lucrarea lui Havens abordează două unghiuri diferite: primul, cerințele instituționale și procedurale ale aranjamentelor de acest gen, și al doilea, efectele, dezirabile sau nu, derivând de aici.

El demonstrează clar cum acest tip de echilibru al puterilor duce la o proliferare a corpurilor de luare a deciziilor și de negociere și la sisteme complicate de sprijin. De pildă, sursele de informare și de calcul sunt duplicate iar comitetele abundă, din nevoia de a reconcilia prioritățile fiecărei părți și din lipsa unor mijloace eficiente de rezolvare a conflictelor. Complexitatea și numărul jucătorilor măresc riscul blocării deci compromisurile finale sunt frecvente, și paradoxal, opace. Costul ajungerii la o decizie se datorează caracterului conservator al sistemului.

În același timp sistemul este mai deschis și generează informație și analiză mai relevantă decât orinunde; aici problema nu este lipsa de informație pentru parlamentari și votanți, ci supraabundența acesteia. În mod similar, influența grupurilor de interes este mare și este facilitată de dispersia centrelor de putere, dar este mai vizibilă în acest sistem decât în cele unde totul se face discret în interiorul executivului. În cele din urmă, nivelul de consens necesar schimbărilor radicale este mare. Acesta este însă obiectivul dorit, dar care este urmărit prin mijloace diferite în afara Statelor Unite (vezi Scandinavia).

LUAREA DECIZIILOR ȘI PROCESUL BUGETAR ÎN FRANȚA: SYLVIE HEL-THELIER / YVES MENY / ALAIN QUINET

După terminarea studiilor aprofundate în inginerie, Sylvie Hel-Thelier a lucrat în cadrul Ministerului de Afaceri Economice, Direcția pentru Competiție și Afacerile Consumatorului, din 1985. Până în 1991, a lucrat în cadrul sub-directoratului pentru sănătate și calitatea produselor, mai precis într-o secție responsabilă cu reglementarea produselor alimentare și a participat la negocieri la nivelul Comunității Europene pentru pregătirea directivelor în scopul armonizării reglementărilor în acest domeniu. Absolventă a Școlii Naționale de Administrație (1991-1994), din 1994 a fost administrator civil în cadrul Ministerului Afacerilor Economice, Direcția Prognoză, în secția responsabilă cu prognoza pe termen scurt și mediu pentru finanțele guvernamentale.

Yves Mény este profesor în drept civil și științe politice. A lucrat în cadrul Centrului Național de Cercetare Științifică (CNSR) din 1985 până în 1989 și a predat la Institutul de Studii Politice din Paris și la câteva universități din Spania, SUA și Italia. În prezent, este lector străin la Universitatea din Roma.

Alain Quinet, absolvent al Școlii Naționale de Administrație (ENA), a lucrat ca economist în cadrul Ministerului de Afaceri Economice și Sociale și în cadrul OCDE. Predă economie la ENA și la Institutul de Studii Politice din Paris.

(Ideile exprimate aparțin numai autorilor și nu prezintă poziția nici unei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

BIROUL DE BUGETARE: În Franța, este vorba despre Direcția Buget din cadrul Ministerului Afacerilor Economice și Sociale. Dacă este numit un ministru al Bugetului, acesta raportează Ministrului Afacerilor Economice și Sociale.

CENTRU: Datorită sistemului prezidențial de guvernare, termenul se referă la două categorii de instituții:

- Secretariatul Președintelui, și Biroul său Privat (cunoscut drept “Elysée”);

-Biroul Privat al Primului Ministru și Secretariatul General al Guvernului (cunoscut drept “Matignon” sau “serviciile Primului Ministru”).

În problemele de buget, prima instituție intervine pentru rezolvarea conflictelor sectoriale; în contrast, cadrul macroeconomic, menținerea echilibrului în zone-cheie ale economiei și fixarea priorităților primesc atenție atât din partea președintelui cât și a primului ministru.

INSTITUȚIA SUPREMĂ DE AUDIT: În Franța, este Curtea de Conturi care face publice rapoartele sale anuale. Aceasta nu trebuie confundată cu Inspectoratul general al Finanțelor, care realizează activități de audit intern în interiorul guvernului și ține de Ministerul Afacerilor Economice și Sociale.

REZUMAT

În cadrul celei de-a Cincea Republici, complexitatea aparentă a structurilor politice și administrative este contrabalansată de un număr de factori: unitatea politică, asigurată de existența unei majorități stabile, conducerea prezidențială și autoritatea incontestabilă a Primului Ministru asupra tuturor miniștrilor, un parlament cu o capacitate limitată de a iniția și propune și formația comună a actualei elite politice și administrative.

Coerența deciziilor guvernamentale este determinată de organizarea piramidală de coordonare a cooperării interministeriale de la nivelul cel mai de jos al serviciului civil până la Matignon, sediul serviciilor Primului Ministru – Biroul Privat și Secretariatul General al Guvernului. Această organizare operează și în sfera bugetară, cu responsabilitatea propunerilor legislative bugetare investită în Ministerele Afacerilor Economice și Bugetului, ambele sub autoritatea Primului Ministru.

Trăsătura esențială a pregătirii bugetului național este preponderența acestor două ministere în negocierile cu ceilalți parteneri și absența intervenției din partea partidelor din afara guvernului.

Când Parlamentul examinează și votează proiectul de buget are puțin spațiu de manevră, deși reformele propuse recent ar putea facilita Parlamentului introducerea amendamentelor (propunerile vizează instituirea unei dezbateri parlamentare asupra îndrumărilor bugetului înainte pregătirea bugetului și întărirea abilității Parlamentului de a estima alegerile bugetare).

Puterea executivă (Primul Ministru și Ministerele Afacerilor Economice și al Bugetului) se manifestă și în implementarea bugetului, de vreme ce aceste ministere au puterea de a modifica bugetul în mijlocul anului bugetar, chiar dacă amendamentele trebuie să fie în prealabil ratificate de Parlament. Această situație conferă adaptabilitate și flexibilitate dar erodează responsabilitatea ministerelor. În cele din urmă, faptul că cheltuielile nu sunt proiectate într-un cadru multianual determină lipsa unei perspective bugetare pe termen mediu, deși în ultimii ani guvernul a stabilit obiective pe termen mediu vizând tendințele cheltuielilor și deficitului bugetar.

Controlul implementării bugetului, bine reglat și testat în timp, este întreprins atât în timp real cât și după implementare. Acest aspect *ex post* este îndeplinit de Instituția Supremă de Audit (Curtea de Conturi—*Cour des Comptes*), constituțional responsabilă cu asistența acordată guvernului și Parlamentului în această privință. Chiar și așa, instituția nu exercită suficientă influență asupra practicilor bugetare. Mai mult, de regulă, Guvernului francez i-au lipsit corpurile și procedurile de estimare aprofundată a politicilor publice. Ca rezultat, nu există garanții ale consecințelor economice și sociale asupra noilor cheltuieli, iar reestimarea celor existente este încă insuficientă.

CONȚINUT

Introducere.....	.....
I – Coerența și omogenitatea luării deciziilor în Franța.....	.....
Aparatul luării deciziilor de către guvern.....	.....
Asigurarea coerenței politicilor guvernamentale.....	.....
Strategii pe termen lung și dificultăți de zi cu zi.....	.....
II – Procedura bugatară în Franța.....	.....
Bugetul de stat în economia franceză.....	.....
Pregătirea bugetului de stat.....	.....
Alegerea politicilor bugetare.....	.....
Negocierea și soluționarea conflictelor.....	.....
Finalizarea.....	.....
Critica bugetului și pregătirea aranjamentelor.....	.....
Adoptarea bugetului în Parlament.....	.....
Sfera și structura legilor bugetare: rectificarea și reglementarea acestora.....	.....
Limitele de timp în considerarea și adoptarea proiectului de lege.....	.....
Examinarea proiectului de buget.....	.....
Informarea Parlamentului și puterea sa în inițiativa financiară.....	.....
Critici la adresa procedurii parlamenrare de examinare.....	.....
Implementarea și revizuirea bugetului.....	.....
Implementarea cheltuielilor.....	.....
Contrul guvernamental asupra implementării bugetului.....	.....
Revizuirea implementării bugetare.....	.....
“Pentru a aprofunda cunoștințele”.....	.....
Bibliografie.....	.....

INTRODUCERE

Deși centralizarea puterii într-o singură autoritate a fost o temă constantă în istoria politică și administrativă franceză, paradoxal, structurarea guvernului central a început relativ târziu. Această

Întârziere se explică prin neîncrederea adâncă în puterea guvernamentală a claselor politice care au trăit experiențele autoritare ale perioadei postrevoluționare de la sfârșitul secolului al 19-lea, în timpul celui de-al Doilea Imperiu. În timpul celei de-a treia Republici, Președintele Consiliului (*President du Conseil*) era pur și simplu *primus inter pares* și își asuma responsabilitatea unui minister important, pe lângă datoriile ceremoniale. Președintele Consiliului nu avut un sediu oficial până în 1935, când a fost ales Matignon. Tot atunci s-au creat departamentele administrative, nu numai pentru că erau necesare, dar și pentru că au fost câteva personalități binecunoscute (Blum, Tardieu) care au militat pentru ele, urmând exemplul Cabinetului britanic din 1917. Actuala structură a procesului de luare a deciziilor guvernamentale a luat ființă abia în perioada postbelică.

Bugetul a evoluat de la instrumentul de control parlamentar asupra executivului specific sfârșitului secolului al 19-lea către instrumentul preferat al politicii guvernamentale. Reprezentând 20 de procente din PIB (1 540 miliarde franci francezi în propunerea legislativă pentru 1996), dimensiunea cheltuielilor sale ilustrează singură rolul jucat în economia națională. Bugetul este instrumentul de intervenție economică a statului în trei modalități diferite: reglarea ciclică prin rata creșterii și alegerea cheltuielilor, implementarea politicilor structurale (educație, cercetare, infrastructură etc) și măsurile de redistribuire a veniturilor și de solidaritate socială (venit minim pentru șomeri, impozite, facilități pentru familii etc). Aici ar trebui menționat că bugetul de securitate socială este separat de bugetul de stat. Bugetul de stat, despre care vorbim în această lucrare, reprezintă numai 40 de procente din cheltuielile publice.

I - COERENȚA ȘI OMOGENITATEA LUĂRII DECIZIILOR ÎN FRANȚA

Aparatul guvernamental de luare a deciziilor

Începutul celei de-a cincea Republici a cunoscut o întărire a celor două ramuri, politică și administrativă care constituie personalul Președintelui Consiliului, căruia i s-au acordat puteri mărite prin comparație cu cele de sub cea de-a treia Republică. Președintele este asistat de un birou politic (cum au toți miniștrii) – *cabinet ministeriel* - dar și de un corp administrativ, secretariatul general al guvernului. Odată cu cea de-a cincea Republică și puterile mărite acordate Președintelui, s-au creat două alte instituții importante, secretariatul Președintelui și Biroul său Privat, (*Cabinet*). Acest sistem dual de comandă există în toate departamentele guvernamentale, fiecare ministru fiind asistat de un birou al cărui membrii sunt recrutați exclusiv pe criterii politice și de directorate prezidate de funcționari de carieră, care intră în serviciul civil pe bază de merit, dar sunt totuși numiți de guvern. Acest sistem aparent complex, posibilă sursă de conflict și confuzie, lucrează bine din motive politice și sociologice, care au puțin de-a face cu structura sa. Primul dintre acestea este modul în care este organizată puterea politică în Franța. În general (cu perioade excepționale de “coabitare”), Președintele este șeful incontestat al întregului executiv în timp ce autoritatea Primului Ministru francez asupra miniștrilor este mai mare ca aceea a Președintelui Consiliului italian sau a Cancelarului german, care trebuie să se supună față de *Ressort Prinzip*. Mai mult, deși sub a cincea Republică toate guvernele au fost coaliții, partidul dominant, spre deosebire de cazul german sau italian, a putut impune întotdeauna partenerilor săi aproape toate politicile propuse. Acesta este alt factor sociologic. Deși mandatele și sarcinile instituțiilor politice și administrative sunt distincte și contradictorii, cooperarea este facilitată nu de acceptarea întietății politice ci a faptului că toți cei în poziții de putere din fiecare ramură împărtășesc o identitate sociologică comună. Conflictuale instituționale sunt aplanate de o formație

comună (marile școli), solidaritatea profesională a funcționarilor publici și existența unor legături puternice, deși informale între aceștia.

Caracteristicile structurii instituțiilor centrale sunt acestea:

1. Cu privire la structura politică, Președintele Republicii are un Birou Privat, cu un personal de aproximativ zece oameni, care se ocupă de cele mai urgente probleme. Secretariatul General al Președintelui este de asemenea un corp restrâns (15-10 persoane) al cărui personal este format din *chargés de mission* și consilieri tehnici responsabili în fața Secretarului General, asistat de un adjunct. Secretarul General joacă un rol esențial în luarea deciziilor de vreme ce se află în contact permanent cu Președintele, Primul Ministru și Șeful Biroului Primului Ministru, Secretarul General al Guvernului și principalii miniștrii. Importanța acestui post – deseori acordată unui funcționar public – poate fi constatată prin carierele ulterioare a celor care l-au deținut. Din foștii Secretari Generali care au servit sub Francois Mitterand, Pierre Geregovoy a devenit Prim Ministru, iar Jean-Louis Bianco Ministru pentru Afaceri Sociale.
4. Nu toate problemele sunt apanajul Elysée-ului, dar nici o decizie importantă nu a fost luată fără acordul consilierilor Președintelui care pot consulta oricând orice dosar. Firesc, în perioadele de coabitare, echipa Președintelui nu poate avea ultimul cuvânt în multe chestiuni, așa că rolul său se reduce la informarea și asistența Președintelui, care în aceste circumstanțe este exclus în mare măsură din procesul de luare a deciziilor (cu excepția problemelor militare și diplomatice).
5. La Matignon, unde se desfășoară cea mai mare parte a muncii guvernamentale, există un personal politic și administrativ mai numeros.
 1. Birou Privat al Primului Ministru s-a mărit constant sub cea de-a cincea Republică, cu un personal oficial de aproximativ 30-50 angajați, reprezentând numai o parte din cifra reală. La aceștia trebuie adăugat personalul administrativ (aproximativ 150 angajați--o cifră mai precisă este dificil de oferit). Șeful Biroului îl poate eclipsa pe Primul Ministru, care îl ajută pe Șeful guvernului și îl înlocuiește la nevoie, ia decizii, exprimă poziția acestuia și inițiază acțiuni. Calitatea activității guvernului depinde în mare măsură de competența și abilitatea acestuia sau acestuia de a controla mașinăria guvernamentală. Coerența echipei Primului Ministru va fi afectată dacă Primul Ministru recrutează pe lângă Șeful Biroului său, consilieri speciali sau neoficiali care intervin în structura de comandă. Importanța postului de Șef la Biroului Primului Ministru poate să fie măsurată de asemenea prin carierele ulterioare ale celor care l-au ocupat: Robert Lion și Michel Delbarre, Șefii Biroului Privat al lui Pierre Mauroy au devenit Director al *Caisse des Depots* și respectiv ministru, iar Laurent Schwityer, Șef al Biroului Privat al lui Laurent Fabius este astăzi directorul lui Renault.
 2. Membrii Biroului Privat al Primului Ministru sunt împărțiți în două categorii, ambele sub autoritatea Șefului și adjunctului său: cei de “prim rang” (cinci sau șase persoane), care joacă rol de coordonatori și animatori în sectoare specifice (economie, social, internațional) și sunt în contact strâns cu Primul Ministru și Șeful Biroului acestuia, înlocuindu-i în prezidiul întâlnirilor interministeriale. În al doilea rând, consilierii tehnici și *chargés de mission*, care urmează evoluțiile în sectoare specifice sau într-un minister dat.
 3. Pe lângă membrii politici ai personalului și lucrând în strânsă colaborare cu aceștia, Secretariatul General al Guvernului (SGG) asistă Primul Ministru. În timp ce Biroul Privat

este legat politic de Primul Ministru, căruia îi datorează continuarea existenței sale, SGG este o structură administrativă stabilă. Este condusă de un Secretar-General, tradițional membru al Consiliului de Stat (*Conseil d'État*). Cu excepția “demiterii” lui Jacques Fournier în 1986, Secretarii Generali se bucură de o mare securitate a slujbei și nu sunt afectați de modificările politice sau de guvern. Într-un sens, ei reprezintă continuitatea statului, iar SGG este “memoria” sa, fapt ce explică de ce Secretarul său General pregărește agenda Consiliului de Miniștrii, pe care el sau ea o frecventează. Secretarul General pregătește și rezumatele întâlnirilor și se asigură că deciziile luate sunt implementate.

4. SGG este de asemenea punctul focal al tuturor proceselor de luare a deciziilor ce duc la adoptarea politicii guvernamentale. Toate rezumatele întâlnirilor, toate “arbitrările” administrative sau financiare, toate proiectele de lege și schițele de reglementări, toate procesele cu curțile administrative sau constituționale trec prin sau sfârșesc la SGG. Acesta este deci un punct de reglementare la intersecția activității principalelor instituții ale statului: Președinție, Parlamentul, Guvernul, Consiliul de Stat și Consiliul Cinstituțional.
5. În cele din urmă, SGG joacă un rol esențial în asigurarea coerenței activității guvernamentale.
6. În ciuda importanței sale, SGG este o structură cu un personal mai mic de 100 de angajați, dintre care numai 30 sunt funcționari de gradul A.

Asigurarea coerenței politicii guvernamentale

Coordonarea deciziilor guvernamentale nu este o sarcină ușoară și din când în când mass-media sesizează câte un eșec spectaculos în mașinăria politico-administrativă. Aceste dificultăți de excepție sunt însă reversul unei situații care poate fi considerată, în mare, pozitivă. Sub cea de-a cincea Republică, Guvernul francez se bucură de avantaje remarcabile care îl ajută să asigure optimul de coerență a deciziilor:

1. un corp politic afectat puțin de coaliții și dominat de un singur partid (fie el de stânga sau de dreapta);
2. o conducere care nu este deschisă tipurilor de provocări posibile în Statele Unite și care în general controlează în mare măsură aparatul guvernamental, al partidului la putere și al Parlamentului;
3. un Parlament cu aproape nici o putere de a iniția sau propune proiecte legislative (de abia cinci din o sută de acte) și care își face simțită prezența numai prin amendamente;
4. o administrație cu tradiție puternică, bucurându-se de prestigiu și capabilă să recruteze din elita politică, financiară și economică a țării.

Toți acești factori socio-politici ajută și asigură eficacitatea și coerența structurilor de coordonare, atât în plan intern cât și în cooperarea internațională.

La nivel intern, principalele instrumente ale politicii guvernamentale sunt legislative, financiare și de reglementare. Cum este asigurată coerența acestora?

Cu privire la legislație, aproape toate actele sub cea de-a cincea Republică sunt introduse de Guvern. Din 1958, Constituția cere ca toate proiectele de lege să fie supuse atenției Consiliului de Stat⁴⁷, care poate substitui propriile proiecte celor guvernamentale. Guvernul are de ales între propria versiune inițială sau cea a Consiliului de Stat, o combinație între cele două fiind exclusă. Examinarea de către Consiliul de Stat este de obicei riguroasă, spinoasă și cu luarea în considerație a legislației existente, tratatelor și acordurilor internaționale, regulilor comunitare, cazurilor Curții Europene a Drepturilor Omului. Acest proces, care urmează o procedură îndelungată și care precede Consiliul de Miniștri, este o garanție nu numai pentru coerența legală, dar și pentru politicile publice, de vreme ce Consiliul de Stat nu se limitează exclusiv la aspectele legale. Chiar dacă examinarea sa nu implică considerații asupra politicilor, hotărul între ceea ce este legal și politic este evident neclară.

Munca de elaborare finală a proiectelor este desfășurată între întâlnirile interministeriale și Consiliul de Miniștri, care aprobă proiectul înainte de a-l înainta Parlamentului. Consiliul de Miniștri are numai un rol periferic în acest proces de asigurare a coerenței. El legitimează textul și dovedește solidaritatea guvernamentală. Acesta este un loc al ratificării și nu al dezbaterii sau discuțiilor, acestea având loc la un moment anterior, în context interministerial.

Anumite texte, care nu necesită acordul câtorva miniștri, pot fi adoptate fără întâlniri interministeriale. Primul Ministru este doar informat despre decizia luată. Oricum, dacă subiectul acesteia este important, Primul Ministru va organiza consultări și discuții. În practică, Șeful Biroului Privat prezidează aceste întâlniri, frecventate (cu excepția perioadelor de coabitare) și de reprezentanți ai Elysée-ului. Ca urmare a întâlnirilor, aspectele ținând de “arbitrare” sunt precizate și raportate într-un document (pe coli “albastre”) prin care se oficializează deciziile interne și care este trimis ulterior Consiliului de Stat, atunci când opinia sa este solicitată. Orice ministru poate face “apel” la Primul Ministru împotriva “arbitrărilor” făcute de un membru al Biroului Privat, dar miniștri nu trebuie să abuzeze de acest drept. În câteva cazuri excepționale, un ministru favorizat sau care se simte puternic, poate face apel la Elysée pentru o decizie finală.

Cele mai importante astfel de întâlniri, care solicită prezența ministrului sau a șefului Biroului său Privat sunt cunoscute ca comitete interministeriale. Acestea variază destul de mult în număr, dar sunt întotdeauna mai rare la număr decât întâlnirile interministeriale simple. În timp ce trebuie să fi fost mai mult de 1 000 simple întâlniri interministeriale pe an în timpul ultimului deceniu, comitetele interministeriale stabile trebuie să se întâlnească de 10-20 de ori pe an, printre alte 50-150 întâlniri anuale ad hoc, variind în funcție de an. Consiliile restrânse ținute la Elysée și prezidate de Șeful Statului au un număr variabil. Rare sub De Gaulle, s-au întrunit extrem de frecvent sub Președintele Girard d’Estaing și la începutul mandatului lui Francois Mitterand, care le-a înlocuit treptat cu întâlniri mai puțin formale.

Această structură piramidală, care garantează că la sfârșitul procesului va fi luată o decizie, funcționează la fel de strict, chiar mai strict, în ceea ce privește chestiunile bugetare. La sfârșitul primăverii, pe baza unei propuneri a ministrului Finanțelor, Primul Ministru trimite fiecărui ministru îndrumări generale (*lettres de cadrage*), care încadrează creșterile bugetare pe baza cărora fiecare departament își poate trasa bugetul. Încetul cu încetul, prin “arbitrări” succesive, este elaborată forma finală a acestor îndrumări (care sunt atât generale cât și specifice fiecărui ministru) iar Primul Ministru – și în cazuri excepționale Șeful Statului – dă verdictul final în conflict, care se poartă de obicei între Ministerul Finanțelor și ministerele cheltuitoare.

Aspectele internaționale ale politicii guvernamentale (privind probleme militare, diplomatice și economice) sunt coordonate în detaliu de două instituții, Secretariatul General al Apărării Naționale (*Sécrétariat Général de la Défense Nationale*) și Secretariatul General al Comitetului Interministerial în Probleme de Cooperare Economică Europeană (*Sécrétariat Général du Comité interministeriel pour les questions de coopération économique européenne - SGCI*). Primul organism, o structură greoaie cu un personal de peste

⁴⁷ Curte Constituțională care consiliază Guvernul cu privire la constituționalitatea schițelor proiectelor de lege.

500 de angajați, este formată din civili și militari și joacă în probleme militare un rol echivalent cu cel al SGG. Oricum, una din datoriile sale privește studiile și instruirea de specialitate (*Institut des Hautes Études de Défense Nationale*).

SGCI are un personal de peste 100 angajați și a fost înființat în 1948 pentru a trata probleme de cooperare economică europeană, pe vremea aceea la vârsta copilăriei. Începând din anii '60 rolul său a devenit primă importanță și de atunci este singurul responsabil de coordonarea pozițiilor departamentelor centrale ale guvernului francez în contextul negocierilor continue purtate la Bruxelles. SGCI este acela care, după consultarea departamentelor interesate, hotărăște pozițiile ce vor fi apărate de reprezentanții francezi în Consiliul de Miniștrii sau în alte întâlniri, asigurându-se că o politică *unică* a fost stabilită *înainte* de deschiderea negocierilor. Această centralizare puternică este accentuată de faptul că SGCI răspunde direct în fața Primului Ministru (cu excepția anilor 1981-1984 când era atașat Ministerului responsabil Afacerilor Europene), prin intermediul Secretarului General care îndeplinește câteva funcții concurente (de obicei consilier al Președintelui și al Primului Ministru) și în cele din urmă prin influența Ministerului Finanțelor, care oferă SGCI resurse umane și materiale, în fapt asigurându-se că are un cuvânt de spus în ceea ce pare domeniul strict al Afacerilor Externe. Tradițional, activitățile SGCI sunt centrate pe pregătirea negocierilor și determinarea pozițiilor de adoptat de către Franța. Treptat s-a dovedit că diplomația franceză are de suferit dacă deciziile Comunității sunt prost aplicate sau nu sunt aplicate de loc. Astfel SGCI a ajuns nu numai să reprezinte Franța în litigiile din cadrul Curții de Justiție de la Luxemburg, dar și să monitorizeze urmările acestor decizii, asigurând că directivele comunitare sunt transpuse corect și la timpul convenit în legislația franceză.

Strategii pe termen lung și dificultăți de zi cu zi

Este greu de negat gustul permanent al guvernului francez pentru proiecte ambițioase. Multe exemple stau măturie în acest sens, succese mari și eșecuri răsunătoare de asemenea: în domeniul spațial și aeronautic (Concorde, Airbus, racheta Ariane și proiectul Hermès), în transportul feroviar (TGV, trenurile de viteză), în industrie (sectoarele de telefonie și nucleare) etc. Ceea ce a fost numit "Colbertism industrial" (Elie Cohen) este combinat cu un gust pentru programe "la scara mare" (*très grande bibliothèque, grand Louvre, train à grande vitesse*, etc.) necesitând strategii pe termen lung. Încheierea recentă a acestor proiecte nu poate masca faptul că autentice structuri strategice pe termen lung au luat ființă încă din anii '50-'60. La sfârșitul războiului a fost creat *Commissariat au Plan*, vectorul dezvoltării economice de tip francez. În 1963, sarcina de a restabili echilibrul economic și social al țării a revenit DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*). Acesta nu numai că a produs scenarii pe termen lung, dar a introdus instrumente de acțiune umană, de reglementare și financiară. În același timp, în anii 60, au fost înființate multe *missions* (*Landuedoc – Roussillon, Aquitaine*) și *Commissariats* (pentru industrializare, dezvoltare rurală). Acestea au reprezentat veritabilele "comitete de acțiune" responsabile pentru introducerea unor politici specifice sub auspiciile și controlul Primului Ministru, capabil să-și folosească autoritatea pentru a preveni și tempera rezistența sectorială la față de politicile care solicită un grad mare de cooperare interministerială. Astăzi, această abordare nu mai este folosită datorită internaționalizării economiei, declinului controlului statului și prefacerilor induse de marile crize de natură socială (1968), economică (petrol) și politică (colapsul socialismului sovietic). Rămâne cert că departamentele franceze au încă o tendință ad hoc pentru proiecte ambițioase pe termen lung. Aceasta se explică prin natura educației și culturii elitei politice și administrative franceze, toți absolvenții a *grand écoles*, unii cu grad ridicat de instruire tehnică (*Polytechnique, Centrale, Mines, Ponts et Chaussées*, etc.).

Mai mult, personalul Primului Ministru⁴⁸ este deseori folosit să inoveze și să testeze noile politici care nu se încadrează ușor în structurile ministeriale și se dovedesc prea specifice pentru a justifica crearea unor ministere noi: exemplele trecute includ zone de cercetare, mediu și instruire vocațională. Responsabilitatea pentru asemenea politici poate fi încredințată de asemenea unor comitete interministeriale ad hoc, exemple incluzând domeniul siguranței rutiere, prevenirii infracțiunilor, măsurilor de combatere a abuzului de droguri, riscurilor majore asupra mediului (o *Délégation* anexată în 1986 Ministerului Mediului), etc.

Apariția acestor comitete reflectă de asemenea faptul că politicile sunt deseori reactive. Nereușind să anticipeze la timp o problemă dată, Guvernul se grăbește să înființeze structuri interministeriale pentru a răspunde problemei, chiar dacă are numai un rol simbolic sau temporar, sau constituie mai degrabă prima fază a unei dezvoltări ulterioare, cum ar fi: *délégation à la condition féminine*, *délégation interministérielle aux professions libérales*, Comitetul de Siguranță Nucleară etc.

Multiplicarea comitetelor ad hoc este binevenită pentru grupurile de interese care simt că au un interlocutor bine definit și identificabil, dar aceasta duce la complexitate și câteodată la ineficiențe, de vreme ce aceste structuri sunt de cele mai multe ori doar ornamentele vitrinei, în timp ce puterea reală de decizie rămâne în interiorul diverselor ministere, care nu sunt cu adevărat dornice de acțiune și cooperare.

În cele din urmă, eficacitatea acțiunii guvernamentale este afectată de asemenea de tendința celor de la putere de a lua sau pur și simplu a anunța “decizii” (raportul din 1992 al Consiliului de Stat vorbește despre hemoragie legislativă și de reglementări), rămânând relativ indiferenți la aplicarea acestora. Progrese de necontestat s-au înregistrat în domeniul implementării reglementate a actelor (cu o tendință în creștere de a insista ca textele de implementare să fie adoptate într-un interval de șase luni, dar există numeroase excepții datorită numeroaselor ministere – de cele mai multe ori Ministerul de Finanțe – care au tendința de a obstrucționa procesul). Oricum, implementarea corectă a deciziilor se lovesc de probleme de cultură politică, adânc înrădăcinate în atitudini și practici: oamenii de decizie nu se consultă sau se consultă numai cu interlocutorii “oficiali” (organizații “reprezentative” care de multe ori nu sunt reprezentative). Aceasta dinamizează procesul de luare a deciziilor, dar determină ca orice obiecții violente din partea persoanelor vizate să fie întâmpinate imediat ce se încearcă punerea lor în practică. Un exemplu elocvent este sistemul de punctaj pentru permisele de conducere auto, sistem adoptat fără dificultate în parlament dar respins de șoferii de camioane. Fără o organizație sindicală puternică și slab organizați, aceștia au recurs la violență pentru a-și face ascultate opiniile. Cu toate că nu toate obstrucționările și refuzurile de a se conforma sunt atât de spectaculoase, ele devin manifestări zilnice în practica administrativă.

Situația este cu atât mai paradoxală cu cât, în Franța, statul conduce serviciile publice majore (de pildă: *Électricité de France*, *Gaz de France*, *La Poste* etc) sau - mai mult decât în cele mai multe țări occidentale – folosește servicii de implementare periferică (*services extérieurs*), care sunt sub autoritatea sa directă (Departamentul Poduri și Șosele, Agricultură, Educație, Poliție etc). De fapt, aceste servicii tind să funcționeze ca fiefuri de sine stătătoare, veritabile state în stat (exemplul EDF), sau să formeze “comunități politice”, care dezvoltă relații simbiotice cu cei pe care sunt însărcinate să-i controleze și să-i administreze. Administratorii intră în hora celor aflați sub jurisdicția lor și devin dependenți de aceștia. Un exemplu ilustrativ al acestei situații este Departamentul Poduri și Șosele (*Ponts et Chaussées*), care are mâinile legate în fața autorităților locale. Sociologii au descoperit o expresie colorată pentru a descrie acest fenomen: “administrația care se destramă” (J.-Cl. Thoenig) sau “Iacobinismul îmblânzit” (P. Gremion).

Sistemul de luare a deciziilor în Franța poate fi considerat ca relativ eficient și coerent. În orice caz, acesta nu este numai rezultatul structurilor administrative și politice. Tradiția, reprezentarea și cultura politică și administrativă contribuie în mare măsură la succesul sistemului.

⁴⁸ Centre: Se referă la toate corpurile de sprijin ale Primului Ministru și la comitetele, comisiile și alte instituții care îi raportează direct, fie ele temporare sau cu existență stabilă.

II - PROCEDURA BUGETARĂ ÎN FRANȚA

Constituția franceză din 1958 stipulează că prevederile aplicabile Legilor Bugetului trebuie stabilite prin lege organică. Ordonanța din 2 ianuarie 1959⁴⁹ conține astfel de prevederi în ceea ce privește Legile Bugetului și este instrumentul de bază din finanțele publice. Ea specifică responsabilitățile și puterile guvernului și respectiv ale Parlamentului cu privire la problemele financiare. Ea fixează cadrul pentru întregul proces de buget, de la pregătirea proiectului de lege, până la adoptarea finală și implementarea care-i urmează. Această secțiune va începe cu o descriere a dimensiunii bugetului de stat în termeni generali de cheltuieli publice totale și de economie franceză, urmată de o prezentare critică a procesului bugetar.

Bugetul de stat în economie franceză

Începând cu mijlocul anilor '70, bugetul de stat a rămas relativ stabil la aproximativ 20 de procente din PIB. Dacă luăm în considerație domeniul mai larg al guvernului general, incluzând nu numai guvernul central, dar și administrațiile securității sociale, autoritățile locale și regionale și instituțiile administrației publice, mărirea cheltuielilor publice crește.

TABELUL 1: Cheltuielile publice ca procentaj din PIB

(bazată pe conturile naționale)

	1975	1980	1985	1990	1994
Guvernul general	45%	47.2%	53.6%	51.2%	55.8%
Guvernul central (Statul)	19.5%	21.3%	23%	20.7%	21.9%

Cu alte cuvinte, bugetul de stat, care face obiectul acestui studiu, se ridică astăzi la numai 40 de procente din cheltuielile publice, prin comparație cu cele aproape 45 de procente în 1975. Acest declin relativ este rezultatul unei creșteri continue a cheltuielilor sociale, care este finanțată în primul rând din contribuțiile de asigurare socială preluate din salarii și incluse într-un buget separat. El reflectă de asemenea creșterea cheltuielilor la nivelul guvernării locale de la inițierea procesului de descentralizare implementat de la începutul anilor 80.

Când componența cheltuielilor publice totale este comparată cu cea a bugetului de stat, rolul specific jucat de statul central devine clar. Cea mai mare cifră de dobândă se explică prin rolul bugetului de stat în asigurarea stabilității economice și prin deficitul său din trecut. Transferurile sociale reprezintă o parte relativ redusă a bugetului de stat, de vreme ce asigurarea socială este responsabilitatea sistemului de securitate socială.

⁴⁹ Denumită de aici încolo Legea Organică (*n.t.*)

TABELUL 2: Scăderea cheltuelilor guvernului central și guvernului general în 1994

(bazată pe conturile naționale, în miliarde de franci la nivelul actual)

	Guvernul general	Guvernul central
Total cheltuieli	4 119	1 616
Cheltuieli operate	1 406	594
Beneficii sociale	1 720	220
Dobânzi	277	201
Subvenții	216	113
Altele	500	488

(*) incluzând cheltuielile echipamentului pentru apărare

Creșterea continuă a bugetului securității sociale nu numai reflectă preferința gospodăriilor pentru o acoperire socială mai largă și mai completă, dar reflectă și o disfuncție în reglarea sistemului. Această problemă, comună țărilor OCDE, nu va fi discutată aici. Trebuie să atragem atenția că finanțarea securității sociale este realizată de asemenea prin venituri din impozite, ceea ce are impact asupra alegerilor bugetare. De vreme ce guvernul central și-a stabilit un scop din stabilizarea părții finanțelor publice în economie, orice creștere a contribuțiilor de asigurare socială ar însemna că guvernul central va trebui să-și reducă propria parte. Această problemă nu este ridicată explicit în timpul procedurii bugetare, chiar dacă spațiul de manevră al guvernului în îmbunătățirea bunăstării generale (de pildă, prin cheltuieli în domeniul protecției mediului și educației) descrește continuu.

Pregătirea bugetului de stat⁵⁰

Pregătirea bugetului de stat începe cu mult înaintea adoptării finale, iar discuțiile despre bugetul anului 1995 au început din ianuarie 1994. Pregătirea administrativă a Legii Bugetului este responsabilitatea guvernului. Faza pregătitoare, care cuprinde câteva etape, este coordonată de Direcția Buget, care a răspuns direct sub diverse guverne fie Ministerului de Economie și Finanțe, fie unui Minister al Bugetului, separat.

Secția 37 a Legii Organice (LO) stipulează că pregătirea bugetului, coordonată de ministrul responsabil pentru buget, este sub autoritatea politică a Primului Ministru, care eliberează directive către ministere și soluționează conflictele dintre acestea. Președintele Republicii nu este direct implicat dar, în practică, și cu excepția perioadelor de “co-abitare”⁵¹, controlează o parte importantă din elaborarea politicilor bugetare și deciziile majore. Liniile principale de politică bugetară sunt de fapt trasate de Președinte, Primul Ministru

⁵⁰ Pregătirea bugetului pe anul 1995 va fi folosită ca exemplu în această primă secțiune.

⁵¹ Aceasta se întâmplă atunci când partidele din majoritatea parlamentară sunt opuse Președintelui.

și Ministrul Finanțelor. În principiu, Președintele nu se află în prima linie a pregătirii bugetului, dar este informat cu privire la acesta și poate decide între opțiunile politice. În practică, politica bugetară este o problemă a Ministrului Finanțelor și a Primului Ministru, iar deciziile finale sunt luate numai de comun acord între cei doi. În cazul unui dezacord, Primul Ministru va rezolva conflictele între Ministerul Finanțelor și ministerele “cheltuitoare”. Directorii și consilierii tehnici din Birourile Private joacă un rol important. În contact permanent cu serviciile Ministerului Finanțelor, consilierul bugetar al Primului ministru și o echipă restrânsă a Biroului Privat al Ministrului Finanțelor, ele pregătesc obiectul deciziilor autorităților politice. Abilitatea Parlamentului de a interveni este foarte limitată, pentru motive în același timp legale (“raționalizarea” procesului politic sub a Cincea Republică) și politice (similaritatea vederilor care în general predomină Președenția și majoritatea parlamentară). Câteva încercări au fost totuși întreprinse în ultimii ani pentru a mări rolul Parlamentului, mai ales prin consolidarea funcției sale specifice de supraveghere.

Alegerea politicii bugetare

Bugetele sunt în principiu anuale (de la 1 ianuarie la 31 decembrie) cu un așa numit sistem de “management” de legătură între venituri și cheltuieli, în sensul că veniturile și cheltuielile sunt incluse în bugetul care este în curs, nu în acela care le-a autorizat. Acest principiu este în oarece măsură modificat de reglementări pentru a reflecta realitatea conturilor bugetare. Astfel, anumite operațiuni pot fi autorizate până la 23 februarie ale anului următor (perioada “complementară”), deși fac parte din bugetul anului trecut. Anumite cheltuieli pot fi de asemenea autorizate în avans, de la 30 noiembrie ale anului, precedând bugetul din care fac parte.

De-a lungul primei jumătăți a anului guvernul definește principalele direcții ale politicii bugetare pe anul în discuție, iar Direcția Buget discută cu diverse ministere mărimea și alocarea fondurilor.

Faza pregătitoare a bugetului din 1995 a început curând după adoptarea bugetului pe 1994, adică în ianuarie 1994, cu o prezentare adresată Parlamentului în ultima parte a anului. Prima etapă a fazei pregătitoare este problema Direcției Buget. Obiectivul este de a stabili un cadru economic de bază pentru legea financiară - bazată pe o prognoză macroeconomică pregătită de Direcția Prognoză din cadrul Ministerului Economiei – în lumina estimărilor proprii ministerelor, astfel încât să propună Primului Ministru principalele linii de politică bugetară (politica fiscală, tendința cheltuielilor, mărimea deficitului bugetar).

Acest exercițiu este bazat pe modele ce arată efectele fondurilor alocate repetat în bugetul anterior (“servicii votate”)⁵², pe baza supozițiilor economice cu privire la tendințele de creștere sau ale prețurilor, etc. Fiecare departament al Direcției Buget elaborează estimările într-un domeniu particular, permițând ca propuneri guvernamentale și cereri ministeriale să fie finanțate. Acest așa-numit exercițiu de “perspectivă” implică de cele mai multe ori conflicte între cererile ministerelor și obiectivele guvernamentale cunoscute sau constrângerile bugetului. Această fază devine foarte importantă în pregătirea bugetului de vreme ce demonstrează cât spațiu de manevra are guvernul.

Din aceste estimări rezultă un document care rezumă bugetele ministerelor respective și motivele invocate pentru propunerile Direcției (reînnoiri, fonduri alocate, economii, cereri probabile de fonduri suplimentare, acceptabile sau neacceptabile, etc). În același timp, prognozele macroeconomice pentru 1995 furnizate de Direcția Prognoze fac posibilă o estimare a a veniturilor din impozite, strâns legate de situația

⁵² “Servicii votate” înseamnă împrăștierea fondurilor alocate în anul precedent în cazul cheltuielilor de zi cu zi și, în cazul cheltuielilor de capital, estimarea proporției programelor multianuale ce urmează să fie implementate în anul discutat.

economică. (de exemplu, TVA-ul depinde de consumul pe gospodărie, impozitul pe profit de profiturile firmelor, etc.) și a veniturilor care nu provin din impozite. Un document rezumat (*schița bugetului*) este pregătită, și după discuții cu Direcția Buget înaintată ministrului responsabil cu bugetul, căruia i se oferă astfel o vedere de ansamblu a bugetului de stat ca întreg: rata creșterii cheltuielilor, prioritățile bugetare, politica fiscală, economiile, deficitul bugetar, etc.

Schița de buget este trimisă Primului Ministru după aprobarea de către ministrul însărcinat și apoi, mai departe Consiliului de miniștri. Direcțiile politice din schiță și instrucțiunile bugetare sunt apoi prezentate de Primul Ministru tuturor miniștrilor sub forma îndrumărilor generale (*lettres de cadrage*), de obicei în martie. De regulă, aceste îndrumări expun cadrul macroeconomic al bugetului și descriu politica bugetară urmată (nivelurile de impozitare, creșterea diferitelor tipuri de cheltuieli, mărimea deficitului bugetar, slujbele create sau reduse în serviciul civil, politica salarială etc). Ele expun de asemeni un timp limită pentru candidatura la fonduri din partea diferitelor ministere (sfârșitul lui aprilie – începutul lui mai).

Negocierea și rezolvarea conflictelor

Negocieri între Ministerul Finanțelor și ministerele cheltuitoare

Această a doua etapă a proiectului de lege a bugetului începe atunci când fiecare minister își trimite propunerile (pentru reînnoirea fondurilor alocate serviciilor publice, măsuri noi) Direcției Buget. La sfârșitul lui mai, începe așa numita *prima fază a conferințelor de buget*. Scopul acestor întâlniri între reprezentanții ministerelor și ai serviciilor Direcției Buget este de a negocia fondurile. Acestea pot dura una sau mai multe zile, în funcție de ministere. Punctele de comun acord sau dezacord sunt notate la sfârșitul fazei și prezentate într-un dosar de arbitraj (*arbitration dossier*). Multe din punctele discutate sunt rezolvate de ministrul responsabil de buget în negocieri cu miniștrii interesați. Faza se încheie cu eliberarea 'scrisorilor de plafonare', care specifică nivelul fondurilor alocate fiecărui minister și punctele convenite sau încă în dispută între miniștrii implicați și ministrul responsabil de buget.

Negocieri salariale

Salariile reprezintă în termeni funcționali principalul obiect al cheltuielilor de stat. Tendințele salariale depind de trei factori: politica de recrutare, măririle generale de salarii, sau măsuri ce afectează diverse categorii sau indivizi. Toate aceste aspecte fac obiectul negocierilor între guvern și sindicatele din serviciul civil. Acestea pot duce la acorduri anuale sau multianuale. Negocierile salariale în serviciul civil sunt cruciale în termeni economici, sociali și financiari. Din prisma ponderii reprezentate de salariații în serviciul public în cadrul nivelului total al salariaților, tendințele salariilor publice influențează mult pe cele din sectorul privat. Negocierile nu duc necesar la acorduri între guvern și sindicatele din serviciul civil, mai ales în perioade de restricții bugetare. Însă importanța sindicatelor este crucială și este recunoscută ca atare de guvern, în definirea politicii sale salariale.

Negocieri cu Comisia Europeană și alte state membre ale Uniunii Europene

Datorită principiului subsidiarității, statele membre ale Uniunii Europene dețin responsabilitatea pentru propriile politici bugetare. Oricum, un anumit gen de cheltuieli fac excepție de la acesta, dacă sunt în conformitate cu principiile Comunității. Este cazul particular al împrumuturilor nerambursabile și subvențiilor pentru fermieri și întreprinderile publice.

Finalizarea

A doua fază a conferințelor bugetare, de la sfârșitul lui iulie la începutul lui august, este menită să specifice ce măsuri noi s-au adoptat pentru bugetul fiecărui minister și să examineze posibila redistribuire a fondurilor alocate prin scrisoarea de plafonare. Deciziile finale sunt luate în această etapă, cele mai importante de Primul Ministru însuși.

În același timp, pe baza previziunilor economice reînnoite de către Direcția de Prognoză în iulie-august, venitul este estimat ținând cont de noile propuneri fiscale propuse de miniștrii și de serviciul de legislație a impozitelor din interiorul ministerului responsabil pentru buget. Aceste prognoze economice dau cadrul macroeconomic pentru bugetul pe 1995 și sunt incluse în pregătirea bugetului supus atenției Ministerului Economiei. Estimarea finală a veniturilor reprezintă ultima etapă în pregătirea bugetului, în primul rând pentru că spre deosebire de cheltuieli, nu necesită negocieri îndelungate și în al doilea rând pentru că estimarea veniturilor este bazată pe veniturile din anul curent, ajustate pe măsură ce anul înaintează. Aceasta face posibilă ajustarea echilibrului bugetar în funcție de deciziile de ultimă oră. Odată ce acest lucru s-a întâmplat, schițarea proiectului legii de buget poate începe.

Trebuie menționat că pentru pregătirea bugetului din 1997, orarul procedurii bugetare a fost modificat experimental. După noua procedură, întâlnirile tehnice între ministerul responsabil cu bugetul și celelalte ministere vor începe din februarie 1996, iar dezbaterile politice implicând întregul guvern și apoi Parlamentul va avea loc în primăvară. Conferințele tradiționale de buget se vor desfășura în mai, iar deciziile finale asupra cheltuielilor vor fi luate la sfârșitul lui iulie.

Critica aranjamentelor pregătirii bugetului

Procedura prezentă de pregătire a proiectului de lege a bugetului poate fi considerată eficace atât din punct de vedere legal, de vreme ce se conformează limitelor de timp stabilite prin Legea Organică pentru deciziile bugetare și din punct de vedere economic, de vreme ce în ultima vreme deficitul bugetar a fost menținut în limite rezonabile. Oricum, nemulțumirea cu privire la ea are trei justificări: în primul rând spațiul de manevră al guvernului este perceput ca foarte restrâns, în al doilea rând pentru că procedura nu asigură de loc viabilitatea microeconomică a proiectelor și în al treilea rând pentru că ea îngreunează estimarea angajamentelor de ansamblu ale statului.

Spațiul restrâns de manevră rezultă din câțiva factori:

- Ponderea cheltuielilor inevitabile pe termen scurt: salarii, pensii de vârstă pentru funcționari, serviciul datoriei, plățile de solidaritate, reprezentând mai mult de jumătate din cheltuielile de stat.
- Angajamentele multianuale: acordurile privind salariile din serviciul civil, legea planificării militare, planul de contracte cu regiuni și întreprinderi publice prestatoare de servicii publice (de dezvoltare teritorială, securitate, etc.) restricționează substanțial spațiul de manevră guvernamental pentru pregătirea proiectului de lege a bugetului. Cu toate acestea, aceste angajamente multianuale au avantajul de a face politica bugetară mai transparentă și de a încuraja oamenii de decizie să privească în viitor în planificarea pe termen mediu a cheltuielilor. Oricum, această structură rigidă a cheltuielilor publice poate genera probleme când se ivesc dificultăți economice și bugetare neașteptate. În asemenea cazuri, statul este obligat să își retragă angajamentele, așa cum s-a întâmplat recent în cazul fondurilor alocate echipamentelor de apărare.

- Faptul că unele venituri din impozite sunt alocate unui anumit tip de cheltuieli (o parte din impozitul pe salarii din întreprinderi este alocată instruirii vocaționale, sumele strânse ca taxe de acces pe drumurile publice sunt alocate pentru investiții în transportul pe uscat, etc.) restrânge opțiunile guvernului cu privire la nivelul și structura cheltuielilor publice.
- Dificultatea de a contesta serviciile votate, care reprezintă aproximativ 90 de procente din fondurile bugetare alocate. Ministerele cheltuitoare nu au nici un imbold să-și conteste serviciile votate cu propriul acord, pentru că nu au garanția că alte economii făcute le vor permite să întreprindă noi proiecte.

Viabilitatea economică și socială a proiectelor

Spațiul de manevră al guvernului este limitat și nu există nici o garanție că noile cheltuieli vor fi viabile din punct de vedere economic și social. Statul a căutat în ultimele decenii să se echipeze cu mijloace de calcul economic și cu proceduri care să estimeze viabilitatea proiectelor. În particular, “raționalizarea” procedurilor bugetare implementate în anii ‘70 a determinat publicarea “bugetelor de program”. Aceste documente prezintă bugete ministeriale bazate pe obiectivele urmărite. Scopul lor nu este de a înlocui documentele bugetare tradiționale, ci de a le pune într-o perspectivă. Eforturile statului au fost limitate în câteva sensuri:

- Mijloacele de calcul economic sunt mai bine adaptate pentru evaluarea proiectelor de investiții publice decât pe acelora de noi cheltuieli curente.
- Asemenea mijloace nu se bucură de consens în rândul administrației. Aceasta derivă din neînțelegerile dintre Ministerul Economiei și Finanțelor și Ministerul Transporturilor în ceea ce privește, de pildă, viabilitatea unor autostrăzi sau căi ferate noi. Mai mult, decizia luată nu va fi conform evaluării “tehnice” în unele cazuri.
- În cele din urmă, deși mijloace de estimare a viabilității proiectelor sunt disponibile, administrației franceze i-au lipsit tradițional mijloacele de a evalua politicile publice ca un întreg (vezi șomajul, dezvoltarea asistenței etc). Recent s-a încercat evaluarea politicilor din domeniul sănătății, transporturilor și șomajului, ceea ce trebuie extins sistematic la toate politicile guvernamentale.

Pașii și procedurile de ameliorare a luării deciziilor în privința cheltuielilor pot fi diverse: în primul rând, o organizare mai bună a pregătirii bugetului pentru facilitarea estimării cererilor de fonduri. Ministerele se pot implica, de pildă, în pregătirea bugetului de la un stadiu mai timpuriu. Cât despre disponibilitatea estimărilor, este nevoie de o discuție colectivă despre alocarea principalelor economii, despre cum va fi distribuit spațiul de manevră și, cu privire la opțiunile bugetare, despre consistența economiilor și a redistribuției. O reformă în acest sens a fost introdusă în procedura pentru pregătirea bugetului din 1997. Practica primei faze a întâlnirilor prebugetare pentru cele mai tehnice și mai importante subiecte poate fi dezvoltată similar.

În cele ce urmează, căutarea eficienței atrage după sine echiparea serviciilor administrative cu măsuri de stimulare bugetară, ca de pildă informații plătite în totalitate și sisteme de primă pentru creșteri de productivitate.

În cele din urmă, trebuie pusă în discuție justificarea procedurilor administrative și a structurilor continuate de la un an la altul. Ignorarea a ceea ce determină cheltuielile în interiorul ministerelor implicate și în ministerul bugetului duce la o folosire nesatisfăcătoare a abordărilor globale. Spațiul de manevră poate fi

mărit prin analiza serviciilor votate. La fel, discutarea fondurilor alocate prin referință la cele alocate cu un an în urmă este distorsionată de reglementarea bugetară practică tradițional pe măsură ce anii trec. Pregătirea următorului buget poate fi îmbunătățită pe baza fondurilor alocate și folosite în ultimul an precedent, pentru care sunt disponibile cifre.

Dificultatea de a estima angajamentele globale ale statului

Doi factori fac dificilă estimarea angajamentelor globale ale statului. Primul este dificultatea de a determina suma exceptărilor de la impozitare sau de la contribuțiile de asigurare socială adoptate de guvernul central, care reduc povara impozitelor pentru gospodării sau întreprinderi și pentru contribuțiile de asigurare socială. Guvernul prezintă Parlamentului un raport anual grupând și calculând aceste exceptări de la impozitare. Definițiile folosite, restrictive și imprecise, schimbarea standardelor de referință prin raport la care sunt estimate aceste cheltuieli, metoda de calcul, fac imposibilă consolidarea rezultatelor prezentate pentru fiecare măsură, ceea ce determină implicit imposibilitatea unui tablou complex și estimarea costurilor globale. Al doilea factor este dificultatea de a controla angajamentele viitoare ale statului. Suma la care se vor ridica garanțiile pentru împrumuturile sectorului public și prețul viitor al programelor de pensionare sunt deosebit de greu de estimat.

Adoptarea bugetului în Parlament

Odată schițat, proiectul de buget este supus de către guvern Consiliului de Stat, care decide dacă propunerile sale sunt legale și care poate introduce o serie de formulări mai bune. Proiectul este apoi supus și adoptat de Consiliul de Miniștri în septembrie. Legea Organică prevede limite stricte de timp pentru discutarea și adoptarea proiectului de către Parlament.

Sfera și structura legilor bugetare: rectificarea și reglementarea acestora

Legea Organică de la 2 ianuarie 1959 (Secțiunea 1.1) stipulează că “Legea Bugetului va determina natura, suma și alocarea resurselor și cheltuielilor statului, având în vedere echilibrul economic și financiar pe care în vor defini”. Această Secțiune, ca și celelalte prevederi ale Legii Organice, definesc Legea Bugetului și-i specifică contextul. Ea stipulează despre noile cheltuieli survenite în timpul anului și despre cheltuielile multianuale. Anumite prevederi trebuie incluse în Legea Bugetului, în timp ce altele apar numai când este cazul⁵³. Proiectul este un document de aproape 300 de pagini, divizat în două părți împărțite la rândul lor pe titluri, care, împreună cu documentul anexat, formează Legea integrală.

În concordanță cu Ordonanța din 1959 numai *legi bugetare rectificatoare* (LFR) pot schimba prevederile Legii în cursul unui an dat. Regulile aplicabile la Legea Bugetului inițial se aplică și actelor de rectificare (prezentate în două părți, prima conținând amendamentele la veniturile din anul respectiv și schimbările în cheltuieli propuse Legii inițial, a doua parte expunând detaliile noilor apropieri și prevederile permanente).

LFR-urile sunt folosite în primul rând, pentru a ratifica noile apropieri făcute de guvern în cursul anului financiar, prin decret, pentru a acoperi angajamentele făcute de guvern în anul în curs și în al doilea rând, pentru a reflecta schimbări în politica guvernamentală determinate de schimbarea guvernului. LFR-urile de la sfârșitul anului sunt menite să reflecte impactul supozițiilor economice care au stat la baza fondurilor alocate în timpul anului respectiv și care deschid calea spre tradiționalele reajustări de la sfârșit de an:

⁵³ Vezi anexa cu privire la sfera Legii Bugetului.

veniturile sunt reestimate în lumina supozițiilor revizuite, se suplimentează alocările de fonduri subestimate în Legea inițială (povara datoriei cauzată de rata dobânzii, fondurile pentru slujbe în lumina ratei șomajului, etc.). Guvernul elaborează în mare cel puțin un LFR în fiecare toamnă și primăvară, deși poate face aceasta de mai multe ori. Absența unui LRF din primăvară este compensată de transmiterea de către guvern Parlamentului la data de 2 iulie a unui raport de informare cu privire la tendințele din economia națională și finanțele publice.

Proiectul de reglementare confirmă și ratifică evenimentele ultimului an financiar. Scopul său este de a ratifica cheltuielile și veniturile anului financiar. Proiectul de reglementare a bugetului este supus atenției Parlamentului cel mai târziu la sfârșitul anului, după executarea acestuia. Din lipsă de timp, este adoptat în timpul anului următor, după un an jumătate, în medie, de la finalul anului financiar în cauză.

Limitele de timp pentru considerarea și adoptarea proiectului

Legea Organică prevede ca proiectul de buget, împreună cu documentele de buget, să fie înaintat Parlamentului cel mai târziu în prima marți din octombrie. Clauza este destinată informării din timp asupra bugetului a membrilor Parlamentului, de vreme ce Legea Bugetului trebuie adoptat până la 1 ianuarie a anului în care se aplică. În practică, proiectul ajunge la Biroul Adunării Naționale la sfârșitul lui septembrie. Adunarea Națională îl examinează înaintea Senatului, pentru că membrii săi sunt aleși prin sufragiu universal și joacă un rol cheie în aprobarea bugetului.

Parlamentul are la dispoziție 70 de zile pentru adoptarea bugetului. Adunarea Națională are la dispoziție 40 de zile pentru o primă dezbatere a acestuia, iar Senatul 20. Senatul poate începe discutarea în comitet a proiectului din momentul în care acesta se află în fața Adunării Naționale. Procedura de urgență, excepțională pentru legislație, se aplică în practică automat proiectelor de buget și abilitază guvernul să desemneze un comitet comun (CMP) pentru încheierea primei dezbateri a proiectului de către cele două camere. Acest comitet este format din șapte senatori și șapte deputați, membrii ai comitetelor de finanțe, care pregătește un document comun asupra documentelor în discuție. În cazul unui acord, documentul CMP este înaintat de către guvern camerelor spre aprobare. În cazul unui dezacord, după cea de-a doua dezbatere, guvernul poate cere Adunării Naționale să ajungă la o hotărâre finală.

Examinarea proiectului de buget

Examinarea publică a proiectului de buget se supune unui set de proceduri: Legea Organică prevede ca a doua parte a proiectului să nu fie discutată de nici una dintre camere înainte de adoptarea primei părți, pentru a evita ca membrii Parlamentului să discute cheltuielile ministerelor înainte de a aproba veniturile estimate. O primă examinare tehnică detaliată are loc în comitetele de finanțe ale ambelor camere⁵⁴, în timp ce alte comitete își exprimă opiniile. O serie de patruzeci de raportori bugetari examinează propunerile pentru ministerele individuale și doi raportori generali (câte unul pentru fiecare comitet de finanțe) le coordonează activitatea. Raportul lor începe prin descrierea situației economice generale și printr-o analiză a bugetului, înainte de a lua în considerație ambele părți ale proiectului, secțiune cu secțiune.

Proiectul este dezbătut prima dată în sesiunea publică a Adunării Naționale. Dezbaterile încep la mijlocul lui octombrie cu o dezbatere generală introdusă de raportorul general și de președintele comitetului de finanțe, urmat de Ministrul Economiei, care descrie contextul economic al proiectului și de ministrul Bugetului, care explică liniile mari ale politicii bugetare. Legea Organică specifică cum se estimează și

⁵⁴ “Comitetul pentru finanțe, economie generală și planificare” în cazul Adunării Naționale și “Comitetul pentru finanțe, control bugetar și conturile economice ale națiunii” în cazul Senatului.

sunt autorizate veniturile și cum se adoptă principalele puncte ale cheltuielilor. Examinarea și adoptarea proiectului se desfășoară în mod normal secțiune cu secțiune, dar Legea Organică a redus și raționalizat numărul punctelor supuse la vot (în jur de 200). Prima parte a documentului începe cu examinarea secțiunilor privind veniturile, care sunt supuse votului asupra bugetului general⁵⁵ și se finalizează cu adoptarea secțiunilor asupra echilibrului. Guvernul este reprezentat de Ministrul Bugetului.

Procedura este diferită pentru examinarea celei de-a doua părți. Deși în teorie bugetul general are nevoie numai de un singur vot pentru toate serviciile, noile măsuri soliocită câte un vot pentru fiecare titlu și în cadrul acestuia pentru fiecare minister. Aceasta cerință nu este respectată în practică. De fapt, membrii Parlamentului votează și examinează noile autorizări și apoi majoritatea serviciilor votate. Mai mult, votul asupra cheltuielilor nu se face pe titlu și apoi pe minister ci pe minister și apoi pe titlu. Fiecare ministru își prezintă bugetul propriu, care este dezbătut înaintea votului asupra acțiunii guvernamentale din sectorul respectiv. Ministrul Bugetului înlocuiește miniștrii individuali atunci când se iau în considerație secțiunile vizând aprobarea serviciilor votate, rezumând fondurile de alocat și prezentând prevederile permanente. Dezbaterile se finalizează cu aprobarea proiectului printr-un vot general. Dezbaterile ulterioare nu consumă foarte mult timp, pentru că se referă numai la secțiunile aprobate în termeni diferiți de cele două camere.

Există trei tipuri de fonduri alocate: limitate, eventuale și aproximative. Toate fondurile sunt în principiu *limitate* dacă nu există prevederi contrarii clare: serviciile plătite din fonduri nu pot depăși cifra din capitolul particular care servește drept plafon. Fondurile *aproximative* sunt menite să acopere cheltuieli obligatorii ale statului, atât în termeni de volum cât și de timpul în care trebuie făcute. Ele privesc cheltuielile al căror volum nu poate corespunde exact cifrei din Lege (este vorba de servicii legate de datoria publică și de capitolele listate într-o declarație anexată Legii). În cele din urmă, fondurile *eventuale* apar într-o anexă a Legii Bugetului. Este vorba despre fonduri pentru asistență socială, măsuri de luat în caz de dezastre majore sau contribuții ale Franței la cheltuieli internaționale. Mai mult, cheltuielile de capital sunt supuse unei duble autorizări bugetare: *autorizare de program* pentru toate operațiile cu impact major pentru o perioadă de câțiva ani; *autorizarea plății fondurilor alocate* pentru acea parte a operațiilor realizate în cursul aceluși an.

Informarea Parlamentului și puterea sa de a lua inițiativă financiară

Parlamentul este informat de-a lungul anului despre problemele economice și financiare de către diverse instituții publice de prognoză. În primăvară, când este dezbătut LFR sau raportul care îl înlocuiește, membrii Parlamentului sunt informați oficial cu privire la retrospectiva economică din ultimul an. Această retrospectivă este prezentată și în raportul asupra conturilor naționale publicat de INSEE. La mijlocul anului, raportorii trimit miniștrilor chestionare privind tendințele manifeste în fondurile alocate și cheltuieli. Când se dezbate bugetul, comitetele de finanțe și membrii Parlamentului înșiși ridică o serie de întrebări la adresa guvernului. Aceste chestionare sunt unul din principalele elemente ale revizuirii bugetare. Informația este procesată de către cele două camere, a căror expertiză îmbogățește rapoartele de buget și cuvântările ținute în Parlament.

Datorită unor limite stricte de timp, a complexității proiectului buget și resurselor limitate ale Parlamentului, prin comparație cu cele guvernamentale, se poate concluziona greșit că cele două camere pot examina proiectul și influența prevederile sale numai într-o manieră superficială. În fapt, puterile parlamentului și guvernului sunt mai echilibrate decât par. Puterile de amendare ale Parlamentului sunt destul de limitate. Membrii Parlamentului pot propune reduceri ale unor resurse numai dacă propun mărirea altor resurse în beneficiul aceleiași entități publice. Această restricție nu se aplică și propunerilor guvernamentale de mărirea impozitelor, care pot fi reduse de către Parlament. Cu privire la cheltuieli,

⁵⁵ Și voturi separate ale bugetelor anexe sau pe categorii de conturi speciale.

membrii Parlamentului pot propune numai reduceri ale fondurilor alocate. În practică, guvernul permite președintelui comitetului de finanțe să aloce câteva sute de milioane de franci prin fonduri (“rezerva parlamentară”) pentru a abilita membrii comitetului să propună creșteri ale sumelor alocate, pe care guvernul le adoptă ulterior ca amendamente la proiect.

În general, guvernul poate respinge amendamentele contrare politici sale, dar în practică el va fi de acord asupra unui număr de schimbări, teoretic inadmisibile, dorite de proprii membri, sub forma amendamentelor guvernamentale. În practică, după dezbateră din Parlament, schimbările aduse proiectului la nivelul întregului buget se ridică la o sumă de câteva miliarde de franci. Mai mult, inversarea ordinii de examinare a detaliilor în materie de cheltuieli din a doua parte a proiectului – adoptarea noilor autorizări înaintea majorității serviciilor votate, pe ministere și apoi pe titluri în cadrul fiecărui minister – mărește considerabil puterile Parlamentului prin comparație cu litera legi organice, de vreme ce aprobarea de noi autorizări abilitază reducerea anumitor fonduri prin alocarea unor sume mai mari pentru alte capitole. Membrii Parlamentului au deci mai multă libertate de inițiativă decât ar avea dacă serviciile votate ar fi primele adoptate.

Înainte de publicarea în Monitorul Oficial, Legea Bugetului poate fi trimisă Curții Constituționale de către Președinte, Primul Ministru, Președintele fiecărei camere parlamentare sau de 60 de deputați sau senatori (articolul 61 din Constituție). Consiliul Constituțional va decide dacă prevederile în chestiune sunt în acord cu Constituția și cu Legea Organică. Prevederile declarate neconstituționale nu pot fi nici promulgate nici puse în practică, iar deciziile Curții Constituționale nu pot face subiectul niciunui alt apel.

Critica procedurii de examinare parlamentară

Procedura parlamentară de bugetare a fost criticată în diverse moduri. În primul rând, discuția este dominată de un număr mic de specialiști (raportori și membrii ai comitetelor financiare). În plus, atenția se concentrază asupra aspectelor privind impozitele în detrimentul aspectelor bugetare și a examinării problemelor globale. În cele din urmă, o mare parte a dezbaterii bugetului este susținută de grupurile de presiune și interese locale.

Ameliorarea acestei stări de fapt implică schimbarea ordinii discuțiilor, pentru a se concentra pe aspectele legate de opțiunile majore de politică bugetară și fiscală. Cererile Parlamentului de a dezbate proiectul de buget la prezentarea sa din primăvară, deci înainte de finalizarea propunerilor de către Direcția Buget, au fost acceptate, de vreme ce o dezbateră bugetară generală de acest tip va avea loc în primăvara lui 1996 asupra proiectului financiar pentru 1997, care urmează să fie prezentat Parlamentului în toamna lui 1996.

Condițiile muncii parlamentare trebuie îmbunătățite. Raportorii celor două comitete de finanțe, ca și deputații și senatorii, au în teorie puteri extinse de supraveghere a bugetului, sub forma examinării proiectului de buget sau a managementului bugetar. În realitate, această putere este slăbită substanțial de presiunea activității parlamentare (mai ales ca rezultat al deținerii mai multor funcții) și de disponibilitatea redusă a resurselor materiale și umane (personalul comitetelor de finanțe și al senatului numără mai puțin de 30 de angajați pentru 127 de deputați și senatori din comitete). Masa documentelor anexate proiectului de buget, des solicitată de membrii Parlamentului, diluează în fapt informația disponibilă. Pentru a remedia aceste dificultăți, o mai mare claritate în prezentarea bugetului ar fi binevenită. Una dintre reformele posibile în sensul furnizării suportului tehnic membrilor Parlamentului, este crearea unui birou de estimare a alegerilor bugetare asemănător instituțiilor specializate din Statele Unite (Biroul de Buget al Congresului și Oficiul General de Conturi), cu sarcina de a examina noile propuneri guvernamentale din proiectul de buget și de a oferi suport tehnic propunerilor parlamentare relevante.

Implementarea și revizuirea bugetului

Conturile publice sunt fundamentate pe două principii: separarea ordonatorilor de contabili și controlul intern al implementării Legii Bugetului. Aceste funcții diferite sunt împărțite între diverse categorii de funcționari pentru a evita tentația de a distorsiona sau folosi greșit autorizațiile bugetare.

Implementarea cheltuielilor

Detaliile implementării Legii Bugetului sunt descrise de decretul din 29 decembrie 1962, privind reglementarea conturilor publice.

Separarea ordonatorilor de contabili

Două categorii de funcționari publici, ordonatorii și contabilii, iau parte la implementarea bugetului de stat. Datoriile celor două categorii sunt clar definite și cu puține excepții, reciproc incompatibile. Bugetul este implementat în două faze separate, ordonatorul fiind responsabil de faza administrativă, iar contabilul public fiind responsabil de faza de contabilitate rezultând din decizia celui dintâi. *Ordonatorii* comandă colectarea veniturilor și plata cheltuielilor. Capacitatea de autorizare a funcționarului este deci un accesoriu la principalele sale datorii de administrator. Ordonatorii constată îndreptățirea instituțiilor publice, colectează veniturile, alocă fonduri (unor cheltuieli specifice) și comandă plata acestor cheltuieli. În practică, ei pregătesc documentele legale ce urmează a fi verificate de contabil. Ordonatorii cunosc patru tipuri de răspundere: civilă, penală, disciplinară și specială. Aceasta este politică în cazul funcționarilor cu poziții înalte și în fața Curții pentru disciplina bugetului și financiară pentru ceilalți funcționari cu drept de autorizare. Ordonatorii sunt fie principali fie secundari, în funcție de puterile financiare, care pot fi primare sau delegate. Ordonatorii principali la nivelul statului sunt miniștrii și directorii serviciilor cu bugete anexe. Ei pot delega puterea personalului lor, care devin apoi funcționari cu drept de autorizare principali delegați.

Există și ordonatori secundari, care eliberează miniștrii de sarcinile de management de zi cu zi și care fac astfel încât responsabilitățile bugetare și contabile să fie delegate funcționarilor locali ai ministerelor centrale. Această funcție este exercitată de prefecți⁵⁶ în departamente și regiuni, unde semnarea autorizațiilor poate fi delegată delegaților secundari. Recent s-a manifestat o tendință către descentralizarea și consolidarea fondurilor alocate, pentru a face posibilă folosirea mai rapidă a fondurilor alocate și pentru a da ordonatorilor secundari locali un mai mare spațiu de manevră.

Principala îndatorire a *contabililor publici* este reprezentată de funcția de contabilitate. Ei sunt responsabili pentru colectarea veniturilor, verificarea și plata cheltuielilor, protejarea și îngrijirea fondurilor și avutului aparținând sau încredințat instituțiilor publice, manevrarea fondurilor și transferul banilor lichizi disponibili, îndosărierea documentelor justificative, contabilizarea tranzacțiilor și documentelor și înregistrarea în conturile relevante. Numirea contabililor publici este apanajul Ministerului Economiei și Finanțelor. Pe lângă responsabilitățile normale ale funcționarilor publici, contabilii publici au o responsabilitate strict personală, pecuniară și automat civilă pentru greșelile pe care le comit. În fiecare departament teritorial *trezorerul general* este contabilul șef public. În administrația financiară există și contabili specializați, în cadrul direcției generale a impozitelor sau direcției generale a vămilelor.

⁵⁶ Prefecți: În calitate de reprezentanți ai Statului în fiecare *département*, sunt investiți cu autoritate asupra a orice ține de serviciile de Stat în respectivele arii geografice.

Eliberarea fondurilor alocate

Odată adoptată, Legea Bugetului este publicată în Monitorul Oficial la sfârșitul lunii decembrie. Direcția generală de buget trasează cât de curând posibil “bugetele adoptate” (Cărțile verzi), corespunzând documentelor ministeriale “albastre” anexate proiectului, care vor fi folosite de-a lungul anului ca document de referință în aplicarea Legii. Decretele privind alocarea fondurilor pe capitol pentru fiecare minister și pe conturi specifice pentru tranzacții speciale sunt publicate simultan în Monitorul Oficial. Fiecărui ordonator principal îi sunt furnizate fonduri pentru minister la începutul fiecărui an. O parte din acestea sunt cheltuite la nivel central, și alta alocată serviciilor locale ale ministerelor, pentru uz local.

Transferurile fondurilor alocate actuale

Trei tipuri de schimbări ale bugetului anual pot fi operate, prin reglementare, și pot fi avansate în timpul anului: schimbări ale sumelor alocate pe capitole, realocarea sumelor inițiale între capitole și schimbări ale modului de folosire a fondurilor alocate.

Schimbarea sumelor alocate vizează în primul rând fondurile suplimentare și completează alocările inițiale. *Fondurile suplimentare* reprezintă o procedură bugetară în care venitul specific poate fi realocat pentru plata diverselor cheltuieli publice. Astfel de cheltuieli și de venituri nu sunt specificate în Legea Bugetului inițială. Acestea s-au ridicat la 60 de mii milioane franci francezi în 1994. *Decretele pentru avans*, adoptate la recomandarea Consiliului de Stat, abilitază fondurile suplimentare realocate să fie acordate în timpul anului. În teorie, ele sunt folosite numai în cazuri urgente pentru suplimentarea fondurilor la capitolele unde acestea nu erau adecvate și nu ar trebui să afecteze echilibrul financiar. Acestea trebuie să fie ratificate de către Parlament. În cazuri de urgență sau nevoie imperioasă, ele pot fi furnizate și prin decret, chiar dacă agravează deficitul bugetar. Fondurile alocate inițial pot fi reduse prin *ordine de anulare*, folosite pentru a anula alocările al căror scop dispăre în timpul anului și pot compensa noile fonduri alocate prin decret.

Schimbările de fonduri alocate poate avea loc în timpul anului. Acestea atrag după sine mutarea fondurilor de la un capitol la altul, putând fi transferate altui serviciu din cadrul aceluiași minister unde nu s-au operat schimbări în natura cheltuielilor și se procedează astfel în cadrul aceluiași titlu pentru o categorie identică de cheltuieli. Transferurile de acest tip sunt prin ordin al Ministrului Bugetului. Schimbarea naturii cheltuielilor este excepțională și se supune condițiilor stricte de evitare a folosirii greșite a autorizării parlamentare: poate fi autorizată prin decret dacă are loc în cadrul aceluiași titlu de buget al unui minister dat și nu depășește o zecime din fondurile alocate fiecăruia dintre capitolele menționate. Mai mult, fondurile nu pot fi transferate din fonduri aproximative sau eventuale către fonduri limitate.

Fondurile alocate sunt proiectate pentru anul financiar în curs și trebuie să fie preluate în timpul anului pentru care Parlamentul le-a autorizat. Legea Organică permite totuși ca alocațiile să poată fi transferate într-o perioadă viitoare în condiții strict definite. Aceasta se întâmplă de obicei în cazul fondurilor pentru cheltuieli de capital. Fondurile autorizate nefolosite în anul respectiv urmează să fie folosite în anul următor, adăugate la cheltuielile aprobate sub noua Lege a Bugetului. Diferența negativă între fondurile alocate transferate din anul trecut și cele nefolosite și transferate în anul viitor semnifică o înrăutățire a rezultatului formulat în Legea Bugetului.

Controlul implementării bugetului de către guvern

Din cauză ca estimările veniturilor din impozite sunt bazate pe prognoze macroeconomice făcute în august anul precedent, implementarea bugetului poate diferi de cea planificată în Legea Bugetului inițială. Schimbarea supozițiilor economice făcute poate determina o îndepărtare substanțială de la estimările

inițiale. În ceea ce privește cheltuielile, implementarea va fi influențată de măsurile luate în cursul anului de guvern, în special de măsurile ciclice de sprijin. Toate acestea duc la apariția unei necesități pentru o supraveghere atentă a implementării bugetului de-a lungul anului, astfel încât să se poată lua la timp măsurile de corecție pentru a împiedica creșterea deficitului bugetar.

Direcția Buget are la dispoziție o serie de instrumente pentru monitorizarea și estimarea implementării: ea primește date săptămânale privind cheltuielile și veniturile agregate de la direcția de contabilitate publică. De asemenea, tot aici se concentrează date lunare, mai detaliate, despre cheltuieli. Având ca sursă această informație și considerând toți factorii externi cu impact probabil asupra bugetului, este posibil să se anticipeze implementarea bugetului prin elaborarea unui profil al cheltuielilor și veniturilor pentru comparație cu implementarea actuală înregistrată în conturi.

În lumina prognozelor privind implementarea, guvernul poate decide introducerea *reglementării bugetare* dacă deficitul bugetar tinde să crească. Din anii '80, reglementarea bugetară de către Direcția Buget, cu aprobarea Primului Ministru, a devenit un instrument de control important în implementarea Bugetului. În practică, o parte a fondurilor alocate (cu excepția fondurilor aproximative, a sectoarelor prioritare și a cheltuielilor obligatorii) poate fi "înghețată" la începutul anului, adică nu pot fi folosite de ministerele interesate. În funcție de rezultatul bugetar din timpul anului, asemenea fonduri alocate pot fi eliberate sau anulate, pentru a contrabalansa decretele de acordare a avansurilor sau ca urmare a noilor măsuri de rectificare a Legii Bugetului.

Cât despre mișcările care afectează veniturile, guvernul poate decide, dacă este necesar, măsuri de recuperare a veniturilor din impozite. Acest lucru se poate face printr-o lege introducând "diverse măsuri economice și sociale", ale căror efecte vor fi incluse în următoarea Lege a Bugetului rectificată.

Existența aranjamentelor pentru implementarea bugetului poate fi criticată și comentată. În primul rând, rolul predominant al Ministerului Economiei și Finanțelor trebuie scos în evidență, atât în pregătirea cât și în implementarea Legii Bugetului. Practica reglementării bugetare a redus, începând din anii '80, controlul eficace al ministerelor asupra propriilor fonduri. Tendința către o mai pronunțată intervenție a Primului Ministru și a Ministrului Economiei se datorează dorinței de a evita creșterea deficitelor bugetare, în contextul unei creșteri economice lente.

Critica implementării bugetului privește anularea fondurilor alocate, lipsa flexibilității legale și neajunsurile în informarea Parlamentului. În primul rând, este evident că o serie de anulări sunt "oarbe" (fără un studiu prealabil) sau întârzie implementarea unor programe de investiții civile sau de apărare, ceea ce le poate mări costurile. Reînnoirea acestor anulări de la un an la altul face ca anumite capitole să fie finanțate peste nevoile reale. În ultimul rând, practica Legilor Bugetului suplimentare de la sfârșit de an anulează scopul acestor Legi. Este necesar ca discuția parlamentară asupra proiectului de lege a bugetului din ultima parte a anului să se bazeze pe implementarea bugetului actual mai degrabă decât pe fondurile alocate inițial. Acesta este un proces cu atât mai important, cu cât alocările atât de târzii sunt transferate în anul viitor, mărinnd masa fondurilor alocate astfel.

Informarea Parlamentului pierde în claritate datorită practicii "capitolelor rezervate", care ascund scopul sau volumul cheltuielilor reale chiar dacă caracterul lor repetitiv arată că acestea pot fi descrise ca parte a Legii Bugetului inițială. Practicile cum ar fi: absența estimărilor sau subestimarea evidentă a anumitor fonduri aproximative din bugetul inițial a fost de asemenea criticată, pentru că ele împiedică o discuție serioasă înaintea decretelor de avans, chiar dacă sunt ulterior ratificate prin bugete suplimentare. În cele din urmă, practica evacuării veniturilor (pentru autoritățile locale și Comunitatea Europeană în mod special) abilitează guvernul la evitarea procedurilor de revizuire a cheltuielilor de stat și a regulilor ce li se aplică, în momentul când acestea sunt dezbătute în Parlament.

Revizuirea implementării bugetare

Implementarea Legii Bugetului este supusă unei serii de proceduri de revizuire diversificate (proceduri administrative interne, juridice externe și parlamentare), desfășurate la anumite intervale. Aceste proceduri de revizuire pot atrage după sine responsabilitatea funcționarilor responsabili și impunerea diverselor sancțiuni. Pe lângă prevenirea fraudei din partea funcționarilor publici, asemenea proceduri sunt menite să asigure că guvernul se conformă autorizărilor parlamentare privind veniturile și cheltuielile.

Revizuirea internă

Revizuirile înainte de implementare sunt distincte de cele din cursul sau efectuate după implementare. Acestea au loc înainte ca documentele să fie semnate de ordonatorii de la nivelul central și local.

La nivel central, Ministrul Bugetului numește ca ordonator *un controlor financiar* pentru fiecare ministru. Funcția acestuia este de a verifica toate documentele conținând angajamente financiare din partea statului (decrete, ordine, circulare, ordine de plată, delegări ale fondurilor alocate către ordonatorii secundari) și deși de opinie asupra tuturor instrumentelor propuse (legi, decrete, ordine) care afectează Ministrul Finanțelor. Revizuirea acoperă corectitudinea și viabilitatea operațiilor. Asemenea aprobări sunt o formalitate esențială pentru angajamente, plata cheltuielilor și trebuie refuzate dacă cauzează creșteri sau greșeli în alocarea fondurilor. Controlorul financiar ține contabilitatea angajamentelor de cheltuieli și plată, pentru a arăta folosirea fondurilor. În cele din urmă, examinează schițele de instrumente pentru a evita dispute ulterioare și acționează în mare ca consilier financiar în toate serviciile pe care le supraveghează.

Din 1970, există control financiar și la *nivelul local* al operațiilor ordonatorilor secundari. Această formă simplificată de revizuire, sub responsabilitatea *trezorerului general*, șeful contabil al departamentului, a devenit necesară datorită politicii sistematice de delegare către serviciile departamentale sau regionale ale angajamentelor guvernului central privind o mare parte a investițiilor. Revizuirea vizează corectitudinea și nu viabilitatea. Revizuirea înainte de implementare este în fapt singura de autorizare a programelor (cheltuieli de investiții), alte angajamente având nevoie numai de o notificare. În plus, ordonatorul poate refuza să urmeze o opinie nefavorabilă, cu excepția cazului în care aceasta este bazată pe nedisponibilitatea fondurilor. Aceasta nu este o revizuire ușoară, pentru că trezorerul general poate, în calitate de contabil, să suspende plățile la un anumit stadiu, dacă opiniile sale nu sunt urmate la data angajamentului. Opiniile nefavorabile informează deci în avans ordonatorii despre atitudinea contabilului și îi încurajează să corecteze operația înainte de operarea plății. Opinia favorabilă ridică răspunderea trezorerului în capacitatea sa de contabil și accelerează viteza plăților.

Revizuirea în cursul implementării este problema *contabilului*, care verifică respectarea regulilor de bază ale contabilității publice. Revizuirea privește corectitudinea și nu viabilitatea. Acolo unde întâlnește neregularități contabilul suspendă plățile și informează ordonatorul. La cerere, acesta poate obliga contabilul să consimtă, prin aceasta responsabilitatea fiind transferată asupra ordonatorului. Aceasta situație este posibilă numai în anumite cazuri (nu și pentru fonduri nedisponibile, lipsa justificării serviciilor sau când plata nu este stabilită în final). Contabilul este responsabil numai pentru plățile pe care le aprobă.

Revizuirea ulterioară este întreprinsă de *Inspectoratul General al Finanțelor*. Sub autoritatea Ministerului Finanțelor, inspectorii de finanțe realizează funcția de revizuire. Ei verifică managementul tuturor serviciilor externe Ministerului Finanțelor și Bugetului, a contabililor publici și a ordonatorilor secundari (cu excepția întreprinderilor publice, a funcționarilor principali și a contabililor militari). Asemenea revizuirii sunt mai degrabă întâmplătoare decât sistematice. Comentariile inspectorului sunt formulate în

scris, iar cei care sunt vizați raspund de asemenea în scris. Inspectoratul poate întreprinde anchete în numele unui minister sau la cererea localităților locale într-o chestiune specifică.

Revizuirea externă

Revizuirea externă este problema autorităților bugetare sau parlamentare. Două instituții sunt responsabile pentru revizuirea implementării Legii Bugetului, și anume *Cour des Comptes* (Instituția Supremă de Audit) și Curtea pentru Disciplină Bugetară și Financiară.

Instituția Supremă de Audit este formată din judecători inamovibili divizați în șapte camere specializate în domenii diferite și revizuește conturile și administrația statului, a instituțiilor publice de sub supravegherea statului și a întreprinderilor publice cu capital majoritar de stat. *Cour des Comptes* are jurisdicție obligatorie asupra tuturor contabililor publici. În practică, numai contabilii publici principali își depun situațiile la *Cour des Comptes*, cu toate documentele necesare, abilitând curtea să verifice dacă operațiunile și controalele de conformitate s-au desfășurat corect. Procedura este scrisă și critică. Corectitudinea contului este confirmată printr-o achitare finală. Curtea poate elibera o interdicție temporară, dând contabilului instrucții specifice asupra unor chestiuni punctuale, dacă situațiile conțin nereguli. Contabilii înaintează apărarea lor și o achitare finală urmează, dacă dovedesc că s-au conformat instrucțiunilor primite, spre satisfacția Curții. În caz contrar, aceștia primesc un ordin de datorie (contabilii trebuie să plătească banii pierduți datorită geșelilor manageriale). *Cour des Comptes* revizuește actele funcționarilor care autorizează în sectorul administrativ, în cele industrial și comercial public și din corpurile de management a fondurilor publice și poate formula critici la adresa acestora. Constituția stipulează că *Cour des Comptes* asistă Parlamentul în revizuirea implementării Legii Bugetului. În acest scop trimite un raport anual Președintelui (la sfârșit de septembrie) cu privire la implementarea bugetului anului anterior și expunând sugestii de ameliorare a reformelor. Răspunsurile departamentelor la sugestiile propuse sunt incluse în raport. Raportul este ulterior înaintat ambelor camere parlamentare pentru a asista dezbaterile reglementării bugetare.

Curtea pentru Disciplină Bugetară și Financiară a fost înființată în 1948 și este formată din șase judecători de la Instituția Supremă de Audit și Consiliul de Stat. Ea completează acțiunea întreprinsă de *Cour des Comptes* pentru că puterile sale sunt extinse asupra tuturor ordonatorilor (secundari și principali), în afara miniștrilor. Ea decide în probleme de încălcare a Legii din 1948, cum ar fi încălcări ale regulilor de revizuire financiară înainte de implementare sau incapacitate de cheltuieli. Aceasta poate impune penalități sub forma amenzilor din remunerațiile funcționarilor vizați, în funcție de natura încălcării.

În cele din urmă, revizuirea bugetului de către Parlament se realizează în două moduri: în cursul implementării și după implementare. Raportorii bugetari au dreptul de a inspecta toate documentele justificative pe loc în cursul implementării bugetare, ca parte a pregătirii raporturilor bugetare. Numeroasele documente anexate proiectului de lege financiară oferă informație substanțială pentru membrii Parlamentului. Revizuirea parlamentară include examinarea reglementării bugetare împreună cu anexele explicative și rapoartele Instituției Supreme de Audit. Sfera acestor examinări este cumva limitată, pentru că implică prezentări ale fondurilor alocate folosite și refuzul posibil de a aproba parțial sau în totalitate reglementările bugetare, fapt excepțional și fără consecințe practice.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

DUVERGER, M. (1990), *Le système politique français*, Paris, Presses Universitaires de France.

Revue française de finances publiques (1994), *La politique budgétaire*, nr. 46, LGDJ, Paris.

BIBLIOGRAFIE

Instituții politice franceze

BONINI, F., L'histoire d'une institution coutumière: le secrétariat Général du Gouvernement de la République française (1934-1986), Teză IEP, Paris.

DUVERGER, M., (1990), *Le système politique français*, Paris, Presses Universitaires de France.

PARINI, P. (1984), *Les institutions politiques*, Paris, Collection U., Armand Colli.

FOURNIER, J. (1987), *Le travail gouvernemental*, Presses de la FNSP, Dalloz, Paris.

Institut Français des Sciences Administratives (1973), *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas.

Institut Français des Sciences Administratives (1986), *le Secrétariat Général du Gouvernement*, Paris, Economica.

Proceduri bugetare

TOULOUSE, J.B., ROLLAND, Z., de LEUSSE, J.F. și PILLOT, X., *Finances publiques et politiques publiques*, Paris, Economica.

MUZELLEC, R., *Finances publiques*, Paris, Sirey.

PAUL, M., *Les finances de l'État*, Paris, Economica.

Revue française de finances publiques (1994), *La politique budgétaire*, nr. 46, LGDJ, Paris.

Les cahiers français (mai 1993), *Le budget de France*, nr. 261, La Documentation française – 29, Quai Voltaire 75007 Paris – Tel: 40 15 70 00, mai 1993.

ANEXA 1: SFERA LEGILOR BUGETARE

Prevederile care trebuie să apară în Legea Bugetului sunt expuse în Secțiunile 4, 5 și 31 ale Legii Organice. Ele privesc: autorizarea anuală de a ridica impozite alocate autorităților locale și instituțiilor publice, gradul de valorificare a impozitelor carer sunt alocate statului și veniturile din amenzi, remunerarea serviciilor prestate, venitul din proprietățile de stat și acțiunile financiare deținute de stat, fixarea plafonului pentru principalele categorii de cheltuieli și datele generale despre balanța financiară, pașii necesari pentru împrumuturi în vederea acoperirii necesarelor de lichidități, volumul total al serviciilor votate și noile autorizări pe titlu și pe ministere, operațiunile din bugetele anexate în conturi speciale de trezorerie, orarul și autorizarea programelor, autorizarea de ridicare a impozitelor para-fiscale după 31 decembrie.

În plus, un număr de măsuri diverse trebuie *numai* să apară în Legea Bugetului. Acestea vizează numai prevederile legislative privind informarea parlamentară și revizuirea managementului finanțelor publice, prevederile legislative impunând responsabilitate monetară ordonatorilor în finanțele publice, transformarea și crearea de locuri de muncă, prevederi legislative cu privire la alocarea conturilor și crearea sau abolirea bugetelor anexe.

Prevederi referitoare la baza de impozitare, ratele impozitelor și aranjamentele de colectare se găsesc atât în Legea Bugetului cât și în legile ordinare. Orice alte prevederi în afara celor enumerate apar în Legea Bugetului.

ANEXA 2: STRUCTURA LEGILOR BUGETARE

Structura organică a Legii Bugetului

Bugetul formează un set de declarații despre conturi, resurse și cheltuieli, cu echilibre între aceste componente ce asigură unitatea documentului de buget. Conturile sunt grupate după tipurile de operațiuni descrise, finale sau temporare. În conturile privind operațiunile finale, se va regăsi un singur cont de *buget general* expunând cifrele veniturilor și cheltuielilor. În afara bugetului general, un anumit tip de operațiuni se împart în două tipuri de conturi: *bugete anexe* și *conturi speciale de trezorerie*. Bugetele anexe, privind operațiunile financiare, nu sunt realmente autonome, pentru că echilibrele lor sunt legate de bugetul general: prezentate necesar ca echilibrate, deficitele acestora sunt compensate automat prin împrumuturi de la bugetul general și veniturile în surplus sunt vărsate tot aici. Conturile speciale de trezorerie nu respectă principiul unui singur cont bugetar. Numai echilibrele sau depășirile de costuri autorizate sunt date fără detalii asupra acestui tip de operațiuni. Ele includ operațiuni finale și temporare (împrumuturi și avansuri) expuse în conturi speciale ale fondurilor alocate.

Legea Bugetului prevede pentru fiecare categorie de conturi operațiunile de venit (estimate) și operațiunile de cheltuieli (autorizate). Cheltuielile sunt expuse în Legea Bugetului, diferențiindu-se între operațiunile finale și temporare. Operațiunile finale acoperă cheltuieli de zi cu zi și cheltuieli de capital în cadrul bugetului general și a celor anexate. Există distincție și între operațiunile militare și civile. Cheltuielile finale sunt împărțite în șapte titluri, primul pentru cheltuieli de zi cu zi, iar următoarele trei pentru

cheltuieli de investiții. Titlurile II și III se referă la cheltuielile de operare, cele de transfer apar în titlurile I și IV (serviciul datorie, subvenții economice și cheltuieli sociale), iar cheltuielile de investiții aparțin titlurilor V și VI⁵⁷. Un număr de echilibre importante poate fi determinat. Echilibrul total al operațiunilor finale și echilibrele operațiunilor temporare sunt invocate pentru a arăta deficitul bugetare (dacă este negativ). Echilibrul bugetar, în adevăratul sens, este dat de totalul echilibrului bugetului general și a echilibrului conturilor speciale de trezorerie (echilibrul bugetelor anexate fiind prin definiție nul).

Structura materială și legală a legilor bugetare

Prima parte, intitulată “condițiile generale ale echilibrului financiar” este împărțită în două titluri: primul conține probleme fiscale cu impact bugetar în anul respectiv: autorizarea de a ridica impozite pentru un an și prevederi amendând impozitarea existentă, dacă au efect în timpul anului. Al doilea titlu corespunde problemei-cheie prezentând echilibrul bugetar sub forma unui tablou cuprinzător a veniturilor și cheltuielilor totale și, deci, a surplusului sau deficitului așteptat de-a lungul anului. El autorizează Ministrul Finanțelor să se împrumute pentru a acoperi necesitățile trezoreriei de stat⁵⁸. Un tabel de la sfârșitul Actului de Finanțe expune veniturile estimate.

A doua parte conține de asemenea două titluri: prima expune prevederile cu privire la cheltuielile bugetului general, a bugetelor anexe și a conturilor speciale de trezorerie pentru anul în discuție (obiectele fondurilor alocate), iar al doilea oferă prevederile permanente (măsuri privind impozitele fără impact financiar asupra anului respectiv, dar cu impact asupra anilor care urmează, prevederi bugetare cu impact direct asupra fondurilor alocate în cursul anului). Anexele de la finalul proiectului de lege specifică plafonul pentru fiecare tip de cheltuieli, distingând între serviciile votate (pentru care se avansează o cifră globală) și noile măsuri de alocare în cadrul bugetului general, pe minister, pe titlu, și pe bugetele anexate și categoriile de conturi speciale. Această parte autorizează guvernul să ridice impozite parafiscale și listează capitolele aproximative și eventuale, împreună cu cele în cazul cărora o zecime din fonduri este probabil să fie transferate în anul următor.

Proiectul legislativ este însoțit de anexe, a căror listă, specificată în Secțiunea 32 a Legii Organice pentru a oferi Parlamentului o înțelegere mai bună a problemelor financiare și a alegerilor bugetare guvernamentale, nu este exhaustivă. Legea Organică distinge între rapoartele economice și financiare, anexele explicative și anexele generale. În practică, distincția între anexele explicative și generale este una de finețe și există o anume preferință pentru a pune documentele bugetare în categorii separate:

- Declarațiile legislative anexate Legii, cele care îl dezvoltă în anumite secțiuni, conțin detalii asupra veniturilor (din impozite, nonfiscale, și parafiscale), alocării fondurilor pe titluri și ministere, lista fondurilor alocate acoperite prin excepții speciale (costuri depășite, transferuri în perioada următoare, angajamente în avans).
- Documente în coperti albastre privind raportul economic și financiar și un document alcătuit de fiecare minister, oferind detalii la fiecare capitol despre fondurile alocate fiecărui departament. Anexele albastre sunt importante pentru că, spre deosebire de proiectul general, care clasifică cheltuielile numai după marile categorii, ele prezintă și explică modificările în cheltuieli și totalurile pe capitole, după unitatea contabilă de calcul folosită. Raportul definește echilibrul economic și financiar, rezultatele cunoscute și perspectivele viitoare și

⁵⁷ Titlul VII: “repararea pagubelor de război” este fără importanță și depășit.

⁵⁸ Contrar textului Legii Organice, Legea Bugetului, deși autorizează împrumutul, nu oferă prevederi detaliate cu privire la acesta și nici estimări ale acestor necesități, respectiv, resurselor lichide.

abilitează relaționarea dintre resursele și cheltuielile statului și respectiv finanțele publice generale și situația economică.

Alte anexe pot fi prezentate în timpul dezbaterii bugetului în Parlament: acestea sunt atașate în coperti galbene, referindu-se la aspecte bugetare de tipul programelor sociale naționale sau de instrucție vocațională. Tot aici se pot prezenta și anexele în coperti albe, care analizează bugetul ministerelor în termeni de program (legăturile între obiectivele urmărite, acțiunile întreprinse și resursele solicitate).

STRUCTURI ȘI TEHNICI DE POLITICĂ ȘI MANAGEMENT BUGETAR ÎNTR-O ȚARĂ FEDERALĂ: GERMANIA: KARL HEINZ HELLER / HANS-JÜRGEN WOLFF

Autorul este avocat, șef-adjunct de divizie în cadrul Ministerului Finanțelor din Bonn. Din 1991 a lucrat în Direcția Generală responsabilă pentru elaborarea bugetului federal și în prezent este angajat al diviziei pentru Ministerul Educației și Cercetării. În perioada 1987-1991 a lucrat într-o divizie însărcinată cu afacerile legale ale ministerului.

Hans-Jürgen Wolff este consilier judiciar în Departamentul pentru Economie și Finanțe al Biroului Cancelarului, în cadrul căruia răspunde de afacerile europene. După un doctorat în Drept, în 1989 a fost numit consilier juridic la Departamentul de Drept Constituțional din cadrul Ministerului de Interne, în cadrul căruia a lucrat până în 1993.

(Ideile exprimate aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

BIROUL DE BUGETARE: Ministerul Federal al Finanțelor

CENTRU: Biroul Cancelarului (Cancelarul este echivalentul Primului Ministru; Președintele este șeful statului dar nu are efectiv nici o putere.)

CONSTITUȚIA: Legea de Bază (LB).

INSTITUȚIA SUPREMĂ DE AUDIT: Curtea Federală de Conturi

PARLAMENTUL: Bicameral, reflectând natura federală a țării. *Bundestag*-ul este ales direct; *Bunderast*-ul este Consiliul Federal ai cărui membrii sunt numiți de *Länder*. În măsura în care Constituția cere împărțirea responsabilităților privind impozitele și veniturile, o serie de corpuri comune sunt implicate în problemele bugetare. Dintre acestea fac parte: Consiliul de Planificare Financiară, Comitetul pentru Estimarea Veniturilor din Impozite, etc.

Notă: Constituția germană stipulează explicit rolul ministerelor și le acordă autonomie substanțială față de centru.

REZUMAT

Structura republicană federală a Germaniei necesită coordonare și cooperare intensivă între diferite niveluri de guvernare, mai ales între Federație și *Länder* (statele care constituie Federația). Astfel, multe statute federale sunt de fapt realizate de *Länder*. În schimb, *Länder*-ele sunt strâns implicate în procesul legislativ federal, mai ales prin prin *Bundesrat* (camera superioară a Parlamentului german). Atât Federația cât și *Länder*-ele sunt autonome în menegementul bugetelor lor, ceea ce necesită reconcilierea reciprocă a respectivelor politici bugetare.

În cazul Germaniei, este o nevoie imperioasă de coordonare la nivel federal. Această coordonare este furnizată în particular de Cancelaria Federală și de Ministerul Federal al Finanțelor. Această lucrare descrie organizarea acestor instituții și expune procedura de pregătire a bugetului.

Reunificarea celor două părți ale Germaniei prezintă și va continua să prezinte o provocare majoră pentru sistemul de luare a deciziilor. În particular, costul masiv al unificării implică o înclinare a politicilor economice în sensul consolidării. Această politică de consolidare a unificării devine prioritară în vederea alinierii la standardele Uniunii Economice și Monetare Europene.

CUPRINS

I – Germania ca stat federal.....	
II – Guvernul federal.....	
III – Biroul Cancelarului.....	
IV – Sistemul bugetar german și Ministerul Finanțelor.....	
V – Reforme și provocări recente.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”.....	
Anexe.....	

I – GERMANIA CA STAT FEDERAL

Republica Federală Germania are un sistem federal de guvernare compus din trei nivele de administrație: *Federația, Länder* (16 după reunificarea din 1990) și 16 000 autorități locale (*Staede und Gemeinden*). Legea de Bază (LB), Constituția germană, definește aria competențelor Federației. Altfel, puterile guvernamentale și legislative și funcțiile guvernamentale intră în responsabilitatea *Länder*-elor. (art. 30, 70 LB). În principiu, *Länder*-ele execută legile federale ca aparținându-le, sub supravegherea Federației (art. 83, 84 LB). Acestea acționează sub bagheta federală în numai câteva arii strict definite (art. 83 LB), după cum se întâmplă și în cazul administrării legislației federale de către Federație (art. 86, 87 LB). O administrație “mixtă” a Federației și a *Länder*-elor este exclusă aproape în totalitate, cu excepția așa-numitelor activități comune (art. 91 LB, vezi secțiunea 4), ceea ce înseamnă că funcționarii federali și cei al *Länder*-elor lucrează rareori în aceleași unități administrative.

Responsabilitățile Guvernului federal includ apărarea și afacerile externe, politicile sociale ajutorul pentru dezvoltare și construcțiile rutiere. Pentru a finanța aceste activități, Federația primește o parte din veniturile din taxa pe valoarea adăugată, impozitele pe venitul global și profitul firmelor, fiind îndreptățită și la o parte din alte tipuri de impozite. Responsabilitățile *Länder*-elor includ cultura și educația, administrarea justiției, poliției și a serviciilor de sănătate. Acestea sunt responsabile și pentru activități comune, o formă de cooperare între Federație și *Länder*, folosite, printre altele în politica economică regională structurală.

Puterea legislativă a federației este împărțită între următoarele arii: de *legislație exclusivă* (art. 71, 73 LB), unde *Länder*-ele pot legifera cu autorizarea dreptului federal, de *legislație concurentă* (art. 72, 74 LB), în care *Länder*-ele pot legifera în măsura în care Federația își restrânge propria activitate din motive de eficiență, interes comun sau uniformitate a condițiilor de viață și de *legislație cadru* (art. 75 LB). Federația a exercitat intens toate puterile legislative, astfel încât dreptul federal se întinde asupra aceluia al *Länder*-elor (art. 31 LB) și de-a lungul timpului a redus considerabil libertatea de acțiune legislativă sau administrativă a acestora.

Parlamentul federației este format din două camere: *Bundestag* (Parlamentul Federal) și *Bundesrat* (Consiliul Federal). *Bundestag*-ul este adevăratul corp legislativ ales de popor în timp de *Bunderast*-ul este instituția federală prin care *Länder*-ele participă la legislația federală și este format din membrii guvernelor *Länder*-elor.

Toate proiectele de legi federale trebuie să treacă prin *Bundesrat*. În anumite arii de competență, legile pot intra în vigoare numai cu consimțirea *Bundesrat*-ului, în timp ce în altele obiecțiile sale pot fi ignorate de *Bundestag*.

Preponderența legislației federale a crescut semnificația *Bundesrat*-ului. Guvernul federal, sprijinit de o majoritate în *Bundestag*, se poate confrunta cu un *Bundesrat* dominat de partidele de opoziție din *Bundestag*. Aceasta tinde să facă cooperarea dintre Federație și *Länder* mai importantă și câteodată mai dificilă.

Coordonarea între Federație și Länder a prevenit conflicte politice majore și a condus la cooperare în probleme cotidiene. Aceasta se datorează fără îndoială separării constituționale stricte a competențelor. Sistemul a răspuns însă cu greutate provocării istorice a reunificării: atitudinea *Länder*-elor “vechi” era caracterizată de o politică de “protejare a drepturilor legitime”, iar Federația nu putea atrage contribuții financiare mai mari din parte lor.

În consecință, noi forme de negociere între Federație și *Länder* s-au dezvoltat, în vederea obținerii acordului înaintea sau simultan cu procedurile legislative. Așa-numitul Pact de Solidaritate, un compromis

privind nevoile financiare ale “noilor *Länder*” și viitoarea egalizare financiară (vezi secțiunea 39), au fost hotărâte în martie 1993, la o conferință ad hoc a șefilor de guvern și a Miniștrilor de Finanțe din Federație și din *Länder*. Similar, planurile de reformă a căilor ferate federale și de revizuire a LB pentru a include aceste schimbări au trecut cu dificultate prin *Bundesrat* numai după convorbiri aprinse între Cancelar și Primii Miniștrii ai *Länder*-elor. Aceste întâlniri informale se justifică prin succesul lor, deși lipsa unor dări de seamă documentate poate crea confuzie pentru cei ce implementează deciziile. Aceste întâlniri au fost acuzate de lipsă de transparență și de slăbirea puterilor corpurilor legislative în competențele specifice.

Coordonarea și concilierea sunt deosebit de importante în *domeniul financiar*. Federația și *Länder*-ele sunt responsabile separat pentru cheltuielile privind sarcinile acestora (art. 104 LB). Constituția definește repartitia veniturilor din impozite (art. 106 LB), tinde să asigure o împărțire riguroasă între Federație și *Länder* și să egalizeze *Länder*-ele puternice și slabe (art 107 LB, secțiunea 39). Federația și *Länder*-ele sunt autonome în administrația lor financiară, dar trebuie să țină seama de nevoia de echilibru economic general (art. 109 LB). Capacitatea bugetară a *Länder*-elor și a municipalităților este în realitate limitată, pentru că părți mari ale veniturilor și chiar ale cheltuielilor sunt determinate de legile federale, care pot fi schimbate numai ca rezultat al cooperării *Länder*-Federație. De asemenea, conform Constituției, Federația și *Länder*-ele se pot împrumuta independent până la volumul cheltuielilor anuale de investiții (art 115 LB).

În 1969, Federația, cu acordul *Bundesrat*-ului, a adoptat legislația de stabilire a principiilor de guvernare pentru sistemul bugetar impus atât Federației cât și *Länder*-elor, prin care obligă administratorii financiari să țină seama de tendințele economice și să elaboreze planurile financiare pe o durată de cinci ani, începând cu ziua în care se stabilește Legea Bugetului. Legea instituie *Consiliul de Planificare Financiară (Finanzplanungsrat)*, format din Miniștrii federali de Finanțe și de Afaceri Economice, Miniștrii de Finanțe ai *Länder*-elor, delegați ai comunităților și asociații acestora și *Bundesbank* (banca națională). Consiliul face recomandări cu privire la sistematizarea și coordonarea în planificarea fiscală a Federației și *Länder*-elor. Deși recomandările Consiliului nu sunt obligatorii și nu are puterea de a sancționa, munca sa de câțiva ani a produs o politică fiscală coordonată menită să consolideze bugetul.

Articolul 9 al Constituției tinde să furnizeze o “*planificare globală comună*” a Federației și *Länder*-elor în *trei arii*: stabilirea și extinderea institutelor de învățământ superior, ameliorarea structurilor regionale economice și de agricultură și menținerea granițelor, în care în mod excepțional Federația participă în comun la exercitarea responsabilităților *Länder*-elor. Mai multe comitete de lucru comune au fost stabilite prin acest articol, dar deciziile acestora nu sunt obligatorii, iar proiectele se pot realiza chiar dacă *Länder*-ele nu sunt de acord. Presiunea de a întreprinde proiecte este puternică, pentru că permite *Land*-ului să obțină finanțare federală.

II – GUVERNUL FEDERAL

Cancelarul este ales de *Bundestag* (art. 63 LB). Miniștrii sunt numiți și demisi de Președintele Federal în acord cu propunerile *Cancelarului* (art. 64 LB). Nu există vot parlamentar de neîncredere în miniștrii individuali și numai *Bundestag*-ul îl poate demite pe *Cancelar*, alegându-i un succesor (art. 67 LB). Împărțirea responsabilităților în interiorul Guvernului federal este stabilită prin articolul 65 din Constituție după cum urmează : “*Cancelarul* federal va determina și va fi responsabil pentru îndrumarea politicii generale. Fiecare ministru federal își va conduce ministerul autonom și pe propria responsabilitate, în limitele fixate prin aceste îndrumări. Guvernul Federal va rezolva diferențele de opinie între miniștrii

federali. Cancelarul federal va prezida conducerea afacerilor Guvernului federal în acord cu regulile de procedură adoptate și aprobate de Președintele federal.” Cele trei principii stabilite în articolul 65, referitoare la Cancelar și îndrumări, la responsabilitatea ministerială și de cabinet, nu sunt armonioase și trebuie reconciliate în practică. O explicație inițială asupra modului în care se va efectua această reconciliere este dată de regulile de procedură prevăzute de articolul 65 al Constituției.

Principalele trăsături ale acestor *Reguli de Procedură* sunt: Cancelarul stabilește îndrumările politice și toate proiectele și planurile relevante trebuie să fie raportate Cancelarului de către miniștrii. Toate proiectele de lege trebuie să fie introduse în Parlament, și *toate deciziile de importanță politică majoră trebuie să fie discutate și decise de întregul Cabinet*, dar diferențele de opinie ale miniștrilor trebuie prezentate Cabinetului numai după ce efortul de a ajunge la un compromis a eșuat. În probleme de importanță financiară, ministrul de Finanțe are o poziție deosebit de importantă, care poate fi contrabalansată numai de majoritatea Cabinetului cu sprijinul Cancelarului. Toate deciziile Cabinetului se iau prin vot majoritar, votul Cancelarului fiind decisiv în situațiile controversate. Întâlnirile Guvernului federal cu șefii de stat ai *Länder*-elor se țin de câteva ori pe an.

Munca în ministere și cooperarea între acestea este condusă prin ordine de poziție comună (*Gemeinsame Geschaeftsordnung, GGO*). Principalele trăsături ale acestora sunt: unitatea de bază a ministerelor este divizia (Referat), formată dintr-un șef de divizie și un număr de trei până la zece funcționari. Fiecare activitate punctuală este repartizată unei divizii, iar conflictele de competență trebuie evitate. Diviziile formează direcțiile generale, care sunt împărțite în direcții, cuprinzând cel mult cinci divizii.

Toată corespondența primită este înregistrată și prezentată directorului-general responsabil (sau directorului), care informează șeful diviziei. Dacă problema este importantă din punct de vedere politic, trebuie informat ministrul sau secretarul de stat. Divizia responsabilă în minister trebuie să informeze toate unitățile cu competențe și cu anumite interese în domeniu. Comunicarea și coordonarea în interiorul ministerului trebuie să fie verbală, dacă este posibil, telefonică. Toate rezultatele trebuie înregistrate în fișiere, care marchează stadiile activității. Toate schițele trebuie semnate de diviziile afectate, care își asumă responsabilitate pentru conținutul lor, în măsura competenței. Diferențele de opinie între divizii sunt soluționate de următorul superior comun, și, în cele din urmă, de ministru. Corespondența externă de importanță politică este semnată de ministru, dar cea mai mare parte a scrisorilor este semnată de șefii de divizii.

Cooperarea între ministere este guvernată de aceleași principii aplicate în interiorul ministerelor. De vreme ce toate problemele de discutat și decis de către Cabinet trebuie să se bucure de acordul miniștrilor în cauză, ministerul lider este obligat să-și informeze colegii minisării din timp și să-și asigure co-semnarea lor pentru proiectele de prezentat în Cabinet – ceea ce se întâmplă în cadrul întâlnirilor interministeriale. Întâlnirile interministeriale la nivelul șefilor de divizii sunt frecvente și problemele nesoluționate sunt transferate nivelului ierarhic superior. Ocazional, după eșecul repetat de a ajunge la un acord la nivel ministerial, problema este prezentată Cabinetului pentru decizie.

Asemenea chestiuni nerezolvate trebuie să fie prezentate sub forma unui document de Cabinet (Kabinettasche), care este trimis Biroului Cancelarului. Șeful Biroului Cancelarului (cu rang ministerial) pregătește agenda întâlnirilor ministeriale în funcție de dorința Cancelarului. Documentele de Cabinet trebuie să cuprindă informații asupra impactului măsurilor propuse în finanțele publice și a măsurii în care acest impact a fost luat în considerație în planificarea finanțelor publice.

GGO conține reguli suplimentare, detaliate, asupra schițării proiectelor de introdus în Parlament pentru adoptarea ca legi federale. Biroul Cancelarului trebuie informat din timp asupra proiectelor importante din punct de vedere politic. Cooperarea interministerială începe cu munca pregătitoare, și Ministerul Finanțelor trebuie informat asupra veniturilor și cheltuielilor Federației, *Länder*-relor și comunelor afectate.

Ministerul Finanțelor este firesc implicat în stadiul inițial de planificare a măsurilor, cu mult înaintea ca acestea să ajungă în Cabinet. Dacă interesele *Länder*-elor sau comunelor sunt afectate, proiectul trebuie să le parvină pentru comentarii. Proiectul finală al Cabinetului trebuie să raporteze inclusiv poziția acestora.

Guvernul Federal nu se bazează în mare măsură pe *Comitetele Cabinetului*, adică întâlnirile instituționalizate ale miniștrilor ale căror responsabilități sunt implicate într-o arie politică comună. Cu toate acestea, comitetele Cabinetului s-au înființat pentru politici în domeniul Uniunii Europene, economiei, tehnologiei, securității, mediului și sănătății, deși nu toate au o importanță egală. Cancelarul preferă să se bazeze pe întâlniri ad hoc cu miniștrii, pentru că discutarea problemelor pe măsură ce apar este mai eficientă.

Multe subiecte sunt discutate și în întâlnirile coaliției, frecventate de lideri parlamentari și membrii de partid. Această practică a fost criticată recent, pentru că instituțiile de luare a deciziilor sunt confruntate cu decizii luate ca sacrosante pentru că sunt aprobate de coalițiile la putere, adică de Guvernul federal și partide. Această formă de elaborare a politicilor este justificată prin succesul avut până acum (după cum se menționează în secțiunea a III-a).

Există *câteva comitete importante ale secretariatelor de stat*. De plidă, secretariatele de stat se întâlnesc periodic pentru a discuta subiecte de politică ale Uniunii Europene și pentru a rezolva chestiunile majore. Până în septembrie 1995, membrii permanenți ai acestui Cabinet erau Secretari de Stat ai Biroului Extern, Ministerelor Economiei, Finanțelor și Agriculturii și Ministerului de Stat responsabil cu problemele europene din cadrul Biroului Cancelarului. Alte ministere erau invitate ad hoc, când problemele discutate le vizau direct. Astăzi, datorită importanței crescute a afacerilor europene, toți secretarii de stat ai ministerelor sunt membri ai comitetului, deși participarea numeroasă afectează eficacitatea activității întâlnirilor.

Alt comitet al secretariatelor de stat este proiectat să trateze problemele noilor *Länder* și procesul reconstrucției acestora. În principiu, Șeful Biroului Cancelarului stabilește întâlnirile acestui comitet săptămânal. Problemele noilor *Länder* fac obiectul unor întâlniri reunite de câteva ori pe an, implicând Secretariatele de Stat ale noilor *Länder* și Ministerele federale de Finanțe și Economie.

Valoarea comitetelor secretariatelor de stat stă în amestecul de expertiză și influență politică. Deciziile lor sunt detaliate și constituie o bază de discuție importantă pentru unitățile de bază din ministere. Bineînțeles, cu cât sunt mai mari intervalele dintre întâlniri, cu atât este mai consistentă agenda pregătită.

III - BIROUL CANCELARULUI

Unitatea de muncă fundamentală a Biroului Cancelarului (BC), ca și în ministere, este divizia (*Referat*), organizată în șase departamente: Intern și Legal, Relații Externe, Securitate și Ajutor în Dezvoltare, Societate, Mediu, Trafic, Agricultură, Cercetare și Dezvoltare, Economie și Finanțe, Analiză Politică și Socială, Comunicare și Relații Publice și Coordonarea Serviciilor Secrete. Departamentele sunt subdivizate în grupuri care sunt diferite în două privințe de direcțiile ministerelor: sunt formate din două până la patru divizii – față de minim cinci în ministere – și fiecărui șef de grup îi revin sarcinile unui șef de divizie – în timp ce șeful direcției într-un minister are o funcție “ierarhică” pentru diviziile “sale”.

Organizarea Grupului promovează relaxarea tiparelor comportamentului ierarhic și birocratic, efect mărit de volumul enorm de muncă, integritatea personalului și numărul lor mic, toate acestea contribuind la dezvoltarea unor relații personale și profesionale stânse și la stabilirea unei rutine a muncii și a încrederii reciproce. Diviziile sunt desemnate ca “unități-oglindă”, corespunzând competenței diferitelor ministere. Ministere uriașe ca cel de Interne este acoperit de câteva divizii BC, dar există și divizii de monitorizare a câte două ministere. Grupurile și diviziile cu competențe suprapuse sunt formate pentru politici multisectoriale, ca, de pildă, afacerile europene.

Toate unitățile de lucru trebuie să se mențină permanent și complet informate asupra evoluțiilor politice importante din ministere. În acest scop, ele corespund direct cu nivelurile de lucru din ministere – de obicei cu directorii – din ministere, frecventează întâlniri interministeriale și monitorizează și evaluează alte surse, ziare, reviste specializate, etc.

În interiorul BC, toată munca și informația privind domeniul politicii unității trebuie să fie în flux continuu. Feed-back-ul din partea superiorilor unității – miniștrii de stat, Șeful BC și Cancelarul însuși – este important de obținut, pentru că asigură coerența și răspunsul prompt în procesul de elabore și implementare a politicilor. Câteva mecanisme urmăresc menținerea unui flux rapid de informație în interiorul BC. La nivel de grup, mecanismele formale nu sunt necesare, pentru că grupul funcționează ca o echipă. Departamentele se întâlnesc săptămânal, pentru a discuta munca de realizat și și schimbul de informații în interiorul BC. Șefii departamentelor se întâlnesc în fiecare dimineață cu Șeful BC, miniștrii de Stat din BC și câțiva asistenți personali pentru schimbul de informații și transmiterea instrucțiunilor până la nivelul unităților de bază.

Cei doi miniștrii de stat din BC sunt responsabili pentru arii politice specifice, de genul politici europene sau coordonarea Federație-Länder. Ministrul de stat responsabil cu afacerile UE invită regulat, săptămânal, funcționarii responsabili cu diferite aspecte ale politicilor UE la întâlniri denumite “grupuri de lucru pe Europa”. Întâlnirile oferă un forum valoros de informație - uneori greu de formalizat în comentarii scrise – și consolidează relațiile profesionale dintre ministrul de stat și funcționarii publici.

În afara acestor procese mai mult sau mai puțin instituționalizate din interiorul BC, șefii departamentelor sunt în contact permanent cu Cancelarul și Șeful BC iar grupurile au acces rapid la nivelurile superioare, inclusiv la miniștrii de stat și la BC.

BC este responsabil cu coordonarea între Federație și Länder. Cum s-a menționat deja, Regulile de Procedură guvernamentală solicită ca întâlnirile Guvernului federal cu șefii de stat ai Länder-elor să se desfășoare de câteva ori pe an. Acestea acoperă toate aspectele relației iar miniștrii federali frecventează de câte ori responsabilitățile lor sunt afectate. În prezent, au loc două sau trei astfel de întâlniri între Cancelar și și Primii Miniștrii ai Länder-elor în fiecare an. Precedate de întâlniri pregătitoare cu Șeful BC (la cerere, de secretarii de stat) și Șefii Birourilor Primilor Miniștrii ai Länder-elor. Importanța atașată relației cu Länder-ele este dovedită de obligația miniștrilor federali de a informa BC asupra scrisorilor adresate celor 16 Länder sau care privesc problemele politice generale.

Principalul mijloc de coordonare la nivel înalt a politicii Cabinetului sunt întâlnirile Șefului BC cu secretarii de stat ai tuturor ministerelor, care au loc cu două zile înaintea întâlnirilor de Cabinet. Aici se discută agenda viitoare, eliminarea chestiunilor administrative pentru concentrarea asupra subiectelor politice importante. Dincolo de îndeplinirea muncii pregătitoare pentru Cabinet, participanții pot propune și subiecte noi. Aceasta oferă unităților BC un mijloc util de a exercita influență asupra grupurilor de ministere care lucrează la stadiul preliminar al altor proiecte, pentru că personalul ministerelor știe că Șeful BC ar putea ridica întrebări incomode la întâlnirile cu secretarii de stat dacă întrebările adresate de BC nu primesc răspunsuri satisfăcătoare la întâlnirile pregătitoare.

Presiunea este limitată, totuși. Spre deosebire de alte centre de guvern, BC și reprezentanții săi nu pot instrui ministerele. *Principiul responsabilității ministeriale* (art. 85 LB) a dus la o sănătoasă încredere în sine a ministerelor și a personalului acestora, ceea ce este întărit de faptul că fiecare minister este responsabil pentru propria politică de personal, angajare și promovare – numai promovarea la nivelul de vârf necesită aprobarea Cabinetului, care nu este decât o formalitate. Funcționarii civili provin din *Länder* (art. 36 LB) și din respectatele universități ale acestora. Înainte de 1870, mai mulți suverani germani s-au mândrit cu înființarea unor universități de renume, astfel încât în Germania de astăzi nu există o “ligă” la scară națională. BC recrutează o mare parte din funcționarii publici din ministere și mulți se întorc ulterior la locul de muncă inițial.

Aceste circumstanțe favorizează eficacitatea persuasiunii mai degrabă decât comenda. Un funcționar public din BC este sfătuit să caute coperarea și încrederea colegilor săi prin performanță profesională, cinste și oferind informații suplimentare folositoare dificil de găsit în ministerele orientate spre ele însele. Bineînțeles, articolul 65 din constituție lasă spațiu liber pentru ca fiecare Cancelar să-și dezvolte stilul și autoritatea proprie față de ministere iar rezultatul influențează simțitor condițiile de lucru ale reprezentanților BC. În condiții normale, ministerele își cunosc drepturile, iar creșterea presiunii asupra lor nu răsplătește efortul. Ele sunt conștiente de greutatea politică a reprezentanților BC.

Este notabil că anumiți analiști își închipuie că, datorită termenilor articolului 65, o încercare a BC de a stabili *planificarea materială a politicii centrale* (spre deosebire de aceea de coordonare și procedurală) poate ridica probleme. Încercările de a realiza acest lucru au eșuat cu o altă ocazie: în primii ani ai coaliției social-democrate, începută în 1969, a fost înființat în cadrul BC un Departament de Planificare (*Planungsabteilung*). Ministerelor li s-au cerut rapoartele anuale ale proiectelor. Acestea au fost listate, informatizate și condensate în programe pe termen mediu de reformă a politicilor. Grupuri interministeriale (cu câte un secretar BC) erau stabilite de BC, cu sarcina de a identifica perspectivele pe termen lung, iar reprezentanții ai *Länder*-elor erau invitați să participe. Un comitet al BC colecta rezultatele și altul investiga modul în care trebuie reformat Guvernul federal și administrația. Aceste activități se confruntau cu o rezistență puternică din partea ministerelor și din interiorul BC (unde vechile departamente simțeau Departamentul de Planificare ca impus pe un organism cu o bună funcționare până atunci). *Länder*-ele (dominate de Conservatori) nu erau interesate în cooperare. Sub Cancelarul Schmidt, Departamentul de Planificare și-a redus influența, iar ulterior Cancelarul Kohl l-a abolit.

Atăzi, BC a pus în funcțiune *un sistem de informare pentru perioada legislativă*, care furnizează o privire de ansamblu constantă asupra proiectelor guvernamentale și a timpului disponibil. Aceste realizări par modeste în comparație cu ambițiile Departamentului de Planificare, dar au o influență pozitivă și de raționalizare asupra formei și conținutului elaborării politicilor în interiorul guvernului.

BC menține un contact direct cu *personalul însărcinat cu planificarea din ministere* pentru a avea o perspectivă a activităților de planificare descentralizată. Anumite ministere, Biroul Extern sau Ministerul de Interne, au pus bazele unor direcții generale uriașe de planificare, care acționează ca trusturi de consultanță pentru respectivele ministere – în Ministerul de Interne, este Direcția generală pentru Principalele Chestiuni de Politică Internă.

BC păstrază *o capacitate de analiză și planificare* în unele dintre diviziile sale, care “scanează” tendințele politice, programele, modelele de rezolvare a problemelor discutate de publicul larg sau de elitele specializate și evaluează publicațiile politice și declarațiile de influență ale grupurilor politice. Cu toate acestea, personalul este prea restrâns pentru o astfel de sarcină. Altă sursă de expertiză sunt câteva think-tank-uri private, ca Fundația Bertelsmann sau Fundația *Stiftung Wissenschaft und Politik*.

BC trebuie să piloteze cursa între controlul general, pentru a nu spune lejer, al ministerelor și seducția micro-managementului, cu iluzia sa de control. Experiența arată că orice proiect politic are nevoie de un

minister care să-și asume responsabilitatea pentru el, de vreme ce numai ministerele au resurse pentru a realiza aceste proiecte. Dacă BC se autodepășește, ministerele își pierd interesul și descurajează eforturile BC. Astfel încât BC acționează optim dacă consiliază numai ministerele asupra ce să gândească, să lucreze și să raporteze numai și analizează problemele individual.

În cele din urmă, merită menționat și *Biroul de Presă și Informații* (BPI) al Guvernului Federal. Secretarul de Stat al Biroului de Presă și Informații este purtătorul de cuvânt al guvernului și răspunde direct în fața Cancelarului. BPI informează guvernul cu privire la mass-media (germană și străină) și vice versa și păstrează contactul cu diviziunile de relații publice din ministere. BPI trebuie să fie informat înainte ca un ministru să dea un interviu mass-mediei străine.

IV - SISTEMUL BUGETAR GERMAN ȘI MINISTERUL FINANTELOR

În *sistemul bugetar german*, sub regula Constituției și a principiilor legii bugetului, procedura din interiorul Federației și al *Länder*-elor este similară. Legea stabilește fazele diferite prin care trebuie să treacă bugetele autorităților publice (ciclul bugetar). Luarea decizilor în decursul acestui proces revine unor corpuri diferite: executivul (guvern-administrație) trasează legea bugetară și proiectul acesteia și implementează bugetul în forma adoptată de Parlament. Rolul Parlamentului este de a evalua proiectul de buget, de a adopta bugetul final și de a autoriza guvernul, pe baza conturilor anului financiar înaintate de Ministerul Federal de Finanțe și pe baza comentariilor Curții Federale de Audit (Instituția Supremă de Audit).

Alocările bugetare pentru diferitele niveluri ale sectorului public în 1992 sunt prezentate în Graficul 1, iar împărțirea cheltuielilor din Bugetul federal din 1996 este prezentat în Graficul 2 (ambele anexate).

Legea federală privind principiile bugetare obligă Fedetația și fiecare *Länder* să realizeze separat planificări financiare continue pe o durată de cinci ani. *Planul Financiar* rezultat este amendat în fiecare an, aprobat de Cabinet și prezentat ulterior Parlamentelor și (în Federație) *Bundesrat*-ului pentru informare. Planul Financiar, grupat în aproape 40 de categorii de cheltuieli funcționale, este fondat pe estimările multianuale pentru fiecare din punctele de cheltuieli, venituri ale bugetului anual, pentru fiecare dintre anii acoperiți de perioada planificată. Estimările multianuale avansează cu fiecare an. Ele sunt pregătite și împrăștiate în timpul deliberărilor bugetare anuale între Ministerul Finanțelor și ministerele cheltuitoare în timpul schițării bugetului anual. Planul apare ca program de acțiune al guvernului în termeni de lichidități, iar crearea sa duce la perceperea intereselor comune și la strânsa cooperare dintre Ministerul Finanțelor și BC.

O caracteristică deosebită a bugetului însuși este *numărul uriaș de chestiuni punctuale separate, cu caracter obligatoriu*. Cheltuielile federale, în valoare de aproximativ 450 miliarde mărci, sunt alocate pentru 7500 chestiuni punctuale, dintre care peste 80 de procente înseamnă cheltuieli de mai puțin de 10 milioane de mărci și reprezintă mai puțin de două procente din total.

Pe de altă parte, această bugetare foarte detaliată garantează dreptul preminent al Parlamentului asupra bugetului și oferă avantajul unei planificări și a unui management bugetar stringent al măsurilor guvernamentale propuse. În procesul pregătirii bugetare pentru fiecare chestiune punctuală, planificarea bugetară și financiară pe termen mediu fixează cadrul pentru viitorul an financiar și estimările pentru viitorii trei ani. Aceasta înseamnă că departamentele interesate, pe lângă faptul că elaborează cerințele

pentru anii viitori, sunt și obligate să estimeze impactul fiecărei măsuri individuale și implicațiile acesteia asupra celorlalte chestiuni de buget.

Pe de altă parte, această procedură tinde să încurajeze o abordare birocratică și ineficientă și împiedică flexibilitatea în faza de implementare a bugetului. Pentru a aplatiza aceste dificultăți există posibilitatea de a transfera fonduri de la o problemă la alta, dacă acest lucru este permis de legea bugetară sau de o notă explicită în planul bugetului. Mai mult, s-au întreprins eforturi de a reduce un număr de probleme în ultimii ani – la un sfert din aproape 10 000. De exemplu, sunt numeroase centre de cercetare care primesc bani de la buget. Fiecare obișnuia să primească resursele sub două categorii: operațiuni și investiții. Acum, centrele în cauză sunt grupate împreună iar alocarea este expusă în buget printr-o notă explicativă. Deși administrația poate fi simplificată reducând numărul acestor probleme punctuale, este prudent ca bugetul să conțină suficientă informație, ca instrument de orientare și planificare.

În interiorul Guvernului federal, responsabilitatea pentru aceste puncte ale bugetului – pregătirea, managementul lichidităților și ținerea conturilor – revine *Ministerului Federal de Finanțe* (MF), în timp ce implementarea ține de ministere. MF este organizat ca și alte ministere, după cum se descrie în Secțiunea VII. În cadrul MF, activitățile bugetare sunt coordonate de Direcția Generală Buget (parte a Direcției Buget), care are responsabilitatea primă pentru planificare, coordonare intraguvernamentală și implementarea părții de buget care ține de cheltuieli și venituri. Problemele de impozitare sunt responsabilitatea Direcției Generale Impozitare și Politică Financiară. Direcția Generală Buget are aproximativ 250 de angajați, lucrând în patru direcții cu un total de 24 de divizii. 16 divizii sunt responsabile pentru ministerele cheltuitoare, asigurându-se că noile inițiative sunt legale, iar celelalte sunt dedicate chestiunilor de mai mare amploare. Una dintre acestea, Divizia Generală are responsabilitatea primă pentru redactarea bugetului anual și a Planului Financiar și pentru coordonarea generală.

MF stabilește politicile bugetare și financiare ale Guvernului federal și se ocupă de partea de cheltuieli și venituri ale bugetului în general. Aceasta, împreună cu controalele bugetare și de cheltuieli, permite MF să exercite o influență puternică asupra priorităților politice și a implementării politicilor. După cum stipulează art. 110 din Constituție, MF este responsabil și cu planificarea și legea bugetară. MF poate schimba și se poate opune cheltuielilor propuse de ministere. Ministrul care se consideră neîndreptățit din cauza intervenției MF poate cere o decizie a Cabinetului. În Cabinet, poziția Ministrului de Finanțe este întărită de dreptul efectiv de veto, garantat constituțional și de Regulile de Procedură federale: opoziția sa poate fi contrabalansată numai de votul majoritar în Cabinet, inclusiv de cel al Cancelarului. Cancelarul și Ministrul Finanțelor au poziții potențial puternice. Aceași regulă se aplică la problemele importante din punct de vedere financiar. MF nu poate fi constrâns în cazul cheltuielilor în exces față cele propuse în buget. Din acest motiv, MF trebuie informat din stadiul incipient asupra oricărei propuneri legislative.

În timp ce departamentele guvernamentale sunt responsabile cu implementarea bugetului, elementele generale de management bugetar transcend interesele departamentelor individuale și sunt de asemenea de apanajul MF. Datoria ministrului este de a monitoriza stadiul implementării bugetului și de a interveni, dacă este cazul, blocând cheltuielile unde sesizează devieri de la Planul Financiar (s-a întâmplat la sfârșitul anului 1995). Responsabilitatea se reflectă în cerința ca departamentele să solicite aprobarea MF pentru orice deviere de la cifrele de buget. Acesta este cazul atunci când nu s-au prevăzut fonduri pentru cheltuieli specifice și este nevoie de “cheltuieli extrabugetare”.

Puterea MF este criticată pentru abordarea sa excesiv fiscală a elaborării politicilor. Poziția ministrului este percepută ca o amenințare la adresa puterii independente a celorlalte ministere și la puterea Cancelarului de îndrumare și punere la punct. Oricum, spre deosebire de BC, MF nu a devenit un “superminister” sau centru de planificare. Îi lipsește capacitatea de planificare necesară de a se opune propunerilor celorlalte ministere și de aceea poate numai examina politicile acestora dintr-o perspectivă

fiscală. Oricum, nivelul în creștere al datoriei publice din țările OCDE în general indică probabil că poziția MF trebuie mai degrabă întărită.

“*Lista celor 100 de puncte*” a fost introdusă ca instrument intern al MF în planificare și supraveghere rapidă. Actualmente, lista grupează numărul categoriilor punctuale de cheltuieli în 125 de blocuri, incluzând toate chestiunile consistente financiar, importante politic și dificil de planificat. În funcție de importanța lor, blocurile cuprind categorii individuale, capitole sau întregi bugete departamentale. Lista cuprinde informația necesară pentru pregătirea bugetului:

1. Estimările bugetare ale anului în curs și Planului Financiar în vigoare;
2. Cheltuielile reale din anul fiscal în curs;
3. Angajamente pentru anii fiscali viitori rezultând din angajamentele Parlamentului;
4. Riscurile implicate de tendințele economice globale (cheltuieli induse ciclic, cheltuieli ale pieței de muncă);
5. Proiecții de viitor – depășiri de costuri, reduceri de cheltuieli, bazate pe informații ale diviziilor relevante.

Prin intermediul acestei liste, prima estimare a cheltuielilor poate fi făcută în interiorul MF cu mult înaintea pregătirii bugetului pe baza propunerilor departamentale, iar principiile pentru pregătirea bugetului pot fi definite în acord cu impozitele și veniturile estimate.

Pregătirea bugetului cere aproape cincisprezece luni. Pașii preliminari sunt începuți din toamnă, cu doi ani înaintea anului fiscal în discuție. În decembrie/ianuarie o circulară a MF transmite agențiilor federale o instruire detaliată asupra pregătirii și redactării estimărilor bugetului agenției. Principalele componente ale circularei constituie o evaluare generală a situației bugetare, înțrămări pentru veniturile și cheltuielile de buget și pentru problemele de management de personal. Aceste îndrumări pot include:

1. Plafonul cheltuielilor generale, pe categorii;
2. Detalii ale bazei de calcul a cheltuielilor de personal;
3. Principiile guvernând achiziția și menținerea automobilelor oficiale, mobilierului și achipamentelor;
4. Instrucțiuni de asigurare că apariția unor posturi noi este compensată de reduceri corespunzătoare din interiorul bugetului departamental și că nu există prevederi de modificare a posturilor permanente.

Funcționarii însărcinați cu bugetul din fiecare agenție guvernamentală sunt responsabili cu redactarea cerințelor de cheltuieli proiectate ale agenției, care sunt prezentate nivelului superior de autoritate feredală, care este de obicei un minister. Aceste autorități supreme adună datele agențiilor și redactează propunerile de buget la MF la sfârșitul lui februarie – începutul lui martie.

MF trece în revistă propunerile înaintate de autoritățile federale supreme, asigurându-se că costurile totale ale cheltuielilor nu depășesc veniturile estimate (incluzând împrumuturile nete din suma permisă, date fiind cerințele economiei în ansamblu). Pentru a trece în revistă propunerile, MF trebuie să reevalueze Planul Fiscal în curs pentru furnizarea cifrelor Planului Financiar reactualizat. În ceea ce privește venitul din impozite, MF își fondează analiza pe estimările produse de “*Comitetului pentru Estimarea Veniturilor din*

Impozite”, întrunit primăvara. Acest grup este format din: MF, coordonator central, Ministerul Economiei, Ministerele de Finanțe ale *Länder*-elor, Uniunea Federală a Asociațiilor Centrale a Comunelor, Deutsche Bundesbank, Biroul Federal de Statistică, Consiliul Experților în Evaluarea Tendințelor Economice Majore și marile institute de cercetare economică. MF ia notă de recomandările Consiliului de Planificare Financiară (vezi Secțiunea IV), a cărui sarcină este de a coordona planificarea financiară a Federației, *Länder*-elor și comunelor.

MF poate cere clarificarea unei chestiuni punctuale sau documentația parțială a bugetelor înaintate de departamentele Federale. Legislația bugetară germană cere ca principiile eficienței și economiei să fie respectate atât în pregătirea, cât și în implementarea bugetului. MF nu este obligat să accepte *propunerile* înaintate de autoritățile federale supreme, pe care le poate amenda după consultarea cu agențiile vizate.

Discuțiile și evaluările cererilor bugetare sunt purtate de MF și departamentele cheltuitoare. Aceste discuții au loc la trei nivele: șeful diviziei responsabile în departament cu un buget departamental specific, directorul-general al Bugetului în MF și ministrul. În timpul numeroaselor etape ale trecerii în revistă, propunerile inițiale de buget sunt examinate atent și reduse succesiv la nivelul permis de resursele economice și financiare. Dacă rămân probleme încă nerezolvate la nivel ministerial, ele trebuie decise de cabinet.

Orice buget conține trei tipuri de cheltuieli, susceptibile la diferite grade de influență și necesitând metode de negociere diferite în procesul de pregătire bugetară.

Cheltuieli obligatorii prin lege sau contract: primele chestiuni sunt menționate în lege și se referă la aria politicilor sociale și pentru familie, cheltuielilor de personal și ca exemplu de cheltuieli din a doua categorie: plata chiriilor – care reprezintă mai mult de 80 de procente din cheltuielile totale. În aceste cazuri, negocierile bugetare se limitează la verificarea propunerilor, estimarea tendințelor cheltuielilor și verificarea calculelor cheltuielilor făcute de departamentul respectiv. MF nu poate opera schimbări decât cu decizia guvernului de a schimba legislația pentru a reduce o cheltuială. Este cazul dezbaterilor asupra schimbărilor structurale ale sistemului de ajutor financiar pentru studenții din universități. Dacă este nevoie de intervenție legislativă, aceasta se va regăsi în Legea de Sprijin Bugetar.

Cheltuielile cu flexibilitate limitată: aceste chestiuni se referă la consumul administrației publice – reprezentând 15 procente din cheltuieli – care sunt estimate în mare pe baza experienței și caracterului plauzibil. MF poate acționa limitat. De obicei, cerința pentru acest tip de cheltuieli este, practic, un dat. MF are de introdus numai standarde obligatorii și alte proceduri de urmat de departamentele în calcularea cheltuielilor. Aceste principii trebuie comunicate departamentelor din timp pentru a le putea utiliza în pregătirea estimărilor interne. Este o funcție importantă a circulației mai sus prezentată.

Cheltuieli flexibile: aceste implică împrumuturi nerambursabile și subvenții, proiecte de dezvoltare, constituind mai puțin de cinci procente din cheltuielile totale. Acestea sunt supuse proceselor politice și nu pot fi discutate la nivelul funcționarilor publici. Un exemplu practic poate fi lansarea unui program de cercetare.

Activitatea Instituției Supreme de Audit nu este limitată la auditul ex-post. Aceasta este implicată în procesul guvernamental de pregătire a bugetului și de autorizare parlamentară, iar descoperirile ei pot contribui la ambele activități. Reprezentanții săi iau parte numai la negocierile la nivel divizional, de vreme ce acelea de la nivelurile superioare sunt mai mult politice și mai puțin tehnice prin natură.

Odată ce negocierile s-au încheiat, proiectul de buget este redactat de MF și înaintat BC în vederea aprobării Cabinetului. Guvernul federal adoptă proiectul de buget numai la începutul lui iulie.

Datorită urgenței proiectului de lege, *procedura parlamentară* diferă de aceea a legislației normale. Pentru a scurta timpul de aprobare parlamentară, proiectele de lege privind fondurile alocate și documentele de buget de interes sunt trimise simultan celor două camere.

Ca și în cazul celorlalte proiecte, proiectul legii bugetare beneficiază de trei dezbateri în Parlament. La prima, Ministrul de Finanțe ține o cuvântare cuprinzătoare și evidențiază considerațiunile care stau la baza bugetului. Membrii Parlamentului răspund acestei propuneri.

După prima dezbatere, proiectul este trimis spre discutare comitetelor parlamentare, unde face obiectul unei examinări detaliate. Principale discuții au loc la Comitetul pentru Bugat și țin din septembrie până la mijlocul lui noiembrie, când se încheie printr-o declarație. Membrii comitetelor funcționează ca raportori și sunt specializați în bugetele departamentale.

În timpul celei de-a doua dezbateri, rezultatele Comitetului pentru Buget sunt anunțate în sesiune plenară a *Bundestag*-ului de către raportori comitetelor. Prin aceasta încep discuțiile camerelor asupra bugetelor departamentale și toate amendamentele propuse sunt votate.

Imediat după aceea urmează o a treia dezbatere, finală (noiembrie/decembrie), în care se dezbate și se votează bugetul în ansamblu. După adoptarea în *Bundestag*, proiectul trece prin *Bundesrat*, ale cărui obiecții pot fi ignorate de *Bundestag* (s-a întâmplat în 1995). Semnat de Ministrul Finanțelor, Cancelar, de Președinte și promulgat în Gazeta de Drept Federal, bugetul federal devine lege.

Trei instituții sunt implicate în redactarea și auditul conturilor: MF se ocupă de conturile guvernului, Instituția Supremă de Audit examinează cheltuielile actuale, iar prezentările conturilor și comentariile sale sunt expuse în Parlament, în timpul dezbaterii asupra aprobării formale a managementului bugetar guvernamental.

De regulă *Fondurile de asigurare socială* își pregătesc propriile bugete, independente de cele aparținând autorităților teritoriale (Federație, *Länder*)⁵⁹. Oricum, în ciuda independenței legale, există o legătură între bugetele de securitate socială și bugetul federal, pentru că Federația contribuie la finanțarea beneficiilor. Este vorba despre asigurarea pensiilor, finanțată în măsură de 20 de procente din ajutoare financiare federale (după reguli specifice), asigurarea de șomaj (acoperirea deficitului) și sănătatea (îngrijirea medicală de durată și asigurarea pentru accidente nu sunt în principiu finanțate de guvern). Guvernul federal poate influența termenii de întreținere și ratele beneficiilor sociale prin legislație.

Dincolo de aceste legături cu cheltuielile bugetelor sectorului public, există legături și în ceea ce privește veniturile: contribuțiile de asigurare socială sunt scutite de la impozitare, iar beneficiile sociale sunt neimpozitabile. O altă trăsătură importantă este că impozitele globale și povara securității sociale nu trebuie să pericliteze creșterea economică. Mulți consideră că rata actuală a impozitelor și securității sociale de 44 procente din PIB – impozite de 24.5 la sută și contribuții sociale de 19.5 la sută – este deja foarte mare. Pentru a reduce povara securității sociale în viitor, vor fi implementate economii la toate nivelurile bugetelor publice și ale sistemelor de securitate socială.

⁵⁹ Bugetul federal acoperă plățile de securitate socială pentru funcționari publici, judecători, membri ai forțelor armate și pensiile și facilitățile pentru victimele de război.

V – REFORME ȘI TRANSFORMĂRI RECENTE

Unitatea Germaniei a fost și rămâne cea mai mare provocare pentru întregul proces de elaborare a politicilor în Germania, atingând practic toate domeniile vieții sociale și a cărui finanțare afectează sistemul bugetar german.

De cauză că există diferențe majore între puterea financiară și structura impozitelor între *Länder*-ele noi și vechi, iar administrația impozitelor trebuie creată acum în *Länder*-ele noi, Tratatul de Unificare (art. 7, paragraful 3) detaliază aranjamentele proprii perioadei de tranziție, chiar dacă, în principiu, sistemul fiscal al Republicii Federale a intrat în vigoare imediat în noile *Länder*. În loc să includă noile *Länder* în sistemul federal de egalizare financiară, a fost creat Fondul German de Solidaritate, parțial din contribuția Federației și a *Länder*-erlor vechi și parțial prin credite – cu plata în 2015 – prin care s-au transferat 160 miliarde mărci noilor *Länder* în perioada 1990-1994.

La 1 ianuarie 1995, noile *Länder* erau cu totul integrate în *sistemul federal de egalizare financiară*, prin legea privind implementarea Programului Federal de Consolidare din 1993 (pentru prezentarea originilor sale, vezi Secția III). Noul sistem federal de egalizare financiară, care respectă principiile enunțate în Decizia Curții Constituționale Fedrale de la 27 mai 1992, este identic celui vechi, ca structură. *Egalizarea financiară orizontală* - adică între *Länder* – implică plăți prin compensare din partea *Länder*-erlor mai bogate, având ca scop creșterea puterii financiare a celor sărace cu peste 95 la sută față de media puterii financiare a tuturor *Länder*-erlor. Aceasta este finanțată crescând veniturile din taxa pe valoarea adăugată în *Länder*-ele bogate, pe cheltuiala Federației. Ajutoare financiare suplimentare din partea Federației cresc această rată cu peste 99.5 procente.

În plus, din 1995 până în 2004, noile *Länder* vor primi ajutoare financiare suplimentare speciale din partea Federației, ce se ridică anual la 14 miliarde mărci, menite să micșoreze dificultățile provenite din divizarea anterioară a țării și să compenseze slăbiciunea financiară disproporționată a autorităților locale. De asemenea, peste o perioadă de zece ani, Federația va furniza noilor *Länder* câte 6.6 miliarde mărci anual, prin legea de promovare a investițiilor *Reconstrucția Estului*, care este destinată să le întărească economiile.

Mai mult, s-a decis un aranjament final de rezolvare a problemei celor 340 milioane mărci moștenite în datorii ale Republicii Democrate Germane – obligațiuni față de agenția *Treuhand* provenite din restructurarea întreprinderilor est germane, vechile datorii bugetare ale RDG și solicitările de egalizare legate de conversia valutară. În 1995, acestea au fost consolidate în Fondul de Rambursare și vor fi rambursate peste generație, din plățile Federației.

În interiorul domeniilor sale de competență, Federația a redirecționat o finanțare considerabilă către noile *Länder*, contribuind practic la crearea unei infrastructuri funcționale (șosele, proiecte de cercetare), asistență care va continua în funcție de necesități.

Principul aplicat în *unitatea financiară germană* este de a realiza acest lucru, pe cât posibil, economisind în altă parte. Pentru că într-o politică fiscală inteligentă cheltuielile nu pot fi reduse decât treptat, a fost inevitabilă creșterea, pentru o perioadă, a împrumuturilor. Pentru același motiv, nici creșterea impozitelor nu a putut fi evitată. S-a folosit un echilibru al acestor trei mecanisme de finanțare.

Între 1992 și 1995, Federația a cheltuit aproximativ 540 miliarde de mărci în transferuri brute către noile *Länder*. Plățile nete prin transfer (transferul brut minus veniturile noilor *Länder*) au fost de 340 miliarde în aceeași perioadă. Bugetul federal suportă ratele dobânzilor pentru *Fondul Unității Germane* și Fondul de

Rambursare. În viitor, Federația va sprijini cu fondurile convenite procesul de aliniere economică și socială a noilor *Länder*.

O măsură vitală pentru politica fiscală guvernamentală este reducerea cotei cheltuielilor federale de la 50.5 procente (1995) din PIB, la nivelul dinaintea unificării de 46 de procente.

Tratatul de la Maastricht asupra *Uniunii Politice Europene* va complica politica de coordonare dintre Federație și *Länder*. Când Uniunea Monetară Europeană (EMU) va deveni realitate, cererile în sensul unor politici bugetare și fiscale coerente ale Federației și *Länder*-elor vor crește. Procesul de ratificare de la Maastricht a dovedit că guvernul nu intenționează nici o modificare a instituțiilor și procedurilor existente – adică Consiliul de Planificare Financiară (vezi Secțiunea IV). Rămâne de văzut dacă acestea vor fi suficiente în EMU.

Ratificarea Tratatului de la Maastricht a adus *schimbări considerabile în participarea Länder-elor la afacerile europene*. Pe vremea Comunității Economice Europene (CEE), *Länder*-ele participau la politicile federale CEE via Bundesrat, ale cărui opinii erau luate în considerare de către Guvernul federal, dar care puteau fi ignorate din motive constrângătoare de politică externă și de integrare. Lucrurile se complică odată cu apariția UE. Vechiul sistem, în care opiniile *Länder*-elor erau luate în considerație dar puteau fi ignorate va fi aplicabil numai în condițiile în care puterile legislative ale Federației sunt afectate de politicile europene. Dacă propunerile UE afecțează *Länder*-ele, articolul 23 din Constituție obligă Guvernul federal să ia în serios opinia Bundesrat-ului. În același timp, “responsabilitatea pentru țară ca întreg” a Guvernului federal trebuie menținută și aprobarea sa este necesară de fiecare dată când politicile UE și opinia Bundesrat-ului au consecințe financiare asupra Federației. Setul complex de reguli va duce la numeroase conflicte de interpretare într-un context UE în care omogenitatea abordării naționale este cel puțin atât de importantă ca pe vremea CEE. Rămâne de văzut cum vor afecta toate acestea rolul german în negocierile de la Bruxelles.

Coordonarea UE în cadrul Guvernului federal se va ameliora. Procesul actual de la Bruxelles face dezirabilă o politică națională unitară, având autoritatea de a trata cu partenerii europeni, în ciuda sensibilităților ministeriale de acasă. Din acest motiv, membrii Parlamentului solicită crearea unui “Minister al Afacerilor Europene”. O alternativă poate fi consolidarea rolului BC în negocierile europene. O asemenea decizie a Cancelarului ar fi bine primită de membrii Coaliției. Acesta nu este încă un subiect în dezbatere, de vreme ce guvernul de după 1994 nu conține un astfel de portofoliu. Nu este nevoie de un alt minister “de coordonare”, în afară de BC și MF și în chestiuni de drept (constituțional) Ministerul Justiției și cel de Interne.

Pactul de stabilitate de la Maastricht este de o importanță majoră pentru buget. În ciuda inevitabilei presiuni asupra politicii fiscale, Germania s-a dedicat – împreună cu partenerii săi europeni – unor obligațiuni fiscale stringente și obligatorii de consolidare. Pentru a respecta criteriile de participare la moneda unică europeană, cota datoriei publice nu trebuie să depășească 60 de procente din PIB, iar deficitul bugetar nu poate depăși trei procente din PIB. Aceste cerințe apasă bugetul și reclamă reduceri ale cheltuielilor.

Recent se poartă discuții detaliate despre *reforma administrației publice*. Aceasta se întâmplă pentru că administrația publică poate contribui în mare măsură la consolidarea procesului guvernamental de cheltuieli. În plus, se conștientizează povara publică reprezentată de solicitările de pensii asupra bugetelor autorităților publice.

Sunt trecute în revistă diverse modalități de a ajunge la o “*administrație mai puțin stufoasă*”. Acesta este un obiectiv central al politicii guvernamentale și nu este, în principiu, atacat de partidele din opoziție. Componentele sale de bază sunt următoarele:

1. Privatizarea ariilor comerciale;
2. Dereglementarea sectorului public în sens limitat;
3. Reforma legii funcționarului public;
4. Folosirea mai frecventă a practicilor sectorului privat în finanțele publice, de exemplu contabilitatea costurilor și rezultatelor (vezi Secțiunea 47);
5. Trecerea în revistă a legii bugetului pentru flexibilizarea și descentralizarea responsabilității (vezi Secțiunile 48, 49)

Această revizuire se concentrază mai mult asupra cheltuielilor operaționale, de investiții și de personal ale administrației publice decât asupra sarcinilor programelor (investiții în transport și comunicații, securitate socială, subvenții și echipament militar).

Aceste considerații trimit la un amendament recent al legii bugetului și la explicarea acestuia, despre *analizele de eficiență* realizate pentru toate inițiativele guvernamentale de către cei responsabili, mai ales în stadiul inițial, de planificare. Acestea acoperă toate măsurile guvernamentale de la proiecte de investiții, subvenții, măsuri de politică a impozitelor și măsuri sociale, până la proiectele de legislație.

Analizele eficienței nu presupun calcule sofisticate cost-beneficiu, care nu sunt ușor inteligibile și sunt întreprinse de experți din afară. Ele ar trebui să implice verificări ale eficienței pentru orice tip de activitate și tuturor măsurilor administrative. Cea mai simplă și mai economică metodă de analiză ar trebui să fie folosită, după cum cere cazul. Rezultatele testelor de eficiență ar trebui înregistrate astfel încât să fie ușor de reprodus pentru părțile interesate.

Cei responsabili cu pregătirea bugetului în fiecare minister, MF și Parlament se pot informa despre stadiul verificării eficienței. Aceștia ar putea condiționa includerea anumitor măsuri în fazele pregătitoare și de execuție a bugetului de pregătirea acestor analize ale eficienței.

Cu această reorganizare, respectarea principiilor eficienței în administrare va fi:

1. Asigurată în toată gama activităților administrative;
2. Facilitată prin simple reguli procedurale;
3. Documentată și verificabilă de o a treia parte;
4. O parte firească și automată a activității guvernamentale administrative.

Una dintre criticile esențiale ale administrației publice vizează distanța care există între responsabilitatea materială și financiară. Responsabilitatea pentru politicile solicitând cheltuieli aparține ministerelor, în timp ce MF se ocupă de nota de plată. Trebuie dezvoltate sisteme care să asigure că se discută considerațiunile financiare chiar de la inițierea propunerilor politice, iar reorganizarea trebuie realizată în vederea promovării cooperării și a mai marii responsabilități pentru deciziile de folosire optimă a fondurilor, la orice nivel de folosire.

Noile modele de management bugetar sunt testate la toate nivelurile de guvernare în Germania, în special în cadrul *Länder*-elor și ale celor mai mici unități administrative, ale căror costuri administrative reprezintă 50 de procente din bugetele proprii.

Trei proceduri noi sunt în discuție:

Globalizarea: Autorizările cheltuielilor pe departamente se reduc la un număr mic de capitole, de exemplu, cheltuieli de personal, cheltuieli operaționale, investiții.

Flexibilitate mărită: Structura detaliată a bugetului este restrânsă, dar executarea sa poate fi trecută cu vederea, dacă suma totală nu este depășită.

Bugetarea pe trei niveluri: După determinarea veniturilor și cheltuielilor care nu sunt negociabile, fiecare unitate este liberă în folosirea fondurilor reziduale.

În vederea folosirii cu economie a banilor publici, introducerea unei mai mari flexibilități în managementul fondurilor bugetare este garantată numai dacă determină o creștere a eficacității măsurabilă în bani, care poate fi demonstrată prin metode adecvate de evaluare (analize ale eficienței, controale, etc.). În plus, trebuie să existe un “dividend de eficiență și flexibilitate” perceptibil, care să reducă cerințele de finanțare guvernamentală, deci să producă economii bugetare reale. Flexibilitatea mărită nu trebuie să fie un scop în sine.

Într-un exercițiu experimental, bugetul federal din 1995 include cinci modele de evaluare, prin care diversele tipuri de autorități testează proceduri bugetare flexibile pe o perioadă de trei ani. Din 1992, centrele de cercetare națională și-au implementat bugetele mai flexibile pentru a facilita restructurarea și reducerea cheltuielilor. Această libertate semnifică libertatea totală de a transfera fonduri în cadrul bugetelor operaționale și de investiții, libertate parțială de a transfera fonduri între bugetele operaționale și de investiții, posibilitatea de a continua acestea și în anul următor și flexibilitate în politica de personal. Centrele de cercetare au fost de acord cu această flexibilitate și s-a ajuns la reduceri de cheltuieli, dar nemulțumirile privind finanțarea insuficientă au rămas la fel de zgometoase.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

Raportul Financiar al Ministrului Federal de Finanțe (*Finanzbericht des Bundesministers der Finanzen*), conținând premisele economice și principalele chestiuni fiscale de la baza bugetului federal (printre alții, Planul Financiar și date statistice cuprinzătoare), august, anul (t-1).

Raportul Anual al Consiliului Experților Economici pentru Estimarea Tendințelor Economice Generale (*Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*), noiembrie.

Raportul Economic Anual (*Jahreswirtschaftsbericht*) la Guvernului federal, răspunzând raportului anual al Consiliului Experților Economici, ianuarie (anul – t), traducerea în limba engleză.

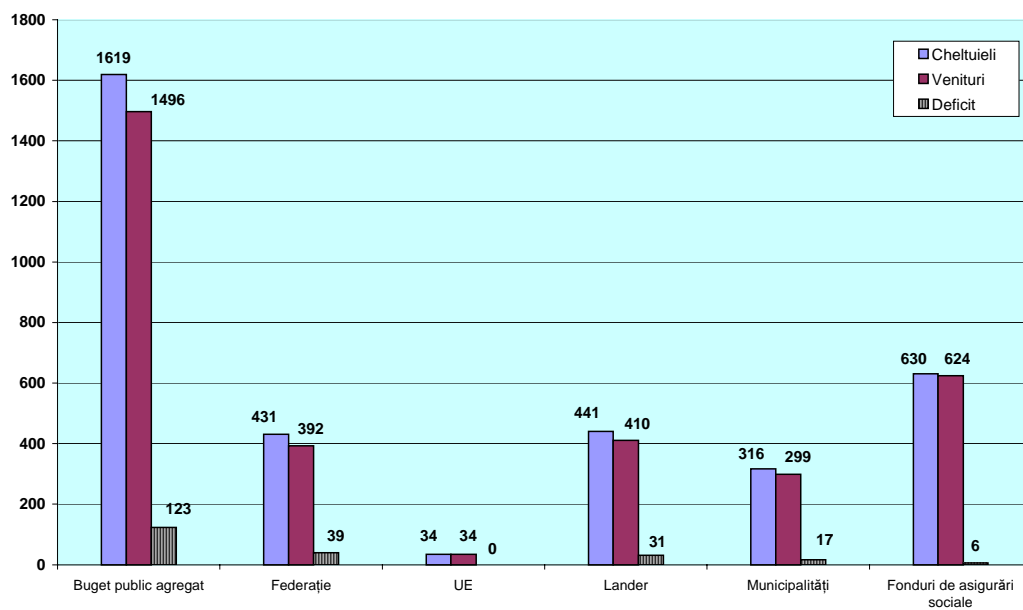
Sistemul Bugetar German (*der Bundeshaushalt – unser Geld*) (1984), traducerea în limba engleză.

Publicații pot fi obținute prin:

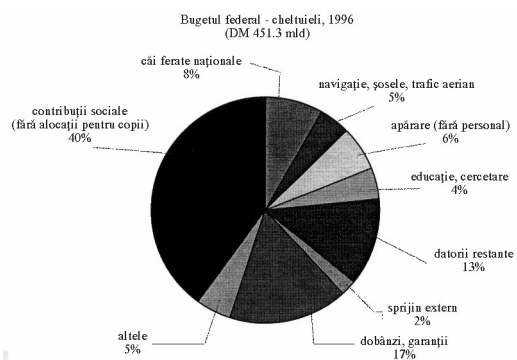
Bundesanzeiger Verlag, Postfach 1320, D-53003 Bonn, Germania; și Ministerul Finanțelor, Graurheindorfer Str. 108, D-53177 Bonn, Germania

ANEXA 1: BUGETUL SECTORULUI PUBLIC, 1992

Bugetul public agregat



ANEXA 2



ELABORAREA POLITICILOR ÎN GUVERNELE DE COALIȚIE: CAZUL DANEMARCEI: ADAM WOLF

Autorul a fost Secretarul Privat Principal a doi Prim Miniștri danezi din 1991 până în 1995, având experiență în management public ca urmare a activității sale anterioare în cadrul Ministerului de Finanțe. În prezent este consilier al Ambasadei Regale Daneze la Washington DC. Autorul mulțumește pe acesată cale Asistentului Special al Biroului Primului Ministru danez, Leif Jensen, pentru comentariile făcute asupra lucrării de față.

(Ideile exprimate în această lucrare aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

BIROUL DE BUGETARE: Ministerul de Finanțe

CENTRU: Biroul Primului Ministru

INSTITUTII DE MANAGEMENT AL COALIȚIEI:

Comitetul de Coordonare: Prezidat de Primul Ministru, cei șase membrii ai săi sunt lideri de partid și miniștrii în ministerele cheie ale țării. Acesta se ocupă de strategia generală și rezolvarea conflictelor politice. Secretarul Permanent al Ministrului de Finanțe frecventează aceste întâlniri, care sunt confidențiale.

Comitetul Afacerilor Economice al Cabinetului: Prezidat de Ministrul de Finanțe, este format din miniștrii Afacerilor Economice, Comerț și Industrie și din lideri de partid. Acesta se ocupă de consecințele bugetare ale tuturor politicilor noi și constituie faza finală a procesului anual de elaborare a bugetului.

REZUMAT

Din 1982, Danemarca a avut cinci tipuri diferite de guverne de coaliție, care au fost guverne minoritare cu o singură excepție. Datorită existenței acestor coaliții schimbătoare, combinarea procedurilor bugetare eficiente în vederea armonizării elaborării politicilor cu responsabilitatea bugetară și cultura politică a disciplinei bugetare a pus bazele unei anumite flexibilități politice în influențarea procedurilor bugetare stricte.

Această flexibilitate politică, absolut necesară în procesul de elaborare a politicilor în guvernele minoritare și de coaliție, necesită sensibilitate politică la toate nivelurile guvernării. Se așteaptă ca miniștrii să-și întâlnească regulat partenerii de coaliție și să pregătească noua legislație în contact strâns cu aceștia. Pe

lângă coordonarea funcțională între diferite ministere, se așteaptă de asemenea realizarea coordonării între colegii de Cabinet, membrii Parlamentului și electorat, la toate nivelurile.

Miniștrii prezintă noile inițiative în întâlnirile Cabinetului, unde are loc atât coordonarea funcțională, cât și politică. În cazul politicilor europene, există un sistem formalizat de comitete și proceduri care asigură coordonarea funcțională între ministerele și grupurile de interese organizate.

Instituțiile centrale de coordonare politică sunt “Comitetul de coordonare” și “Comitetul Afacerilor Economice al Cabinetului”, ambele constituite exclusiv pe criterii politice. În timp ce primul, prezidat de Primul Ministru, tinde să se concentreze asupra problemelor politice majore, cel de-al doilea, condus de Ministrul Finanțelor, acoperă sfera elaborării politicilor și a problemelor bugetare.

Cazul Danemarcei arată că disciplina bugetară severă, bazată pe proceduri bugetare stricte și pe o cultură politică care o sprijină, poate coexista cu flexibilitatea politică necesară guvernelor de coaliție. Această flexibilitate este materializată în cele două comitete ale Cabinetului înființate pentru a dezbate problemele politice controversate, dar solicită și o sensibilitate politică generală la toate nivelurile elaborării politicilor.

CONȚINUT

Introducere.....	
I – Experiența guvernelor de coaliție în Danemarca.....	
II – Structura de bază a coordonării politice în guvernele de coaliție.....	
Nivelul ministerial.....	
Nivelul Cabinetului.....	
Comitetele Cabinetului.....	
Comitetul de Coordonare: cheia în managementul politicii de coaliție.....	
Comitetul Afacerilor Economice al Cabinetului.....	
Concluzii.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”.....	
Anexă.....	

INTRODUCERE

Chestiunea complementarității și armonizării între procesele bugetare și de elaborare a politicilor poate fi reformulată prin două întrebări ținând de proiectarea instituțională:

- Pe de o parte cum se poate asigura faptul că interesele bugetare sunt evidențiate și considerate în fiecare fază a procesului de elaborare a politicilor?
- Pe de altă parte cum se poate asigura faptul că intereselor politice li se permite să influențeze procedurile bugetare stricte?

Dacă prima întrebare semnalează nevoia de sincronizare, cea de-a doua trimite la cea de flexibilitate. Dacă primei i se poate răspunde în termeni de reguli, proceduri și echilibru instituțional al puterilor între ministerele importante, Ministerul Finanțelor și Biroul Primului Ministru, celei de-a doua i se va răspunde de către toate partidele prin sensibilitate față de sursele conflictului politic.

Descrierea care urmează prezintă cazul Danemarcei, cu accent asupra celei de-a doua întrebări. Prima chestiune a fost elucidată de la începutul anilor '80, când s-a stabilit un sistem eficient și descentralizat de proceduri menite să sincronizeze autoritatea de elaborare a politicilor cu responsabilitatea bugetară. Interesantă în Danemarca este chiar coexistența unui grad mare de disciplină bugetară cu nivelul ridicat de flexibilitate politică datorat guvernelor multipartite de coaliție.

Această lucrare se va axa pe mecanismele de coordonare politică în guvernele daneze de coaliție și se va încheia prin conectarea acestor mecanisme la procedurile sistemului bugetar⁶⁰.

I – EXPERIENȚA GUVERNELOR DE COALIȚIE ÎN DANEMARCA

Danemarca este o monarhie constituțională cu un sistem de guvernare parlamentar. Parlamentul danez (*Folketing*) se caracterizează printr-o multitudine de partide parlamentare – în prezent nouă – și coaliții schimbătoare de partide care sprijină sau care participă în Cabinet. Deși, după Constituție, alegerile naționale (bazate pe reprezentare proporțională) urmează să se desfășoare o dată la patru ani, ele au loc de fapt mult mai des: în ultimii 25 de ani, Danemarca a avut 11 alegeri naționale și 14 guverne.

Danemarca are o tradiție îndelungată a guvernelor minoritare care generat un stil consensual, pragmatic de elaborare a politicilor. Cu câteva excepții, guvernele de după război au fost fie guverne minoritare ale unui singur partid – toate social-democrate cu o singură excepție – sau guverne minoritare de coaliție. Puținele guverne majoritare au fost de asemenea de coaliție.

Din 1982 – după o decadă de guverne de partid unic – Danemarca a avut cinci tipuri diferite de guverne de coaliție:

⁶⁰ Calendarul și trăsăturile principale ale procesului bugetar danez sunt rezumate în anexă.

- Coaliții de patru partide conduse de Conservatori (1982-1988)
- Coaliții de trei partide conduse de Conservatori (1988-1990)
- Coaliții de două partide conduse de Conservatori (1990-1993)
- Coaliții de patru partide conduse de Social Democrați (1993-1994)
- Coaliții de trei partide conduse de Social Democrați (1994-prezent)

Cea mai mare parte a guvernelor de coaliție au fost guverne minoritare. Numai coaliția de patru partide condusă de Social Democrați (1993-1994) avea majoritate parlamentară, dar era o majoritate fragilă, ceea ce însemna că guvernul se afla sub presiune externă puternică pentru a-și menține majoritatea și sub presiune internă puternică din partea membrilor individuali ai coaliției, care se foloseau de puterea votului decisiv pentru a-și atrage atenția publică.

Această experiență din 1982 constituie baza pentru discuția următoare asupra managementului elaborării politicilor în guvernele de coaliție.

II – STRUCTURA DE BAZA A COORDONĂRII POLITICE ÎN GUVERNELE DE COALIȚIE

Toate guvernele au nevoie de mecanisme de coordonare, care sunt de două tipuri. În primul rând, coordonarea funcțională, care înseamnă că toate aspectele tehnice și interesele funcționale ale ministerelor, reprezentând sectoare diferite și interese opuse ale societății, de pildă disciplina bugetară și politica externă coerentă, sunt integrate în procesul elaborării politice. În al doilea rând, coordonarea politică, care înseamnă că toate interesele politice reprezentate în Cabinet – și într-un sens mai larg, ale membrilor partidelor parlamentare progubernamentale, electorat – se reflectă în procesul de luare a deciziilor.

Distincția între coordonarea funcțională și politică nu este întotdeauna identificabilă în procesul zilnic de elaborare a politicilor, dar ajută la înțelegerea naturii guvernelor de coaliție. Ceea ce diferențiază guvernele de coaliție de guvernele monopartite este importanța vitală și natura complicată a coordonării politice.

Pe baza experienței daneze a guvernelor de coaliție din 1982, este posibilă identificarea unei structuri fundamentale a elaborării politicilor, care a evoluat lent și s-a stabilizat ca model supraviețuind schimbării Primului Ministru și partidului de la conducere din 1993. Următoarea descriere accentuează trăsăturile generale ale acestui model de elaborare a politicilor la nivelul ministerelor, Cabinetului și comitetelor Cabinetului.

Nivelul ministerial

Sistemul danez de guvernare este fundamentat pe responsabilitatea ministerială, iar Cabinetul aprobă colectiv toate inițiativele politice majore. Există de obicei între 20 și 24 de miniștrii de Cabinet, fără adjuncți sau secretari de stat. Miniștrii Cabinetului sunt singurii funcționari numiți pe criterii politice din executivul guvernului central.

Un minister danez este format de obicei din trei straturi ierarhice de funcționari publici, conduși de un secretar permanent. Secretarul permanent este singurul funcționar public care este, în principiu, “permanent”. Cu toate acestea, în ultima vreme, tendința spre înlocuirea rapidă a secretarilor permanenți a câștigat teren. Ministrul are un mic birou privat cu unul sau doi secretari personali, câțiva asistenți administrativi și câteodată, un însărcinat cu relațiile cu presa (nu un purtător de cuvânt). Personalul biroului privat este recrutat din rândul celor mai tineri funcționari din interiorul ministerului.

Absența unui strat de funcționari numiți politici, care există în toate țările OCDE, nu indică o absență totală a consilierii politice a ministrului. Din contră, funcționarii publici superiori, mai ales secretarii permanenți, include considerații politice în consilierea miniștrilor. În guvernele minoritare și de coaliție complexitatea problemelor de zi cu zi evidențiază nevoia considerațiilor tactice și politice.

Ministrul este așteptat să mențină o bună relație de lucru cu comitetele parlamentare corespunzătoare și cu membrii Parlamentului în general. Acesta se întâlnește regulat, de obicei săptămânal, cu reprezentanții tuturor partidelor de coaliție. Nu este neobișnuit ca reprezentanții partidului ministrului să fie la fel de îndepărtați de procesul politic ca și reprezentanții altor partide. Câteodată aceștia sunt chiar dezavantajați, pentru ministrul contează din principiu pe sprijinul lor.

Toate propunerile de legislație nouă trebuie clarificate cu colegii de coaliție din Parlament înainte de a ajunge în Cabinet. Negocierile ministrului cu parlamentarii înaintea introducerii proiectelor legislative în Cabinet este o chestiune delicată. Din acest motiv, colegii de Cabinet sunt consultați informal asupra problemelor deosebite din timpul pregătirii proiectului. În cele mai multe cazuri, pregătirea înseamnă consultarea cu alte ministere – și prin urmare cu colegii de Cabinet în capacitate funcțională – asupra aspectelor tehnice, sferelor de interes ce se suprapun, etc. Dacă acest tip de consultare este pregătit la nivelul de jos al ministerelor, ministrul – sau cel puțin secretarul permanent – este însărcinat personal cu aceste consultări, care sunt de natură politică.

Pe lângă întâlnirile ministrului cu partenerii de coaliție în contextul comitetelor de Cabinet specializate, Primul Ministru se va întâlni cu partenerii de coaliție, de obicei miniștrii de Cabinet, și cu secretarii din Parlament ai partidelor din coaliție. Scopul acestor întâlniri variază de la curtoazie la consultări politice importante, în funcție de participanți, de interesele lor politice și de agenda politică.

Dacă legislația standard urmează de obicei procesul descris mai sus (de la bază spre vârf), inițiativele politice majore se nasc de obicei în cadrul consultărilor politice din centrul guvernului, iar definirea cadrului revine ministerelor importante. În anumite cazuri, chiar și negocierile detaliate sunt conduse, sau cel puțin supravegheate, de Ministrul Finanțelor și Biroul Primului Ministru, pentru a controla chestiunile deosebit de sensibile din punct de vedere politic.

Nivelul Cabinetului

Constituția daneză nu stipulează cum ar trebui Cabinetul să își conducă afacerile. Numai confirmarea formală – de către Consiliul de Stat condus de Regină – a propunerilor guvernamentale în materie de nouă legislație și a legilor finale aprobate de Parlament este descrisă constituțional. După o perioadă lungă de timp practica întâlnirilor săptămânale de Cabinet de confirmare a noilor propuneri legislative și a altor inițiative politice, s-a încetățenit ca instrument fundamental al Cabinetului.

Miniștrii de Cabinet pregătesc legislația propusă și alte inițiative de politică în strânsă colaborare cu colegii de coaliție. Aceasta înseamnă că miniștrii de Cabinet vor însoți prezentarea noii legislații în Parlament cu o declarație de confirmare a sprijinului pentru propunerea respectivă, din partea tuturor partenerilor de coaliție din Parlament, sau cel puțin de un raport al stadiului negocierilor între parteneri. Deseori, mai ales

În cazul guvernelor minoritare, declarația include și poziția așteptată din partea partidelor de opoziție, indicând șansele de aprobare a legislației.

Miniștrii Cabinetului comentează inițiativele colegilor lor din punct de vedere fie ministerial, funcțional sau politic. De vreme ce se presupune că miniștrii au soluționat problemele politice majore din interiorul coaliției înainte de introducerea legislației în Cabinet spre aprobare, orice critică serioasă în acest stadiu ar fi jenantă pentru ministrul în cauză. Proiectele legislative întâmpinate cu critici tehnice sau politice serioase sunt retrimise ministrului și comitetului ministerial. Întâlnirile întregului Cabinet nu sunt văzute drept cel mai potrivit forum de dezbateră a chestiunilor politice majore.

Ceea ce este important de accentuat este faptul că miniștrii judecă de obicei propunerile colegilor lor nu numai dintr-o perspectivă funcțională, dar și politică. Aceasta înseamnă că, chiar și în cel mai “pur” sistem de administrație publică, personalul apropiat ministrului este implicat în probleme de politică de partid cu privire la domeniile funcționale ale altor miniștrii. Deseori, ariile învecinate responsabilității ministeriale sunt împărțite în așa fel încât să permită miniștrilor din partide politice diferite să observe și să comenteze inițiativele colegilor lor într-un mod calificat. De pildă, Ministrul Finanțelor și cel al Afacerilor Economice din coalițiile daneze aparțin de obicei unor partide diferite. În cazul coalițiilor de scurtă durată ale Social Democraților și Liberalilor (de dreapta), Cabinetul a pus în practică un sistem de miniștrii care se controlau reciproc, care se spune că a condus la o atmosferă de lipsă de încredere.

Deși dezbaterile politice majore se desfășoară rareori în întâlnirile de Cabinet, toate guvernele de coaliție din 1982 până în prezent s-au angajat într-o tradiție a unor întruniri bianuale ale Cabinetului, în cadrul cărora se discută planificarea pe termen lung și anumite politici preponderente. Două dintre tematicile frecvente ale întrunirilor sunt prioritățile politice bugetare și subiectele privind elaborarea politicilor din Deschiderea Anuală a Parlamentului, adresată de Primul Ministru. Importanța politică a întrunirilor diferă, dar ele dau ocazia membrilor Cabinetului să contribuie la strategia generală a guvernului. În plus, ele promovează coeziunea socială și politică a Cabinetului. Din când în când, alte tradiții, ca întâlnirile săptămânale ale membrilor Cabinetului, au îndeplinit aceleași funcții similare de coeziune socială și politică.

Comitetele Cabinetului

Viața politică daneză a fost deseori caracterizată drept pragmatică și consensuală. În acest spirit, problemele sunt rezolvate de cele mai multe ori informal, prin consultări ad hoc și “diplomație preventivă”, reducând procedurile formale la nivelul unor simple semnături de aprobare. Aceasta se datorează faptului că numai câteva comitete ale Cabinetului sunt cu adevărat importante în procesul de luare a deciziilor.

Dincolo de un număr de comitete ale cabinetului constituite pentru a marca prioritatea politică acordată unor anumite subiecte politice, ca de pildă lupta împotriva șomajului, numai câteva comitete ale Cabinetului joacă un rol continuu și sistematic în procesul Cabinetului de luare a deciziilor. În ultimii ani, două comitete au jucat un rol major în asigurarea coordonării politice și bugetare între partenerii de coaliție, în timp ce un al treilea comitet era însărcinat cu coordonarea pozițiilor daneze în întâlnirile Consiliului Uniunii Europene.

Comitetul politicii europene este o excepție de la regula luării deciziilor pragmatică, informală din Danemarca. Deși spiritul pragmatic este prezent în procesul de luare a deciziilor în probleme europene, Danemarca este cunoscută pentru procedura excepțional de formalizată, dar de succes, de a atinge consensul între ministere și interesele organizate implicate în multiplele aspecte ale politicii europene. Aproximativ 29 de comitete specializate, conduse de un comitet de înalți funcționari publici, și, în cele din urmă, un comitet de Cabinet, pregătesc – de obicei în cadrul unui orar foarte strict – pozițiile guvernului

danez pentru toate chestiunile prezente în agenda întâlnirilor Consiliului UE. Proiectele pozițiilor Guvernului sunt prezentate spre aprobare unui cabinet parlamentar înainte ca ministrul să poată reprezenta Danemarca în Consiliu.

În timp ce acest tip de coordonare politică este de o importanță extremă pentru toți membrii prezenți și viitori ai UE, el nu este totuși un proces care implică un aspect special al politicii de coaliție. Miza este pe de o parte o coordonare funcțională, constând în rezolvarea chestiunilor tehnice și obținerea consensului între ministere și grupurile organizate care reprezintă interesele societății daneze, iar pe de altă parte, o coordonare politică standard implicând atât coaliția cât și partidele din opoziție. Când se ivește un conflict politic între partenerii de coaliție în chestiunile de politică europeană, decizia revine “Cabinetului interior”, care a fost descris mai sus.

“Comitetul de Coordonare”: cheia în managementul politicii de coaliție

Pentru înțelegerea procesului de elaborare a politicilor din Danemarca, cheia este “Comitetul de Coordonare” al Cabinetului, care este un “Cabinet intern” format exclusiv după criteriile politice. În toate guvernele de coaliție din 1982 până în prezent – fir ele conduse de un Prim Ministru conservator sau social democrat – liderii de partid (și membrii Cabinetului) au fost membrii acestui Cabinet, care a devenit forumul principal pentru rezolvarea conflictelor politice majore și formularea strategiei generale. Comitetul are o formulă care facilitează capacitatea sa politică de rezolvare a problemelor: un număr limitat de membri (patru-cinci), puțini înalți funcționari publici din cadrul Biroului Primului Ministru – și se obicei, Secretarul Permanent al Ministerului Finanțelor – frecventează întâlnirile, iar desfășurarea întâlnirilor este confidențială, prin aceasta însemnând că nici o înregistrare oficială a celor discutate nu este distribuită – nici măcar membrilor comitetului. Trebuie spus că acesta este esențialmente o unealtă a Primului Ministru – ca președinte al comitetului – de a exercita conducerea și de a stabili coeziunea între partenerii coaliției.

Componența comitetului reflectă echilibrul puterilor din interiorul coaliției. În guvernul bipartit din 1990-93, condus de Conservatori, fiecare partid avea câte trei membri în Comitetul de Coordonare, printre care Primul Ministru (conservator), Ministrul Afacerilor Externe (liberal), Ministrul Finanțelor (conservator) și Ministrul pentru Impozitare și Afaceri Economice (liberal). În guvernul patru-partit condus de Social Democrați, în 1993-94, social democrații dețineau trei locuri în comitet – Primul Ministru, Ministrul Finanțelor și Ministrul Agriculturii (cel din urmă cu funcția de consilier de încredere al Primului Ministru). Cele trei partide centriste partenere în coaliție erau reprezentate numai de lideri – Ministrul Comerțului și Industriei, Ministrul Afacerilor Economice și Ministrul Energiei. În cele din urmă, în guvernul tripartit actual numărul locurilor atribuite social democraților s-a limitat la două, Primul Ministru și Ministrul Finanțelor, pentru a reflecta echilibrul din interiorul coaliției.

Miniștrii pot fi invitați să participe la discutarea chestiunilor de care răspund, dar nu li se permite să influențeze agenda. Aceasta este stabilită de Primul Ministru, care este deschis propunerilor membrilor și nonmembrilor comitetului. În general, de la un ministru se așteaptă să introducă în atenția comitetului chestiunile cu impact politic major și cele care prezintă potențiale conflicte. De obicei miniștrii sunt interesați să clarifice aceste chestiuni din punct de vedere politic prin discuții în cadrul comitetului. Aceasta se datorează problemelor politice ce ar putea să apară, dar și faptului că miniștrii au un interes politic să frecventeze întâlnirile de comitet, devenind astfel “vizibili” pentru majoritatea membrilor Cabinetului. Este de la sine înțeles că acest ultim motiv nu este destul de puternic pentru ca Primul Ministru să accepte includerea unei probleme în agenda întâlnirii.

Comitetul Afacerilor Economice al Cabinetului: armonizarea bugetului și a elaborării politicilor

Dacă “Comitetul de Coordonare” a fost conceput ca un corp de coordonare generală al Cabinetului, în ultimii ani el s-a concentrat mai mult asupra soluționării conflictelor între partenerii de coaliție, lăsând planificarea bugetului și chestiunile de politică economică în responsabilitatea unor corpuri formale sau informale prezidate de Ministrul Finanțelor. Ceea ce a fost o coordonare strânsă, dar informală între Ministrul conservator de Finanțe și Ministrul liberal pentru Impozitare și Afaceri Economice în perioada guvernului bipartit, condus de Conservatori, s-a transformat de atunci într-un “Comitet al Afacerilor Economice al Cabinetului” (CCEA), prezidat de Ministrul Finanțelor (social democrat) și incluzând Ministrul Afacerilor Economice și Ministrul Comerțului și Industriei – care s-a întâmplat să fie singurii lideri ai coaliției bipartite. Secretarul Permanent al Ministrului de Finanțe este responsabil cu pregătirea agendei comitetului și un reprezentant la nivel înalt al Biroului Primului Ministru frecventează aceste întâlniri.

Comitetul Afacerilor Economice al Cabinetului se ocupă de toate inițiativele politice cu consecințe bugetare majore și pregătește deciziile Cabinetului în privința bugetului anual. Acesta este sprijinit de un comitet paralel de înalți funcționari publici din cadrul ministerelor implicate și din cadrul Biroului Primului Ministru. Acest comitet este prezidat de Secretarul Permanent al Ministerului Finanțelor. Comitetul Cabinetului și comitetul înalților funcționari pot invita miniștrii și alți înalți funcționari la discuții asupra chestiunilor ce privesc ministerul din care fac parte. Chestiunile care nu sunt soluționate în cadrul Comitetului Afacerilor Economice al Cabinetului sau care, din motive politice, țin de agenda Primului Ministru, vor fi dezbătute de Comitetul de Coordonare.

Diviziunea muncii între cele două comitete de Cabinet nu este clar definită. CCEA nu se dedică numai chestiunilor economice și bugetare, de vreme ce cele mai multe chestiuni politice au implicații bugetare. Mai mult, Ministerul Finanțelor definește frecvent noi chestiuni de politică economică prin analiza sectoarelor și propunerea schimbărilor de politică în vederea reducerii cheltuielilor. Pentru că Primul Ministru este reprezentat în cadrul întrunirilor CCEA, el decide dacă aceste chestiuni vor fi sau nu discutate. De obicei, Primul Ministru și Ministrul Finanțelor – de cele mai multe ori membrii ai aceluiași partid – vor fi de acord, din considerații practice, să aleagă un comitet sau altul pentru discutarea chestiunilor în cauză. De pildă, CCEA este desori folosită în implementarea înțelegerilor politice aprobate de Comitetul de Coordonare și negociază bugetul anual cu Parlamentul pe baza unui mandat aprobat de Comitetul de Coordonare.

CCEA este locul în care armonizarea funcțională între procesele de bugetare și de elaborare a politicilor se întrepătrund cu coordonarea politică a guvernelor de coaliție. Opțiunea de a “apela” la Comitetul de Coordonare, prezidat de Primul Ministru, oferă posibilitatea de a muta accentul către problemele eminentamente politice. Diferența dintre cele două comitete nu este în primul rând de responsabilități funcționale distincte ci mai degrabă de combinații ale participanților și chestiunilor din agendă ce pot fi într-o anumită măsură soluționate de centrul guvernului.

CONCLUZII

În cazul Danemarcei, țară condusă din 1982 numai de guverne de coaliție, mecanismele de coordonare sunt prezente la trei niveluri diferite: la nivelul fiecărui minister, la nivelul întregului Cabinet și la nivelul

comitetelor Cabinetului. Dincolo de aceste mecanisme generale, două mecanisme servesc ca instrumente flexibile de coordonare politică – unul cu accent asupra chestiunilor economice și bugetare și al doilea cu accent asupra strategiei politice generale.

Această lucrare a urmărit modul în care interesele politice intervin în deciziile majore de elaborare a politicilor și bugetare, permițând flexibilitatea de care au nevoie guvernele minoritare și de coaliție. Nu trebuie subestimată importanța procedurilor bugetare de sprijin, care leagă disciplina bugetară de responsabilitatea ministerială. Ceea ce este și mai important este cultura politică dominantă de la începutul anilor '80 în Danemarca: o cultură care așteaptă de la miniștrii să compenseze costurile noilor inițiative politice reducându-le pe acelea ale programelor existente. Această cultură politică a disciplinei financiare, combinată cu procedurile bugetare stricte, ajută la limitarea daunelor potențiale pe care politica de coaliție le-al putea pricinui disciplinei bugetare.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

OCDE (în curs de publicare), *Profiles of Centres of Government*, PUMA, Paris

OCDE (1995), *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management*, PUMA Paris

Aceste publicații pot fi comandate la:

OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris cédex 16, France. Tel: (33-1) 45 4 82 00/Fax: (33-1) 4524 85 00.

ANEXĂ: CALENDARUL ȘI PRINCIPALELE TRĂSĂTURI ALE PROCESULUI BUGETAR DANEZ

Sistemul danez de Control al Bugetului și Cheltuielilor este bazat pe ideea de la lege autoritatea politică de responsabilitatea bugetară și de a înlocui controlul detaliat al cheltuielilor cu stimulente pentru evaluările de eficacitate, eficiență și performanță în management.

Anul X-1:

Ianuarie-februarie: Cabinetul pregătește și decide *cadrul bugetar* pentru guvern în ansamblu și cadruri operaționale separate pentru fiecare minister (inclusiv agențiile și instituțiile de sub responsabilitatea ministerului). Toate cadrele includ proiectarea pe o perioadă de trei ani. Cadrele operaționale reflectă prioritățile politice majore ale Cabinetului. Cadrele ministeriale și limitate cheltuielilor sunt definite “net”, adică pot fi respectate fie prin ajustarea cheltuielilor, fie prin ajustarea venitului necesar unei chestiuni anumite din buget, etc. Cadrele acoperă toate costurile operaționale, îndreptățirile (transferuri către indivizi) și cheltuielile pentru administrațiile locale, în urma intrării în vigoare a noii legislații. Cadre separate pentru cheltuieli controlate de buget – mai puțin transferuri către indivizi și cheltuieli ale administrațiilor locale – și pentru costuri de personal sunt definite în interiorul cadrului “total”. Investițiile țin de un buget separat.

În pregătirea deciziilor Cabinetului, CCEA și Comitetul de Coordonare definesc cadrul politicii macroeconomice, obiectivele politicii fiscale și nevoia de rezerve speciale acoperitoare pentru costul inițiativelor politice.

Ministerul (ministrul) Finanțelor pregătește baza de discuție a negocierilor celor două comitete și a Cabinetului. Ministerele importante nu sunt implicate decât pentru a furniza Ministerului de Finanțe informația de care are nevoie. Ocazional, chestiuni speciale legate de cadrele ministerelor sunt discutate, dar nu negociate la acest stadiu. Cadrele bugetare nu sunt obligatorii nici din punct de vedere legal nici politic, dar ele reamintesc că autoritatea politică și responsabilitatea bugetară merg mână-în-mână. Parlamentul nu este implicat în acest stadiu.

Martie-aprilie: Miniștrii (ministerele) schițează propuneri bugetare individuale, care sunt ajustate la “cadrul total” ca și la cadrele speciale pentru cheltuieli bugetare și costuri de personal.

Mai-iunie: Propunerile bugetare sunt examinate de Ministerul Finanțelor și, după negocieri cu ministerele, se operează ajustări. Ministerul Finanțelor poate propune schimbări ale priorităților și poate evalua realismul propunerilor bugetare.

August: Prezentarea oficială a proiectului de buget a guvernului în fața Parlamentului.

Octombrie-decembrie: Negocieri cu partidele de opoziție (de care este nevoie pentru a obține majoritatea) sunt conduse de Ministrul Finanțelor și de membrii CCEA. Mandatul este furnizat de comitetul de Coordonare, iar oficial de întregul Cabinet. Primul Ministru (și Comitetul de Coordonare) este continuu informat asupra negocierilor și trebuie să probe orice devieri ale mandatului. În rare ocazii, negocierile dificile sunt transferate Primului Ministru.

Anul X: Noul buget intră în vigoare la 1 ianuarie. Miniștrilor le sunt date suficiente stimulente pentru a-l dirija eficient. Economii făcute pot fi menținute de la un an la altul pentru investiții în echipamente informatice, etc. Reducerile costurilor de personal pot fi transferate altor categorii de cheltuieli. Dacă numărul angajaților este redus, economiile pot fi folosite pentru calificări superioare sau măriri salariale ale personalului în interiorul cadrului privind costurile de personal. Numărul funcționarilor aparținând nivelurilor administrative superioare din fiecare minister este supus aprobării.

De două ori pe an (în mai și septembrie) se așteaptă ca miniștrii să raporteze performanța bugetară către Ministerul de Finanțe. Dacă cheltuielile nete depășesc cadrul total acordat ministerului (inclusiv agențiilor și instituțiilor afiliate), miniștrii trebuie să prezinte propuneri de ajustare. Procedura este internă, în cadrul Cabinetului.

Deși procedura pentru fonduri suplimentare pare simplă din punct de vedere administrativ, prezentarea creșterilor cheltuielilor în fața Comitetului de Finanțe este dificilă din punct de vedere politic. De vreme de Ministerul Finanțelor controlează comunicarea oficială între Comitetul Finanțelor și Guvern, solicitarea unor resurse suplimentare nu va ajunge la Comitet ci va fi returnată ministerului odată cu cererea ca anumite reduceri să se opereze în alte părți ale ariei de responsabilitate a ministrului respectiv.

BUGETAREA ȘI ELABORAREA POLITICILOR ÎN LEGISLATIVUL STATELOR UNITE: HARRY S. HAVENS

Harry S. Havens a fost Controlor General Secundar al Statelor Unite, în cadrul Oficiului General de Conturi al SUA (GAO), din 1980 până la pensionare, în 1993. Anterior a lucrat în Biroul de Management și Buget din 1964 până în 1974, și a fost Director al Secției Analiză de Program din cadrul GAO, din 1974 până în 1980.

(Ideile exprimate aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

PARLAMENT:

Particularitate fundamentală: Sistemul SUA nu este un regim parlamentar cu responsabilitate ministerială. Executivul-șef (Președintele) este ales separat de către legislativ, iar miniștrii de cabine („secretarii”) pe care îi alege (și sunt incompatibili cu apartenența la legislativ) îi raportează numai acestuia și nu unei adunări alese. Constituția investeste în legislativ o putere extraordinară în materie de elaborare a politicilor și bugetară.

Congresul: se referă la Senat și Camera Reprezentanților, cele două adunări alese prin metode diferite. Congresul are putere legislativă, inclusiv de inițiere legislativă și bugetară mult mai extinsă decât în orice țară OCDE. Ca rezultat, în SUA conflictele și tensiunile se regăsesc mai mult între executiv și legislativ decât între centru și biroul de bugetare. Acesta este subiectul articolului.

BIROUL DE BUGETARE: Biroul de Management și Buget (OBM). OBM raportează direct Președintelui, la fel ca toate agențiile executivului (adică ministerele).

CENTRU: Nu există un birou al Primului Ministru. În lucrarea lui Havens, echivalentul acestuia este „Președintele” și „liderii executivului”.

INSTITUȚIE SUPREMĂ DE AUDIT: Oficiul General de Conturi (GAO – un articol în partea a III-a prezintă această instituție.)

Surse de confuzie:

Trezoreria SUA se ocupă de impozitare și managementul datoriei, iar îndatoririle sale sunt foarte diferite de cele ale Trezoreriei Regarului Unit, care desemnează Ministerul Finanțelor.

biroul de bugetare al Congresului (BCO) este o unitate de cercetare deservind ramura legislativă și diferit de biroul de bugetare.

Consiliul Rezervei Federale este banca centrală a SUA.

REZUMAT

Statele Unite au o structură de guvernare unică pentru democrațiile industrializate. Ramura legislativă a guvernului, formată din Senat și Camera Reprezentanților, este aleasă separat de Președinte, care este șeful ramurii executive. Congresul nu este obligat în nici un fel să se conformeze preferințelor politice ale Președintelui și nici guvernul nu are de suferit dacă Congresul refuză politicile prezidențiale. Congresul schimbă în mod obișnuit propunerile politice prezidențiale și adoptă politici sensibil diferite de cele susținute de Președinte.

Congresul acționează în problemele politice, inclusiv bugetul de stat, prin faptul că adoptă, pune în vigoare noi legi. Procesul prin care noile legi intră în vigoare este dificil, implicând în primul rând negociere, conciliere și compromis. Procesul necesită compromisul dintre Congres și Președinte, pentru că intrarea în vigoare a noilor legi cere atât aprobarea Președintelui, cât și a majorității membrilor din Camera și Senat.

Congresul a creat un set special de proceduri de auto-disciplină pentru examinarea bugetului. Mai mult, la începutul anilor '80, Congresul și Președintele au pierdut controlul asupra deficitului bugetar și legi noi de control a cheltuielilor au intrat în vigoare. După câteva eșecuri, acestea par să fi restaurat un echilibru rezonabil de disciplină fiscală.

Unul dintre avantajele structurii guvernamentale de separare a puterilor în SUA este că generează un mediu politic relativ stabil și reflectă un larg consens. Schimbări radicale în politici nu sunt frecvente, pentru că nevoia de compromis între participanții numeroși este inerentă procesului legislativ. În acest mediu, refuzul sau inabilitatea de a ajunge la comun acord înseamnă blocarea acțiunii.

În multe privințe, incapacitatea de a acționa prin intermediul noii legislații, datorată refuzului de a face compromisuri, are efecte minore. Din nefericire, sistemul de guvernare al SUA implică un potențial impas politic cu consecințe mult mai serioase. Un exemplu evident este actuala situație fără ieșire din politica bugetară. Un dezacord ideologic profund între Congres și Președinte (și în mai mică măsură între Camera și Senat), a amânat adoptarea bugetului mult după începutul anului fiscal. Eșecul de a adopta bugetul a forțat agențiile guvernamentale să înceteze operațiunile în două ocazii, odată pentru o perioadă de trei săptămâni. Perspectiva de rezolvare a impasului este nesigură, de vreme ce nici o parte nu și-a manifestat dorința de a face compromisurile ideologice cerute de acord.

Lecția ce se desprinde din experiența americană este limpede. Într-un sistem în care elaborarea politicilor necesită consensul între participanții independenți în cadrul procesului, negocierea și compromisul sunt elemente esențiale ale guvernării.

CONȚINUT

Introducere.....	
I – Structura Instituțională a Guvernului SUA.....	

II - Rolul Congresului.....	.....
III – Procesul legislativ.....	.....
IV – Procesul bugetar.....	.....
V – Formularea bugetului propus de către executiv.....	.....
VI – Acțiunea Congresului asupra bugetului.....	.....
VII – Adoptarea bugetului anual în Congres.....	.....
VIII – Proceduri suplimentare de control a bugetului SUA.....	.....
IX – Noul buget și conflictele politice.....	.....
Concluzie.....	.....
“Pentru a aprofunda cunoștințele”... ..	.....

INTRODUCERE

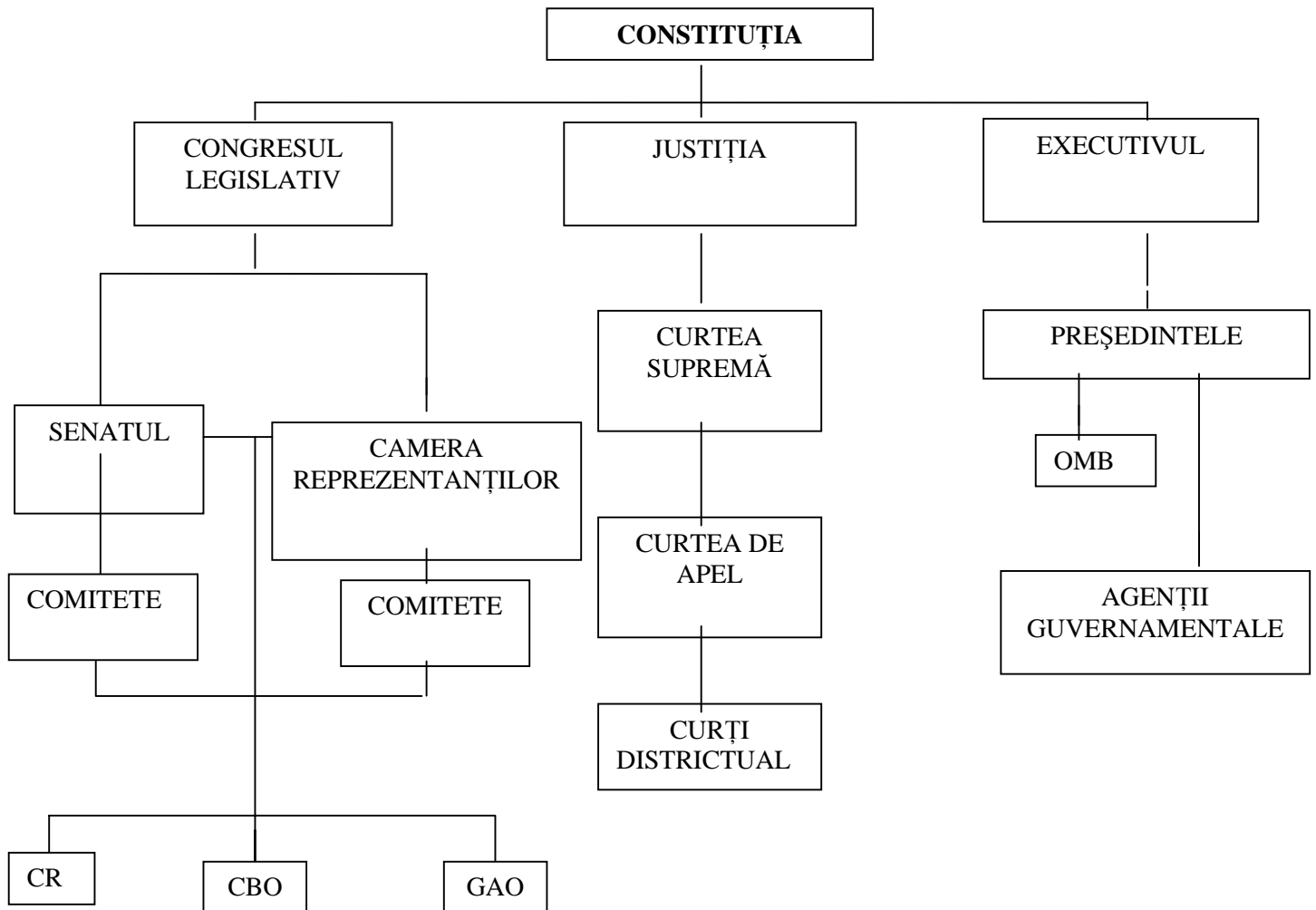
Procesul prin care se stabilesc politicile guvernamentale în Statele Unite este neobișnuit de complex datorită structurii guvernamentale create de Constituția americană, cuplată cu tradițiile și practicile din evoluția ultimilor două sute de ani din istoria națiunii⁶¹. Puterea politică este fragmentată în câteva direcții. În guvernul federal, puterea este împărțită între un Președinte și un Congres bicameral care sunt aleși separat. Spre deosebire de sistemul parlamentar, Președintele Statelor Unite și ceilalți lideri executivi nu controlează în mod necesar majoritatea în Congres. În cele mai multe țări, sarcina de armonizare a bugetului și celorlalte politici aparține în cea mai mare parte conducerii guvernului (“executivul” în perspectiva americană). În Statele Unite, armonizarea politicilor executive, o sarcină dificilă în sine, este numai primul pas. O asemenea armonizare poate fi ușor afectată de acțiunile unui Congres ales separat și care urmează alte priorități politice. Mai mult, caracterul difuz al puterii politice din Congres și slăbiciunea mecanismelor centralizatoare îngreunează realizarea coerenței inițiativelor politice propuse simultan în Congres. Nu trebuie să surprindă faptul că, datorită acestei structuri fragmentate, există perioade recurente de conflicte politice intense.

⁶¹ Lucrarea se axează asupra guvernului federal al Statelor Unite. Fiecare din cele cincizeci de state formând uniunea are constituție, legi, practici administrative și tradiții politice proprii, care sunt deseori diferite de acelea ale nivelului federal.

I - STRUCTURA INSTITUȚIONALĂ A GUVERNULUI S.U.A.

O diagramă organizațională simplificată a guvernului S.U.A. este prezentată în graficul alăturat (vezi anexa). Ramura executivă, condusă de Președinte, poate acționa numai autorizată de Constituție și de legile corect intrate în vigoare. Ramura judiciară, condusă de Curtea Supremă de Justiție, are puterea de a determina constituționalitatea legii. Constituția cere ca toate legile, cu precădere cele care vizează cheltuirea banilor, să fie aprobate de ambele camere ale Congresului (numite Senat și Camera Reprezentanților) și Președinte⁶². Astfel intrarea în vigoare a unei legi necesită acordul Senatului, Camerei Reprezentanților și Președintelui și este supusă controlului constituționalității sale de către Curtea Supremă de Justiție.

GUVERNUL STATELOR UNITE



⁶² Congresul poate ignora respingerea de către Președinte a legii propuse, dar aceasta nu se întâmplă frecvent deoarece acțiunea necesită un vot majoritar de două treimi din ambele camere ale Congresului.

TERMENI ABREVIAȚI:

OMB: Biroul de Management și Buget (biroul de bugetare)

CRS: Serviciul Congresional de Cercetare

CBO: Biroul Congresional de Buget

GAO: Oficiul General de Conturi

Puterea este fragmentată mai departe în interiorul ramurilor executive și legislative. Președintele are o autoritate semnificativă (în limitele trasate de legile intrate în vigoare) în conducerea acțiunilor părților constitutive ale executivului. În practică, această autoritate este folosită în puține cazuri, pentru a nu risipi timpul și atenția Președintelui și a personalului său. Instituțiile de consolidare a autorității centrale, comune altor guverne, sunt absente sau mai slabe în SUA. De pildă, SUA nu cunoaște tradiția “responsabilității de cabinet”, prin care miniștrii sunt responsabili colectiv pentru politicile guvernamentale. Șeful unei agenții⁶³ este responsabil exclusiv pentru acțiunile agenției sale și are puține de spus în politica oricărei alte agenții.

Agențiile financiare centrale din executiv dețin puteri limitate. De exemplu, biroul de bugetare (Biroul de Management și Buget al SUA) – o organizație care ține de biroul Președintelui și propune inițiativele bugetare prezidențiale – are o influență considerabilă asupra politicii executive și priorităților cheltuielilor, dar puterile sale sunt mult mai reduse decât cele ale Ministerului de Finanțe într-un guvern european tipic. Departamentul Trezoreriei are puteri la fel de reduse asupra politicilor impozitelor și managementului datoriei. Autoritatea limitată a reprezentanților executivului prin comparație cu cea a omologilor lor europeni este inerentă sistemului de separare a puterilor în stat. Bugetul Președintelui reprezintă numai o propunere. Nici una din prevederile sale privitoare la venituri sau cheltuieli nu poate fi implementată fără acordul Congresului. În fiecare an – fără excepție – Congresul operează schimbări majore asupra bugetului prezidențial. Când Președintele și Congresul reprezintă poziții ideologice vădit diferite, așa cum s-a întâmplat în cele mai multe cazuri începând din anii '80, Congresul poate pur și simplu ignora propunerile prezidențiale și poate elabora propriul buget. Singura constrângere este că legile propuse, materializând politicile Congresului, trebuie să fie ulterior aprobate de Președinte pentru a intra în vigoare.

Când apar dezacorduri, rezultatul tipic este o serie de compromisuri. Câteodată este foarte dificil de ajuns la un compromis acceptabil atât pentru Președinte cât și pentru o majoritate a membrilor Senatului și Camerei⁶⁴. Conflictul asupra bugetului simptomatic la sfârșitul anilor '80 este un caz deosebit de grav.

Același proces fragmentat se aplică legilor din domeniul social sau din orice alt domeniu al activității guvernamentale. Președintele poate propune schimbări, ca și Camera sau Senatul. Indiferent de originea acestora, ele nu pot intra în vigoare până când Camera, Senatul și Președintele nu ajung la un acord asupra formulării precise a noii legi.

Aceasta subliniază fragmentarea ce caracterizează procesul politic al SUA. Nu numai că puterea este fragmentată în interiorul executivului, între Președinte și Congres, între Cameră și Senat, dar și în interiorul Camerei și Senatului. Numeroase comitete din Cameră și Senat, responsabile pentru arii politice distincte,

⁶³ În această lucrare, termenul de “agenție” este folosit pentru desemnarea agențiilor operând în cadrul executivului guvernului american. Acest termen trebuie acceptat ca incluzând departamente (numite “ministere” în alte guverne), ca și agențiile independente și alte instituții administrative.

⁶⁴ Regulile procedurale ale Senatului prevăd că votul a 41 din 100 de senatori poate bloca acțiunea. Negocierile în vederea unui compromis acceptabil trebuie să țină cont de aceasta.

realizează munca pregătitoare a procesului politic congresional și redactează proiectele legilor propuse încorporând politicile dorite. Aceasta se realizează, tipic, cu implicarea minimă a altor membri⁶⁵.

Recomandările comitetelor au o greutate semnificativă pentru ceilalți membri, așa cum au și opiniile liderilor de partid. Aceste opinii pot fi ignorate de membrii care, în eventualitatea unui conflict, votează pentru a apăra interesele electoratului din circumscripțiile din care provin. Slaba afiliere față de structurile instituționale ale Congresului reflectă modul în care membrii sunt aleși.

În Congres sunt câte doi senatori din fiecare stat, aleși pe o durată de șase ani, dintre care o treime participă la noile alegeri din doi în doi ani. Fiecare este ales prin vot la nivelul întregului stat. Cei 435 de membri ai Camerei sunt aleși pentru o perioadă de doi ani din circumscripții cu populație relativ egală. În ultimile decenii, s-a încetățenit practica de a candida individual, fără a accentua afilierea la un partid. Campaniile electorale sunt în SUA un proces costisitor, influențat în mare măsură de aparițiile televizate pe marile posturi. Cea mai mare parte a banilor de care este nevoie sunt obținuți de candidații individuali mai degrabă prin donații din partea sprijinitorilor, decât sub forma sprijinului financiar din partea partidelor de care aparțin. Acest fapt a slăbit mult influența liderilor de partid din Cameră și din Senat și abilitatea lor de a aduna majoritatea necesară pentru punerea în vigoare a legislației.

Independența crescândă a membrilor individuali din ultimele decenii este însoțită de rigidizarea ideologică pentru cea mai mare parte a acestora. Aceasta reflectă abilitatea grupurilor care au un interes major într-o gamă restrânsă de probleme de a aduna mulți bani în numele candidaților care le împărtășesc părerile. Acesta se realizează prin intermediul “comitetelor de acțiune politică” (PACs) care colectează bani la scară națională. Donatori știu că banii vor fi cheltuiți în acele circumscripții în care există resurse suplimentare și care ajută obținerea rezultatului scontat. Rolul PACs explică parțial dificultatea Congresului de a reglementa un număr mare de chestiuni din domeniul social.

Fragmentarea politică nu se limitează la guvernul federal. Multe responsabilități care în alte țări aparțin guvernului național sunt în SUA apanajul guvernelor de stat și al autorităților locale. De exemplu, guvernul federal este responsabil pentru o mică parte a drumurilor naționale. Pentru aceste drumuri, responsabilitatea sa se limitează la furnizarea de fonduri acoperind parțial costul construcției. Guvernele statelor implementează programele de construcție.

În educație, rolul federal este și mai mic. Cea mai mare parte a instituțiilor de învățământ preuniversitar sunt finanțate prin impozite locale și sunt controlate de consiliile școlare locale. Universitățile sunt fie particulare, fie finanțate prin programe locale ale statelor.

În ceea ce privește programele de sprijin a veniturilor, tabloul este mixt. Guvernul federal domină procesul politic în privința populației pensionate. El influențează politica pentru săracii nepensionați prin asistență financiară către guvernele statelor, însă statele sunt dețin puterea de a decide în ceea ce privește standardele de eligibilitate și nivelul beneficiilor în operarea programelor.

În ciuda interacțiunii financiare active între guvernul federal și guvernul local al statelor, nu a existat nici o încercare de armonizare sau coordonare a politicilor fiscale între cele două niveluri de guvernare. În general, aceasta nu a fost o problemă serioasă pentru că guvernele statelor au o putere discreționară restrânsă în ceea ce privește politicile fiscale. Cele mai multe state sunt împiedicate de propriile Constituții de a acumula deficite semnificative, cu excepția investițiilor de capital. O disciplină și mai severă este impusă de instituțiile financiare, care finanțează orice datorie a statelor. Un guvern de stat al cărui deficit este considerat disproporționat față de puterea sa economică este “riscant” pentru participanții la piața

⁶⁵ În această lucrare, termenul de “membru” desemnează atât Senatorii cât și membrii Camerei Reprezentanților. Ultimii folosesc titlul de Membru al Congresului în corespondența oficială.

financiară. Investitorii vor cere rate mari ale dobânzilor pentru a compensa acest risc și pot chiar refuza să cumpere instrumentele financiare suportând datoria statelor la orice rată a dobânzii.

În acest sistem fragmentat, nici un participant nu poate acționa unilateral. Toate deciziile semnificative necesită acordul participanților cu perspective diferite. Sistemul este inerent “conservator” prin aceea că este dificil să schimbi politicile în regim de urgență fără o majoritate substanțială a votului public care să reprezinte regiuni ale țării favorabile schimbării. Aceasta se întâmplă numai în contextul unei “urgențe” naționale (război sau criză economică). Altfel, schimbarea are loc numai treptat și prin adăugire. Acest “conservatorism” este inerent Constituției și a fost deliberat instituit.

II - ROLUL CONGRESULUI

Din lipsă de spațiu, lucrarea se va concentra asupra unui singur aspect al procesului politic din SUA, care este unic în lume. Este vorba despre rolul Congresului. Procesului de formulare a bugetului și politicilor din executiv i se va da puțină atenție, nu pentru că ar fi neimportant, ci pentru că este similar procedurilor care se întâlnesc și în alte țări. În Statele Unite, oricum, politicile care se bucură de acordul executivului (“guvernul” din sistemele parlamentare) nu reprezintă finalul procesului politic, ci numai faza sa primă și probabil cea mai ușoară a procesului. O propunere politică aprobată de Președinte trebuie ulterior considerată de Congres, care este liber să o modifice, să o refuze sau să adopte o propunere diferită, așa cum face de obicei.

Trebuie atrasă atenția asupra faptului că Congresul – și cele două corpuri constitutive – sunt instituții politice independente ale guvernului. Membrii acestora nu sunt obligați nici legal, nici moral să adopte propunerile politice ale Președintelui, nici măcar atunci când aparțin aceluiași partid. Congresul respinge de obicei propunerile politice prezidențiale în așa măsură încât, dacă ceva similar s-ar întâmpla în sistemele parlamentare, guvernul ar cădea, grăbind organizarea de noi alegeri.

În sistemul SUA, o asemenea respingere înseamnă numai că membrii coaliției de care este nevoie pentru a pune în vigoare legislația nu s-au asociat încă. Aceasta poate însemna că o asemenea coaliție nu poate fi construită indiferent de circumstanțe sau că impedimentul este temporar. Președintele și liderii executivului rămân în poziții, liberi să caute sprijinul necesar (mai ales în ceea ce privește bugetul) și să negocieze compromisurile necesare în vederea obținerii acestui sprijin. Nevoia și oportunitatea acestor negocieri poate surveni în orice moment de-a lungul procesului îndelungat de examinare congressională a legii propuse, așa cum se va arăta în secțiunea care urmează.

III – PROCESUL LEGISLATIV

În accepțiunea americană, o lege propusă aflată sub examinarea Congresului este un “proiect de lege”. După ce un proiect de lege este aprobat de majoritatea celor două camere și de Președinte se numește “statut”. Acești termeni vor fi folosiți în restul lucrării pentru a diminua ambiguitatea. Orice membru al Camerei Reprezentanților și al Senatului poate introduce un proiect de lege, în orice domeniu, pentru examinarea sa de către Congres⁶⁶. Numai un membru al Congresului are această putere. Chiar și Președintele trebuie să găsească un membru care să avanseze propriile sale propuneri politice.

În descrierea generalizată a procesului legislativ pe care o întreprindem în această secțiune, pornim de la prezumția că un proiect de lege a fost introdus în Cameră. Oricum, ar trebui amintit că un proiect de lege poate fi introdus și în Senat. În acest caz, rolurile celor două corpuri ar fi inversate.

La introducerea unui nou proiect de lege, acesta este direcționat pentru examinare spre comitetul în responsabilitate generală a căruia se încadrează tematica proiectului⁶⁷. Odată introdus în comitet, proiectul este direcționat mai departe către subcomitetul specializat. De pildă, un proiect introdus în Cameră, care propune crearea unui nou program de asistență pentru modernizarea aeroporturilor este cel mai probabil înaintat Comitetului pentru Lucrări Publice și Transport și apoi Subcomitetului pentru Aviație al respectivului comitet. În fiecare an sunt introduse mii de proiecte de lege. Cea mai mare parte ajunge în comitete fără să se mai audă vreodată de ele. Membrii introduc proiecte de legi fără a se aștepta să se ia măsuri, doar pentru a-și dovedi angajamentul față de interesele alegătorilor.

Dacă un subcomitet hotărăște să examineze serios un proiect de lege, primul pas tipic este de a ține o “audiență”, în care martori se prezintă subcomitetului pentru a furniza informația relevantă despre considerarea în Congres a proiectului de lege și pentru a cere aprobarea, modificarea sau respingerea acestuia⁶⁸. Asemenea audiențe sunt deschise publicului, iar martorii aparțin executivului, sunt reprezentanți ai grupurilor afctate favorabil sau nefavorabil de proiect sau persoane cu expertiză în problemele despre care tratează proiectul. Sindicatele și asociațiile profesionale de tipul Camerei de Comerț, Asociației Naționale a Meșteșugarilor, Asociației Medicale Americane, Asociației Americane a Bancherilor și Asociației Americane a Avocaților își au sediile centrale la Washington și personalul lor apare frecvent la audiențe, pentru promovarea intereselor membrilor lor. Profesori universitari și analiști din organizații de cercetare independente, ca Institutul Brookings și Institutul American pentru Întreprinderi apar frecvent ca martori experți în discutarea implicațiilor politice ale eforturilor lor de cercetare.

În funcție de complexitatea și sensibilitatea politică a proiectului de lege, audiențele se desfășoară într-o singură zi sau se extind pe parcursul a câteva zile sau săptămâni. După ce audiențele s-au încheiat (și chiar în timpul desfășurării lor), membrii subcomitetelor încep examinarea acțiunilor de întreprins în privința proiectului respectiv. Sunt multe alegeri politice. Subcomitetul poate aproba proiectul de lege fără

⁶⁶ Constituția stipulează că orice proiect de lege care are implicații asupra impozitelor trebuie să-și aibă originea în Cameră, dar Senatul a găsit moduri de a eluda această restricție, de pildă prin introducerea unei măsuri noi privind impozitarea ca amendament al unui proiect de lege inițiat de Cameră.

⁶⁷ Comitetele Camerei și a Senatului sunt create, iar responsabilitățile lor (numite “jurisdicții”) împărțite conform regulamentului fiecărui corp. Nu există nici o cerință privind similaritatea comitetelor celor două corpuri. Astfel, Camera are mai multe comitete decât Senatul, dar jurisdicțiile sale sunt mai restrânse. Numai în câteva cazuri, în speță comitetele responsabile pentru fondurile alocate și buget, au jurisdicții aproape identice.

⁶⁸ “Audiențele” se țin din alte motive. De cele mai multe ori, în scopul investigării acuzațiilor de risipă, greșeli de management și alte nereguli.

modificări sau poate propune modificări ușoare, poate rescrie întregul proiect, poate respinge proiectul sau poate să nu ia nici o altă măsură.

Este vorba despre o fază critică a procesului legislativ. Președintele subcomitetului are opiniile sale asupra meritelor proiectului de lege, dar trebuie să facă mult mai mult decât să și le impună. Atât în Cameră cât și în Senat, statutul și influența unui membru se traduce în mare măsură prin abilitatea de a controla procesul legislativ. Influența se măsoară prin succesul unui membru de a realiza intrarea în vigoare a proiectelor legislative pe care le inițiază. Dacă un membru dorește să aibă succes, trebuie să dezvolte o poziție politică (și un limbaj al proiectului care să reflecte această poziție) asigurându-și sprijinul majorității membrilor subcomitetului, majorității membrilor din comitet și a unei majorități a membrilor întregii Camere a Reprezentanților. El trebuie de asemenea să țină cont de opiniile cunoscute sau probabile din partea Senatului și Președintelui, ale căror aprobări sunt la fel de necesare dacă se dorește ca proiectul să devină statut.

Nu este neobișnuit ca deliberările subcomitetelor asupra unui proiect legislativ să ia câteva luni, sau mai mult, timp în care președintele se consultă cu membrii, cu reprezentanți ai executivului și reprezentanți ai intereselor private pentru a negocia compromisurile pentru obținerea majorității necesare⁶⁹. Aceste consultări și negocieri se desfășoară de regulă în privat. Este o zonă în care tendința americană obișnuită către o guvernare “transparentă” este o responsabilitate, iar regulile procedurale menite să promoveze o asemenea deschidere sunt eludate frecvent. Negocierile de succes ale compromisurilor eficace în chestiuni complexe necesită ca persoana care conduce negocierile să păstreze secretul asupra progresului negocierilor. Secretul este dificil de păstrat, dar rezultatele negocierilor devin publice numai după ce subcomitetul raportează întregului comitet cursul recomandat de acțiune în privința proiectului de lege.

Dacă subcomitetul și-a îndeplinit cu succes misiunea, examinarea proiectului de lege de către întregul comitet este în mare *pro forma*. Câteodată, întregul comitet dezaprobă recomandarea cabinetului. În această eventualitate, procesul consultărilor, negocierilor și compromisului trebuie reluat. Ca și subcomitetul, întregul comitet poate aproba, modifica sau respinge proiectul de lege la discreție⁷⁰.

Când întregul comitet este satisfăcut cu privire la formularea proiectului, incluzând orice alte schimbări găsește necesar, comitetul face o recomandare întregii Camere a Reprezentanților. Următorul pas este ca proiectul să fie programat pentru dezbateri. Există proceduri complexe pentru conducerea dezbaterii la acest stadiu (deseori numite “examinarea orală”) care diferă mult între Cameră și Senat. În această etapă, soarta proiectului este decisă de majoritatea membrilor corpului⁷¹. Ca și în stadiile de examinare a proiectului de lege în subcomitet sau comitet, Camera în ansamblu poate alege să aprobe, să modifice și să respingă, sau să adopte proiectul de lege.

⁶⁹ În chestiuni complexe, afectând mulți oameni și multe grupuri de interese, nu este neobișnuit ca procesul să se extindă un an sau mai mult și să aibă loc câteva serii de audiențe înainte ca un subcomitet să ajungă la un acord asupra proiectului legislativ. Aceasta se întâmplă, cu proiectele care operează modificări importante în programele de transfer a banilor lichizi și în programele de finanțare a serviciilor de tipul celor de sănătate. Aceasta reflectă nu numai complexitatea chestiunilor, dar mai ales dificultatea de a construi compromisurile satisfăcătoare numeroaselor grupuri cu interese conflictuale.

⁷⁰ Există prevederi atât în Camera Reprezentanților, cât și în Senat cu privire la blocarea activității unui comitet recalcitrant. Dacă un asemenea comitet refuză să acționeze asupra unui proiect de lege, o petiție semnată de majoritatea membrilor unui camere poate elibera respectivul proiect în vederea examinării de către întreaga cameră.

⁷¹ Există câteva excepții, dar cea mai mare parte a proiectelor de lege necesită numai majoritatea simplă a membrilor pentru aprobarea finală în Cameră și în Senat. În Senat, câțiva pași procedurali necesită sprijinul a cel puțin 60 din 100 de senatori. Deci, opoziția a 40 de senatori poate împiedica aprobarea unui proiect de lege.

Dacă proiectul de lege este aprobat de Cameră, trebuie apoi trimis Senatului pentru examinare. În mare, întregul proces se repetă: audiențe, examinarea subcomitetului, examinarea comitetului, urmate de dezbaterile și votul întregului Senat. Ca și în Cameră, proiectul de lege poate fi aprobat, schimbat sau respins la fiecare stadiu al procesului. Dacă se operează schimbări majore ale proiectului înainte de examinarea Senatului, cum se întâmplă de obicei, diferențele dintre proiectele aprobate de Cameră și Senat se negociază în vederea unui nou compromis. Aceasta se realizează de regulă prin crearea unui Comitet de Discuție temporar, ai cărui membri sunt liderii ai comitetelor relevante din Cameră și Senat.

În mod obișnuit, Comitetul de Discuție se concentrează asupra ariilor de dezacord și caută compromisul între aceste diferențe. Câteodată, acesta poate opera schimbări ale proiectelor anterior aprobate de ambele camere, în căutarea unui compromis acceptabil. Odată obținut acordul asupra formulării proiectului în cadrul Comitetului de Discuție, versiunea finală trebuie reaprobată de ambele camere, ceea ce este de obicei o acțiune *pro-forma*. Următorul pas în procesul legislativ este de a prezenta proiectul de lege Președintelui spre examinare.

Constituția prevede ca Președintele să aibă la dispoziție zece zile (fără duminici) în care să decidă dacă aprobă sau respinge proiectul de lege. El poate face acest lucru pe baza întregului proiect de lege și nu are nici o putere de a modifica chestiuni punctuale cu care nu este de acord. Dacă semnează proiectul, acesta devine statut și va fi implementat de executiv (în cazul în care Curtea Supremă nu îi contestă mai târziu constituționalitatea). Dacă Președintele respinge proiectul, trebuie să îl returneze, cu un mesaj prin care își explică poziția, camerei din care a fost inițiat. Dacă cele două camere reaprobă proiectul cu o majoritate de două treimi, proiectul devine statut fără aprobarea Președintelui. Este însă foarte neobișnuit ca un proiect de lege să devină statut cu veto prezidențial.

Acesta discuție a arătat procesul unui proiect de lege inițiat în Camera Reprezentanților. Cum s-a notat mai devreme, un proiect poate fi inițiat și în Senat. În orice caz, procesul de bază este același. Dacă proiectul de lege este inițiat în Senat, singura diferență față de procedura mai sus prezentată este că rolurile celor două camere trebuie inversate.

IV – PROCESUL BUGETAR

Procesul legislativ prezentat în secțiunea precedentă se aplică tuturor proiectelor de lege, inclusiv acelor care au ca obiect banii, cum este bugetul. Pentru proiectele de lege privitoare la buget, proceduri suplimentare au fost introduse, în încercări variate de a stabili o mai strictă disciplină în procesele prin care Congresul controlează finanțele guvernamentale. Înainte de a intra în detalii, poate fi de folos cunoașterea procesului global prin care guvernul SUA își fixează bugetul.

În discuțiile între profesioniști, procesul bugetar al guvernului federal din Statele Unite este frecvent descris în trei faze, după cum urmează:

- formularea de către executiv;
- examinarea, modificarea și punerea în vigoare de către Congres;
- executarea și controlul bugetului.

În această lucrare ne vom concentra numai asupra primelor două faze, în special asupra celei de-a doua, adică asupra rolului Congresului. Vom începe cu o scurtă trecere în revistă a rolului executivului.

V- FORMULAREA BUGETULUI PROPUȘ DE CĂTRE EXECUTIV

Pentru fiecare an fiscal se propune câte un buget. Anul federal fiscal se întinde de la 1 octombrie la 30 septembrie și este desemnat prin denumirea anului în care se termină. Spre exemplu, anul fiscal 1995 a început la 1 octombrie 1994 și s-a terminat la 30 septembrie 1995⁷².

Bugetul expune planul financiar al Președintelui și indică prioritățile propuse pentru guvernul federal. De-a lungul acestei propuneri, trebuie menționat că ceea ce mass-media numește “Bugetul Președintelui” nu este decât o propunere. Bugetul real pentru guvernul federal poate fi cunoscut numai când Congresul își completează acțiunile asupra diverselor părți ale legislației privitoare la cheltuieli și venituri. Accentul bugetului cade pe anul fiscal – deci asupra anului viitor – pentru care Congresul stabilește fondurile de alocat. Bugetul se elaborează în contextul planificării bugetare multianuale și include estimări și proiecții acoperind încă patru ani în afara celui în cauză.

Președintele transmite bugetul său către Congres devreme în anul calendaristic, cu opt luni înainte de începerea noului an fiscal. Procedurile bugetare cer Președintelui să înainteze Congresului propunerea sa de buget în prima luni a lui februarie. Întârzierile dincolo de această dată sunt frecvente⁷³. În anul în care noul Președinte intră în funcție de la 20 ianuarie, Președintele care își termină mandatul poate pregăti o schiță de buget care poate fi modificată în mare măsură de succesori.

Procesul formulării bugetului începe din agenții, prin discuții interne și dezvoltarea planurilor. În cele mai multe agenții discuțiile au loc în primăvară, cu nouă luni înainte ca bugetul să fie înaintat Congresului și cu optsprezece luni înaintea anului fiscal pentru care este planificat. Din aprilie în iunie, biroul de bugetare identifică chestiunile politice majore legate de bugetul noului an și dezvoltă prognoze pe termen lung privind încasările și cheltuielile. Împreună cu Departamentul Trezorerie și Consiliul Consilierilor Economici, acesta prezintă Președintelui o proiectare a condițiilor economice. Președintele ia apoi decizii politice de amploare pe baza acestei informări. Între timp, biroul de bugetare (OMB) dezvoltă și produce instrucțiuni tehnice de pregătire a noului buget.

⁷² În contrast cu situația altor țări cu structură federală, practicile bugetare ale statelor ce fac parte din SUA nu sunt coerente cu acelea ale guvernului federal. De pildă, un număr de state bugetează pentru o perioadă de doi ani și nu pe un an, ca în cazul guvernului federal. Statele diferă de asemenea în definirea anului fiscal. Într-o parte a lor, anul fiscal coincide cu anul calendaristic, într-altele, anul fiscal durează de la 1 iulie la 30 iunie (a fost și practică federală în timpul anilor '70). Metodele de contabilitate ale statelor diferă unele de altele și de acelea ale guvernului federal. Aceste diferențe fac efectiv imposibilă realizarea în Statele Unite a unui grad de armonizare bugetară între guvernul federal și state de tipul celei germane între Federație și *Länder*.

⁷³ Până la sfârșitul anilor '80, Președintele trebuia să înainteze propunerea sa bugetară până în prima luni din ianuarie. Întârzierile au devenit atât de obișnuite încât procedurile au fost schimbate pentru a permite o lună suplimentară formulării bugetului. Prin ceea ce pare a fi o variantă a legii lui Parkinson (istoric englez notat pentru ridiculizarea birocrățiilor—*n.t.*), se pare că timpul necesar pregătirii bugetului se extinde dincolo de perioada alocată acestei sarcini.

În iulie și august, biroul de bugetare elaborează marile direcții politice și planifică plafonul fiecărei agenții, pe baza deciziilor luate de Președinte. Departamentele și agențiile înaintează cererile lor de buget și materialele aferente biroului de buget la începutul lui septembrie. Personalul biroului de buget întâlnește reprezentanții agențiilor pentru a obține clarificări ale propunerilor acestora și pentru a permite cel mai mare sprijin în favoarea propunerilor respective. Cea mai mare parte a discuțiilor la acest stadiu al procesului este de natură tehnică. De exemplu, în privința estimărilor cererilor bugetare pentru programele de “îndreptățire” (de finanțare a pensiilor, bunăstare sau beneficii de sănătate), agențiile au dezvoltat modele informatice sofisticate care le permit să estimeze numărul probabil al participanților și nivelul beneficiilor. Analiștii biroului de bugetare și ai agențiilor pot petrece câteva săptămâni discutând caracterul plauzibil al supozițiilor utilizate în aceste modele⁷⁴.

Procesul formulării bugetului implică luarea simultană în considerație a resurselor necesare agențiilor și programelor individuale și a rezultatelor și încasărilor dependente de condițiile economice actuale și anticipate. Personalul profesionist al biroului de bugetare trece în revistă materialele înaintate de agenții și pregătește recomandările în vederea examinării lor de către Directorul OMB. Aceste recomandări sunt discutate cu Directorul în întâlnirile cunoscute drept “Revizuirea Directorului”, care au loc de regulă în noiembrie-decembrie. Deciziile inițiale luate de Director cu privire la aceste agenții sunt retrimise agențiilor, care pot solicita reexaminarea.

Prima etapă a reexaminării este de regulă o întâlnire între Director (sau un reprezentant al personalului superior) și șeful agenției. Dacă biroul de bugetare și agenția rămân în dezacord, agenția poate aduce problema în atenția Președintelui, care ia decizia finală. Biroul de bugetare și agențiile sunt stimulate să nu recurgă des la această modalitate, pentru că deciziile Președintelui sunt imprevizibile. Dacă Directorul biroului de bugetare este consilierul șef al Președintelui în probleme bugetare, opiniile sale asupra unor chestiuni punctuale au mai mică greutate decât cele ale Președintelui, mai interesat de considerațiile șefului de agenție și invers. Prin tradiție, biroul de bugetare și agențiile depun mult efort pentru a negocia și a face compromisuri în divergențele lor, lăsând Președintele să decidă asupra celor mai importante chestiuni.

Se știe că influența biroului de bugetare asupra propunerilor de cheltuieli ale agențiilor nu este uniformă. Anumite agenții sunt mai influente decât altele în fața Președintelui, iar propunerile lor de buget sunt mai puțin controlate de biroul de bugetare. În mod tradițional, Departamentul Apărare își negociază bugetul direct cu Președintele, acordând Directorului biroului de bugetare numai rolul de consilier, și nu de participant. Aceasta nu înseamnă că biroul de bugetare nu influențează bugetul Departamentului Apărare, dar influența sa este mai puțin directă decât în cazul multor agenții și este exersată mai mult în chestiuni minore decât centrale, de tipul structurii forțelor și a procurării sistemelor de arme.

Anumite instituții guvernamentale nu sunt supuse nici unei revizuii a politicilor de cheltuieli de către biroul de bugetare și de către Președinte. Este vorba despre Congres și diverse agenții ale legislativului, depre putererea judecătorească și Consiliul Rezervei Federale. Pentru aceste entități, bugetul propus de către organizație este inclus în Bugetul Președintelui fără modificări. Congresul însă, are puterea de a modifica aceste propuneri după cum crede de cuviință.

⁷⁴ Trebuie observat că, dincolo de atenția acordată, aceste modele sofisticate au avut rareori succes în anticiparea sau prevenirea “derivei” politicii și costurilor care fac obiectul lucrării lui Lacasse în acest volum. În programele de transfer de lichidități și mai ales în programele de finanțare a beneficiilor de sănătate, costurile au crescut mult mai mult decât au prevăzut modelele computerizate. Modelele s-au dovedit utile în prognoze pe termen scurt, dar un grad mare de nesiguranță trebuie atribuit prognozelor care se extind mai mult de doi ani în viitor.

Partea de venituri a bugetului este responsabilitatea primă a Departamentului Trezorerie, deși nevoia de a concilia propunerile detaliate de cheltuieli și venituri cu obiectivele politicii fiscale necesită o colaborare strânsă între Trezorerie și biroul de bugetare. Cât despre venituri, Trezoreria estimează sumele ce urmează să fie încasate prin impozitele în vigoare și dezvoltă propunerile de schimbare a acestora. Toate propunerile trebuie aprobate de Președinte (sau de alții în numele său), pentru a se reflecta în Buget.

Când s-au luat toate deciziile privind propunerile prezidențiale, rezultatele sunt colectate și tipărite într-un document. Bugetul tipărit are dimensiuni de 2000-2500 de pagini în caractere mici, descriind detaliat propunerile Președintelui. Acesta este trimis apoi Congresului, și prezentat opiniei publice la un preț care să acopere costurile publicării. Un număr mare este cerut de mass-media, organizații și persoane interesate de problemele financiare guvernamentale.

VI – ACȚIUNEA CONGRESIONALĂ ASUPRA BUGETULUI

Congresul poate aproba, modifica sau respinge propunerea bugetară a Președintelui. El poate schimba nivelurile de finanțare, elimina sau adăuga programe care nu au fost cerute de Președinte. Acesta poate pune în vigoare legi afectând impozitele și alte surse de încasări propuse de Președinte, sau poate refuza să facă acest lucru, poate pune în vigoare propriile propuneri cu un efect similar sau diferit asupra veniturilor.

Sunt patru procese distincte prin care Congresul tratează în problemele ce afectează bugetul. Unul este cunoscut drept “procesul de autorizare”. Acesta se referă la proiectele de legi care crează, modifică sau elimină programe sau agenții. Cele mai multe comitete din Cameră și Senat se ocupă cu autorizarea proiectelor de lege și cu supravegherea programelor și agențiilor autorizate prin statutele în vigoare. Proiectele de lege de autorizare privesc structura și proiectarea programelor. Anumite proiecte de lege de autorizare fixează limitele de finanțare a programelor, dar cele mai multe nu comentează finanțarea acestor programe. Câteva programe mari de securitate socială, inclusiv ale veniturilor de pensii sau beneficiilor de sănătate, sunt finanțate prin venituri dedicate. Pentru aceste programe, procesul de autorizare include considerarea chestiunilor atât de proiectare cât și de finanțare.

Proiectele de lege care afectează impozitele și autoritatea guvernului de a împrumuta sunt incluse în discuțiile procesului de autorizare pentru că regulile sunt similare, deși sensul cuvântului nu este autorizare. Aceste proiecte de lege, analizate de comitetele specializate din Cameră și Senat, sunt deseori numite comitete “de scriere a impozitelor”. În Cameră, este comitetul numit straniu Comitetul Modulilor și Mijloacelor⁷⁵, iar în Senat, Comitetul de Finanțe. Aceste comitete au o responsabilitate de autorizare pentru programele de asigurare socială finanțate prin venituri dedicate.

Al doilea proces este numit “procesul de alocare”. Procesul privește proiectele de legi de finanțare a programelor care au fost autorizate anterior. Odată ce un program este autorizat, trebuie să beneficieze de fonduri alocate înainte de începerea operațiunilor din fiecare an, iar în cele mai multe cazuri, trebuie să continue anual primirea autorizărilor pentru a fi operațional. Singurele excepții importante sunt programele care își finanțează costurile operaționale prin cotizații și plăți. Chiar și acestea sunt supuse controlului prin

⁷⁵ În original (eng.): The Ways and Means Committee (n.t.)

procesul de alocare⁷⁶. Pentru programe finanțate prin venituri dedicate, costurile administrative sunt controlate tipic prin procesul de alocare, chiar în cazul în care costurile altor programe (de exemplu pentru beneficiile curente de asigurare socială) nu sunt. Procesul de alocare este apanajul Comitetelor de Alocare specializate, din cele două camere. Prin regulile Camerei și Senatului, un proiect de lege de alocare trebuie să se limiteze la prevederea fondurilor alocate și nu poate conține formulări care ar schimba alte statute existente.

Prin tradiție, alocările sunt furnizate anual în 13 proiecte separate, fiecare acoperind o parte distinctă a guvernului. Tot prin tradiție, aceste proiecte sunt inițiate în Cameră. Bugetul real al guvernului poate fi determinat numai când acțiunea asupra acestor proiecte a luat sfârșit, odată cu proiectele separate care pot schimba programe finanțate prin venituri dedicate și cu proiectele de lege care pot modifica impozitele. De-a lungul istoriei SUA, nu a existat nici un efort sistematic de a coordona efectele cumulate ale acestor numeroase proiecte de lege cu implicații bugetare. Bugetul federal și politica fiscală totală reflectată în buget a fost dintotdeauna suma multor acțiuni discrete. Participanții individuali în proces (cu precădere președinții comitetelor de alocare și de ‘scriere a impozitelor’) au demonstrat o autodisciplină considerabilă și, cea mai mare parte a timpului, au cenzurat comportamentul colegilor mai risipitori. În această privință, ei se aliază deseori cu biroul de bugetare, care, tipic pentru organizațiile de buget, este de partea celor ce caută să reducă cheltuielile și deficitul, furnizând argumente și analize în sprijinul acestei politici.

Modul obișnuit prin care Congresul și-a exercitat puterea de a controla bugetul a funcționat până în prezent foarte bine în termeni de disciplină fiscală. Cu excepția războaielor sau a perioadelor de criză economică, bugetul SUA a rămas într-un echilibru aproximativ, iar uneori a avut chiar un surplus. În ciuda acestui record pozitiv, procesul a nemulțumit pe mulți. De la începutul anilor '60, când politica fiscală activă a devenit în SUA un instrument acceptat de guvern în managementul economiei, Congresul s-a găsit sub o presiune constantă de a lua decizii explicite în privința implicațiilor politicii fiscale asupra cheltuielilor și veniturilor. Aceasta a culminat în 1974 cu intrarea în vigoare a Legii Congresionale a Bugetului⁷⁷. Scopul acestui statut era de a sistematiza procesul bugetar congressional și de a crea un cadru disciplinat în care Congresul să ia deciziile bugetare. Pentru a realiza acest lucru, statutul a creat Comitetele de Buget în Cameră și Senat, care urmau să coordoneze acțiunile legate de buget din cele două corpuri, și Biroul Congresional de Buget (CBO) care să furnizeze sprijin analitic celor două Comitete de Buget. Actul adăuga, de asemenea, alte două procese celor de autorizare și alocare.

Primul dintre aceste procese era cel de Rezoluție a Bugetului. Scopul Rezoluției Bugetului este de a ghida toate celelalte acțiuni ale Congresului în probleme bugetare. Rezoluția Bugetului este pregătită de Comitetele de Buget din Cameră și Senat, dar trebuie dezbătută și aprobată de fiecare corp în parte pentru a intra în vigoare. Rezoluția precizează nivelul dorit de cheltuieli și venituri, deficitul (sau surplusul) bugetar anticipat și suma permisă pentru împrumutul guvernamental în finanțarea deficitului.

Un raport care însoțește Rezoluția desemnează nivelul proiectat al cheltuielilor comitetelor cu jurisdicție asupra diverselor programe afectând respectiva parte a bugetului și specifică suma oricărei măririi sau scăderii a impozitelor pe care ar necesita-o realizarea nivelului veniturilor. Raportul precizează de asemenea suma reducerilor de care este nevoie (sau a măririlor permise) în programele al căror nivel de cheltuieli este determinat de statutul de autorizare, mai mult decât de procesul de alocare. Acestea includ nu numai programele de asigurare socială finanțate prin venituri dedicate, dar și alte programe al căror statut de autorizare specifică anumite criterii care, respectate, îndreptățesc orice candidat la beneficiile specifice. Aceste programe, numite colectiv “îndreptățiri”, sunt deseori finanțate prin alocări anuale, dar costurile lor

⁷⁶ De pildă, proiectele de lege relevante privind fondurile alocate pot specifica ca numai o parte a cotizațiilor colectate de o agenție să fie folosite pentru acoperirea costurilor sale.

⁷⁷ Cu titulatura oficială de “Legea Congresională de Buget și Control al Colectării din 1974”.

nu pot fi controlate ajustând suma alocărilor. Costurile pot fi modificate numai schimbând prevederile statutului de autorizare.

Rezoluția și raportul care o însoțește, odată adoptate de Cameră și Senat, constituie instrucțiuni pentru comitetele abilitate să acționeze în privința proiectelor de lege cu privire la buget, din jurisdicțiile lor. Trebuie observat că Rezoluția nu este un statut și nu are puterea unei legi. Aceasta reprezintă numai acordul din interiorul Congresului de a urmări o anumită serie de ținte bugetare. Congresul poate schimba aceste obiective oricând dorește amendând Rezoluția sau le poate ignora dacă îi sunt incomode. În fapt, Congresul a rămas relativ credincios țintelor Rezoluției timp de douăzeci de ani, de când se desfășoară procesul Rezoluției.

Legea a creat un alt proces, numit Reconciliere, a cărui utilitate nu a fost evidentă timp de câțiva ani. La sfârșitul anului Congresul urma să privească retrospectiv acțiunile întreprinse, prevăzute în buget și să facă ajustările ce se impuneau necesare. Asemenea schimbări se justifică prin faptul că unele ținte au fost necorespunzător depășite sau chiar inadecvate. Pentru a trata eficient asemenea schimbări, Legea stipulează că Proiectul de Reconciliere poate fi pregătit de cele două Comitete de Buget și că, odată în vigoare, va modifica prevederile bugetare ale statutelor existente. Caracteristica particulară a Proiectului de Reconciliere este constituită de procedurile urgente de manevră, prin care se evită multe dificultăți ale procesului legislativ.

Câțiva ani de la inventarea procesului de Reconciliere, s-a realizat că era mult mai ușor să se schimbe prevederile statutelor în vigoare prin Proiectul de Reconciliere decât prin procesul legislativ regulat, câtă vreme schimbarea facilita atingerea obiectivelor bugetare. Întârzierile frecvente cauzate de obținerea acordului comitetelor și subcomitetelor puteau fi eliminate ca obstacole procedurale, pe care oponenții schimbării le ridicau de regulă în cursul procesului legislativ normal pentru a amâna sau elimina proiectele de lege cu care nu erau de acord. Opiniile asupra eficacității procesului de Reconciliere sunt diverse. Unii îl consideră o îmbunătățire majoră, alții o degradare a procesului legislativ ale cărui funcții se exersează optim prin deliberare, negociere și compromis mai mult decât prin examinarea congressională a Proiectului de Reconciliere.

După descrierea celor patru componente majore ale procesului bugetar congressional tipic, vom descrie în continuare funcționarea procesului într-un an obișnuit.

VII – PROCESUL BUGETAR ANUAL ÎN CONGRES

Congresul începe prima fază a procesului bugetar atunci când primește bugetul propus de Președinte. În prima etapă, Comitetele de Buget ale Camerei și Senatului elaborează o schiță a Rezoluției de Buget pentru a ghida celelalte comitete ale Congresului în acțiunile lor asupra bugetului. Ca bază pentru această Rezoluție, Comitetele de Buget adună informații din ramura executivă, Biroul Congresional de Buget (CBO), de la alte comitete ale Congresului. Procesul de schițare a Rezoluției de Buget începe de obicei în martie. Regulile interne ale Congresului cer ca Senatul și Camera Reprezentanților să aprobe Rezoluția până la 15 aprilie, dar regula este încălcată de multe ori. Dezbaterile asupra Rezoluției continuă până în mai-iunie. Pentru că Rezoluția își propune numai să ghideze Congresul în deliberările detaliate ale bugetului, nu necesită aprobarea Președintelui.

După adoptarea Rezoluției de Buget, Congresul se întoarce asupra legilor specifice de cheltuieli și venituri mandatate de acest plan de buget. Cea mai mare parte a muncii se desfășoară în comitetele și subcomitetele specializate din Cameră și Senat, fiecare având reponsabilități atribuite prin regulile Congresului. Fondurile alocate propuse, de pildă, sunt examinate de Comitetele de Alocare ale celor două corpuri. Schimbările propuse în impozite sau în statutele de asigurare socială sunt examinate de Comitetul Modulilor și Mijloacelor al Camerei și de Comitetul de Finanțe al Senatului. Schimbările de operat în statutele de autorizare ale programelor de îndreptățire cad în jurisdicția altor comitete. În funcție de circumstanțe, Congresul poate alege să ignore procesul legislativ normal prin care fiecare dintre aceste schimbări ar fi obiectul unui proiect de lege separat și ar consolida schimbările legate de buget ale statutelor de autorizare într-un singur Proiect de Reconciliere.

În primăvară și vară, pe măsură ce comitetele raportează întregii Camere și Senatului proiectele de legi relevante, legate de buget, nivelele fixate prin Rezoluția de Buget servesc drept constrângeri în acțiunea congresională. CBO ține o evidență continuă a acțiunilor de buget pe măsură ce acestea survin și raportează rezultatele Congresului, pentru a se asigura că acesta nu-și va încălca propriile obiective.

Dacă schimbarea circumstanțelor o cere, Congresul poate alege să modifice planul conținut în Rezoluția de Buget. De pildă, la mijlocul verii, biroul de bugetare (în numele Președintelui) furnizează o nouă estimare a veniturilor și cheltuielilor și CBO furnizează o nouă estimare a bugetului și situației economice. Aceste informații poate determina Congresul să-și reconsidere planul de buget.

Fiecare dintre aceste numeroase proiecte de lege trebuie să treacă prin fiecare stadiu al procesului legislativ descris mai devreme în această lucrare. Chiar Proiectul de Reconciliere trebuie să treacă printr-o versiune sinuoasă a procesului. Fiecare proiect este expus la fiecare stadiu al procesului riscului unor schimbări substanțiale și nevoii posibile de a negocia noi compromisuri pentru a forma majoritățile necesare trecerii la stadiul următor. Cum fiecare proiect de lege individual este aprobat de ambele camere din Congres, acesta este trimis Președintelui pentru a fi semnat. Dacă Președintele îl semnează, devine lege. Dacă îl respinge, este trimis Congresului, care poate ignora hotărârea prezidențială punând în vigoare proiectul de lege cu o majoritate de două treimi în fiecare cameră. Aceasta se întâmplă rar.

Este de dorit ca Congresul să-și finalizeze acțiunea asupra fondurilor alocate și a altor legi legate de buget până la 1 octombrie, începutul noului an fiscal. Eșecul poate fi foarte dăunător pentru operațiunile agențiilor. Dacă fondurile alocate pentru finanțarea operațiunilor unei agenții nu au intrat în vigoare până la începutul anului fiscal, agenția trebuie să oprească operațiunile și să-și trimită angajații acasă fără plată. Cu toate acestea, întârzierile survin mai ales în cazul dezacordurilor majore între Cameră și Senat sau între Congres și Președinte. În situații similare Congresul adoptă o lege de cele mai multe ori aprobată de Președinte, prin care permite agențiilor să continue operațiunile până la intrarea în vigoare a fondurile realocate. În 1995, proiectul pentru cheltuieli temporare nu a intrat în vigoare. Vom reveni asupra acestui episod mai târziu în această lucrare.

VII – PROCEDURI SUPLIMENTARE DE CONTROL AL BUGETULUI S.U.A.

Contestarea logicii procesului prin care Congresul a încercat în anii '70 să-și coordoneze acțiunea asupra bugetului este dificilă. Congresul și-a propus să privească bugetul în ansamblu și sistematic și să ia decizii explicite cu privire la politica fiscală stabilită, să-și regleze acțiunea asupra componentelor distincte ale

bugetului pentru a asigura că se integrează politicile fiscale adoptate. Teoretic, aceasta ar fi trebuit să ducă la rezultate acceptabile. Din nefericire, nici un sistem, dincolo de rigoarea teoretică, nu îi poate împiedica pe oameni să acționeze într-un mod care poate fi privit retrospectiv ca stupid. Aceasta și faptul că anticiparea urmărilor deciziilor politice este din ce în ce mai dificilă constituie moștenirea intelectuală a experienței bugetare a anilor '80 și '90, nu numai din SUA, dar și din multe state OCDE.

Când Președintele Reagan și-a început mandatul în ianuarie 1981, a propus schimbări dramatice în politica bugetară americană. Bugetul său propunea creșteri mari ale cheltuielilor de apărare națională și mari reduceri de impozite, care urmau să fie compensate prin reduceri ale tuturor celorlalte activități guvernamentale, în special a beneficiilor sociale. Cheltuielile mărite pentru apărare au intrat în vigoare, la fel și reducerile de impozite. Cheltuielile reduse ale celorlalte activități nu a fost aprobate de Congres, Președintele nici măcar nu a ajuns să fie solicitat, iar Congresul nu le-a examinat în mod serios. La momentul când s-a realizat acest fapt, celelalte decizii fuseseră luate și erau dificil de modificat. Controlul pierdut asupra bugetului a provocat deficite bugetare extrem de mari, după standardele americane⁷⁸.

Situația s-a deteriorat progresiv la începutul anilor '80. Eforturile de a adopta politici bugetare mai responsabile erau blocate de puternice conflicte politice între Congres și Președinte, iar în interiorul Congresului, între Cameră și Senat. Tehnicile tradiționale de negociere și compromis în chestiuni bugetare punctuale au eșuat, așa cum au eșuat câteva eforturi de a construi un "mare compromis", pachet prin care un singur acord ar fi putut regla compromisurile din multe chestiuni punctuale. S-a dovedit faptul că aceste conflicte politice între participanții la procesul politic făceau imposibilă atingerea unui rezultat acceptabil prin tehnicile tradiționale de guvernare.

Începând cu 1984, liderii congresionali au experimentat noi moduri de recâștigare a controlului asupra bugetului. Primul dintre acestea a fost Legea pentru Echilibrarea Bugetului și Controlul de Urgență al Deficitului, din 1985. În fapt, legea căuta să scoată în afara legii deficitele bugetare depășind un nivel definit, ceea ce ar fi fost realizat prin reduceri de cheltuieli în anumite direcții, după cum impunea atingerea țintelor bugetare propuse. Acest prim efort a eșuat pentru că cerințele necesare satisfacerii țăntelor bugetare erau prea draconice pentru a fi acceptabile politic⁷⁹. O a doua încercare în aceeași direcție a fost întreprinsă în 1987 și a eșuat din aceleași motive. După alegerile din 1988, când Președintele Bush I-a înlocuit pe Reagan a fost făcută o nouă încercare. Aceasta cuprinde două elemente. O componentă a fost reprezentată de un "mare compromis" între Președintele Bush și Congres, implicând câteva creșteri de impozite și câteva reduceri de cheltuieli. Acestea, în sine, reprezentau un progres considerabil, pentru că au reușit în timp să aducă sub control și să reducă deficitul bugetar. A doua componentă a noii strategii a fost un nou statut pentru introducerea unei mai mari discipline și control în procesul bugetar. Aceasta era Legea de Consolidare a Bugetului din 1990 (BEA).

BEA a fixat noi reguli de control a dimensiunii deficitului stabilind controale distincte asupra celor patru categorii de cheltuieli, detaliate după cum urmează:

- cheltuieli discreționare de apărare
- cheltuieli discreționare interne

⁷⁸ Cei interesați într-o explicație detaliată a modului în care s-a întâmplat această calamitate bugetară ar trebui să citească *The Triumph of Politics*, de David A. Stockman (1986), Harper and Row, NY. Stockman a fost Directorul Biroului de Buget în această perioadă.

⁷⁹ Mecanismele acestetei întreprinderi nu sunt străine acestei lucrări, dar cei care sunt interesați pot citi cartea autorului Gramm-Rudman-Hollings: *Origins and Implementation* (1986), în *Public Budget and Finance*, vol.6, nr. 3.

- cheltuieli discreționare internaționale
- cheltuieli obligatorii

Programele clasificate ca “discreționare” sunt cele care pot fi controlate prin procesul bugetar anual obișnuit. În fiecare din cele trei categorii de cheltuieli discreționare, există limite definite ale sumelor ce pot fi cheltuite într-un an fiscal. Dacă se estimează că aceste cheltuieli ale categoriilor menționate vor depăși limitele acelei categorii, biroul de bugetare i se cere să reducă cheltuielile pentru toate programele respectivelor categorii cu o sumă stabilită printr-un procent egal, în cadrul procesului numit “sechestrare”. Reducerea prin procentaj este calculată în așa mod încât să micșoreze cheltuielile categoriei în limitele permise de lege.

Programele obligatorii (numite și programe de “cheltuieli directe”, termen în general sinonim cu cel de îndreptățiri) sunt acelea ale căror cheltuieli pot fi controlate numai schimbând legea care crează programul. BEA controlează cheltuielile acestei categorii bugetare solicitând ca orice schimbare a legii care ar crește cheltuielile să fie însoțite de schimbări care ar scădea costurile aceluiași programe (sau a unora diferite) cu aceeași sumă, sau cu o schimbare a legii care ar crește veniturile suficient pentru plata costurilor mărite. Dacă aceste cerințe nu sunt satisfăcute, biroul de bugetare blochează cheltuielile în toate programele obligatorii printr-un procentaj suficient pentru a compensa costurile crescute.

Aceste controale noi explică parțial scăderea deficitului bugetar federal în ultimii ani. Congresul și Președintele au aderat cu convingere la țintele privind cheltuielile diferitelor categorii iar implementarea sechestrării nu a fost necesară, cu excepția unei singure greșeli de calcul a sumei cheltuielilor provenite din proiectul de lege de alocare.

IX – NOUL BUGET ȘI CONFLICTELE POLITICE

Deficitul bugetar actual al SUA a fost redus până la punctul în care cei mai mulți economiști nu-l consideră o problemă gravă pe termen scurt⁸⁰. Cu toate acestea, SUA au intrat într-o nouă eră a conflictelor politice și bugetare între Congres și Președinte, experimentând o criză bugetară fără precedent în istoria recentă. Conflictul este, într-o anumită măsură, unul partizan, Președintele Clinton fiind membru al Partidului Democrat, în timp ce majoritatea membrilor Congresului aparțin Partidului Republican. Există două chestiuni centrale: prima vizează ritmul în care ar trebui eliminat deficitul bugetar actual. Republicanii din Congres au insistat asupra unei strategii de realizare a echilibrului bugetar în șapte ani. Președintele Clinton s-a împotrivit inițial fixării unei date precise. Mai recent a acceptat strategia celor șapte ani, cu condiția ca planul să nu dăuneze unor programe sociale pe care președintele le consideră prioritare.

Aceasta conduce la cea de-a doua chestiune, mai disputată, a conflictului. Membrii Congresului republicani (mai ales cei din Cameră) propun o reducere considerabilă a impozitelor, iar în vederea eliminării deficitului bugetar restant propun eliminarea anumitor activități guvernamentale și restângeri

⁸⁰ Pe termen lung, adică pe o perioadă de 20 de ani sau mai mult, lucrurile stau altfel. Distribuția pe vârste a populației, care este în plină schimbare, va determina o creștere dramatică a populației pensionate față de populația activă., cu începere din 2010. Acest fapt va crea probabil o problemă bugetară gravă la momentul respectiv, necesitând schimbări politice majore.

considerabile ale cheltuielilor celorlalte. Prin cel mai controversat element al propunerii, republicanii doresc ca guvernele statelor să-și asume responsabilitatea pentru programele sociale federale (mai ales acelea vizând populația cu venit mic). Pentru a ajuta statele să finanțeze aceste programe, guvernul federal va furniza un “ajutor financiar acordat în bloc”, cu o valoare mai mică decât cea necesară în structura actuală a programelor. Statele vor avea o mare libertate în a hotărî cum să aloce resursele financiare disponibile între populația potențial eligibilă. Președintele Clinton, pe de altă parte, acceptă o reducere a impozitelor mai mică și se opune ferm strategiei republicane de eliminare a programelor și restructurare a rețelei de siguranță socială.

Meritele celor două părți în conflict nu țin de competența acestei lucrări, dar modul în care se desfășoară conflictul și consecințele acestuia asupra proceselor bugetare și politice sunt relevante. Actuala stare a lucrurilor (la momentul scrierii acestei lucrări) indică un impas. Congresul a adoptat câteva proiecte de lege (de alocare sau de autorizare a mării împrumutului guvernamental) conținând elemente din strategia republicană. După veto-ul prezidențial, Congresul nu a reușit să întrunească majoritățile de două treimi în ambele camere pentru a contracara opoziția Președintelui. Ca rezultat, câteva agenții au rămas fără fonduri pentru bugetele operaționale.

Conform legislației SUA, agențiile afectate nu au avut autoritatea de a cheltui și nu au avut altă alternativă decât aceea de a-și închide porțile, de a-și opri operațiunile și de a-și trimite angajații acasă fără plată, câteodată și pentru o perioadă de trei săptămâni⁸¹. Congresul știa că acesta ar fi rezultatul eșecului de a ajunge la un acord politic cu Președintele, dar au continuat această strategie sperând că amenințarea cu închiderea guvernului îl va forța pe președinte să accepte propunerile politice. După cum se vede, s-au înșelat. Președintele a acceptat închiderea temporară a agențiilor guvernamentale ca preț al apărării propriilor preferințe politice.

Impasul continuă la momentul scrierii acestei lucrări. Nu se poate prevedea când și cum va putea fi depășit. În acest moment problema nu este dacă și când se va echilibra bugetul, ci schimbările programelor ce vor fi implementate în acest scop. Cele două tabere sunt departe de un consens în ceea ce privește această chestiune și disponibilitatea lor de a ajunge la un compromis acceptabil nu este evidentă. Cu toate acestea, toți sunt de acord că închiderea agențiilor guvernului nu este tactica politică adecvată și proiecte de lege de finanțare temporară au intrat în vigoare pentru a nu repeta experiența. Nu există asigurări că acest modest acord de principiu se va menține în derularea conflictului.

Motivul pentru care reamintim acest episod nu este substanța dezacordului care, deși interesant pentru studenții în științe politice, este un subiect adecvat pentru o altă lucrare. Scopul este de a demonstra unul dintre riscurile inerente unei structuri guvernamentale bazate pe o separare a puterilor. Pentru a elabora politici sau pentru a le schimba, Congresul și Președintele trebuie să ajungă la un acord, dar nu există nici un mecanism de a obliga părțile la compromis. Impasul este posibil și poate avea consecințe serioase, chiar dacă se întâmplă rar. Într-un sistem de guvernare ca acela din SUA arta guvernării este, în mare parte, cea a negocierii și compromisului.

⁸¹ Rezidenții din alte țări au simțit efectul încetării operațiunilor agențiilor americane. Cei care aveau nevoie de vize de călătorie în SUA nu le-au putut obține decât în cazuri urgente.

CONCLUZIE

Separarea puterilor, structura federală a guvernului SUA, este probabil unică între democrațiile avansate. Datorită rolului independent al Congresului, procesele sale politice sunt foarte diferite de sistemele parlamentare. Rămâne ca alții să judece care sistem este superior și în ce circumstanțe. Este clar că sistemul american de separare a puterilor are caracteristici ce pot fi considerate avantaje sau, din contră, dezavantaje. Unul dintre acestea este că politicile sunt relativ stabile și că de cele mai multe ori reflectă un consens larg.

Sistemul este inerent conservator, datorită dificultății de a schimba brusc direcția politică, chiar dacă se modifică evident consensul public. Implicarea multor participanți în procesele politice, fiecare având puterea de a bloca acțiunea, determină negociere și compromis și, ca rezultat, o politică pentru care există un sprijin larg, dar acest fapt nu este inevitabil. Dacă participanții importanți adoptă poziții rigide și refuză compromisul, rezultatul poate fi un impas cu efecte potențial negative asupra guvernului și națiunii.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

Congressional Quarterly (1994), "Congress A to Z", *Congressional Quarterly*, Inc.

DAVIDSON, Roger și OLESZEK, Walter (1996), "Congress and its Members", *Congressional Quarterly*, Inc.

Aceste publicații pot fi solitate la:

Congressional Quarterly Books, Customer service, 1414 22nd Street, NW, Washington, DC 20037, USA.
Telefax: (1-202) 887 6706, e-mail: bookhelp@cqalert.com The Library of Congress – Internet World
Wide Web: <http://www.loc.gov>

PARTEA A III: IMPLEMENTARE, EVALUARE, CONTROL ȘI AMENDAMENTE

PREZENTAREA PĂRȚII A III-A: UN SISTEM CUPRINZĂTOR, O INSTITUȚIE UNICĂ ȘI METAMORFOZELE AUDITULUI

Partea a III-a se concentrează asupra sistemelor de implementare, monitorizare și evaluare a politicilor și bugetelor.

I – MONITORIZAREA, CONTROLUL ȘI EVALUAREA ÎN REGATUL UNIT

Primul articol – cel al lui Richard Allen despre sistemul britanic – constituie o tranziție de la partea a II-a. Ca și lucrarea despre sistemul francez, aceasta arată legătura dintre formularea bugetelor și a politicilor și monitorizarea și evaluarea ulterioară a acestora.

Trebuie menționat că alături de componentele clasice ale monitorizării și controlului (Secțiunea 5), acest articol scoate în evidență un număr de elemente datorită cărora Regatul Unit este în fruntea țărilor OCDE:

- Resurse substanțiale sunt folosite în evaluarea și, la nevoie, modificarea politicilor existente via Revizurilor Fundamentale ale Cheltuielilor (FERs). Accentul asupra acestor revizuri oglindește interesul exprimat de analiștii francezi cu privire la transferul automat în perioada următoare a fondurilor alocate și cel manifestat de analiștii germani cu privire la spațiului strâmt de manevră pentru fiecare an. Este semnificativ faptul că în Regatul Unit, ca și în Canada, revizuirile politice se desfășoară neregulat, nesistematic.
- Rolul unui corp care merge ca pe roate ca Unitatea pentru Eficiență, care raportează direct Primului Ministru britanic, relevă nevoia schimbărilor structurale de planificare, înființare și utilizare a unor instituții speciale integrate în sistemele funcționale, dar și independente. Nu s-a reușit nicăieri folosirea unui singur instrument pentru a realiza simultan două sarcini diferite: de a asigura că sistemele funcționează ușor zilnic și pe o perioadă îndelungată și de a iniția transformări structurale necesare.
- Problema cea mai frecventă în armonizarea elaborării politicilor și bugetelor implică noile inițiative politice. Din acest punct de vedere, sistemul Regatului Unit este un model impunând o procedură clară și obligatorie asupra oricărui ministru care face o propunere: trebuie să calculeze costul pe termen mediu și impactul asupra altor politici, să formuleze cadrul de evaluare și a opțiunilor de management, etc.
- Prudența cu care autorul tratează folosirea indicatorilor de performanță – o zonă în care Regatul Unit a investit mult – justifică o privire mai atentă la acest subiect. Mesajul este clar: măsurarea performanței și rezultatelor este importantă, DAR la nivelul actual de cunoaștere, ar fi riscantă impunerea unor măsuri simple împrumutate din producția industrială. Vechea zicală după care guvernele obțin de la angajații lor ceea ce măsoară nu este o amănințare fără sens.
- Nici un sistem de monitorizare, control și evaluare poate rămâne o prerogativă a executivului. Instituțiile de audit fac parte din aceeași linie în care se înscriu birourile de bugetare și centrele, confruntate cu nevoia de evaluare a legislatorilor. Întrebările acestea sunt în general mai numeroase decât în momentul adoptării bugetelor și legilor. Allan pune accentul pe problemele reale de complementaritate dintre executiv și corpurile de audit, arătând cum comitetele parlamentare pot ușura soluționarea problemelor de genul acesta.
- Experiența vastă a Regatului Unit în monitorizare, control și evaluare îl motivează pe autor să reliefeze două fenomene: evaluările aprofundate pot fi rareori conduse sistematic și orice sistem de planificare și control al cheltuielilor trebuie modificat continuu pentru a rămâne eficace.

II – INDEPENDENȚĂ ȘI INFLUENȚĂ: ESO-UL SUEDEZ

Contribuția lui Schubert asupra Grupului Expert în Finanțe Publice (ESO) explică rolul și modul de operare al unei organizații instrumentale unice în reformarea politicilor, punerea în ordine a finanțelor publice și în reconcilierea imperativelor politice și fiscale. În analiza performanței și a premiselor obligatorii supraviețuirii unei organizații care este atât independentă de guvern cât și strâns integrată în sistem, autorul menționează:

- Rolul crucial în evaluarea politicilor jucat de controlul calității rapoartelor. Controlul calității asigură credibilitatea rapoartelor și a instituției însăși. În analiza și evaluarea politicilor, contabilitatea – atât de discutată în toate reformele administrației publice – este mai mult decât o chestiune de demagogie. Presiunea din partea colegilor valorează mai mult decât cea instituțională sau din partea superiorilor în atingerea obiectivității studiilor. Această presiune furnizează explicații și fapte solide procesului de elaborare a politicilor.
- Succesul ESO este determinat de factori care nu intervin frecvent în dezbaterile asupra administrației publice. Printre aceștia se numără integritatea intelectuală a șefilor organizației și faptul că sunt aleși pentru disponibilitatea de a întreprinde o misiune publică dificilă. Importanța acestor atribute “morale” nu este diluată de faptul că ele nu pot fi măsurate și de faptul că nu implică o expertiză “tehnică”.
- Confirmând concluziile trase de Allen din experiența britanică, cazul ESO reliefează un număr de trăsături care ar părea cruciale unei evaluări eficiente a programelor: echipe mici, asistență din afara guvernului, reînlocuire permanentă a managerilor și cercetătorilor. Pe scurt, acest aspect al sistemelor de monitorizare și control trebuie să fie condus cu discreție: nu ca pe un sistem, ci ca pe o succesiune de proiecte.

III – DE LA AUDIT LA ANALIZA POLITICILOR: GAO ÎN STATELE UNITE

Lucrarea lui Havens despre Oficiul General de Conturi (GAO, care este Instituția Supremă de Audit din SUA) portretizează ceea ce ar reprezenta o instituție clasică de audit dacă separarea puterilor neobișnuit de strictă din Constituția americană nu i-ar impune să joace un rol semnificativ în elaborarea politicilor și bugetare. A fost ușor ca rolul GAO să se transforme dintr-unul tradițional de auditare într-o funcție de protecție a intereselor contribuabililor. Aceasta a făcut din GAO un pionier în acest domeniu și i-a permis să dezvolte un centru excepțional de expertiză în efectiv toate aspectele evaluării managementului, eficacității și eficienței.

Poziția strategică și resursele GAO pot fi exportate cu greu. Havens se străduie să arate că deciziile și opțiunile interne ale instituției au contribuit la transformarea GAO în ceea ce înseamnă astăzi. Aceste aspecte oferă numeroase puncte de referință pentru cei ce doresc să întărească capacitatea de control a sistemelor și să armonizeze funcțiile de control și conducere ale executivului cu cele exercitate de Instituția Supremă de Audit, responsabilă în fața Parlamentului. Este de menționat:

- O mare importanță este atribuită instruirii interne, pentru a se asigura că angajații nu numai că sunt la curent cu ultimele evoluții ale domeniului lor de expertiză, dar și că își asumă valorile și regulile instituției (imparțialitate, caracter aprofundat, cunoaștere și recunoaștere a misiunii GAO, a limitărilor și scopurilor sale etc). Aceste priorități sunt identice cu acelea ale ESO suedez.
- Resurse substanțiale sunt dedicate unor proiecte ambițioase, unor anchete care sunt considerate necesare dar nu imediat relevante pentru dezbaterile politice de actualitate, de tipul experimentelor în politici sociale. Obținerea datelor de către o organizație care se bucură de un mare grad de independență s-a dovedit vital și valoros, dată fiind că acest tip de activitate este deseori ignorat de un sistem politic prins în probleme urgente. GAO ilustrează dificultățile coresponsabilității dintre biroul de bugetare și centru.
- Analiza politicilor este dificilă și riscantă din punct de vedere politic. Ascensiunile și căderile din ultimii ani ale unei instituții atât de prestigioase ca GAO scot în evidență prețul plătit pentru caracterul aprofundat și relevanța activității sale, dar și nevoia de a reînnoi relațiile cu “clienții” (membrii legislativului). Așa cum arată Allen în privința sistemelor de bugetare, monitorizarea implementării nu este niciodată “organizată” complet și continuu.

EVALUAREA ȘI IMPLEMENTAREA POLITICILOR: EXPERIENȚA REGATULUI UNIT: RICHARD I. G. ALLEN

Autorul, economist, a lucrat ca Director Adjunct în cadrul Trezoreriei Majestații Sale, în Londra, până în 1995. De atunci, a fost consultant al Băncii Mondiale, OCDE și al agenției pentru Administrarea Dezvoltării Britanice în Străinătate⁸² și consilier al Guvernului din Bahrain.

(Ideile exprimate aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

BIROUL DE BUGETARE: Trezoreria Majestații Sale, care este Ministerul de Finanțe Britanic (a nu se confunda cu Trezorerie franceză (Trésor), sau Trezoreria Statelor Unite, ale căror funcții sunt mult mai restrânse).

CENTRU: Biroul Cabinetului, care servește Primul Ministru și cabinetul său. Biroul Primului Ministru, de dimensiuni mai modeste, are o natură mai politică.

UNITATEA PENTRU EFICIENȚĂ este parte a Biroului Primului Ministru, pentru care realizează revizuirii vaste ale politicilor, metodelor de management și ale cheltuielilor.

⁸² În original (eng.) British Overseas Development Administration (n.t.)

INSTITUȚIE SUPREMĂ DE AUDIT: Oficiul Național pentru Audit (NAO), care raportează direct Parlamentului.

NOTĂ:

EDX: Comitet al Cabinetului (Consiliului de Miniștrii) în care sunt duse la bun sfârșit alegerile bugetare finale.

COMITETUL CONTABILILOR PUBLICI: Comitetul parlamentar care primește rapoartele Instituției Supreme de Audit (Oficiul Național pentru Audit) și este responsabil cu monitorizarea parlamentară a eficienței și eficacității. Inițialele sale, PAC nu trebuie confundate cu cele ale Comitetelor de Acțiune Politică din Statele Unite (PACs), care sunt birouri private pentru strângerea de fonduri în vederea campaniilor electorale.

FER-uri (Revizuirii Fundamentale ale Cheltuielilor): Revizuirii neregulate de reestimare a adecvării și managementului fiecărei politici existente și a resurselor dedicate acestora.

Introducerea lucrării oferă definițiile termenilor de “evaluare”, “control”, “monitorizare” și “evaluare”.

REZUMAT

Guvernul RU folosește o gamă largă de tehnici și proceduri pentru a verifica dacă deciziile politice sunt implementate corespunzător și pentru a evalua dacă politicile produc rezultatele scontate și se încadrează în buget. În prezent, cele mai multe proceduri sunt operate prin regulile trezoreriei vizând managementul Cercetării Cheltuielilor Publice anuale și măsurile de monitorizare și control a cheltuielilor publice ulterioare, odată luate deciziile de implementare sau schimbare a politicii.

În propunerea noilor politici, departamentele guvernamentale trebuie să se conformeze unui număr de cerințe ale Biroului de Cabinet. Acestea privesc asigurarea că implicațiile cheltuielilor publice sunt identificate și cuantificate și că Trezoreria și alte departamente interesate sunt consultate înainte ca propunerile să fie examinate de miniștri. Departamentele trebuie să desfășoare evaluări *ex post* ale tuturor noilor politici.

Această lucrare rezumă etapele-cheie ale evaluării unei politici: evaluarea asupra efectelor economice și de alt tip înainte luării deciziilor, controlul sumelor plătite, astfel încât cheltuielile să nu depășească fondurile votate de Parlament, monitorizarea eficacității cu care politica răspunde așteptărilor în timpul implementării și evaluarea impactului politicii în curs sau finalizate. Lucrarea descrie ciclul Revizuirilor Fundamentale de Cheltuieli lansate de Guvern în 1993. Aceste revizuirii au dus la economii substanțiale ale cheltuielilor publice și, câteodată, la schimbări importante ale politicilor publice. Ca rezultat al inițiativelor de reformă a Serviciului Civil în ultimii ani se pune accentul pe valoarea banilor, pe rezultatele politicilor și pe resursele implicate și pe managementul descentralizării luării deciziilor. Această abordare va fi continuată prin introducerea noului sistem de contabilitate a angajamentelor resurselor⁸³ în jurul anului

⁸³ “Contabilitatea angajamentelor sau a posturilor tranzitorii”: guvernele folosesc metodele internaționale de contabilitate a angajamentelor, preluate din întreprinderi și incluzând dări de seamă cu privire la conturi,

2000 și prin bugetarea de la un capăt la altul al guvernului central. Departamentele vor trebui să-și asume responsabilități cu privire la evaluarea asupra, monitorizarea și evaluarea politicilor lor, pentru dezvoltarea unor măsuri eficiente de creștere a performanței.

CONȚINUT

Introducere.....	
Definirea evaluării politicilor.....	
Organizarea capitolului.....	
Contabilitatea angajamentelor în bugetare.....	
Rolul agențiilor centrale, inclusiv al Unității pentru Eficiență.....	
I – Regimul inițiativelor politice.....	
II – Ciclul de Planificare a Cheltuielii Publice (PES).....	
Obiectivele guvernamentale de reducere a cheltuielilor.....	
Raport asupra Cheltuielilor Publice.....	
Planificarea în timp a Raportului.....	
III – Aspecte europene ale PES.....	
Adiționalitate și PES.....	
IV – Informarea asupra propunerilor de politici.....	
Prima etapă: Evaluarea inițială.....	
A doua etapă: Evaluarea economică.....	
Proiectele de capital.....	
V- Măsuri de monitorizare și control al cheltuielii publice.....	
Controlul cheltuielilor.....	

conturi de capital, angajamente în locul sistemelor tradiționale de contabilitate. Pentru informații suplimentare, vă recomandăm: *Accounting for what?: The Value of Accrual Accounting to the Public Sector*, PUMA, OCDE/GD (93) 178, Paris, 1993.

Monitorizarea cheltuielilor.....	
Managementul sistemelor de control.....	
Rolul Instituției Supreme de Audit.....	
VI – Revizuirile cheltuielilor.....	
Rezultatul FER-urilor.....	
VII – Evaluarea politicilor.....	
Îndrumarea Trezoreriei.....	
IX - Rezultate și măsurarea performanței.....	
Măsurarea performanței: Agențiile executive.....	
Limitele măsurării performanțelor.....	
Concluzie.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”	
Anexe.....	

INTRODUCERE

Această lucrare descrie experiența Regatului Unit în ceea ce privește două chestiuni de implementare a deciziilor politice, cu precădere a acelor care implică sumele mari asociate cheltuielilor publice:

- în primul rând, cum se asigură faptul că deciziile sunt luate ținând cont de resursele financiare și măsurile administrative necesare implementării politicii și de toate celelalte implicații instituționale;
- în al doilea rând, odată luată o decizie politică, cum se asigură că măsurile de monitorizare a implementării și de audit sau evaluare a eficacității sale sunt satisfăcătoare.

Organizațiile guvernamentale nu au fost de multe ori bune să verifice dacă politicile realizează cu adevărat ceea ce își propun sau dacă acestea sunt încă adecvate. Departamentele și miniștrii care le sprijină sunt asociați de politicile lor și se simt amenințați de presiunile Trezoreriei (Ministerul de Finanțe al RU) de a realiza evaluări și revizuirii ale politicilor. Aceștia pot să nu fie dornici să-și examineze critic politicile, dar dacă nu le evaluează, comparând supozițiile inițiale, greșelile se repetă și stabilirea celor mai bune practici devine dificilă.

Definirea evaluării politicilor

Distincția între evaluarea, monitorizarea și evaluarea politicilor este importantă în acest context.

- *evaluarea* se referă la examinarea unei politici înainte de luarea deciziei de implementare;
- *controlul* este sarcina Trezoreriei, iar departamentele acesteia trebuie să asigure că sumele plătite într-un proiect sau politică nu depășesc fondurile votate de Parlament;
- *monitorizarea* înseamnă a semnaliza în ce măsură politica răspunde așteptărilor în timpul implementării. În general, este vorba despre sistemul de colectare a informațiilor relevante și de monitorizare a evoluțiilor;
- *evaluarea* implică o reevaluare consistentă a politicii, în cursul desfășurării sau după finalizare, care stabilește dacă politica și-a atins obiectivele la un cost rezonabil.

Termenul de evaluare este câteodată folosit pentru a descrie întregul proces de evaluare/control/monitorizare/evaluare de vreme ce, în practică, separarea acestor etape distincte este dificil de realizat.

Termenul de “revizuire” a politicii are o interpretare largă. Înseamnă reexaminarea uneia sau mai multor politici pentru a investiga dacă ea (sau ele) sunt încă adecvate lumii așa cum este ea acum, sau așa cum se presupune că va evalua. Asemenea revizuirii sunt menite să devină reevaluări fundamentale ale scopurilor unei politici. O evaluare este deseori prima etapă și poate semnaliza nevoia de revizuire.

Organizarea capitolului

Această lucrare este împărțită în câteva secțiuni, fiecare acoperind câte un aspect al practicilor și experienței RU. Aceste secțiuni descriu:

- procedurile de tratare a inițiativelor politice și a cheltuielilor publice planificate, incluzând aspecte bugetare ale UE;
- tehnici folosite în evaluarea propunerilor de politici;
- proceduri folosite de Trezorerie și de departamentele cheltuitoare (termenul utilizat în descrierea ministerelor responsabile de managementul programelor cheltuielilor publice din RU) în monitorizarea și controlul cheltuielilor, odată luată decizia de implementare. Aceasta implică nevoia de a echipa departamentele cu sisteme adecvate de management financiar;
- rolul Instituției Supreme de Audit (Oficiul Național pentru Audit) de a asigura că sistemele de control managerial din departamente sunt solide și că programele guvernamentale de cheltuieli dau o finalitate operațională de calitate;
- rolul revizuirilor cheltuielilor în analiza aprofundată asupra eficacității și eficienței programelor de cheltuieli și a politicilor guvernamentale;
- folosirea tehnicilor de evaluare *ex post* ale politicilor;

- importanța crescândă acordată imperativului de a avea o anumită finalitate ca urmare a cheltuielilor publice, implicând responsabilitatea managerilor de la toate nivelurile de a utiliza optim resursele existente și de a dezvolta măsuri eficiente ale rezultatelor și performanței;
- o secțiune finală pentru estimarea impactului și eficacității politicilor și procedurilor prezentate în lucrare în realitate cu obiectivele guvernamentale de control al cheltuielii publice și de ameliorare finalității programelor finanțate prin această modalitate.

Contabilitatea angajamentelor și bugetarea

Măsurile de planificare și controlul al cheltuielii publice descrise aici vor fi modificate pe măsură ce guvernul introduce un nou sistem de contabilitate și bugetare a resurselor folosind metoda angajamentelor⁸⁴.

Metoda contabilă a angajamentelor înregistrează cheltuiala când este făcută, iar venitul când este câștigat în decursul unei perioade contabile. În practică, cele două mari diferențe dintre contabilitatea angajamentelor și cea în baza numerar sunt:

- cheltuieli de capital: dacă cheltuiala este făcută pentru o valoare a cărei durată de viață este de câțiva ani, atunci nu va fi înregistrată ca cost operațional în anul în care valoarea este achiziționată sau constituită, ci se va extinde asupra vieții utile a valorii respective sub forma unei depreciere anuale.
- cheltuieli curente: conturile de angajamente înregistrează cheltuielile și veniturile curente în anul lor de referință, chiar dacă numerarul nu a fost plătit sau primit în anul respectiv. Diferența între măsura angajamentelor și numerarul plătit sau primit de fapt este de asemenea înregistrată, ca sumă aferentă creditorului sau debitorului.

Fluxul de numerar este înregistrat în cadrul folosirii conturilor de angajamente, dar separat de declarația costurilor din exploatare.

În jurul anului 2000, nu numai că li se va cere tuturor departamentelor și agențiilor guvernamentale să producă conturi de angajamente, dar întregul sistem departamental de bugetare și prevederile de planificare și control al cheltuielilor publice va fi convertit la sistemul angajamentelor. Aceste schimbări – cea mai fundamentală reformă a prevederilor privind cheltuielile publice din era victoriană – au fost numite contabilitate și bugetare a resurselor, pentru că merg mai departe decât o simplă reformă tehnică a sistemelor și procedurilor contabile guvernamentale. În particular, ele urmează să ducă la îmbunătățirea managementului și imperativul obținerii de rezultate concrete, care-l privește pe contribuabil, prin:

- a-i conștientiza pe oamenii de decizie să se concentreze asupra resurselor consumate decât asupra numerarului cheltuit;
- a trata cheltuielile curente și de capital într-un mod care reflectă mai bine semnificația lor economică diferită, deprecierea și costul capitalului care să încurajeze folosirea sa mai eficientă;

⁸⁴ *Better Accounting for the Taxpayer's Money, Resource Accounting and Budgeting in Government: The Government's Proposal*, HMSO, Cm 2929, iulie 1995.

- a încuraja un interes mărit asupra rezultatelor și realizării scopurilor și obiectivelor departamentelor;
- reducerea poverii controalelor din cursul anului, care vor fi proiectate astfel încât să dea departamentelor cel mai mare grad de flexibilitate, furnizând totalul general al programelor;
- schimbarea modului prin care i se cere Parlamentului aprobarea cheltuielilor.

Rolul agențiilor centrale, inclusiv al Unității pentru Eficiență

Politicile și procedurile descrise în această lucrare – implicând atât schimbările de management și control al cheltuielilor publice, cât și o gamă largă de reforme ale managementului sectorului public – sunt obiective guvernamentale centrale de livrare a serviciilor publice cu o mai mare economie, eficiență și eficacitate. Trezoreria a jucat un rol crucial, împreună cu Biroul Cabinetului, în dezvoltarea acestor reforme. Astfel au procedat și NAO și departamentele cheltuitoare, ale căror rol este mărit pe măsură ce managementul luării deciziilor se descentralizează.

Alt actor important a fost *Unitatea pentru Eficiență*, din cadrul Biroului Cabinetului, înființată în 1979 pentru a implementa politica respectivului Primului Ministru (d-na. Thatcher) de reducere a dimensiunii guvernamentale și de realizare a unei eficiențe și eficacități mărite în serviciile publice. Aceasta a fost realizată parțial prin aplicarea tehnicilor de management al afacerilor, provenite din sectorul privat (primul Consilier în Eficiență al D-nei Thatcher era Sir Derek Rayner – acum lord – de la Merks and Spencer, unul dintre cei mai mari comercianți din RU).

Abilitarea originară a Unității pentru Eficiență era de a realiza “anchete Rayner” în cadrul departamentelor, concentrându-se asupra acelor operațiuni cu o slabă eficacitate. Cel mai recent, rolul unității s-a lărgit și include astăzi responsabilitatea de a coordona programele guvernamentale de “testare a pieței”, dezvoltarea unor “planuri de eficiență” pentru departamente și agenții, revizuirii multidepartamentale ale unor arii de tipul programului guvernamental R&D, folosirea consultantilor în guvernare și dezvoltarea unor sisteme îmbunătățite de management financiar, inspirat de experiențele celor mai bune practici din sectorul public și privat. În ultimii 16 ani, anchetele și revizuirile unității au generat economii de 100 milioane de lire.

Mult din puterea și eficacitatea Unității pentru Eficiență sunt determinate de faptul că această organizație este relativ mică (mai puțin de 10 profesioniști) și are un program de lucru flexibil. Aceasta este foarte selectivă în alegerea personalului, din care jumătate are experiență în sectorul privat, raportează direct Primului Ministru, are un șef puternic (acum, Sir Peter Levene), temut și respectat de Miniștrii și Secretarii Permanenți⁸⁵, care poate solicita schimbări nepopulare.

⁸⁵ “Secretar Permanent”: în ministerele britanice, acest post constituie *punctul* de întâlnire între ramura politică (Biroul Ministrului) și ramura administrativă (ministerul). Această poziție de vârf este acordată unui funcționar public numit de Primul Ministru.

I – REGIMUL INIȚIATIVELOR POLITICE

La propunerea noilor inițiative politice, departamentele trebuie să se conformeze unui număr de principii, stabilite de Biroul Cabinetului:

- implicațiile în termeni de resurse ale unei schimbări politice ar trebui clar identificate înainte de luarea unei decizii. Aceasta înseamnă identificarea tuturor implicațiilor în termeni de resurse, inclusiv cele care afectează alte departamente;
- decizia asupra folosirii resurselor trebuie luată simultan cu cea cu privire la politica însăși;
- Trezoreria și alte departamente afectate trebuiesc consultate înainte de înaintarea propunerilor de cheltuieli către un Comitet Ministerial sau înainte de orice anunț public;
- aceleași reguli se aplică propunerilor sub forma proceselor verbale înaintate Primului Ministru (care nu ajung neapărat la alți membri ai Cabinetului) sau celor documentate, făcute comitetelor Cabinetului⁸⁶.

Orice departament care propune politici noi, în orice context, trebuie să cuantifice efectul acestora asupra cheltuielilor publice. Prin aceasta, departamentul trebuie să estimeze atât impactul asupra cheltuielilor proprii cât și asupra cheltuielilor altor departamente, regulă care se aplică propunerilor de reducere sau de mărire a cheltuielilor.

Problema schimbărilor politice cu implicații asupra resurselor din mai mult de un departament a ridicat dificultăți în trecut, în următoarele cazuri:

- “departamentele teritoriale” (Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord) au programe acoperind o gamă largă a politicilor economice și sociale, ale căror resursele sunt legate de cele furnizate în restul Regatului Unit prin formule standard;
- costuri suplimentare afectând Serviciul de Procurori ai Coroanei, Serviciului Tribunalelor sau Fondul de Ajutor Legal în cazuri în care o schimbare politică implică crearea unui nou delict sau determină o activitate mărită a tribunalelor;
- costurile suplimentare de securitate socială derivând din schimbări politice care afectează îndreptățirea indivizilor la beneficii. Complicațiile sunt determinate de responsabilitatea pentru politicile care privesc administrarea beneficiilor sociale, care este divizată între mai multe departamente și agenții. De pildă, schimbările în ajutorul de șomaj (administrat de Agenția pentru Servicii de Muncă din cadrul Departamentului Muncii) poate afecta plățile celor ce primesc veniturile de sprijin (administrat de Agenția Beneficii ale Departamentului Securității Sociale, DDS), iar plățile beneficiilor pentru locuințe, politică în cazul căreia responsabilitatea este comună Departamentului Mediului și DSS, sunt administrate de autoritățile locale.

Procedura obișnuită este de a lua deciziile cu privire la finanțarea noilor propuneri în același timp cu decizia asupra politicii însăși. În cazurile în care o schimbare politică afectează mai mult decât un departament, departamentele interesate și Trezoreria sunt încurajate să ajungă la un acord asupra finanțării

⁸⁶ Cabinet Office (1988), *Questions of Procedure for Ministers*.

Înainte ca propunerea să fie considerată colectiv de miniștri. Este responsabilitatea departamentului care inițiază propunerea să asigure acest acord și să acorde suficient timp în acest sens. În cadrul abordării “de jos în sus” a planificării cheltuielii publice (vezi secțiunea II de mai jos), orice adăugiri la cheltuielile normale pot fi compensate printr-o reducere corespunzătoare operată în altă parte. Supoziția în cazuri similare este că departamentul în care inițiază cheltuiala ar trebui și să absoarbă costul, ceea ce nu este o regulă automată.

II – CICLUL DE PLANIFICARE A CHELTUIELII PUBLICE

Planurile de cheltuieli publice sunt formulate în cadrul unui ciclu anual care se termină prin anunțarea Bugetului de către Ministrul de Finanțe (Cancelarul Trezoreriei), de obicei în noiembrie. În timpul verii și toamnei dinaintea Bugetului, nivelul fondurilor alocate din cheltuielile publice este revizuit printr-un proces cunoscut drept Raport asupra Cheltuielilor Publice (PES).

Toate departamentele guvernamentale și corpurile publice au responsabilități de planificare și control a cheltuielilor proprii, de realizare a imperativului rezultatelor obținute. Trezoreria deține rolul central în guvern în promovarea priorităților politice și de cheltuieli publice care îmbunătățesc folosirea resurselor în cadrul unui nivel permisibil al cheltuielilor publice totale.

Obiectivele guvernamentale de reducere a cheltuielilor

Din 1979, guvernul și-a fixat ca obiectiv reducerea părții revenite sectorului public din venitul național în condițiile ameliorării rezultatelor obținute, măsurate prin calitatea finalității operaționale. Măsura luată în cheltuielile publice pentru realizarea acestui obiectiv este numită Cheltuiala Generală Guvernamentală (GGE) și include cheltuiala departamentelor centrale, cerințele de finanțare ale industriilor și corporațiilor publice, ale autorităților locale (municipalități în RU), fie ele finanțate de la centru sau prin resurse proprii. Tabelul 1 (vezi anexa 1) indică o componență a GGE pe baza funcțiilor îndeplinite: cele mai mari programe (două treimi din toate programele) sunt de securitate socială, servicii de sănătate, educație și apărare, în ordinea dată.

Graficul 1 (vezi anexa 2) cuprinde variația GGE ca proporție a PIB de la mijlocul anilor '60. Proporția GGE/PIB tinde să se comporte contraciclic, ridicându-se când economia este în recesiune și scăzând în cazul ceșterii economice. În anii '80, tendința de scădere a fost clară, acest indicator crescând din nou la începutul anilor '90. În ciuda bunelor intenții guvernamentale, cheltuielile nu s-au dovedit a fi o sarcină ușoară, mai ales în cazul programelor de securitate socială și de sănătate.

Raportul asupra Cheltuielilor Publice

Raportul asupra Cheltuielilor Publice este un proces anual prin care se evaluează și se revizuieste tiparul existent al cheltuielilor publice ca răspuns al circumstanțelor în schimbare, în cadrul limitelor fixate de Cabinet la începutul verii pentru un așa-numit “control total” al cheltuielilor publice (care exclude elementele GGE de tipul plăților pentru beneficiile de securitate socială, care sunt afectate de mișcările ciclice ale economiei și de plățile dobânzii asociate datoriei guvernului central).

Planurile de cheltuieli publice sunt fixate pentru următorii trei ani. De la o poziție de bază derivată din acordurile realizate din Raportul anului precedent, miniștrii discută revizuirile în cadrul unui subcomitet format din membrii seniori ai Cabinetului, la care participă și Secretarul Șef al Trezoreriei (ministrul cu responsabilitatea totală a cheltuielilor publice). Acest cabinet, numit EDX, este prezidat de Cancelarul Trezoreriei. Cabinetul aprobă pachetul final, iar noile planuri de cheltuieli sunt anunțate de Cancelar în Bugetul din noiembrie.

În cadrul măsurilor de unificare a bugetului introduse în 1993, Bugetul acoperă atât propunerile de cheltuieli cât și pe cele de impozite necesare plăților celor dintâi (înainte, planurile de cheltuieli guvernamentale erau anunțate din toamnă, iar Bugetul se concentra asupra propunerilor privind impozitarea în primăvară). Acest buget unificat înseamnă că miniștrii sunt capabili să judece mai bine propunerile de cheltuieli publice în lumina poziției veniturilor și cheltuielilor totale și să ia în considerație potențiale negocieri între impozitele și cheltuielile publice.

Raportul este exprimat în termeni de lichidități, fără prezumția de cheltuieli mărite pentru compensarea inflației mai mari decât cea așteptată. Aceasta stimulează departamentele să-și scadă costurile, pentru a absorbi prețuri mai mari în cadrul nivelului bugetar existent prevăzut.

Planificarea în timp a Raportului

Orarul PES este următorul: în mai, miniștrii departamentelor trimit Secretarului Șef un raport expunând presiunile de așteptat asupra programelor lor și sfera economiilor de compensare.

În timpul primăverii și verii, departamentele și Trezoreria examinează costul politicilor existente, considerând eficiența și eficacitatea cu care programele răspund obiectivelor guvernamentale și incluzând analiza diverselor măsuri privind impactul serviciilor publice. În această etapă se ține cont și de revizuirile politice desfășurate în timpul anului, dintre care multe au făcut obiectul discuțiilor ministeriale colective. Aceste revizuiți includ "Revizuirile Fundamentale ale Cheltuielilor", descrise în secțiunea VI de mai jos.

În pregătirea discuțiilor din toamnă ale Comitetului EDX, Secretarul Șef organizează întâlniri bilaterale cu miniștrii din partea ministerelor cheltuitoare. Ca urmare a acestor întâlniri, Secretarul Șef înaintează spre discutare Comitetului EDX o serie de lucrări, arătând modurile alternative în care plafonul pentru cheltuieli publice stabilit de Cabinet poate fi respectat și implicațiile acestora asupra serviciilor publice.

De-a lungul discuțiilor din EDX, judecata politică colectivă determină prioritățile în ceea ce privește cheltuielile. Acest fapt este deosebit de important, pentru că nu există un singur criteriu pentru judecarea distribuirii optime a cheltuielilor între programe. EDX trebuie să ia în considerație presiunile de finanțare din toate ariile sectorului public, inclusiv cheltuielile autorităților locale, care sunt finanțate prin ajutoare financiare din partea guvernului central și ajutoarele și împrumuturile pentru industriile naționalizate, corporații publice și alte corpuri publice.

III – ASPECTE EUROPENE ALE PES

Contribuția netă a Regatului Unit la Uniunea Europeană (UE) este de aproximativ 2.5 miliarde de lire sterline anual. Aceasta implică o contribuție brută de 5 miliarde de lire sterline (după o reducere negociată la Consiliul European Fontainebleau în 1984), iar sectorul public încasează în jur de 2.5 miliarde anual. Aproximativ 60 la sută din încasările sectorului public din RU sunt legate de cheltuielile din agricultură. Celelalte cheltuieli se fac în cadrul Fondului Social European (ESF) și a Fondului European pentru Dezvoltare Regională (ERDF).

Negocierile asupra bugetului anual al UE țin de responsabilitatea Trezoreriei, care consultă celelalte departamente (Comerț și Industrie, Agricultură), cu programe semnificative europene. Politica economică este discată de Secretariatul European al Biroului Cabinetului, care coordonează o rețea de comitete interdepartamentale ce furnizează informații în cazul problemelor cheie, agriculturii, dezvoltării regionale, a mediului, ș.a.m.d. Reprezentanții Regatului Unit la UE contribuie de asemenea la aceste discuții.

Adiționalitate și PES

În ceea ce privește procesul PES, toate contribuțiile RU pentru UE și toate încasările sectorului public din bugetul UE sunt încadrate într-un singur program (programul 2.7 al Raportului). Încasările nu sunt creditate programelor departamentelor individuale. Aceasta mărește abilitatea Trezoreriei de a controla aceste plăți, întărită de procedurile cu privire la adiționalitate și EuroPES.

Reglementările UE (art 9 al Reglementării 4235/88) solocită ca încasările din fondurile structurale europene să aibă un impact *adițional* autentic în regiunile în cauză și să determine o mărire cel puțin echivalentă a volumului cheltuielilor. La nivel național, adiționalitatea se realizează în RU prin includerea nivelului prognozat al încasărilor europene în controlul cheltuielilor publice totale, ceea ce permite ca cheltuielile să fie mai mari decât ar fi putut fi altfel.

La sfârșitul anilor '80, a existat un dezacord între Trezorerie și Comisi Europeană cu privire la lipsa de transparență în regimul încasărilor fondurilor structurale și depe conformitatea RU la cerința de adiționalitate. Pentru a mări transparența, guvernul a fost de acord cu Comisia că, pentru 1993-1994 va furniza o acoperire explicită și identificabilă separat în cadrul PES pentru încasările prognozate din ERDF. Astfel de cheltuieli dețin un statut special. Acolo unde încasările se dovedesc mai mari decât cele prognozate, nu se presupune disponibilitatea unei acoperiri suplimentare, iar compensările se regăsesc în programele departamentelor.

Trezoreria folosește un sistem numit EuroPES pentru a cuprinde impactul cheltuielilor publice asupra contribuției brute a RU la anumite componente ale cheltuielilor UE, din afara ariilor mari din agricultură, fonduri și ajutoare structurale. Programele acoperite de EuroPES includ cercetarea și dezvoltarea, energie, transporturi, protecția mediului, educație și instruire.

Un principiu fundamental care stă la baza EuroPES este că contribuția RU la cheltuielile UE ține de aceeași categorie a resurselor finite ca și cheltuielile interne și că trebuie să fie, pe cât posibil, evaluată și contabilizată având în vedere aceeași bază. Programele individuale din cadrul bugetului UE sunt "atribuite" departamentelor care au responsabilitate politică în ariile respective (de pildă Mediu sau Transporturi). Când cheltuielile acestor programe depășesc nivelul convenit (fixat în februarie 84), la începutul runde PES se determină partea RU din finanțarea cheltuielilor suplimentare și se operează reduceri corespunzătoare ale cheltuielilor departamentului respectiv. Departamentele trebuie să hotărască

cum să încadreze activitățile UE și prioritățile interne și pot solicita în Raport ca reducerile să fie total sau parțial restabilite.

IV – INFORMAREA ASUPRA PROPUNERILOR DE POLITICI

Evaluarea necesită estimarea unei propuneri sau unui proiect de cheltuieli înainte de luarea deciziilor în ceea ce privește proiectul respectiv. Această secțiune descrie cum Trezoreria își folosește sistemul de pârghii pentru încurajarea unor practici optime de evaluare în departamentele cheltuitoare.

Etapa I: Evaluarea inițială

Prima etapă este de a stabili dacă un departament are motive solide să ceară bani, pentru a furniza o cotă de nivel și pentru a putea estima ulterior (dacă propunerea este înaintată) măsura în care obiectivele politice au fost atinse. Există dificultăți reale de precizare a rezultatelor finale. Sănătatea, bogăția și bunăstarea sunt scopul final al celor mai multe politici și cheltuieli guvernamentale. În mod practic sunt folosite obiectivele intermediare, cum ar fi o mărire a proporției paturilor pe zi ocupate în spitale sau economia timpului de călătorie rezultând din noi programe de construcție de drumuri.

Întrebările pe care departamentele trebuie să și le ridice în evaluarea unei propuneri de politică sunt următoarele:

- *În ce* relație este propunerea față de scopurile și obiectivele departamentului?
- *Unde* de încadrează propunerea în prioritățile de cheltuieli ale departamentului?
- *Care* este scopul politicii? Ce se va realiza prin aceste cheltuieli, la ce dată și în ce fel? Ce se întâmplă dacă nu i se curs proiectului?
- *Este* cuantificabil rezultatul proiectului și poate fi măsurată performanța? Ce pași trebuie urmați pentru colectarea informației relevante?
- *S-a* luat în considerare posibilitatea de a taxa utilizatori pentru facilitățile furnizate? Ar fi eficient din punct de vedere al costurilor să se menționeze această prevedere?

Etapa a II-a: Evaluarea economică

Dacă o propunerea supraviețuiește acestor întrebări, următoarea etapă este de a verifica cât de bine a fost proiectată. Evaluarea economică este o abordare sistematică a evaluării politicilor, cuprinzând: decizia clară asupra obiectivelor unei propuneri, considerarea modurilor de a îndeplini aceste obiective, calculul și prezentarea costurilor și beneficiilor fiecărei opțiuni. Abordarea este la fel de validă atât pentru estimarea cheltuielilor curente implicate de propuneri – de pildă, un nou mod de prelucrare a candidaturilor pentru un ajutor financiar guvernamental sau de folosire a timpului în poliție – cât și pentru propunerile de investiții.

În realizarea unei evaluări economice, trebuie să fie considerate următoarele chestiuni:

- S-a stabilit limpede cazul definit?
- Au fost identificate și explorate suficiente opțiuni?
- Au fost incluse toate costurile – salarii, costuri de întreținere și reparații, costuri de capital, folosirea alternativă a valorilor deja utilizate (sau costurilor “de oportunitate”)?
- Au fost specificate și, pe cât posibil, cuantificate și puse în valoare toate beneficiile politicii?
- Este valoarea netă prezentă a opțiunii preferate mai bună decât altele? Dacă nu, care sunt argumentele convingătoare pentru a susține propunerea?
- Cât este de profundă analiza riscului și incertitudinii? S-au analizat supozițiile de bază? S-a permis o prezentare părtinitoare, mai optimistă, a costurilor și beneficiile proiectate? Sunt neclarități majore care pot duce la probleme de control bugetar?
- Au fost clar prezentate rezultatele evaluării?
- Sunt adecvate procedurile de monitorizare a progresului și cum va fi disponibilă informația pentru realizarea evaluării?

Proiectele de capital

În cazul proiectelor de capital, Trezoreria a publicat un ghid detaliat al tehnicilor de evaluare, iar economiștii săi oferă consiliere departamentelor, la cerere⁸⁷. Multe departamente au propriile manuale pentru munca de evaluare. În cele mai multe cazuri, departamentele trebuie să obțină aprobarea cheltuielilor pentru proiecte majore de capital și întotdeauna pentru proiecte “inedite sau discutabile”. Nivelurile autorității delegate pentru cheltuielile de capital variază de la un program la altul, așa cum diferă și tipurile de proiecte din cadrul programelor, dar tendința este de a crește nivelurile delegării în timp, dacă Trezoreriei este mulțumită că departamentele au sisteme funcționale eficiente de evaluare și monitorizare.

Pentru proiectele mari, mai ales de construcție, se aplică un număr de condiții:

- departamentele care întreprind proiectul trebuie să și-l asume și să răspundă pentru livrarea sa la timp și în limitele bugetului;
- departamentul trebuie să denumească sponsorul proiectului sau directorul care răspunde în fața managementului de vârf din departament și să răspundă de succesul proiectului;
- trebuie să existe un manager de proiect responsabil pentru planificarea generală, controlul și coordonarea proiectului – pe latura de proiectare și construcție – și pentru respectarea cerințelor și specificărilor departamentului cu privire la timp și la buget;
- aprobarea de întreprindere a proiectului este fondată pe un caz de afacere și pe evaluarea economică, cu aprobarea finală acordată mai târziu;

⁸⁷ HM Treasury (1991), *Economic Appraisal in Central Government: a Technical Guide for Government Departments*, HMSO.

- înregistrări sistematice ale performanței proiectului sunt ținute de către departamente, atât ca input al evaluărilor post-proiect cât și pentru informarea Trezoreriei. Înregistrările contractelor sunt solicitate pentru scopuri ale UE.

V- MĂSURI DE MONITORIZARE ȘI CONTROL A CHELTUIELILOR PUBLICE

În această secțiune vom discuta:

1. măsurile de control a cheltuielilor în politicile și programele guvernamentale;
2. măsuri de monitorizare folosite de Trezorerie și departamente;
3. rolul Trezoreriei în dezvoltarea și promulgarea sistemelor eficiente de control în guvern;
4. rolul Instituției Supreme de Audit.

Controlul cheltuielilor

Principalul interes al guvernului este controlul numerarului cheltuit în cursul anului financiar. Cheltuielile nu sunt în general controlate pe bază de angajamente, deși măsurile prezente vor trebui modificate pe măsura introducerii în viitorii ani a noilor sisteme de contabilizare și bugetare pe bază de angajamente..

O mare parte din cheltuielile publice – așa numitele “Estimări ale Ofertei” – pot fi implementate numai folosind fonduri votate de Parlament. Aceste Estimări sunt prezentate Parlamentului înaintea începutului fiecărui an la care se referă – după care urmează o perioadă extinsă de discuții și dezbateri în Parlament și în comitetele parlamentare care revizuiesc cheltuielile unor departamente specifice. – fiind aprobate prin Legea de Alocare. În cursul anului, guvernul poate de asemenea aborda Parlamentul pentru fonduri suplimentare sub forma unor Estimări Suplimentare.

Fiecare Estimare a Ofertei sau “Vot”, cum sunt cunoscute în mod popular (existau 163 Voturi în total în perioada 1994-1995), acoperă un bloc specific de cheltuieli sau programe pentru care un departament răspunde în fața Parlamentului. Cel mai mare Vot s-a ridicat la peste 30 de miliarde de lire pentru anumite beneficii de securitate socială, iar cel mai mic (1 000 de lire) a fost în cazul în care cheltuielile au fost compensate de încasări.

Estimările pentru 1994-1995 au fost grupate în 19 clase departamentale. Securitatea socială reprezenta clasa cea mai mare (48.9 miliarde de lire), cuprinzând aproape un sfert din cheltuielile totale votate de Parlament. Sistemul Estimărilor va fi în curând reformat pentru a simplifica și integra forma în care informația este prezentată Parlamentului. Aceasta va face mai ușor de înțeles relația dintre Estimări și informațiile detaliate produse de departamente cu privire la rezultate, obiective și performanță.

În noul sistem de contabilitate a angajamentelor care urmează a fi introdus în următorii câțiva ani, simplificarea procedurii Estimărilor este foarte probabilă. Guvernul a propus ca planurile de cheltuieli ale departamentelor să fie prezentate mai degrabă în angajamente decât în numerar, cu implicațiile în numerar

votate numai ca total pentru un singur departament. Aceasta ar reduce numărul total de voturi la aproximativ 60. În acest moment au loc consultări cu privire la această propunere.

Un control administrativ important operat de Trezorerie este sistemul de limitare a numerarului, introdus din 1979. Acesta acoperă jumătate din cheltuieli în cadrul totalului de control, principala excepție fiind serviciile pe bază de cerere, ca beneficiile de securitate socială, în cazul cărora, odată ce politica și ratele de plată sunt determinate, cheltuielile depind de numărul solicitanților calificați.

Toate schimbările de substanță în limitele de numerar trebuie aprobate de Trezorerie. Încălcările limitelor de numerar sunt rare. Dacă limitele de numerar sunt depășite se investighează cauzele, inclusiv prin examinarea sistemelor și procedurilor planificate în departamentele respective. Supoziția este că limitele corespunzătoare de numerar se reduc prin suma în exces. În practică sunt mai obișnuite cheltuielile mai mici decât limitele, o consecință a faptului că acestea sunt tratate ca limite și nu ca ținte de atins.

Cheltuielile guvernului central cu costurile curente ale departamentelor (salarii, chiria birourilor, întreținerea clădirilor) sunt controlate separat. Aceste controale își propun să promoveze o administrare economică și eficientă și să mențină joasă presiunea asupra dimensiunii Serviciului Civil, unde numărul personalului, după o scădere de la 730 000 în 1979 la aproximativ 560 000 la mijlocul anilor '80, care s-a stabilizat o vreme, este din nou în declin până la aproximativ 500 000, iar tendința continuă. Departamentelor li se cere să planifice, astfel încât plățile și măririle de prețuri să fie compensate și chiar mai mult decât compensate, prin îmbunătățiri în eficiență și alte economii. La rata prezentă a inflației, aceasta implică o reducere a cheltuielilor de administrare cu mai mult de trei procente anual.

Departamentele sunt în general îndreptățite să promoveze în perioada următoare orice costuri curente care au fost sub nivelurile limită – ceea ce se numește schema flexibilității de sfârșit de an (EYF). Aceasta atenuează stimulentele potrivnice de mărire a cheltuielilor la sfârșit de an – o caracteristică a sistemelor fondate pe reguli de “anualitate” și încurajează un tipar de cheltuieli și o folosire a resurselor mai eficientă. Există de asemenea o schemă EYF pentru limitarea cheltuielilor de capital în numerar, care permite folosirea în anul următor a unor cheltuieli sub limită de până la cinci procente din cheltuielile programate, sau de 2 milioane de lire, oricare dintre acestea este mai mare. Evident, această regulă poate fi extinsă similar în sensul folosirii în anul următor a cheltuielilor de capital în proporție de 100 de procente.

Monitorizarea cheltuielilor

Trezoreria trebuie să cunoască cheltuielile reale operate în timpul anului prin comparație cu planurile pentru întregul anul respectiv și cu profilul cheltuielilor așteptate pentru anul respectiv. Aceste informații, colectate și evaluate de obicei lunar, sunt folosite de Trezorerie pentru:

- estimarea nivelului total al cheltuielilor și a cererilor care vizează Rezerva (suma pusă deoparte în fiecare an, cu care se rezolvă cererile neprevăzute și irezistibile de resurse suplimentare, în cadrul totalului de control).
- evaluarea presiunilor probabile asupra nevoii guvernului de a se împrumuta de pe piețele financiare;
- estimarea implicațiilor prognozelor macroeconomice;
- satisfacerea cererilor de a publica informații cu privire la tendințele cheltuielilor guvernamentale în timpul anului, din partea publicului și a Parlamentului.

Informația necesară în acest sens trebuie să vină din partea departamentelor, care au nevoile de informații precise și actualizate despre tendințele cheltuielilor, pentru a lua măsuri de corectare dacă cheltuielile încep să se depărteze de la plan. Fiecare departament va avea sisteme interne de monitorizare a cheltuielilor proprii care vor fi stabilite astfel încât să se potrivească nevoilor particulare și să fie mai detaliate decât cere de obicei Trezoreria.

Trezoreria dezvoltă în prezent o nouă abordare de obținere a informației de la departamente, care este cunoscută drept Sistemul General de Monitorizare a Cheltuielilor (GEMS). Sistemul este proiectat pentru a obține informații direct de la sistemele de evaluare financiară și de management, pe care multe departamente le actualizează ca parte a introducerii bugetării și contabilizării resurselor în sistemul angajamentelor. Sistemul GEMS va funcționa în departamente prin introducerea datelor într-un sistem de tabele standardizat, care urmează să fie transferat electronic Trezoreriei.

Informațiile privind cheltuielile, obținute de la departamente, vor fi folosite de Trezorerie pentru o evaluare lunară pentru reprezentanți de vârf și ministere, cu privire la evoluția probabilă a cheltuielilor publice în întregul an și la solicitările probabile ale Rezervei.

Sistemele de control în management

Este responsabilitatea Trezoreriei de a dezvolta și promulga standardele sistemelor de control a managementului din cadrul guvernului. Principalul mijloc prin care s-a realizat aceasta a fost stabilirea unui manual intitulat "Contabilitate guvernamentală", actualizat periodic. Acesta este un ghid de contabilitate și proceduri de control pentru uzul departamentelor guvernamentale.

Manualul de "Contabilitate guvernamentală" expune principiile sistemelor de control a managementului din toată gama activităților guvernamentale și furnizează informații detaliate asupra formei în care li se cere departamentelor să-și prezinte situațiile financiare. De asemenea, acesta definește responsabilitățile legate de controlul la nivelul managementului ale Contabilului Șef, care este cel mai important funcționar public dintr-un departament guvernamental (în departamentele mari, Secretar Permanent) sau ale Șefului Executiv din agenții.

Esența rolului Contabilului Șef este responsabilitatea personală pentru corectitudinea și regularitatea finanțelor publice, de care răspunde, pentru păstrarea unei contabilități corecte, pentru administrarea economică și prudentă și pentru folosirea eficientă și eficace a resurselor disponibile în departamente. Un Contabil Șef poate fi chemat în fața Comitetului Contabililor Publici a Parlamentului, pentru a da socoteală de economia, eficiența și eficacitatea cu care au fost folosite resursele departamentului. Aceasta este o chestiune distinctă de rolul Trezoreriei de menținere a unui sistem de control financiar central care determină îmbunătățiri continue în eficiența guvernului, face clar modul în care resursele sunt folosite și furnizează Parlamentului o contabilitate eficace.

Rolul Instituției Supreme de Audit

Instituția Supremă de Audit din Marea Britanie (Oficiul Național de Audit, NAO), joacă un rol important în testarea calității sistemelor de control la nivelul managementului și în promovarea folosirii acestora. Acesta se realizează prin intermediul activității regulate de audit financiar și a examinărilor sale cu o finalitate precisă. O organizație separată, Comisia de Audit, acoperă activitățile serviciilor de sănătate și a autorităților locale din Anglia și Țara Galilor, iar corpuri comparabile acoperă aceste servicii în Scoția și Irlanda.

NAO, condusă de Controlor și Auditorul General, este Instituția Supremă de Audit din RU. Aceasta este cu totul independentă de executiv. Controlorul și Auditorul General sunt numiți de Parlament, căruia îi raportează via Comitetul Contabililor Publici. Costurile NAO sunt finanțate de Parlament.

Datorită poziției sale independente, NAO nu joacă nici un rol în pregătirea planurilor de cheltuieli ale departamentelor sau în alte aspecte ale procesului PES descris în Secțiunea II. Rapoartele NAO furnizează input procesului bugetar, scoțând în evidență ariile în care sunt necesare modificări (nevoia de sisteme de control la nivel de management) și a costurilor aferente. Mai mult, organizației i se cere frecvent să consilieze PAC (sau Trezoreria și alte departamente) în aspectele tehnice de control și management al cheltuielilor (de exemplu, memorandumul recent asupra contabilității resurselor și a bugetării).

Activitatea de *audit financiar* a NAO este menită să asigure Parlamentul, căruia îi raportează, că:

- contabilitatea departamentelor se conformează cerințelor și standardelor de contabilitate adecvate;
- fondurile publice sunt folosite pentru serviciile și în scopurile intenționate de Parlament;
- tranzacțiile se conformează autorităților relevante; și că
- departamentele guvernamentale și celelalte corpuri publice respectă cele mai înalte standarde în conducerea tranzacțiilor financiare.

Investigațiile de tipul impactului operațional ale NAO sunt menite să:

- stabilească dacă sistemele de control la nivel de management funcționează, pentru a asigura economia, eficacitatea și eficiența programelor;
- examineze cât de bine operează aceste sisteme de control și dacă furnizează managerilor din departamente informația necesară pentru a monitoriza performanța la un nivel satisfăcător;
- estimeze, pe baza unor criterii predeterminate, dacă s-a realizat un impact operațional;
- facă recomandări în sensul ameliorării controalelor financiare și a impactului operațional.

În 1994-1995, NAO a publicat 50 de rapoarte de tipul impactului operațional. Acestea examinau chestiuni de tipul furnizării de hrană în spitale, echipamente de apărare, serviciile vamale și controlul importurilor și privatizarea corporațiilor naționalizate. Rapoartele își propun să fie constructive și realiste, sprijinite de dovezi concludente și cuprinzând recomandări practice⁸⁸. Departamentelor li se cere să răspundă tuturor recomandărilor din raportul NAO sub forma unui așa numit “proces verbal de Trezorerie”. De vreme ce Contabilul Șef poate fi nevoit să susțină răspunsul departamentului în fața PAC și în întâlniri publice, presiunea asupra departamentelor de a implementa recomandările NAO este considerabilă.

⁸⁸ Dudley Lashmar (1996), *The Role of the External Auditor in Management Control Systems: a United Kingdom Perspective*, OCDE/SIGMA.

VI – REVIZUIRI ALE CHELTUIELILOR

Programul de Revizuire Fundamentale ale Cheltuielilor (FERs) a fost anunțat de fostul Secretar Șef (Dl. Portillo) al Trezoreriei la 8 februarie 1993. Dl. Portillo spunea că:

“Am expus în manifestul nostru, cu ocazia ultimelor alegeri, obiectivul de reducere a părții ce revine sectorului public din venitul național. Ca parte a acestuia [obiectivului]... Cabinetul a hotărât ca ...eu să fiu mandatat, în calitate de Secretar Șef, să conduc un exercițiu pe termen lung de revizuire profundă a programelor de cheltuieli ale fiecărui Departament de Stat.

Exercițiul solicită Secretarilor de Stat din fiecare departament să conducă, în colaborare cu mine, aceste revizuii ale programelor lor... Scopul este de a distinge clar între costurile esențiale ale cheltuielilor prioritare, pe care vom continua să le finanțăm, și cheltuielile care se pot evita și pe care nu ni le putem permite.

Ca și Parlamentul, vom examina direcția cheltuielilor în fiecare program și dacă scopul acestuia rămâne același în anii '90. Vom căuta să identificăm ariile în care se poate realiza o mai bună satisfacere a nevoilor sau din care sectorul public se poate retrage.

Aceste revizuii fundamentale nu sunt un substitut al procesului tradițional de control al cheltuielilor publice, ci mai degrabă tind să-l întărească. Accentul se va pune pe termen mediu și lung, deși scopul nostru este de a informa următoarea rundă PES din primăvară [1993] asupra constatărilor noastre (primele patru revizuii vor acoperi Ministerul de Interne⁸⁹, Învățământul, Sănătate și Securitatea Socială).”

Impactul FER-urilor

Până acum s-au realizat peste 20 de revizuii. Ultimele două (pentru Ministerul Afacerilor Externe și Commonwealth și Administrația Dezvoltării Externe) s-au finalizat în vara lui 1995. În câteva cazuri (Învățământ, Ministerul de Interne, Securitate Socială), revizuirile au fost urmate de muncă îndelungată. În alte cazuri, revizuirile sunt încă evaluate de miniștrii, sau nu s-a încheiat încă nici un acord între departament și Trezorerie, prin care să se implementeze recomandările sau nu s-a stabilit sub ce formă acestea ar trebui implementate.

Revizuirile au pus accentul pe chestiuni diferite. Cele pentru Mediu, Muncă, Învățământ și Securitate Socială au părut numai programele de cheltuieli. Administrarea departamentelor a făcut obiectul altor revizuri desfășurate în paralel cu cele ale structurilor de management – cunoscute drept Revizuii ale Managementului de Vârf – pe care toate departamentele urmau să le finalizeze la sfârșitul lui aprilie 1996, ca parte integrantă a reformelor descrise în Cărțile Albe “Continuitate și Schimbare” publicate în iunie 1994 și iulie 1995⁹⁰.

Încă nu s-a analizat sistematic motivul pentru care FER constituie încă un succes. Revizuirile au variat mult în calitate și eficacitate. În general, trăsăturile comune ale celor mai bune revizuii au fost un interes

⁸⁹ În original (eng.) Home Office (n.t.)

⁹⁰ *The Civil Service: Continuity and Change*, HMSO, Cm 2627, iulie 1994 și *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, HMSO, Cm 2748, ianuarie 1995.

ministerial viu, cooperarea între departamentele care desfășurau revizuirea și Trezorerie și input-ul managerilor de vârf din sectorul privat și al industriașilor.

Unele revizuii au dus la economii substanțiale și la schimbări politice semnificative, cum ar fi:

- cele două revizuii ale Apărării – “Opțiuni pentru Schimbare” (1990) și “Studii de cost ale Apărării” (1994) – au realizat economii anuale de 750 milioane de lire în 1996-1997, putându-se ridica la un miliard, fără a afecta capacitatea de apărare.
- economiile brute din Securitatea Socială sunt estimate la 4 miliarde de lire anual până în 2000;
- revizuirea Departamentului Lordului Cancelar a determinat apariția unie Cărți Verzi despre reforma ajutorului legal și a Cărți Albe asupra reformei divorțurilor;
- revizuirea Învățământului a dus la acordul ministerial că studenții ar trebui să suporte în mai mare măsură costurile educației superioare și la lucrul asupra unor noi măsuri de finanțare;
- FER-ul asupra Trezoreriei a determinat reorganizări majore ale funcțiilor, priorităților și resurselor departamentului și a redus cu peste 25 la sută numărul posturilor din managementul de vârf.

În cazul Serviciului Național de Sănătate – una dintre cele mai mari organizații din lume, cu un buget anual de 87.6 milioane de lire – managementul organizației s-a transformat ca urmare a introducerii managementului general în 1984, urmat de reformele din domeniul serviciilor de sănătate în 1990 și a FER-ului finalizat în 1994. Rezultatele au adus:

- o mai mare claritate a obiectivelor și măsurarea sistematică a performanțelor prin comparație cu acestea;
- accent pe calitatea serviciilor pentru pacienți;

Aceste schimbări au determinat câștiguri substanțiale pentru pacienți, incluzând:

- creșterea record a numărului pacienților tratați, cu optsprezece procente începând din anii ‘90;
- durata de așteptare pentru tratamentele care nu sunt urgente a scăzut de la opt luni în 1990 la mai puțin de cinci luni în prezent;
- câștiguri în eficiență de peste 2.8 miliarde, deci cu 17 procente în ultimii 10 ani.

VII – EVALUAREA POLITICILOR

Abordarea noilor inițiative politice de către guvern este de a clarifica “ce este de realizat, când și cu ce cost și cum se va măsura această realizare”. Instrucțiunile de pregătire a documentelor ministeriale pentru

Cabinet se exprimă în termeni similari. Ele stipulează că Trezoreria trebuie consultată în toate politicile cu implicații asupra cheltuielilor publice.

Aceasta înseamnă că departamentele trebuie să ia de la început măsurile necesare de a stabili indicatori de performanță, prin raportare la care se poate evalua o politică, și de a colecta informațiile relevante. Este nevoie de o procedură convenabilă și de o programare a timpului în vederea comparării performanței reale cu ceea ce se așteaptă să fie realizat.

Importanța evaluării politicilor a fost recunoscută prin introducerea ei explicită în Raportul asupra Cheltuielilor Publice. Informațiile de tipul impactului operațional, pe care le pregătesc departamentele pentru ca Trezoreria să le examineze, includ rezultatele evaluărilor recente cu implicații asupra politicilor în curs de implementare. Departamentele trebuie ajungă la un acord cu Trezoreria asupra programelor de evaluat prin rotație în următorii ani. În practică, anumite departamente și agenții sunt mai serioase în acest sens decât altele. Unele (Comerț, Industrie și Agricultură) au dezvoltat programe sistematice de evaluare a noilor politici, programe cărora le dedică resurse considerabile acestei munci – fie prin intermediul unor grupuri interne de economiști și alți specialiști, sau prin intermediul consultantților externi. Altele (inclusiv Trezorerie) au abordat mai selectiv munca de evaluare, parțial datorită sensibilităților politice în cazul în care evaluarea unei politici îndrăgite de un ministru care a eșuat să furnizeze rezultatele scontate.

Îndrumarea Trezoreriei

Trezoreria publicat o broșură de îndrumare în legătură cu acest subiect⁹¹. O listă a întrebărilor din ghid cărora trebuie să li se răspundă într-un raport de evaluare este reprodusă în anexa 3. În evaluarea efectelor unei politici, luarea în considerație a aditionalității, a sarcinii suplimentare, a substituirii și a transferului (definite mai jos) este deosebit de importantă.

- *Adiționalitatea* descrie efectul incremental al unei politici, adică acele consecințe pe lângă cele care s-ar fi întâmplat oricum. De exemplu, un ajutor financiar plătit unui corp extern poate încuraja acel corp să facă lucruri pe care departamentul le consideră meritonii, care nu s-ar fi întâmplat altfel. Aceasta poate lua forma unei activități întreprinse mai devreme sau la o scară mai mare decât de obicei.
- *Sarcina suplimentară* survine atunci când guvernul furnizează sau subvenționează un serviciu sau bun care ar fi fost furnizat în orice ocazie de piața liberă.
- *Substituirea* survine în interiorul unei organizații și poate rezulta, de pildă, din înlocuirea în muncă sau în instruire a unor muncitori nesubvenționați cu muncitori subvenționați.
- *Transferul* survine când muncitorii unor organizații își pierd locurile de muncă ca rezultat al unui program de sprijin industrial sau de șomaj, din moment ce firma în cadrul căreia munca este subvenționată câștigă afacerea în detrimentul primilor muncitori.

Munca de evaluare costă. Managerii departamentali trebuie să decidă de la început cât efort se va dedica pentru evaluarea unei politici particulare sau a unui program și să prevadă atât suficient timp pentru realizarea muncii cât și resursele necesare de buget. Costurile pot fi reduse dacă evaluarea este integrată într-un ciclu normal, continuu de dezvoltare, monitorizare, implementare și revizie a alegerilor politicilor.

⁹¹ HM Treasury (1988), *Policy Evaluation: a Guide for Managers*, HMSO.

VIII – REZULTATELE ȘI MĂSURAREA PERFORMANȚEI

Măsurarea performanței în sectorul public este foarte dezirabilă, dar problematică. Aceasta parțial datorită noutății ideii, parțial pentru că anumite rezultate (de exemplu consiliere politică) sunt în sine dificil de definit și specificat. Totuși, Inițiativa în Management Financiar a RU din 1982, reformele în managementul serviciilor publice care au urmat au încurajat din ce în ce mai tare impactul operațional și implicit responsabilitatea managerilor de la toate nivelurile de a își folosi optim resursele și nevoia organizațiilor de a colecta și disemina rezultatele corect și de a informa cu privire la performanță, atât în interiorul departamentelor cât și extern, prin publicare.

Progrese semnificative s-au făcut deja în dezvoltarea măsurării rezultatelor și performanței – în programe de impozitare, telecomunicații, servicii poștate, vamă, sănătate și securitate socială – iar dezvoltarea către contabilitatea resurselor este proiectată în sensul unei analize sistematice a acestui succes în:

- *costurile* departamentelor, datorate urmării principalelor lor obiective și scopuri;
- *rezultatele* fiecărui program departamental și performanța comparată cu obiectivele.

În noul cadru de contabilizare a resurselor, guvernul a propus ca fiecare departament să dea câte o declarație asupra resurselor sale, analizată prin scopuri și obiective, ca un cont financiar anual cheie. Se așteaptă și câte o analiză rezultatului și performanței, care nu va fi parte a conturilor financiare, dar care va fi raportată public.

Comitetul Contabililor Publici din Parlament a comentat recent – ca răspuns la propunerea guvernului privind contabilizarea resurselor și a bugetării – că analiza costurilor unui departament în relație cu principalele sale scopuri și obiective este “critic pentru înțelegerea performanței și administrării”. Cu toate acestea, analiza va fi mai ușor de dezvoltat pentru anumite departamente și agenții decât pentru altele, iar progresul în implementarea recomandării guvernului este probabil că va fi lent și dificil. Dificultățile vor apare acolo unde obiectivele departamentale sunt duse la îndeplinire de corpuri din afara controlului său direct și acolo unde finanțările vor fi furnizate de o terță parte, ca de pildă, autoritățile publice.

Măsurarea performanței: Agențiile executive

Dezvoltarea măsurării performanței a fost demarată de agențiile executive în cadrul inițiativei “Următorii pași”, lansată în 1988. Aceste corpuri rămân, formal, părți ale departamentului “mamă”, dar au propriile documente constitutive (expuse într-un “document cadru”), un Șef Executiv și Consiliu de Management, rapoarte și conturi anuale, structuri organizaționale și sisteme de plată independente și o mare autonomie în materie de management. Acum sunt peste 100 de agenții, acoperind o treime a angajaților din Serviciul Civil. Fiecare agenție stabilește un set de ținte-cheie de comun acord cu ministerul propriu, prin comparație cu care este măsurată și publicată performanța. Aceste ținte acoperă rezultatele organizației, eficiența sa (costul pe unitate de rezultat), eficacitatea (calitatea și timpul la care sunt livrate serviciile) și performanța financiară.

De exemplu, Her Majesty’s Stationery Office (HMSO) este o agenție executivă – cu un personal de 2 900 angajați, fonduri de 360 milioane de lire gestionate în 1994 – care aprovizionează departamentele guvernamentale și alte organizații ale sectorului public cu tehnologie, papetărie, mobilă, servicii de editare și publicare. Clienții nu sunt “legați” de HMSO și pot apela la sectorul privat pentru aprovizionare. Țintele-cheie ale HMSO au fost în 1994:

- de a realiza un profit de 11.9 milioane lire sterline înaintea elementelor excepționale;
- pentru tipărire, să realizeze livrarea la timp a 96 la sută din comenzi și a 95 la sută din toate comenzile de la depozitul de tipărire și de la antrepozitul de distribuție;
- pentru aprovizionările de mobilă și echipament de birou, să livreze la numai două zile lucrătoare de la primire 99 la sută din comenzile validate sau obiectele din catalog și 96 la sută din obiectele care sunt livrate din stoc pentru prima oară;
- pentru aprovizionarea cu obiecte de papetărie, să realizeze un timp de livrare de patru zile de la recepție pentru 85 la sută din comenzile primite prin poștă, comenzi telefonice și EDI ale clienților și de 96 la sută în 5 zile lucrătoare.

Un alt exemplu este Ireland Revenue – personal de 72 000 angajați și fonduri gestionate de 77.5 miliarde lire sterline – departament guvernamental, cunoscut ca agenție executivă, responsabil pentru estimarea și colectarea impozitelor directe din Regatul Unit. Țintele-cheie ale Ireland Revenue pentru 1994 cuprindeau obiective ca:

- Centrele de Anchetă a Impozitelor să asiste la un interval de 15 minute cel puțin 94 la sută din persoanele care le contactează fără programare;
- Birourile de Colectare și Impozite să răspundă întregii corespondențe în 28 de zile;
- să colecteze 88.2 din impozitele estimate și să limiteze suma de restantă mai mult de trei luni la 2.2 miliarde de lire;
- să introducă în bancă în ziua primirii toate cecurile primite în valoare de 10 000 de lire sterline sau mai mult;
- să realizeze economii din eficiența ale costurilor departamentale curente de 103.4 milioane de lire sterline.

Agențiile executive au limite stricte în ceea ce privește costurile curente (ca departamente guvernamentale) și nu pot cere Trezoreriei creșterea bugetelor pentru îmbunătățirea serviciilor. În cazul unor agenții ca HMSO, cu clienți taxați pentru bunurile și serviciile furnizate, Trezoreria impune restricții asupra abilității de a ridica prețurile, care nu pot fi mai mari decât costul muncii, capitalului și resurselor necesare în operarea afacerii (regula “recuperării totale a costurilor”).

Limitele măsurării performanțelor

Bine folosiți, indicatorii de performanță sunt o unealtă valoroasă de management. Dacă nu, managementul timpului și al resurselor în numerar poate fi risipit și acțiunea managerială poate fi distorsionată. Principalele învățăminte ce pot fi trase din experiența recentă a RU sunt:

- evitarea riscurilor de a pune accentul pe măsurarea a ceea ce este ușor, mai degrabă decât asupra indicatorilor “soft”, în special a celor legați de calitatea serviciilor – ceea ce a fost caracteristic în economiile de comandă din fosta Uniune Sovietică, preocupate de rezultate, indiferent de calitatea produselor sau de cerere;

- evitarea pericolelor similare de a orienta performanța către ceea ce este măsurat și nu asupra a ceea ce este esențial funcțiilor de afaceri sau obiectivelor organizației;
- școlile, spitalele, autoritățile publice trebuie să colecteze și să publice informații cu privire la performanța lor (de exemplu, rezultatele examinărilor, admiterile în spitale, calitatea serviciilor de bibliotecă) prin comparație cu cele similare în alte părți ale țării. Astfel de informații pot induce în eroare, și pot fi folosite de politicieni și de comentatorii media pentru a marca punctaje politice.
- asigurarea că indicatorii se dezvoltă “de jos în sus”, prin consultarea personalului de la bază. Proprietatea este importantă: țintele performanței nu trebuie impuse unei organizații de către miniștrii sau manageri de vârf fără discuții colective;
- evitarea accentului pe termen scurt;
- învățarea din experiența altor organizații – sau altor părți ale aceleiași organizații – cu caracteristici similare;
- asigurarea că indicatorii sunt ușor de înțeles de către cei a căror performanță este măsurată;
- interpretarea rezultatelor măsurării performanței și a stabilirii țintelor ca exercițiu de ghidare în acțiunea managerială și nu ca soluții definitive la problemele de afaceri.

CONCLUZII

Adunând firele discuțiilor prededectate, se ridică următoarele întrebări. În primul rând, ce contribuție au tehnicile și procedurile descrise în lucrare în atingerea obiectivelor guvernamentale de scădere a cheltuielilor publice și cu privire îmbunătățirea impactului operațional? În al doilea rând, cum au afectat acestea percepția miniștrilor, a reprezentanților guvernamentali, a parlamentarilor, a comentatorilor politici și a contribuabililor? În al treilea rând, ce lecții pot fi trase din aplicarea măsurilor instituționale, a sistemului de management al cheltuielilor în Europa Centrală și de Est?

Juriul nu se pronunță încă cu privire la prima întrebare. Progresele în reducerea cheltuielilor publice au fost dezamăgitor de încete în RU – într-adevăr, procentul nu a scăzut de la instalarea noului guvern, în 1979 (vazi Graficul 1 din anexa 2). În timp ce abordarea “de sus în jos” a managementului cheltuielilor publice, introdusă în 1993, s-a dovedit de succes în crearea unei abordări mai “colegiale” în ceea ce privește negocierile între opțiunile politice, puterea sa de rezistență trebuie încă dovedită. Se semnalează că “de sus în jos” poate degenera în sistemul de modă veche al negocierilor bilaterale între trezorerie și departamentele cheltuitoare, care s-a discreditat. Cu privire la politicile de tipul “Pași noi”, sunt dovezi care se acumulează în ceea ce privește eficiența și eficacitatea serviciilor publice, dar unele politici nu sunt încă supuse unor examinări riguroase. Judecarea acestora trebuie amânată până la realizarea acestora.

Mult credit pentru ceea ce s-a realizat se datorează angajamentului și voinței celor doi Prim Miniștrii din 1979 până în prezent, și succesiunii Cancalarilor și Miniștrilor Serviciului Public care a fost sprijinită de

alții (vezi șefii puternici ai Unității pentru Eficiență) din centrul guvernului. În afara centrului, însă, sprijinul pentru multe dintre reforme a avut tendința de a deveni lipsit de entuziasm, atât la nivel ministerial cât și oficial (cu câteva excepții notabile ca adjunctul actual al Primului Ministru, dl. Heseltine). Poate surprinzător, descentralizarea însăși a fost văzută cu suspiciune, iar beneficiile în termeni de autoritate crescută de luare a deciziilor și de autonomie au cântărit mai mult decât grijile că resursele vor continua să fie controlate de Trezorerie și să transparența va expune departamentele la privirea critică a publicului (până acum Trezoreria a fost tradițional țăpul ispășitor). Instinctul Parlamentului în anumite chestiuni (vezi reforma Estimărilor și introducerea contabilității resurselor și a bugetelor) a fost tot acela de a rezista schimbării, pentru că suspectează guvernul (sau Trezoreria) de a intriga pentru reducerea influenței sale, deși în chestiuni privind controlul cheltuielilor publice sau reforma Serviciului Civil, Parlamentul a fost de un mare sprijin.

În cele din urmă, o lecție importantă din experiența britanică este că inițiativele de acest tip trebuie susținute multă vreme pentru a deveni eficace. Răbdarea și perseverența sunt necesare celor ce militează pentru schimbare pentru a sparge criteriile tradiționale. Privind înainte este foarte important că:

- runda recentă a FER-urilor departamentale va fi continuată prin implementarea recomandărilor și, după un anumit interval, de revizuirii pentru evaluarea progresului și pentru considerarea reformelor viitoare;
- procesul “de sus în jos” al PES va fi revizuit și modificat continuu pentru a-și menține eficacitatea;
- presunea în jos asupra costurilor curente ale departamentelor va fi menținută, pentru a asigura că acestea vor continua să caute cele mai eficiente și eficace moduri de livrare a serviciilor;
- contabilizarea și bugetarea resurselor este implementată cu succes în toate aspectele-cheie, inclusiv în dezvoltarea unei eficiente măsurări a performanței și rezultatelor;
- guvernele viitoare, reprezentanții oficiali și alți împuterniciți vor continua să acorde importanță managementului eficient, controlului cheltuielilor publice și reformei serviciului public.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

OCDE (în curs de publicare), *Profiles of Centres of Government*, PUMA, Paris.

OCDE (1995), *Budgeting for Results: Perspective on Public Expenditure Management*, PUMA, Paris.

The Civil Service: Continuity and Change, HMSO, Cm 2748, ianuarie 1995.

The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change, HMSO, Cm 2748, ianuarie 1995.

LIKIERMAN, Andrew (octombrie-noiembrie 1993), “Performance Indicators: 20 Early Lessons for Managerial Use”, *Public Money & Management*.

HM Treasurz (1988), *Policy Evaluation: a Guide for Managers*, HMSO.

Publicațiile HMSO pot fi obținute la:

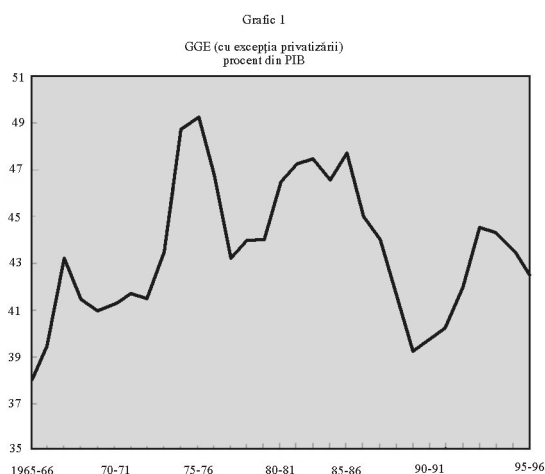
ANEXA 1

Tabelul 1: GGE (cu excepția privatizării) pe funcții, 1994-1995

Apărare	22.2
Comerț, industrie, energie și muncă	8.6
Educație	35.2
Justiție, servicii de ordine și protecție	15.4
Sănătate și servicii sociale	46.4
Transport	10.3
Securitate socială	90.6
Locuințe și servicii de mediu	15.2
Dobânda datoriei brute	22.6
Altele	28.7
Total	295.2

ANEXA 2

Graficul 1



ANEXA 3

Întrebări care ar trebui să fie incluse într-un raport de evaluare: sugestii care ar trebui considerate
92

Eficacitate

1. Au fost atinse obiectivele în termeni de calitate, cantitate, timp?
2. În ce măsură realizarea lor a fost determinată de acțiunea guvernamentală?
3. Este realizarea măsurată cu o poziție de bază validă de la începutul politicii și ce s-ar fi întâmplat altfel?
4. A inițiat guvernul o activitate care nu ar fi survenit în alte condiții?
5. Poate fi trasată acțiunea guvernamentală la rezultatele obținute, prin legături cauzale clare, datorate input-urilor din partea Guvernului și a sectorului privat asupra proiectelor suplimentare?
6. În ce măsură a fost realizarea influențată de factori externi?
7. A fost mediul implementării politice același sau diferit de cel așteptat? A afectat realizarea obiectivelor vreo schimbare a mediului?

⁹² Reproduse din HM Treasury (1988), *Policy Evaluation: a Guide for Managers*, HMSO, Annex C.

8. Pot fi clar deduse cauzele realizării din analiza acesteia?
9. Au existat efecte secundare neprevăzute? Va fi posibil sau merită evaluate aceste efecte?
7. Dacă obiectivele au fost depășite, este un lucru bun sau o risipă a resurselor?
8. Vor fi realizările măsurate la nivelurile convenite? (de exemplu, internațional, național, sectorul industrial, participanți la program, proiectele de colaborare, grupurile de companii, compania, diviziunea din companie, proiectul individual).
9. Dacă realizarea este dificil de măsurat direct, există măsuri surogat potrivite?

Input-uri

1. S-au efectuat input-urile conform sumelor planificate, planificării în timp, calității?
2. Au fost incluse toate input-urile guvernamentale sau din sectorul privat?
3. În ce măsură au existat input-uri suplimentare din partea sectorului privat?
4. Ce preț a fost plătit? (în termeni de împrumuturi, dacă este adecvat)
5. Cât input a fost risipit? (proiecte irelevante sau fără succes – abuz sau eschivare – costuri suplimentare)
6. Au fost examinate toate analizele posibile ale input-urilor, cu tendințe manifestate de-a lungul timpului?
7. Cum se compară input-urile cu acelea ale politicilor asemănătoare?

Eficiență

1. Care este costul unei unități de input? A se distinge costurile programelor de cele administrative.
2. Este raportul cost/beneficiu mai mare decât cel calculat?
3. Este acesta rezonabil prin comparație cu planul, alte politici, alte departamente, alte țări?
4. Cât de eficientă este administrarea? Au existat plângeri? Cât de mult timp cere soluționarea unui caz? Care este rata erorilor?
5. Au fost considerate alternativele?
6. Este politica și administrarea prezentă măsura cea mai eficientă din punctul de vedere al costurilor?
7. Dacă nu, care sunt constrângerile pentru a nu folosi o metodă mai eficientă din punctul de vedere al costurilor?

8. Pot aceste constrângeri fi depășite?

Analiză și acțiune

1. Sunt obiectivele unei politici încă relevante? Fac ele parte din aceeași prioritate?
2. Este politica existentă potrivită pentru îndeplinirea acestor obiective?
3. Ce pași ar trebui luați pentru a ameliora sau modifica politica?
4. Există lecții pentru alte arii ale politicilor?
5. Există lecții pentru managementul departamentului?

INIȚIEREA SCHIMBĂRILOR POLITICE ÎN SUEZIA: ROLUL GRUPULUI DE EXPERTIZĂ ÎN FINANȚE PUBLICE (ESO): GÖRAN SCHUBERT

Göran Schubert, economist, este în prezent Secretarul Grupului de Expertiză în Finanțe Publice.

(Ideile exprimate aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice).

REZUMAT

Grupul de Expertiză în Finanțe Publice (ESO) este o comisie independentă de pe lângă Ministerul suedez de Finanțe. Ea a fost creată în 1981, într-un moment când Suedia înfrunta deficite mari și în creștere. Misiunea ESO este aceea de a examina sectorul public din perspectiva eficienței și a economiilor de buget, domeniu de cercetare aproape ignorat acum 15 ani. Era nevoie de ESO pentru a contrabalansa acei actori ai procesului politic care aveau o tendință mai mult sau mai puțin sistematică de extindere a cheltuielilor publice.

Cea mai importantă parte a activității ESO este publicarea rapoartelor asupra diferitelor aspecte ale eficienței sectorului public. În plus, acesta organizează seminarii publice, deseori legate de publicarea rapoartelor.

O trăsătură fundamentală a ESO este că studiază subiecte pe care alții nu le abordează, de pildă politica bunăstării și subvențiile publice pentru partidele politice. Altă trăsătură este că rapoartele ESO nu prezintă

soluții finale sau rigide ce pot fi înaintate direct Parlamentului. Obiectivul său este de a stimula dezbaterile serioase și de a declanșa, prin aceasta, inițiative politice prompte.

Consiliul director al ESO stabilește independent ce proiecte va întreprinde și dacă un raport complet trebuie publicat. Altă trăsătură importantă este că responsabilitatea pentru conținutul raportului aparține autorului. Această dublă “neresponsabilitate”, adică faptul că ministerul nu este responsabil de munca comisiei, și că nici comisia nu este responsabilă pentru conținutul rapoartelor, face posibilă publicarea de către ESO a unor rapoarte controversate, menținând contacte privilegiate cu Ministerul Finanțelor.

Autorii rapoartelor ESO sunt cercetători, funcționari civili, mai rar consultanți sau profesioniști din sectorul privat.

ESO este mic și relativ necostisitor. Consiliul are 14 membri iar secretariatul este format din trei persoane. Costurile anuale se ridică la aproximativ 600 000 ECU. ESO publică anual, în medie, 10 rapoarte.

De peste 15 ani, ESO a publicat peste 150 de rapoarte. Acestea acoperă subiecte diferite, dar există câteva teme majore. Acestea sunt: productivitatea în sectorul public, subvențiile guvernamentale de diverse tipuri, efectele distributive ale cheltuielii și transferurilor publice, asigurarea și politica socială și economia autorităților locale.

Este dificil de estimat impactul activității ESO, parțial datorită rolului său informal în procesele de luare a deciziilor. Sunt câteva exemple ale rapoartelor ESO care au determinat proiecte de lege guvernamentale. Impactul principal al ESO este *indirect*. Studiile definesc probleme și ridică chestiuni în agenda dezbaterii publice și pentru uzul intern al ministerelor și Parlamentului. Rapoartele ESO au atras frecvent atenția mass-mediei.

CONȚINUT

Introducere.....	.....
I – Crearea ESO.....	.....
De ce era nevoie de ESO?.....	.....
Scurt tablou instituțional .....	.....
Cum a debutat ESO?.....	.....
II – Poziția oficială a ESO.....	.....
III – Membrii, bugetul și personalul ESO.....	.....
IV – Rolul ESO.....	.....
V – Metode de lucru.....	.....

Idei și inițiative de studii.....	.....
Căutarea autorilor studiilor.....	.....
Decizia ESO de finanțare a unui proiect.....	.....
Pregătirea raportului.....	.....
Aprobarea publicării raportului de către ESO.....	.....
Finalizarea și publicarea raportului.....	.....
După publicare.....	.....
VI – Activitatea ESO în timp.....	.....
VII – Impactul ESO.....	.....
Concluzie.....	.....
“Pentru a aprofunda cunoștințele” .....	.....

INTRODUCERE

Această lucrare urmărește să ofere o descriere a obiectivelor, metodelor, poziției oficiale, metodelor de lucru și a impactului Grupului de Expertiză în Finanțe Publice (ESO), care este o comisie independentă de pe lângă Ministerul suedez de Finanțe. Documentul a fost scris în stilul rapoartelor ESO, este deci informal și deschis. Opiniile exprimate aparțin exclusiv autorului și nu reflectă necesar poziția Ministerului de Finanțe sau a ESO.

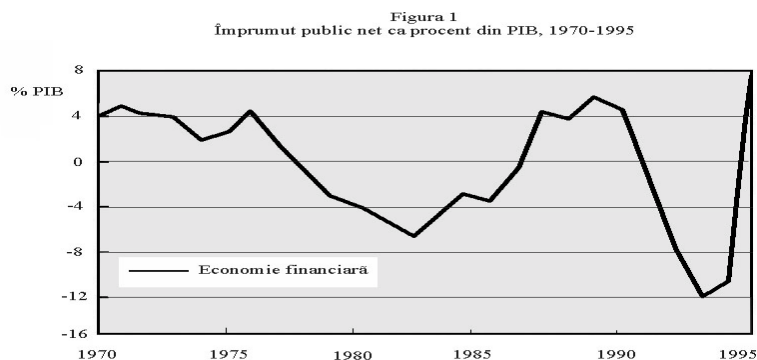
I – CREAREA ESO

De ce era nevoie de ESO?

În 1980, Ministerul Afacerilor Bugetare⁹³ l-a numit pe Daniel Tarschys, conferențiar în științe politice, să prezideze o comisie ad hoc care să exploreze cum poate fi dezvoltată cercetarea în domeniul economiei sectorului public. Existau cel puțin trei justificări ale acestei inițiative. În primul rând, multe probleme grave de finanțe publice beneficiau de puțin interes din partea instituțiilor de cercetare existente. În al doilea rând, nici o instituție nu acoperea întregul domeniu al economiei sectorului public⁹⁴. În al treilea rând, guvernul simțea nevoia de cercetări și studii aprofundate, ce puteau servi ca bază deciziilor politice.

Tabloul general era marcat de faptul că Suedia experimentase câțiva ani de probleme crescânde în finanțele publice. Capacitatea de împrumut a guvernului se deteriora, iar deficitul bugetar era uriaș, deși mic în comparație cu cel de la începutul anilor '90. În același timp, dimensiunea sectorului public se mărea, aparent inevitabil. Deși descrierea economiei suedeze este în fara subiectului lucrării de față, situația financiară publică este artătată cu claritate în cele două grafice de mai jos:

GRAFICUL 1: Împrumutul net al sectorului public ca procentaj din PIB, 1970-1995

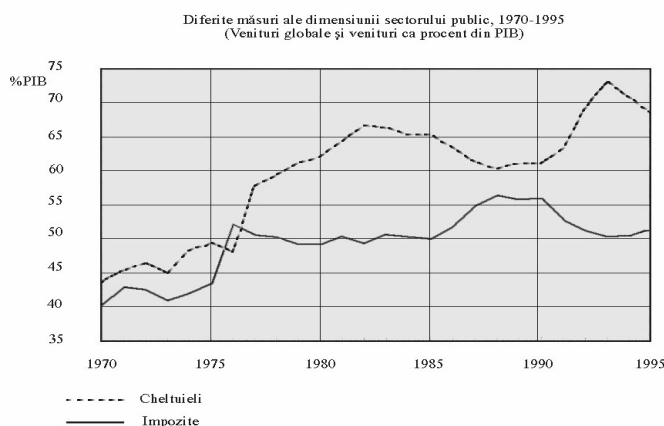


⁹³ În timpul coaliției guvernamentale liberal-conservatoare din 1976-1982 nu a existat Ministerul Finanțelor. În locul acestuia activau două ministere: Ministerul Afacerilor Bugetare și Ministerul Afacerilor Economice.

⁹⁴ "Sectorul public" este termenul cel mai cunoscut care denumește suma guvernărilor centrale și locale și asigurărilor sociale, luate împreună. Discuția asupra cercetărilor și rapoartelor ESO se referă în principiu și la companiile care sunt în proprietate publică.

GRAFICUL 2: Dimensiunea sectorului public, 1970-1995

(venituri totale și venituri ca procentaj din PIB)



Una dintre temele raportului Comisiei Tarsky a fost că, pentru câțiva ani, politicieni, funcționari publici, diverse grupuri de interese și chiar cetățeni obișnuiți au văzut constângerile financiare asupra expansiunii sectorului civil ca reprezentând numai un fenomen temporar. Raportul arăta că această convingere nu mai corespundea noii realități pe care o înfruntau cheltuielile guvernamentale în anii 1970. Lipsa resurselor trebuia acceptată ca restricție permanentă și, în consecință, reducerile cheltuielilor și noile priorități trebuiau să să primească mai multă atenție.

În acest scop, era nevoie de crearea unor centre care să contrabalanseze influența acelor actori din procesul politic care aveau o tendință mai mult sau mai puțin sistematică de a promova expansiunea cheltuielilor publice. Cercetarea existentă asupra sectorului public se focaliza asupra diverselor slăbiciuni, cum ar fi cele din programele de bunăstare. Asemenea cercetări tindeau să producă recomandări în sensul eliminării problemelor prin creșterea responsabilității și cheltuielilor guvernamentale.

Era deci nevoie de o entitate independentă care să fie capabilă să publice informații care ar fi putut să nu fie binevenite în dezbaterile politice, cum ar fi studii care să critice diverse practici guvernamentale, sau anchete despre ineficiențele din sănătate, protecția copilului și politicile de muncă.

Scurt tablou instituțional

O trăsătură caracteristică a administrației publice suedeze este folosirea aproape regulată a comisiilor ad hoc în pregătirea noii legislații și a altor decizii politice. O comisie este numită de guvern, la inițiativa ministrului responsabil de domeniul în discuție. La numire, comisiei i se dă o directivă, care include de cele mai multe ori posibile soluții de considerat și, mai important, cele pe care nu trebuie să le considere. În cursul activității sale, o comisie este formal independentă de guvern, deși un funcționar civil din ministerul responsabil este aproape întotdeauna numit în comisie. Rezultatul muncii comisiei este publicat într-un raport, publicat ca parte a seriei intitulată Investigații Oficiale Guvernamentale (*Statens Offentliga Utredningar*, prescurtată ca SOU). Comisia înaintează formal raportul ministrului respectiv, care îl distribuie apoi pentru considerare altor părți interesate. După primirea și examinarea răspunsurilor, ministerul pregătește un proiect de lege pentru prezențare în Parlament.

Una dintre sarcinile principale ale comisiilor ad hoc este promovarea construirii consensului asupra măsurilor propuse. O altă sarcină este de a investiga soluțiile adecvate pentru problemele în cauză. Prima se realizează în cursul activității comisiei, prin participarea diverselor grupuri de interes, a doua, prin

procesul de publicare a raportului comisiei. Mulți cred că această cerință a consensului este dăunătoare și neadecvată pentru reducerile bugetare sau pentru schimbarea priorităților în cadrul unor resurse date. Într-adevăr, unii consideră că Bugetul guvernamental suportă costul consensului. Există, firește, alte instituții în afară de ESO, angajate în evaluări și activități de cercetare și dezvoltare cu privire la sectorul public. Oficiul Național pentru Audit conduce auditele în agențiile de stat și a devenit din ce în ce mai interesat în eficiență și utilizare a resurselor, în afara standardelor normale de audit. Auditorii Parlamentari (*Riksdagens revisorer*) realizează studii de eficiență în tot sectorul public. Înainte de publicarea rapoartelor lor conținutul acestora trebuie să fie aprobat de un consiliu format din membri ai Parlamentului. Aceasta face dificilă publicarea rapoartelor controversate pentru partidele politice și parlamentarii individuali.

Agențiile de stat evaluează, printre altele, propria lor performanță și gradul în care își îndeplinesc obiectivele politice. Aceste evaluări au fost totuși puse sub scrutin, fie datorită parțialității lor, fie datorită calității lor inadecvate.

Cercetarea asupra sectorului public a crescut în ultima decadă, cuprinzând subiecte ca impactul impozitării, reglarea monopolurilor publice și efectul asigurării sociale. O mare parte a muncii a fost de relevanță politică limitată.

Cum a debutat ESO?

Comisia ad hoc menționată mai devreme, prezidată de Daniel Tarschys, și-a încetat activitatea în noiembrie 1980 și a prezentat raportul intitulat “Fundamente ameliorate ale deciziei în politica bugetară” (*Bättre beslutsunderlag för budgetpolitiken*) Ministerului Afacerilor Bugetare. Raportul recomandă ca guvernul să formeze un grup de experți în studii de economie publică. Una dintre sarcinile acestuia urma să fie strângerea de informații despre cercetarea cu privire la economia publică și furnizarea acesteia ministerelor relevante, departamentelor și altor oameni de decizie. O a treia sarcină, și cea mai importantă, urma să fie “stimularea muncii de cercetare și dezvoltare în diferite probleme din domeniul economiei publice”.

Ca urmare a acestor recomandări, la începutul anilor '80 a fost înființat ESO, sub forma unei comisii fără o limită de timp explicită. Într-o primă fază, acesta era format din șapte membri, care activau în consiliul ESO și din trei membri ai secretariatului. Directiva către ESO se întindea pe o singură pagină, cuprinzând cele trei sarcini mai sus menționate.

II – POZIȚIA OFICIALĂ A ESO

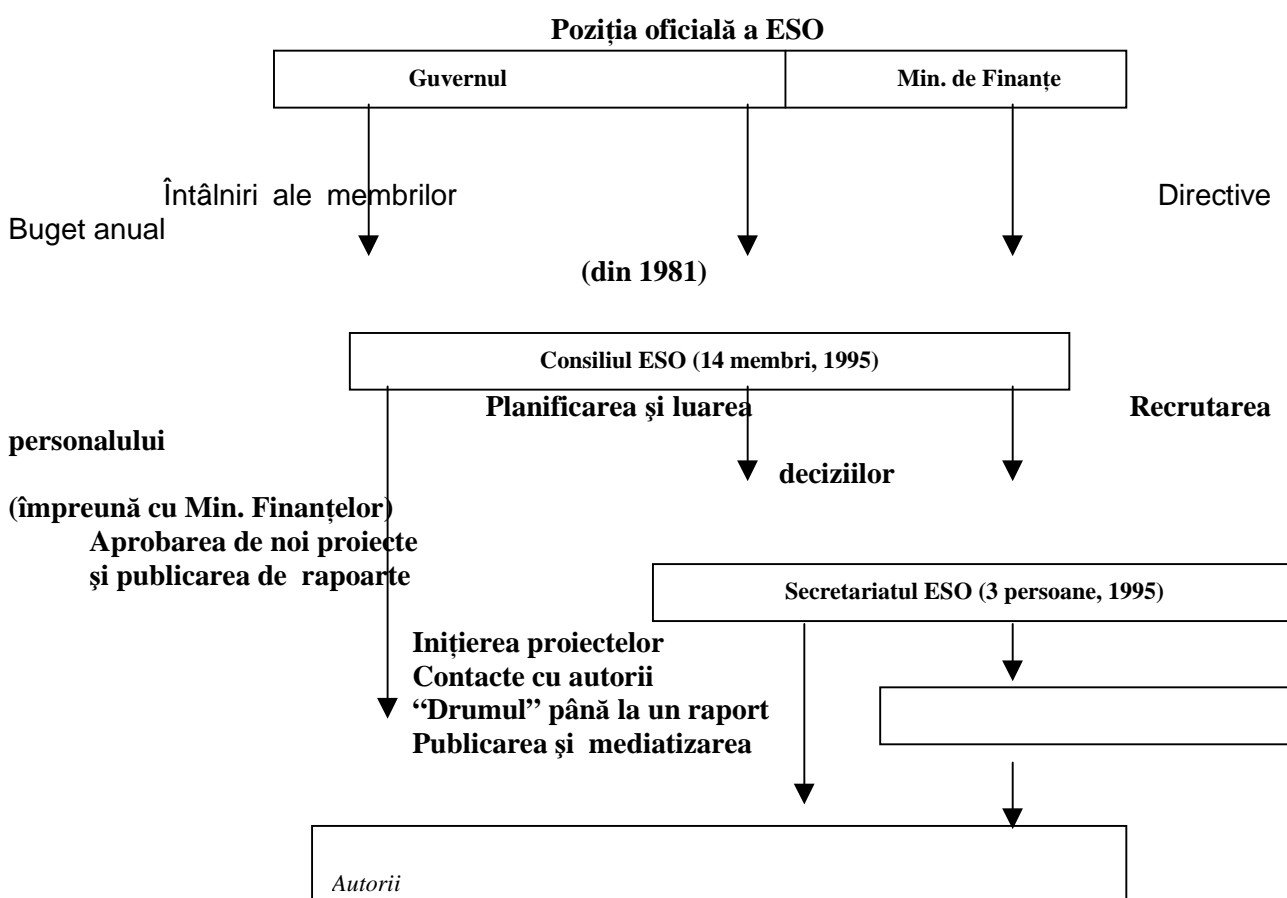
După cum am observat, ESO este o comisie guvernamentală – unii l-ar numi o comisie pentru cercetare și dezvoltare – de pe lângă Ministerul Finanțelor, fără o limită fixă de timp. Dar aceasta nu implică faptul că ESO va avea durata de viață a unei agenții guvernamentale⁹⁵. Într-adevăr, ESO poate fi închis oricând, o

⁹⁵ În Suedia, ministerele sunt numite departamente, deși termenul oficial este de ministere, și acestea sunt mici. Majoritatea guvernului, statului, sectorului central este format din agenții de stat. Aceste agenții operează, de pildă, în asigurări sociale, măsuri pe piața muncii, apărare națională, împrumut public, etc.

amenințare potențială care se pare că stimulează în mare măsură membrii și secretariatul ESO să producă cea mai bună muncă posibilă câtă vreme entitatea există⁹⁶.

ESO este oficial independent. Consiliul său decide ce proiecte să întreprindă și dacă un raport complet trebuie publicat. Mijlocul formal prin care guvernul poate influența munca ESO este de a-i da directive noi sau modificate. Ministrul Finanțelor poate înlocui președintele și alți membri ai comisiei, și tot el decide bugetul anual al ESO. O prezentare formală a poziției oficiale a ESO este dată în figura 3.

FIGURA 3



Secretariatul ESO a fost format, de-a lungul anilor, din 3-4 persoane. Sarcinile secretariatului sunt de:

- a investiga nevoia de cunoaștere îmbogățită asupra economiei sectorului public, de a colecta și crea idei de studii noi;
- a găsi oameni potriviți pentru realizarea anchetelor, cercetărilor și pentru scrierea raportului;

⁹⁶ Riscurile personale pentru membrii ESO în eventualitatea închiderii comisiei, sunt mici. Ei petrec aproximativ 10-15 zile pe an discutând chestiuni ESO și primesc o remunerație mică. Expunerea personalului secretariatului este de asemenea limitată, de vreme ce dețin și alte posturi, din care sunt temporar în concediu. Acestea sunt condițiile standard de angajare într-una din comisiile ad hoc obișnuite.

- a lucra, împreună cu potențialii autori, candidaturile proiectelor și de a le prezenta ESO în vederea aprobării;
- a susține autorii, a crea un grup de consultanți de referință pentru proiect și de a verifica dacă raportul respectă cerințele de calitate ale ESO;
- a prezenta raportul final spre aprobarea ESO;
- a finaliza și publica raportul;
- a organiza conferințe de presă și a scrie comunicate de presă, a distribui rapoartele mass-mediei.

Munca ESO este descrisă mai detaliat în secțiunea 6 de mai jos.

O chestiune foarte importantă pentru ESO este că responsabilitatea pentru conținutul unui raport aparține exclusiv autorului. Când un raport este prezentat în cadrul unei conferințe de presă, se pune accentul pe faptul că raportul a fost trimis către ESO de autor. Când ESO aprobă publicarea unui raport, singurele sale considerații țin de metodologie, calitate, relevanță și nu de concluzii și recomandări.

Toți cei intervievați pentru scrierea acestei lucrări au subliniat importanța independenței ESO și a autorilor. Un fost ministru a spus că ESO a beneficiat în urma independenței sale și a proximității cu ministerele. Un fost șef de secretariat a spus că unul dintre motivele succesului ESO a fost ceea ce el a numit “dubla neresponsabilitate”, prin care înțelegea că ministerul nu este responsabil pentru comisie și comisia nu este responsabilă pentru conținutul raportului. Acești factori au făcut posibil ca ESO să publice rapoarte relativ controversate din punct de vedere politic, în timp ce-și menține contactele privilegiate cu Ministerul Finanțelor.

Rapoartele ESO sunt publicate în seria cărților oficiale ale ministerelor numită Seria-Ds⁹⁷.

Cu câteva ocazii, unii critici au cerut abolirea ESO. Apelul venea din partea unor ministere care nu apreciau rapoartele grupului, sau care găseau incomodă o asemenea entitate, din afara controlului politic de zi cu zi. Miniștrii de finanțe au apărat grupul în aceste circumstanțe, abilitându-l să-și continue activitatea. Din când în când, Ministerul Finanțelor s-a întrebat dacă ESO merită costurile, dar datele au confirmat că, dat fiind costul său redus, ESO realizează cu adevărat un impact operațional pozitiv.

ESO nu a fost prima comisie de cercetare și dezvoltare din Suedia. Într-adevăr, guvernul a folosit comisii înainte de a crea corpuri pentru analiza și evaluarea politicilor. Primul dintre acestea a fost Grupul de Expertiză în Cercetare și Dezvoltare Regională (ERU), înființat în 1965. Al doilea a fost Grupul de Expertiză în Cercetare și Economia Muncii (EFA), înființat în 1967. ERU și EFA au fost transformate din comisii în agenții. O diferență majoră între ESO și celelalte organizații de cercetare și dezvoltare este că ultimele își expun propriile opinii asupra rapoartelor publicate, sub forma capitolului de încheiere. Acesata ridică necesitatea compromisurilor, ceea ce este rareori cazul la ESO, pentru că acesta nu consideră decât calitatea metedologiei rapoartelor și relevanța acestora. Rapoartele ESO sunt deci mai controversate decât cele ale ERU sau EFA.

⁹⁷ Ds prescurtează *Departamentsstencil*, care poate fi tradus ca memorandum ministerial. Multe, dar nu toate publicațiile din seria Ds au același rol ca SOU-urile. Înainte, toate cărțile din aceste serii aveau aceeași formă, aceleași coperti portocalii și formatul A5. Rapoartele ESO se diferențiază printr-o bulină roșie de celelalte cărți din seria Ds cu aceeași copertă.

III – MEMBRII, BUGETUL ȘI PERSONALUL ESO

Membrii ESO sunt, în principiu, numiți pe baza meritelor personale și a integrității. Ei nu sunt numiți ca reprezentanți ai unei organizații, ci ca indivizi care-și pot folosi competența și cunoașterea pentru a estima critic și constructiv candidaturile proiectelor și rapoarte finale. Ei sunt cei de la care se așteaptă idei de proiecte noi, dezvoltarea contactelor cu cercetătorii și investigatorii, etc.

De-a lungul istoriei sale, calitatea de membru a ESO a fost acordată funcționarilor publici din departamente și agenții, cercetătorilor și politicienilor. Componenta ESO în anii 1981-1985 este arătată în următorul tabel:

TABELUL 1: Numărul și categoriile de membri ai ESO

	1981	1985	1990	1995
Funcționari publici, Min. de Finanțe	1	3	3	2
Funcționari publici, alt departament	2	3	1	2
Funcționari publici, guvernul local		1	2	1
Politicieni	3	1	1	3
Economiști	2	1	2	3
<i>Analști politici</i>		1		1
Alții			2	2
Total	8	10	11	14

De-a lungul unei perioade extinse a guvernului social-democrat din anii '80, un parlamentar liberal a prezidat ESO. Între 1991 și 1994, guvernul - o coaliție de patru partide: Conservatorii, Liberalii, Creștin-democrații și Partidul de Centru – a numit ca președinte un reprezentant oficial al fostului guvern Social Democrat. Aceste numiri se fac în funcție de persoană, iar scopul este de a dovedi că ESO este independent din punct de vedere politic de guvernul la putere.

Aproape toți specialiștii în științe sociale numiți erau profesori de economie, numai doi fiind profesori de științe politice. Funcționarii publici ai guvernului central erau supra-reprezențați, mai ales cei din partea Ministerului de Finanțe. Autoritățile locale, în schimb, nu au fost bine reprezentate și nici un membru al comunității de afaceri nu a devenit membru ESO (cu excepția Președintelui actual care, după numire, a părăsit guvernul central pentru sectorul privat). Membrii politicieni acționează ca indivizi și nu ca reprezentanți ai partidelor lor, și nu au transformat ESO într-un câmp de luptă partizană. În principiu, numirea politicienilor într-o organizație ca ESO este riscantă, dar câtă vreme sunt oameni integri, participarea lor poate juca un rol important pentru relevanța politică a ESO.

Costurile operaționale ale ESO sunt scăzute și se grupează în trei componente. Primele două fac parte din bugetul formal al ESO, în timp ce a treia constă în finanțare externă pentru proiecte specifice, adică rapoartele oficiale ale ESO, realizate de Agenția pentru Dezvoltare Administrativă (*Statskontoret*). Bugetele anuale pentru anii 1981-1995 (în prețurile din 1995) sunt arătate în următorul tabel.

TABELUL 2: Costuri, personal și numărul rapoartelor publicate de ESO

(Mii de ECU – la nivelul prețurilor și ratelor de schimb din 1995)

Anul fiscal	1981/82	1985/86	1990/91	1994/95
Buget oficial				
• Personal și administrație	108	142	182	233
• Proiecte	8	207	178	198
• Total	116	350	360	431
<i>Alte finanțări</i>	538	170	0	229
Total cheltuieli	654	520	360	660
Personal	4	3	4	3
Rapoarte publicate	5	13	9	9

Costul tipăririi, al călătoriilor membrilor grupului de referință, și rapoartele secretariatului fac parte din “costurile administrative”.

Costurile ESO au fluctuat considerabil, mai ales la rubrica “alte finanțări”, din care o mare parte se leagă de studiile scumpe ale productivității sectorului public realizate de Agenția pentru Dezvoltare Administrativă.

Personalul secretariatului este format, în cea mai mare parte, din economiști, deși au fost reprezentate și alte discipline, ca ingineria, istoria, sociologia și științele politice. O minoritate a personalului ESO au avut doctorate, dar cei mai mulți au avut o formă de calificare postuniversitară.

IV – ROLUL ESO

Misiunea ESO este de a examina sectorul public dintr-un punct de vedere al eficienței și al economiilor bugetare. Interpretarea propriului mandat din partea consiliului este aceea că, pentru a realiza aceste obiective, trebuie să publice rapoarte critice la adresa folosirii ineficiente a resurselor, indiferent dacă rapoartele provoacă uneori diverse persoane sau grupuri.

Rolul ESO poate fi caracterizat prin câteva trăsături esențiale. Pentru început, el conduce studii în domenii pe care alții nu sunt dornici să le abordeze. De exemplu, acesta a publicat rapoarte despre asigurarea socială și asupra impactului economic al imigrației și a abordat chiar subiecte sensibile ca subvențiile publice pentru partidele politice și presa tipărită.

Altă trăsătură a rapoartelor ESO este că propun soluții fixe sau finale pentru chestiunile pe care le examinează foarte rar, dacă aceasta se întâmplă vreodată. Motivul principal este reprezentat de faptul că obiectivul lor este de a da drumul bulgărelui de zăpadă, de a stimula dezbaterea serioasă și astfel, de a

stimula inițiativele politice. Deși poate este evident, ESO nu este o organizație de investigații pentru satisfacerea tuturor ministerelor, dat fiind bugetul său mic.

O a treia trăsătură a activității ESO este relevanța politică. Aceasta se realizează fără ca organizația să fie foarte implicată în procesele politice și luarea deciziilor. Ea trebuie să evite oportunismul politic și să producă în același timp rapoarte și propuneri care au șansa de a intra în agenda politică în viitorul apropiat.

O a patra trăsătură devine evidentă prin compararea muncii ESO cu cea a altor comisii guvernamentale ad hoc. Un rol important al acestora din urmă este, după cum s-a mai menționat, să ajute construirea consensului politic în jurul unor subiecte controversate și al unor reforme importante. În acest efort de construire a consensului, procesul, îndeosebi activitatea desfășurată până în faza finală a redactării și prezentării raportului final, este deosebit de importantă, fiind de cele mai multe ori cea mai dificilă sarcină a comisiei. În cazul ESO, procesul nu este important pentru construirea consensului, ci este doar un ingredient în producerea unui raport de calitate. Pentru ESO, doar produsul final – adică rapoartele finale și seminariile – este semnificativ.

Rapoartele comisiilor ad hoc sunt distribuite regulat spre examinare, iar grupurile de interes fac parte integrantă a procesului de reformă sau legislativ, dată fiind oportunitatea acestora de a se exprima cu privire la măsurile propuse de guvern. Aceasta se întâmplă din două motive: în primul rând, pentru a duce mai departe și consolida procesul de construire a consensului înainte de prezentarea schițelor legislative Parlamentului și, în al doilea rând, pentru a aduna mai multă informație astfel încât propunerile să poată fi îmbunătățite tehnic. Din contră, rapoartele ESO nu sunt niciodată înaintate spre examinare. De fapt, dintr-un total de 130 de rapoarte, numai trei au fost distribuite în acest sens. Este clar că rapoartele ESO se doresc mai mult catalizatoare ale procesului politic decât propuneri elaborate în adâncime.

În plus, există o serie de lucruri pe care ESO nu este mandatat să le facă. O limitare importantă este, de pildă, că nu conduce activități de audit regulat și nici investigații cu privire la diverse încălcări sau delictive. Cu alte cuvinte, ESO nu face parte nici din organizațiile de audit, nici din autoritățile judecătorești.

V- METODE DE LUCRU

Producția și rezultatul final al ESO constă în multe rapoarte, completate ocazional cu seminarii sau conferințe publice (aproximativ două pe an). De departe, cea mai importantă parte a activității sale este producerea și prezentarea rapoartelor. Producerea unui raport poate fi împărțită în următoarele șapte etape:

Idei și inițiative de studiu

Ideea unui studiu ESO poate avea o varietate de surse. Comisia însăși și secretariatul pot fi surse importante, iar în ultimii doi au inițiat aproximativ jumătate din proiecte. Alți stimuli sunt actorii potențiali înșiși: ESO primește anual un număr de 5-10 candidaturi nesolicitate, deși numai o mică parte sunt aprobate.

Alte surse furnizează idei de bază pentru proiecte, care trebuie elaborate și rafinate în cooperare cu secretariatul. Ministerele guvernamentale, ca Ministerul de Finanțe (mai ales personalul departamentului

de buget) vin deseori cu idei de studii ESO, dar trebuie subliniat că ministerele nu pot comanda nici un studiu.

Secretariatul este în contact cu universități și alte organizații care pot oferi idei, proiecte și autori pentru rapoartele viitoare. În cele din urmă, ideile vin din partea altor agenții guvernamentale, colegi și alții.

Căutarea autorilor

Cel mai vizibil obstacol în activitatea ESO este lipsa autorilor potriviți. Există câteva explicații posibile pentru această penurie. Un motiv în poate constitui faptul că ESO nu are o rețea suficient de mare pentru a localiza toți posibili candidați din Suedia.

Alt motiv pentru dificultățile în găsirea autorilor este că nu sunt mulți cei cu abilități de scriere, cunoaștere, competență metodologică – adică instruire profesională - timp și interes pentru a lucra într-un proiect ESO. Mai mult, cercetătorii tineri sunt atât de preocupați de aspectele competitive ale carierei lor, încât nu-și permit să dedice șase luni unui raport ale cărui beneficii pentru viitoarea carieră sunt nesigure. Cercetătorii formați, mai în vârstă – profesori sau asistenți – sunt expuși unei presiuni mai slabe în această privință, dar sunt deseori implicați în alte proiecte. O altă problemă este că cercetătorii nu sunt dornici să tragă concluzii din rezultate care, datorită problemelor de măsurare sau slăbiciunilor modelelor disponibile, sunt nesigure (de pildă cu privire la efectele subvențiilor sau a eficienței serviciilor de sănătate), deși contextul politic este interesat exact de acest tip de concluzii.

Funcționarii publici sunt frecvent autori ai rapoartelor ESO, deși și ei sunt ocupați cu munca obișnuită. Altă dificultate cu această categorie de autori este că lucrează mult prea aproape de chestiunile despre care scriu, ceea ce le poate afecta imparțialitatea. Mai mult, ei pot să nu aibă capacitatea metodologică necesară muncii.

Consultanții și alți profesioniști din sectorul privat sunt potriviți ca autori ai rapoartelor ESO. Principala problemă a acestui grup este că ESO plătește numai jumătate, sau și mai puțin din suma atribuită în general unui consultant. Există însă exemple de profesioniști din sectorul public care au scris rapoarte ESO plătite cu puțin pentru natura stimulantă a muncii și oportunitatea de a-și îmbunătăți profilul profesional.

Accentul pe căutarea de autori din Suedia merită un comentariu final. Numai 5 procente din autorii ESO nu au fost suedezi. Firește, un motiv obiectiv a fost că multe proiecte cer ca autorul să aibă o bună înțelegere a condițiilor din Suedia și a contextului instituțional suedez. Dat fiind că rapoartele ESO au un buget mic, contractele cu cercetătorii străini nu sunt viabile din punct de vedere financiar, datorită timpului necesar acestora pentru dobândirea acestor cunoștințe despre Suedia. Un alt motiv obiectiv este cel al limbii vorbite. Mulți cred că rapoartele ESO trebuie scrise în suedeză pentru a le fi mai ușor suedezilor să le înțeleagă. În cele din urmă, contactele ESO cu cercetătorii străini nu sunt suficient de dezvoltate pentru a identifica și atrage cercetători străini. În prezent ar fi posibil ca străinii să scrie mai multe rapoarte decât în trecut, dar aceasta ar solicita îmbunătățirea contactelor cu alte țări și traducerea a cel puțin o parte a rapoartelor în suedeză.

Decizia ESO de finanțare a unui proiect

Odată ce secretariatul are un subiect de cercetare sau o chestiune de interes, unul sau mai mulți autori (deseori este nevoie de mai mult de unul) pregătesc și trimit la ESO o candidatură pentru a întreprinde proiectul. De obicei, candidatura este scrisă de autor, deși deseori este implicat și secretariatul.

Candidatura nu trebuie să fie foarte lungă și nu este necesar să aibă o formă standard. Ea trebuie să prezinte ipotezele centrale, modul în care se va realiza activitatea (inclusiv metodologia și sursele), rezultatele așteptate, mărimea probabilă a raportului, planificarea în timp și bugetul acestuia.

Bugetele proiectelor ESO sunt estimate anticipat. Cu alte cuvinte, autorul trebuie să prevadă toate cheltuielile și să furnizeze o cifră totală a costului atunci când candidează. Autorul își asumă deci riscul ca proiectul să necesite mai multe fonduri sau mai mult timp decât s-a anticipat. ESO își achită angajamentele financiare față de autor câtă vreme acesta produce un raport de mărimea și cu conținutul prevăzut, chiar dacă mai târziu decide ca raportul să nu fie publicat.

Costul mediu al unui proiect ESO de 100-120 de pagini este de 150/170 000 SEK (18/20 000 ECU), fără TVA (pe care ESO, ca organism guvernamental, nu este obligat să o plătească). Cifra este estimată prin comparație cu salariul câștigat de un conferențiar în aproximativ patru luni.

Ca rezultat al discuțiilor între autor și secretariat, discuții care pot implica de asemenea pe președinte sau alt membru ESO, este depusă o candidatură finală revizuită.

Comisia se reunește în plen în medie de șase ori pe an. Ea poate rezolva probleme urgente între aceste întâlniri ordinare – apelând la întâlniri *per capsulam* - deși este rar. În mod normal, cam jumătate din candidaturile înaintate ESO sunt aprobate. Această rată relativ mare a aprobării se explică parțial prin faptul că inițiativa proiectelor vine deseori din interiorul ESO și parțial prin faptul că ESO pregătește candidaturile în subcomisii, împreună cu autorii.

Spre deosebire de organizațiile academice care finanțează cercetări, ESO nu supune regulat candidaturile unor referenți sau unui grup de referință pentru considerare. Secretariatul se consultă cu diverse persoane care au o cunoaștere specializată a subiectului și care își exprimă opiniile cu privire la problemele decise de ESO.

Prezentarea raportului

După ce un proiect este aprobat, autorul începe să muncească efectiv. Un grup de referință și consultanță este numit pentru fiecare proiect, ai cărui membri sunt selectați în comun de autor și secretariat. Grupul de referință este total informal și membrii săi nu sunt de obicei plătiți, deși cheltuielile lor de transport sunt achitate. Ei nu sunt aleși ca reprezentanți ai unor instituții ci ca experți care dețin cunoștințe și abilități folositoare proiectului. În mod normal, indivizii cu funcții în domeniul studiat nu sunt selectați. Un motiv obiectiv este că ESO a avut câteva experiențe nefericite în această privință, cu personal din ministere care, după participarea la discuții în cadrul grupului de referință, au încercat să blocheze proiectele controversate prin ministerele din care făceau parte.

Influența secretariatului sau a grupului de referință asupra autorului este limitată datorită faptului că acesta este singurul responsabil pentru raport. Singura sancțiune la îndemâna ESO este de a refuza modificarea unui raport sau de a refuza să îl publice. În practică, riscul nepublicării este foarte puternic, pentru că refuzul ESO de a publica un raport dăunează reputației acestuia și, bineînțeles, pentru că publicarea raportului este de mare interes pentru autor.

Grupul de referință se reunește de obicei de trei ori în cursul unui proiect. În prima întâlnire se discută o prezentare de 10-15 pagini a proiectului. La a doua întâlnire, întrunită la realizarea a două treimi din munca de elaborare a proiectului, se discută rezultatele principale și schița preliminară a raportului. Această întâlnire are loc cu o lună înainte ca raportul să fie înaintat ESO pentru aprobare.

Aprobarea publicării raportului de către ESO

Raportul finalizat este distribuit membrilor ESO cu două săptămâni înainte de următoarea întâlnire regulată. Secretariatul nu își exprimă opinia asupra raportului, dar informează membrii asupra criticilor grupului de referință sau asupra oricăror alte chestiuni de importanță în evaluarea ESO.

Cum s-a menționat mai devreme, un principiu important al deciziilor ESO asupra unui raport este că trebuie să se axeze pe calitatea muncii și nu pe concluziile sale. Deși distincția este dificil de făcut teoretic, în practică se dovedește mai simplă și îi împiedică pe membrii ESO de a bloca acele rapoarte ale căror rezultate și concluzii le displac. Firește, membrii care displac un raport pot critica documentul pentru slaba calitate, dar aceasta se întâmplă rar. Aceasta se reflectă în faptul că 90-95 la sută din rapoartele prezentate către ESO sunt aprobate, dar condiționat, autorul fiind rugat să opereze câteva corecturi sau adăugiri.

Finalizarea și publicarea raportului

După ce autorul a făcut schimbările sau adăugirile necesare, o dischetă cu raportul trebuie trimisă secretariatului, unde se stabilesc formulările și schimbările de format finale și de unde raportul este trimis la tipografie.

După publicare, fiecare raport este efectiv făcut cunoscut publicului în cadrul unei conferințe de presă. Invitațiile se adresează aproape tuturor organelor de presă și altor instituții mass-media din Stockholm, deși, în mod normal, numai 5-10 jurnaliști le frecventează. Cu toate acestea, rapoartele ESO sunt în atenția mass-mediei. Raportul publicat în noiembrie 1995 a fost preluat ca editorial și a făcut obiectul știrilor principale pe toate cele patru canale de televiziune suedeze (dar această atenție a fost neobișnuit de mare și s-a datorat subiectului, foarte disputat la vremea aceea: efectul economic al imigrației).

La conferințele de presă, după o scurtă introducere a președintelui ESO, autorul prezintă raportul și principalele sale concluzii. În aceeași zi, ESO distribuie 700-800 de copii ale raportului abonaților de pe lista sa și celor ce lucrează în domeniul care este tratat în respectivul raport. Lista abonaților cuprinde parlamentari, oameni de decizie din ministere și alte instituții, persoane care lucrează cu presa, televiziunile, alte organe mass-media, cercetătorii și alte persoane interesate de rapoartele ESO.

ESO distribuie gratuit aceste rapoarte. De altfel, acestea sunt singurele rapoarte distribuite astfel de ministere. Mulți dintre cei interesați nu cunosc acest lucru și își cumpără rapoartele din librării. Tirajul este de aproximativ 2000 de exemplare, dintre care 500 sunt vândute prin librării iar restul sunt distribuite gratuit.

După publicare

Simultan cu publicarea, raportul este înaintat oficial departamentului pentru buget din Ministerul Finanțelor, unde intră ca prezentarea unui caz formal. Personalul departamentului îl prezintă conținutul pe scurt Subsecretarului de Stat sau Ministrului de Finanțe, iar cazul este oficial închis de Ministerul de Finanțe.

Secretariatul colectează articolele și alte noutăți din ziare, de la televiziuni și de la radiouri cu privire la raport. Acestea sunt distribuite membrilor comisiei și autorului, care câteodată doresc să răspundă criticilor. ESO nu se ocupă de evaluarea riguroasă a răspunsurilor la raport sau de impactul raportului.

VI – ACTIVITATEA ESO ÎN TIMP

ESO nu a avut niciodată planuri sau programe de cercetare pentru a-i ghida activitatea pe termen lung. Planificarea pe termen scurt și stabilirea priorităților există, dar cuvântul-cheie pentru activitatea ESO este “flexibilitatea”. ESO trebuie să selecteze subiectele interesante și să inițieze proiecte asupra lor în cel mai scurt timp posibil. El nu își poate bloca resursele în proiecte pe termen lung sau în angajamente făcute anticipat.

O consecință a acestei flexibilități este că tendința, care poate fi observată retrospectiv în activitatea ESO, prezintă un proces mai degrabă neplanificat – un statistician l-ar putea numi derivă. ESO a început cu rapoarte asupra deficitului bugetar și asupra efectelor acestuia, asupra reducerilor bugetare din Suedia și din alte părți, și cu câteva rapoarte asupra efectelor distributive ale cheltuielilor guvernamentale.

Rapoartele asupra efectelor distributive au fost importante pentru descoperirea măsurii în care subvențiile și transferurile își îndeplineau eficient obiectivele politice. Când au fost începute aceste proiecte, existau supoziții că beneficiarii primi ai procesului nu erau cei cu câștiguri mici, iar aceste supoziții au fost în mare parte confirmate de rapoarte. De pildă, s-a descoperit că subvențiile locuințelor de tipul “cărămizi și ciment” sprijineau în mai mare măsură gospodăriile cu venituri mari decât pe cele cu venituri mici, în timp ce subvențiile din agricultură erau direcționate către fermele mari (realități care, într-o anumită măsură, persistă).

La puțină vreme după debut ESO a inițiat proiecte asupra productivității și eficienței sectorului public. Aproximativ 10 procente din rapoartele ESO au fost în acest domeniu, astfel încât unii au asociat ESO cu studiile de productivitate a sectorului public.

Primele studii de productivitate priveau măsurarea costurilor unitare pentru diferite servicii. De pildă, costul anual pentru bibliotecile publice împărțit la numărul solicitărilor către acestea, costul unei zile de tratament în spital, costul unei zile de îngrijire a copilului, costul unui an de educație primară, ș.a.m.d. Principala concluzie a acestor studii era că productivitatea, de obicei măsurată pe baza costurilor unitare, scădea de la un an la altul. Se estima că, în medie, productivitatea sectorului public a scăzut cu 1.5 procente anual în anii '70 și că declinul a continuat în anii '80.

Studiile de productivitate au fost aspru criticate de anumite grupuri, dar mai ales de sindicatele din sectorul public. Principala critică viza faptul că studiile ignorau măsurarea calității. Declinul în productivitate, pretindeau criticii, era consecința metodelor de măsurare folosite. Ei argumentau că tratamentul spitalizat din anii '80 era de o calitate mai mare decât fusese în anii '70, ș.a.m.d. În principiu, critica metodologiei era corectă, dar schimbările de calitate a serviciilor erau mai importante în anumite domenii decât în altele. Când s-a măsurat productivitatea centrelor de sănătate sau a curților de justiție, schimbările de calitate a serviciilor erau evidente. Dar, prin contrast, calitatea serviciilor de împrumut ale bibliotecilor nu putea contrabalansa declinul productivității măsurat prin costul unitar.

În a doua rundă a studiilor de productivitate, realizate în 1993-1994, autorii au încercat să măsoare cu ajutorul unor metode diferite și schimbările calității serviciilor sectorului public. Aceasta a inclus de pildă un studiu special asupra dezvoltării calitative în serviciile de sănătate între anii 1960-1990. De asemenea, măsurarea productivității a fost mai riguroasă decât înainte și a făcut posibilă examinarea dezvoltărilor calitative prin greutatea diferită a diverselor tipuri de producție.

Studiile de productivitate întreprinse în anii '90 nu au fost la fel de criticate ca cele inițiale. Un motiv poate să fi fost calitatea crescută a măsurilor de productivitate, un al doilea, faptul că însuși conceptul măsurării productivității sectorului public devenise mai puțin controversat.

Un alt domeniu în care ESO a publicat multe studii este acela al subvențiilor guvernamentale. Acestea includ rapoarte specifice, de pildă, despre hrană, locuințe, cultură, sport, piața de muncă, și asupra efectelor subvențiilor în general. La sfârșitul anilor '80, un raport asupra propunerilor de reformă în agricultură i-a supărat atât de tare pe fermierii suedezi încât au plantat molizi în jurul sediului secretariatului ESO. Un protest recent datorat unui studiu din 1995 cu privire la sectorul de afaceri a fost în centrul atenției publice și a inițiat o dezbatere care va duce, cel mai probabil, la reducerea subvențiilor.

Un al treilea domeniu pentru studiile ESO a fost asigurarea și politica socială. În anii '80, a existat o îngrijorare mare pentru costurile în creștere ale diferitor tipuri de transferuri. ESO a publicat rapoarte despre alocațiile pentru copii, asistența socială, sistemul de pensii și sistemul de bunăstare socială în general. Politicile și asistența socială rămân și în prezent o componentă fundamentală a activității ESO.

În al patrulea rând, ESO a fost implicat în studiul economiei și administrării autorităților locale (municipalități). Două chestiuni au stat în centrul atenției în acest domeniu: managementul și controlul la nivelul municipalităților și relațiile dintre guvernul central și municipalități, îndeosebi transferurile de stat și sistemele de egalizare a impozitelor între diverse municipalități. Rapoartele asupra managementului și controlului acoperă atât descrierea și analiza procedurilor existente, dar și furnizează idei alternative, ca privatizarea sau introducerea unor mecanisme specifice pieței în interiorul municipalităților. Firește, nu toate studiile se încadrează în grupurile menționate mai sus.

Rapoartele ESO pot fi împărțite și după alte criterii. De pildă, ele s-ar putea încadra în următoarele categorii: cele care aplică categorii științifice unor chestiuni concrete, cele care implică investigații practice, folosind metode sofisticate și, în al treilea rând, acele rapoarte care prezintă idei mai mult sau mai puțin elaborate sau modele de reformare într-un anumit domeniu⁹⁸.

Exemple din prima categorie sunt acelea cu privire la motivele, costurile și efectele ajutoarelor financiare guvernamentale și cu privire la conservarea resurselor rare. Cele mai multe rapoarte intră în cea de-a doua categorie, a investigațiilor empirice: rapoartele asupra productivității, asupra subvențiilor și a efectelor de distribuție ale transferurilor. Exemple specifice din această categorie de rapoarte publicate în 1995 le-ar include pe cele intitulate "Productivitatea și eficiența Companiei de Televiziune Suedeză (STV)" și "Costuri și productivitate în Apărarea Națională Suedeză".

A treia, și cea mai controversată categorie cuprinde rapoartele care propun reforme în diverse domenii. Aceste rapoarte urmăresc să ridice probleme care nu ar fi discutate altfel, cel puțin nu în perioada publicării lor. Exemple recente ale acestor studii sunt "Asigurarea socială" sau "O politică de apărare eficace? – Dividende de pace, pregătiri militare și planificarea reconstituirii".

Trebuie să atragem atenția că majoritatea rapoartelor ESO aparțin fiecărei categorii, de vreme ce scopurile lor sunt complementare. De pildă, un mod de inițiere a dezbaterii și a schimbării politice este de a publica un raport care schițează cercetarea existentă, descrie și analizează starea de lucruri empirică a problemelor abordate și de a publica ulterior un alt raport conținând idei și propuneri de reformă.

⁹⁸ Deși folositoare, această clasificare nu este strictă, deoarece unele rapoarte conțin elemente mixte.

VII – IMPACTUL ESO

Impactul activității ESO este foarte dificil de estimat. Acesta este și mai dificil de estimat decât efectele comisiilor ad hoc obișnuite. Aceasta se datorează rolului informal al ESO în procesul de luare a deciziilor. Un raport ESO nu este necesar destinat fondării *directe* a unui nou proiect de lege, așa cum este cazul comisiilor ad hoc sau al proceselor verbale ale personalului departamentelor către miniștrii. A existat un singur moment în care un raport ESO a fost incorporat direct în procesul de luarea deciziilor. Acesta a fost raportul asupra politicilor din agricultură, care a fost distribuit pentru considerare și folosit ulterior ca bază a noilor reglementări și reduceri ale subvențiilor din agricultură. (Din păcate, un mare număr de subvenții s-au reintrodus ca rezultat al intrării Suediei în UE.)

Un motiv pentru care ESO a publicat acest raport a fost că el era prea disputat pentru a fi publicat chiar de Ministerul Agriculturii. În acest caz este vorba despre o excepție. Într-adevăr, faptul că lucrările sale nu trebuie folosite direct, în mod regulat, în procesul de luare a deciziilor, este benefic pentru ESO, deoarece în caz contrar independența sa ar fi în pericol.

Efectele indirecte ale studiilor ESO sunt cele mai importante. În termeni generali, principalul impact al studiilor este că ele definesc probleme și ridică chestiuni în agenda dezbaterii publice, pentru activitatea internă a ministerelor și a Parlamentului. Acest efect tip bulgăre de zăpadă a influențat probabil puține decizii în sectorul public, iar efectul său este dificil de estimat în practică. Mai precis, un număr de observatori consideră că rapoartele ESO au avut un anumit impact. Unul dintre acestea este că agențiile sunt acum obligate să prezinte cifrele lor de productivitate în rapoartele anuale și în bugete. Altul privește raportul din 1991 intitulat “Viitorul sistem de pensii – Două alternative”, care a influențat simțitor sistemul implementat doi ani mai târziu. Un al treilea exemplu se referă la influența vizibilă asupra deciziilor politice următoare pe care a exercitat-o raportul asupra politicilor pădurilor din viitorul secol. Similar, raportul din 1992 cu privire la datoria națională și la procesul bugetar a fost publicat în strânsă legătură cu inițierea unei activități de stabilire a plafoanelor pentru cheltuieli, începând cu anul fiscal 1997. Aceste plafoane vor funcționa ca limite de lichidități, depășirea acestora impunând automat reduceri echivalente în alte porțiuni ale bugetului ministerului în cauză.

O altă manieră în care rapoartele au avut impact este prin efectul lor asupra direcției sau conținutului politicilor deja în curs de reformă. Nu este rar ca ESO să elaboreze un raport într-un domeniu asupra căruia deja lucrează o altă comisie ad hoc. Exemple sunt numeroase: în asigurarea socială, politica forestieră și pensii, etc.. Asemenea investigații “din umbră” joacă un rol complementar față de comisiile care includ reprezentanți politici ai diverselor partide politice, cu atât mai mult cu cât munca acestora nu poate genera propuneri în sensul unor nivele de cheltuieli publice mai joase sau măcar neschimbate.

Rapoartele ESO au atras atenția mass-mediei în mod constant în ultimii ani. Subiectele abordate de ESO și poziția independentă a instituției au stimulat interesul mass-mediei. Acest interes nu este un scop în sine, ci un mijloc eficient de a ridica probleme noi pe agenda politică. Este semnificativ faptul că ESO nu-și adaptează rapoartele la cerințele mass-mediei, în detrimentul seriozității și responsabilității. Este necesar un act de echilibrare prudentă, pentru că un raport ale cărui concluzii sunt nefondate pare a mina reputația ESO, în timp ce un raport foarte prudent, probabil plictisitor, nu va fi citit de nimeni.

CONCLUZIE

Trăsăturile unice ale ESO în context internațional sunt proximitatea sa față de ministerele guvernamentale, abilitatea sa de a investiga aproape orice subiect din economia publică și libertatea de a invita practic orice expert la producerea unui raport. O întrebare interesantă este cum a reușit ESO să supraviețuiască, fiind și controversat politic și apropiat de putere. Primul răspuns ar fi că miniștrii de finanțe l-au considerat important pentru cel puțin două motive:

- Nevoia de a stimula dezbaterile asupra alocării resurselor și eficienței cheltuielilor publice;
- Nevoia de rapoarte folosite ca argumente în lupta Ministerului de Finanțe de a echilibra bugetul, stimula creșterea economică și de a folosi resursele publice ale țării cât mai eficient posibil.

Un alt motiv pentru care ESO a supraviețuit atâta vreme este probabil datorat atenției primite în dezbaterile publice, din partea politicianilor și a cercetătorilor. Dincolo de aceste reacții pozitive din partea Ministerului de Finanțe și a altor părți interesate stă adevărul fundamental care arată că ESO a reușit să producă rapoarte de bună calitate, relevante pentru deciziile politice și dezbaterile publice.

Un al treilea motiv pentru care ESO a supraviețuit este acela că este un corp mic, lipsit de birocrație și flexibil, după cum un alt avantaj este constituit de costurile sale reduse. Dacă ESO ar crește semnificativ, ar risca să fie închis datorită influenței excesive și a costului mărit, sau ar deveni o instituție de cercetare obișnuită.

Durabilitatea ESO dovedește că este posibilă crearea unei organizații independente și strâns legată de ministere. Asemenea organizații joacă un rol valoros, prezentând fapte care ar fi altfel ignorate de ministere. Rapoartele ESO pot servi ca punte între bugetare și elaborarea politicilor, în sensul că arată atât costurile cât și consecințele deciziilor politice. În acest mod, cei care elaborează politici sunt mai conștienți asupra restricțiilor bugetare pe care, mai devreme sau mai târziu, trebuie să le accepte, iar departamentul pentru buget poate stabili în conștiință de cauză scopuri politice care pot fi realizate cu banii disponibili.

În opinia autorului, ESO a jucat rolul spărgătorului de gheață în anumite domenii. Schimbările și măsurile care au fost observate s-ar fi realizat și fără ajutorul ESO, dar într-un mod diferit și într-o perioadă mai lungă de timp. ESO a ajutat la atingerea unor scopuri în cel puțin câteva ocazii distincte. El a reușit să stimuleze gândirea, inițiativa și dezbaterile în cadrul ministerelor, în cadrul cercetătorilor și în cadrul agențiilor din “competiție”, cum ar fi Oficiul Național de Audit.

Viitorul

Multe dintre problemele cu care Suedia s-a confruntat în 1980, și care au dus la crearea ESO, persistă încă. Deficitul bugetar rămâne încă mare, deși au fost luate măsuri de a-l elimina până în 1998. Altă grijă mai costisitoare și mai complicată din punct de vedere social este aceea de a impune impozite mai mari decât au fost în urmă cu 15 ani, în economia globalizată a anului 1995. Dincolo de acestea, problemele de echilibru ale conturilor naționale nu s-au diminuat de la înființarea ESO. Astăzi se realizează mai multă cercetare în economia sectorului public, dar cea mai mare parte a acesteia nu este folosită din perspectivă practică.

Sunt câteva lucruri care totuși s-au schimbat. Cineva poate descrie ESO ca pe o încercare de a disciplina politicianii în căutare de succes electoral să ia mai în serios limitele bugetului guvernamental. În ultimul

deceniu, factori suplimentari de disciplină au intervenit, dintre care probabil că cel mai important este dereglementarea piețelor financiare. Piețele au continuat să-și exprime vederile - mai ales prin fluctuații ale schimbului valutar și ale ratelor dobânzilor - asupra măsurii în care pot fi susținute politicile bugetare guvernamentale.

O altă schimbare a survenit în climatul discuțiilor asupra eficienței sectorului public. Critica folosirii ineficiente a resurselor este acum legitimă în multe, dar nu în toate domeniile sectorului public, după cum acum se obișnuiește să se pună în chestiune diverse cheltuieli, ș.a.m.d.

Ca urmare, a devenit mai ușor pentru miniștrii să formeze comisii însărcinate cu reducerea cheltuielilor publice. Oricum, cu excepția pensiilor și a asigurărilor sociale, care necesită reforme la scară mare, comisiile ad hoc formate din reprezentanți ai partidelor sunt mai puțin frecvente. Aceasta se aplică mai ales domeniilor care necesită decizii controversate, în cazul cărora pregătirea deciziilor se inițiază în interiorul ministerelor, diminuând deci posibilitatea participării la decizie a diverselor grupuri de interese care ar face reformele necesare dificile sau imposibile.

Această tendință de a folosi mai puțin comisiile și de a mări numărul reformelor – datorată uriașelor deficite bugetare publice – a crescut cererea de studii și cercetări în economia sectorului public. În același timp, conștientizarea constrângerilor datorate resurselor limitate ale sectorului public a facilitat ministerelor, mai ales Ministerului de Finanțe, inițierea acestor studii. Politicienii acceptă greu să-și asume responsabilitatea propunerilor sau studiilor controversate. Este deci încă nevoie de un corp independent ca ESO, care să facă primul pas, fără ca cineva să fie expus sau angajat, în procesul producerii unei informații mai bune ca bază a deciziilor asupra reducerilor bugetare și asupra folosirii mai eficiente a resurselor publice.

Ultima concluzie este confirmată de faptul că Ministerul de Finanțe consideră numirea unei organizații paralele – Grupul de Expertiză în Studii ale Economiei UE – pentru examinarea organizațiilor și transferurilor economice ale UE, în mod similar felului în care ESO realizează acest lucru pentru sectorul public suedez.

Este evident că ESO nu va exista mereu, pentru că ar contrazice chiar noțiunea ideii de ESO ca organizație mică, nebirocratică ale cărei studii critice sunt un spin pentru multe interese. Pe termen scurt, cea mai mare amenințare potențială a ESO vine din interiorul grupului însuși, din inabilitatea sa probabilă de a produce studii de calitate și relevanță satisfăcătoare pentru dezbaterile politice și procesul de elaborare a deciziilor, mai ales pentru Ministerul de Finanțe.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

Ca exemplu de raport substanțial recent al ESO, vezi *Budgeting for Entitlements*, OCDE/PUMA, în curs de publicare.

Pentru informații suplimentare, autorul poate fi contactat la:

Göran Schubert, Secretary of the ESO, Ministry of Finance, 10333 Stockholm, SWEDEN

Tel: (46-8) 405 1573; fax: (46-8) 106 591; E-mail: goran.schubert@mf.ministry.se sau goran.schubert@finance.ministry.se

ESO poate fi găsit pe Internet la : <http://www.infopak.ministry.se/fidep>

La cerere, ESO trimite prezentări și catalogul proiectelor în limba engleză. ESO poate trimite și copii gratuite ale rapoartelor sale.

DE LA AUDIT LA ANALIZA POLITICILOR: ACTIVITATEA OFICIULUI GENERAL DE CONTURI (GAO) AL STATELOR UNITE: HARRY S. HAVENS

Harry S. Havens a fost Controlor General Secundar al Statelor Unite, în cadrul Oficiului General de Conturi al SUA (GAO), din 1980 până la pensionare, în 1993. Anterior lucrase în Biroul de Management și Buget din 1964 până în 1974 și a fost Director al Secției Analiză de Program din cadrul GAO, din 1974 până în 1980.

(Ideile exprimate aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

TERMENI CHEIE

PARLAMENT:

- **Particularitate fundamentală:** Sistemul SUA nu este un regim parlamentar cu responsabilitate ministerială. Executivul-șef (Președintele) este ales separat de către legislativ, iar miniștrii de cabinet ("secretari") pe care îi alege (și sunt incompatibili cu apartenența la legislativ) îi raportează numai acestuia și nu unei adunări alese. Constituția investeste în legislativ o putere extraordinară în materie de elaborare a politicilor și buget.

- **Congresul:** se referă la Senat și Camera Reprezentanților, cele două adunări alese prin metode diferite. Congresul are putere legislativă, inclusiv de inițiere legislativă și bugetară mult mai extinse decât în orice țară OCDE. Ca rezultat, în SUA conflictele și tensiunile se regăsesc mai mult între executiv și legislativ decât între centru și OB. Acesta este subiectul articolului.

BIROUL DE BUGETARE: Biroul de Management și Buget (OBM). OBM raportează direct Președintelui, la fel ca toate agențiile executivului (adică ministerele).

CENTRU: Nu există un birou al Primului Ministru. În lucrarea lui Havens, echivalentul acestuia este "Președintele" și "liderii executivului".

INSTITUȚIE SUPREMĂ DE AUDIT: Oficiul General de Conturi (GAO). Așa cum va arăta articolul, diviziunea puterilor din SUA determină rolul și modul de operare al acestui corp, care diferă substanțial de acelea ale instituțiilor echivalente din țările OCDE.

Surse de confuzie:

- **Trezoreria SUA** se ocupă de impozitare și managementul datoriei, iar îndatoririle sale sunt foarte diferite de cele ale Trezoreriei Regarului Unit, care desemnează Ministerul Finanțelor.
- **Biroul de Buget al Congresului** (BCO) este o unitate de cercetare deservind ramura legislativă și diferit de “biroul de bugetare”.
- **Consiliul Rezervei Federale** este banca centrală a SUA.

REZUMAT

Elaborarea politicilor în Statele Unite este realizată printr-un set fragmentat și dezordonat de procese. Puterea politică este divizată între numeroase instituții, orice schimbare politică putându-se opera numai cu acordul acestora. Participanții la proces sunt competitori cu perspective și ideologii politice diferite.

Oficiul General de Conturi al Statelor Unite (GAO) (Instituția Supremă de Audit) este una dintre aceste surse ale datelor și analizelor. Localizată în legislativ, GAO este una dintre cele câteva organizații înființate pentru a răspunde nevoilor de informare ale Congresului și comitetelor sale. GAO a fost înființată în 1921, având misiunea de a ajuta Congresul să supravegheze activitățile organizațiilor din executiv.

În primii săi ani, aceasta s-a realizat prin revizuirea proprietății tranzacțiilor vizând cheltuielile individuale. De-a lungul timpului, GAO a evoluat, transformându-se într-o instituție care desfășoară o gamă largă de activități menite să promoveze economia, eficiența, eficacitatea și responsabilitatea agențiilor guvernamentale.

În urmărirea acestor scopuri, GAO răspunde în primul rând nevoilor de informare ale comitetelor congresionale. Acestea cer GAO să mențină contactul strâns cu comitetele care îi sunt clienți și să răspundă cu promptitudine schimbărilor agendei politice a fiecărui comitet pe care îl servește. Pentru a-și desfășura activitatea, GAO trebuie să păstreze relații de lucru potrivite cu agențiile ale căror operațiuni le revizuieste, o sarcină dificilă din perspectiva naturii de adversitate inerentă a relației. GAO are o relație simbiotică cu presa, care contează pe informația GAO, dar care servește interesele GAO, diseminând rezultatele activității sale.

În ciuda misiunii GAO de a servi Congresul, relația a fost una dificilă în ultimii ani, în primul rând datorită independenței crescânde și a rigidității ideologice a membrilor săi de frunte și datorită schimbării de control politic la nivelul Congresului. Liderii GAO caută să restaureze încrederea și siguranța care au caracterizat anterior această relație, dar aceasta este o sarcină dificilă, care solicită un efort continuu.

CONȚINUT

Introducere – multiple surse de informare.....	
I – Oficiul General de Conturi (GAO)	
II – Evoluția misiunii GAO.....	
III – Activitatea GAO-ului contemporan.....	
Sisteme de audit financiar.....	
Revizuri de conformitate.....	
Revizuri de eficiență și economie.....	
Evaluarea programelor.....	
Analiza politicilor.....	
Monitorizarea performanțelor.....	
Generalizări despre activitatea GAO.....	
IV – Relațiile externe ale GAO.....	
A. Relațiile congresionale.....	
B. Relațiile cu ramura executivă.....	
C. Relațiile cu mass-media și cu publicul.....	
V – Obstacole în fața GAO.....	
VI – Prezentare a GAO.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”.....	

INTRODUCERE – MULTIPLE SURSE DE INFORMARE

Fragmentarea bugetului și proceselor politice și rolul independent al Congresului SUA au fost discutate în altă parte a acestui volum. Difuzarea puterii este relevantă pentru această lucrare, pentru că afectează mecanismele prin care informația este colectată în sprijinul acestor procese. Aceste mecanisme sunt de asemenea fragmentate. Participanții nu au încredere în informația furnizată de alți participanți. De pildă,

Biroul pentru Management și Buget (OMB, biroul de bugetare), primește în numele Președintelui date voluminoase din partea agențiilor cu privire la bugetul acestora și la alte propuneri politice⁹⁹. Aceste informații sunt colectate în scopul de a susține propunerile agenției. Anticipând că nu va rezulta un tablou echilibrat, personalul OMB poate cere informații suplimentare de la agenție sau din alte surse ca bază de prezentare a unei estimări complete a acestor probleme, în fața Președintelui. Aceasta poate implica puțin mai mult decât o nouă compilare a datelor din înregistrările administrative sau poate cere un nou studiu. Dacă timpul și banii permit, o cercetare extinsă poate fi întreprinsă pentru a răspunde unei întrebări pertinente, așa cum s-a făcut în 1970 cu privire la proiectarea a noi programe de asigurare a locuințelor pentru săraci și pentru furnizarea asistenței veniturilor celor nevoiași.

Similar, Congresul primește volume mari de informație și argumentări din partea reprezentanților ramurii executive pentru a sprijini propunerile celor din urmă. În problemele controversate, membrii sunt sceptici cu privire la datele prezentate de executiv¹⁰⁰. Din nou, există suspiciuni cu privire la baza de selecție a informației. Aceasta se întâmplă deseori atunci când conducerea unui comitet care consideră o propunere a executivului face parte din partidul opus celui din care face parte Președintele. Comitetul va încerca să găsească informații suplimentare care pot susține o poziție politică diferită.

Comitetele și membrii Congresului au diverse moduri de a colecta informații pentru a le completa pe cele oferite de executiv. Una dintre cele mai importante surse sunt contactele personale ale unui membru, în special cu electorii și susținătorii. Cineva care a donat sume mari de bani pentru campania electorală va avea ușor acces la membru. Dacă donatorul are opinii ferme asupra unei politici, membrul îl va asculta cu atenție și este probabil că va primi cu deschidere informația oferită de donator¹⁰¹. Omniprezența “comitetelor de acțiune politică” (PACs) în finanțarea campaniilor electorale înseamnă că cele mari (sprijinite de sindicate, grupuri profesionale și organizații de afaceri) au acces la mulți membri. Informația cu privire la preferințele politice ale acestora este frecvent diseminată în Congres.

Altă sursă importantă de informație pentru membrii sunt plângerile din partea alegătorilor. În Statele Unite, dacă cineva se confruntă cu probleme din partea unei agenții guvernamentale, o reacție frecventă este de a scrie o scrisoare reprezentantului său ales în Congres. Membrii primesc anual sute de scrisori. Perspectiva realegerii acestora este mărită de atenția acordată acestor plângeri și încercărilor de a rezolva problema în numele alegătorilor.

Dacă suficiente scrisori reclamă probleme similare într-un program, membrul poate aduce această problemă în atenția președintelui comitetului responsabil de supravegherea programului. Dacă el sau ea primesc plângeri din partea mai multor membri, este probabil ca președintele să răspundă. Inițial, aceasta poate implica nu mai mult decât o scrisoare către șeful agenției responsabile, semnalând problema și solicitând agenției să ia măsurile ce se impun. Dacă agenția nu răspunde, președintele poate acționa mai agresiv, de pildă, poate organiza o audiere pentru a face publică problema (incomodând prin aceasta agenția).

⁹⁹ În această lucrare, termenul de “agenție” este folosit pentru a defini organizațiile care funcționează în cadrul ramurii executive a guvernului SUA. Acesta trebuie înțeles cuprinzând departamentele cabinetului (numite “ministere” în alte guverne), ca și agențiile independente și alte organizații administrative.

¹⁰⁰ În această lucrare, termenul de “membru” include atât Senatori cât și Reprezentanți.

¹⁰¹ Aceasta nu înseamnă că membrii votează în acord cu dorințele celor care contribuie cel mai mult la campaniile electorale. Aceasta înseamnă numai că membrul va asculta cu atenție opiniile unei persoane în această poziție și se va simți obligat să justifice o opinie diferită. Ar fi imposibil pentru membri să acționeze ca “roboți” ai donatorilor electorali, pentru că aceștia au deseori opinii contradictorii.

Cu astfel de surse de informație, pe lângă informația furnizată de executiv, Congresului nu-i lipsesc datele privitoare la implementarea politicilor și programelor pe care l-a creat. Dificultatea este contrară. Deseori sunt prea multe date. Multe ajung parțial, sunt anecdotice și neorganizate. Membrii individuali sunt în imposibilitate de a lucra sistematic cu aceste informații. Le lipsesc mijloacele de evaluare a datelor (judecarea preciziei și a dimensiunilor problemelor respective) sau de dezvoltare a unor soluții eficiente. Într-un anumit grad, comitetele cu personal mai specializat se ocupă de aceste probleme, dar și acestea au resurse de investigație și analitice limitate.

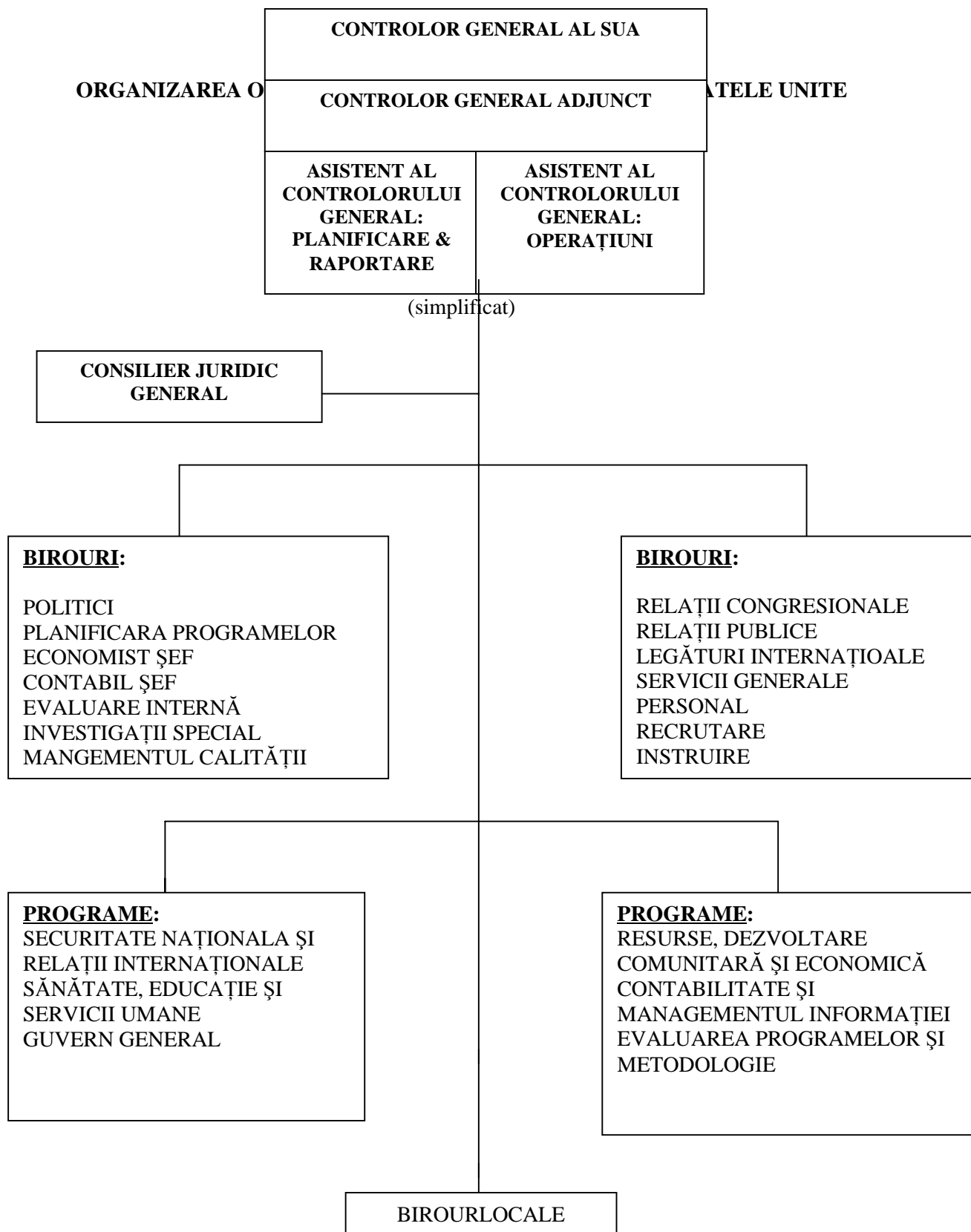
Pentru a răspunde acestor probleme, Congresul a creat câteva organizații pentru a-i furniza informații și analize sistematice cu care să-și poată juca rolul convenit în procesul politic. Cea mai mare dintre acestea este GAO, Oficiul General de Conturi din SUA, asupra căruia se va concentra restul acestei lucrări. GAO este una dintre organizațiile care deservește Congresul. Celelalte au funcții vitale și existența lor influențează problemele pentru care Congresul apelează la GAO.

Serviciul Congresional de Cercetare (CRS) este localizat în Biblioteca Congresului. În consilierea Congresului, CRS se bazează pe cunoașterea și experiența prealabilă, pe abilitatea personalului său de a strânge prompt informații din diferite surse. Acesta are un personal de aproximativ 1 000 de angajați. Unii sunt selectați pentru expertiza în anumite subiecte de interes permanent pentru Congres și comitetele sale. Ei pregătesc analize scurte ale chestiunilor de interes actual pentru Congres, care sunt disponibile membrilor, dar nu și publicului. CRS are profesioniști instruiți să găsească repede date de referință în orice domeniu ca răspuns la cererile primite¹⁰².

Biroul Congresional de Buget (CBO) a fost creat în 1974 pentru a sprijini Congresul în îndeplinirea responsabilităților sale în procesul bugetar. Acesta are un personal de aproximativ 200 de angajați, majoritatea economiști, a căror expertiză constă în analiza bugetului și a consecințelor economice ale propunerilor politice. El produce anual rapoarte publice de estimare a cursului probabil al cheltuielilor, veniturilor și deficitului pentru următorii cinci ani, date fiind politicile în curs, folosind supoziții diferite de cele ale Biroului de Buget (OMB) în prezentarea bugetului prezidențial. În timpul anului, pe măsură ce circumstanțele se schimbă și intră în vigoare noi legi, CBO dă publicității noi estimări. CBO estimează și impactul bugetului sau al legilor nou propuse. Regulile cer ca aceste “estimări ale costurilor” să fie disponibile înainte ca membrii să voteze o propunere.

Biroul de Evaluare a Tehnologiei (OTA) a fost înființat pentru a oferi consiliere științifică Congresului cu privire la implicațiile noilor tehnologii. Aceasta a fost o organizație mică, a cărei sarcină a fost îndeplinită de experți selectați pentru cunoașterea lor în domeniul tehnologic, în care OTA trebuia să consilieze. Când controlul Congresului a fost preluat de la Democrați de către Republicani, valoarea serviciilor OTA au fost puse în chestiune și OTA a fost desființat la 30 septembrie 1995.

¹⁰² Din 1990, CRS a condus programe de asistență pentru Parlametele din Europa Centrală și de Est și din Fosta Uniune Sovietică, punând accentul pe dezvoltarea sprijinului analitic profesionist pentru parlamentari. Programul este acum în faza finală.



I – OFICIUL GENERAL DE CONTURI

Oficiul General de Conturi al Statelor Unite (GAO) a fost creat în 1921 prin aceeași lege care a creat și Biroul de Buget¹⁰³ (ultima organizație a fost redenumită Biroul pentru Management și Buget (OMB) în 1970). Cele două noi organizații erau parte a unui efort concertat de a reforma practicile financiare ale guvernului federal. Înainte, propunerile agențiilor guvernamentale erau supuse examinării în Congres cu o implicare prezidențială minimă. Noua agenție de buget urma să ajute Președintele să pregătească un buget “executiv”. S-a admis că astfel, puterea Președintelui asupra bugetului va fi mărită.

În schimbul acordării Președintelui această putere adițională asupra bugetului, Congresul a insistat ca o nouă organizație de audit să fie creată pentru a examina cum sunt cheltuite în practică fondurile aprobate de Congres. Legea din 1921 a dat o mare importanță GAO. Șefii GAO, Controlorii Generali al Statelor Unite, sunt numiți de Președinte și confirmați de către Senat. Aceștia au un perioadă fixă de serviciu de cincisprezece ani și nu pot fi reînnoiți decât prin proceduri electorale care nu au fost folosite vreodată¹⁰⁴.

Congresul a intenționat ca GAO să aibă independență substanțială, permițându-i să-și îndeplinească responsabilitățile fără teama interferențelor politice. Independența sa nu a fost niciodată absolută. GAO depinde de Congres în finanțarea operațiunilor sale. GAO trebuie să dea atenție directivelor primite de la Congres. Deseori, comitetele instruiesc GAO asupra chestiunilor pe care doresc ca GAO să le examineze. Toate acestea sunt firești, de vreme ce comitetele constituie principalul auditoriu al muncii GAO. Congresul a încercat rareori să dicteze concluziile studiilor GAO. Asemenea eforturi au eșuat pentru că alți membrii, dorind să asigure credibilitatea GAO, au venit în apărarea organizației.

Altă amenințare a independenței GAO stă chiar în necesitatea cooperării cu agențiile din executiv pentru a obține datele necesare pentru a-și îndeplini activitatea. Diverse agenții (mai ales serviciile militare) au încercat din când în când să interzică GAO accesul la înregistrările lor. Aceasta a întârziat munca GAO. Cu câteva excepții, aceste probleme au fost rezolvate satisfăcător de GAO, deși a fost necesară intervenția Congresului în numele GAO înainte ca agențiile respective să fie convinse să furnizeze înregistrările solicitate¹⁰⁵.

¹⁰³ The Budget and Accounting Act, 1921, Public Law 67-13. Pentru o istorie dezvoltată a GAO, vezi lucrarea autorului “The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Programme Evaluations”, US, General Accounting Office (GAO/OP-2-HP), ianuarie 1990. Această monografie este disponibilă în rusă, la Camera de Conturi a Federației Ruse și în poloneză, la Camera Supremă de Control a Republicii Polonia.

¹⁰⁴ Au existat șase Controlori Generali în cei 75 de ani de activitate a GAO. Numai doi au servit întreaga perioadă de cincisprezece luni. Unul și-a dat demisia din motive de sănătate după trei luni. Doi au activat mai mult de zece ani înainte de a-și da demisia din motive de boală. Ocupantul actual al postului urmează să termine întreaga perioadă de 15 ani în septembrie 1996.

¹⁰⁵ Sunt două cazuri de interzicere a accesului GAO. Unul este al Central Intelligence Agency (CIA), care a refuzat acest acces chiar dacă servicii de spionaj sau militare de aceeași natură au permis regulat accesul GAO (cum a fost cazul National Security Agency). Celălalt este Federal Reserve System, care a interzis accesul la datele privind deciziile din politica sa monetară. Cazul este nesemnificativ, datele relevante fiind publicate de Federal Reserve cu o întârziere de șase săptămâni.

II – EVOLUȚIA MISIUNII GAO

Legea din 1921 descria GAO în termeni generali. Acesta era autorizat, printre altele, să “[...]investigheze toate problemele privind încasările, plățile și candidaturile pentru fondurile publice, în cadrul guvernului sau oriunde”. Inițial, GAO și-a asumat o viziune îngustă asupra responsabilităților sale. În primul sfert de veac GAO s-a concentrat asupra verificării tranzacțiilor privind cheltuieli individuale, metoda de audit folosită de predecesorii GAO din cadrul Departamentului Trezorerie”¹⁰⁶.

Revizuirea și aprobarea fiecărui document justificativ prezentat pentru plată dovedea numeroase erori și transgresiuni, dar nu era de un real folos în atacarea originii problemelor sau în promovarea unor operațiuni guvernamentale mai eficiente sau mai eficace. Ocazional, tipuri de erori frecvente au fost identificate, iar GAO a făcut recomandări pentru schimbarea statutelor sau a procedurilor administrative, ceea ce era un beneficiu secundar, nu scopul revizuirii actelor justificative.

GAO putea examina acte justificative individuale începând din anii '20, controlând o arie limitată. Această abordare a fost grav încercată în anii '30, când Marea Depresiune a impus activități guvernamentale extinse pentru ieșirea țării din criza economică. Conceptul de audit al actelor justificative s-a pierdut definitiv în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. Volumul tranzacțiilor implicate în aprovizionarea forțelor armate ale SUA și ale aliaților săi a crescut mult peste capacitatea de revizuire a GAO, deși organizația se extinsese. Câțiva ani mai devreme, Lindsay Warren, la vremea respectivă Controlor General, a conchis că restaurarea abordării auditului actelor justificative dinainte de război ar fi fost o greșală și a căutat mai degrabă strategii mai eficiente de folosire a resurselor GAO în căutarea responsabilității guvernamentale.

Controlorul General Warren a fixat ca primă prioritate a GAO ameliorarea sistemelor guvernamentale de contabilitate și management financiar. Dacă aceste sisteme ar fi fost mai credibile, oferind securitate sistemelor – mecanismele numite astăzi controale de management sau controale interne – ele puteau preveni multe erori care ar fi ținut ocupați o armată de funcționari¹⁰⁷.

Trecerea de la revizuirea actelor justificative la examinarea sistemelor de management financiar necesita mai mult decât o simplă decizie. Era nevoie de un personal capabil să desfășoare această muncă. Puțini din oamenii din GAO, la vremea respectivă, aveau capacitatea de a realiza noi strategii și cei de care nu mai era nevoie au fost eliminați. Printr-un proces dureros, GAO a demis cea mai mare parte a personalului de funcționari existent și a angajat un nou personal de contabili profesioniști. În această tranziție s-a “reinventat” GAO.

Revizuirea siguranței și eficacității sistemelor de management financiar și contabil rămâne o trăsătură centrală a activității GAO. Înainte de terminarea tranziției, Warren s-a pensionat, fiind succedat în 1945 de Joseph Campbell.

¹⁰⁶ Funcția de audit are o istorie îndelungată în executivul american, unde Controlorii Trezoreriei, predecesorii GAO, au existat din primele zile ale Constituției. Legea din 1921 a mutat această funcție de la Departamentul Trezoreriei la GAO pentru că Congresul era suspicios la orice măsură care ar fi lăsat auditul sub autoritatea Președintelui.

¹⁰⁷ Pentru o scurtă prezentare a stării controalelor de management din SUA, vezi cartea autorului “Management Controls and Internal Auditing in Perspective: A United States Perspective”, din *Management Controls in Modern Government: Some Comparative Practices*, OCDE, care urmează să apară în 1996.

Controlorul General Campbell a continuat să pună accentul pe managementul financiar, dar a adăugat o dimensiune nouă misiunii GAO. El a hotărât că personalul GAO ar trebui să evalueze capacitatea managerială a guvernului. Nu era suficient ca să se asigure înregistrarea corectă a cheltuielilor. Personalul GAO trebuia să stabilească și dacă cheltuielile erau necesare. GAO a inventat un termen nou, “audit comprehensiv”, pentru a denumi revizuirile menite să identifice și să elimine risipa și ineficiența. Această activitate a devenit o parte majoră din repertoriul GAO, deși termenul de “audit comprehensiv” a devenit desuet și a fost înlocuit de termenul de “revizuirii pentru economie și eficiență”.

Evoluția GAO a continuat. În 1965, Campbell s-a pensionat, fiind urmat de Elmer Staats, un reprezentant vechi al executivului, de formație economist. Viziunea sa asupra misiunii GAO era mai largă decât cea a lui Campbell, la fel cum se întâmplase și înainte, în cazul succesiunii Warren-Campbell. Controlorul General Staats credea că nu era suficientă evaluarea eficienței *interne* a operațiunilor guvernamentale. GAO trebuia să măsoare *consecințele* acestor operațiuni. Își atinge programul obiectivele stabilite? Sunt beneficiile programului proporționale cu costurile? Cum poate planificarea sau implementarea programului să fie schimbată pentru a crește beneficiile sau pentru a reduce costurile? Această activitate, numită “evaluarea programelor” a devenit o altă marcă a GAO¹⁰⁸.

III – ACTIVITATEA GAO CONTEMPORAN

GAO este, în multe feluri, o organizație unică. Desfășoară o gamă variată de sarcini. Unele sunt prevăzute de lege, altele sunt întreprinse la cererea comitetelor congresionale iar altele sunt realizate pentru că GAO crede că este nevoie de ele. O poreclă populară a GAO este “agenția congresională de pază”. Congresul nu este un monolit. Fiecare dintre numeroasele sale comitete are propriile interese, iar GAO trebuie să le răspundă tuturor.

Publicul GAO nu se limitează însă la Congres. GAO caută să stimuleze înțelegerea publică a guvernului prin diseminarea pe scară largă a rezultatelor muncii sale. Toate rapoartele GAO sunt efectiv distribuite gratuit oricui le solicită¹⁰⁹. Multe rapoarte, dincolo de faptul că sunt furnizate celor interesați, constituie sursa știrilor din media electronică și tipărită, având o audiență mult mai largă decât Congresul.

GAO servește și ramura executivă a guvernului. Dacă GAO sesizează probleme care pot fi corectate prin acțiune administrativă, recomandările sale se adresează șefului agenției respective¹¹⁰. Șeful acesteia trebuie, conform legii, să răspundă repede, în scris acestor recomandări. Agențiile nu sunt obligate să implementeze recomandările GAO, dar de regulă le iau în serios. Agențiile pot fi de acord cu GAO în ceea ce privește identificarea problemei, dar pot să aleagă mijloace diferite de rezolvare.

¹⁰⁸ Linia de demarcație între revizuirile “pentru economie și eficiență” și “evaluările programelor” este deseori vagă, după cum se va vedea în discuția ce urmează.

¹⁰⁹ Puține rapoarte GAO nu sunt disponibile publicului pentru că informația cuprinsă este protejată din motive de securitate națională. În aceste cazuri, GAO va produce o versiune pentru public a respectivului raport menționând rezultatele studiului fără a dezvălui datele.

¹¹⁰ Prin lege, atât Președintele cât și Congresul sunt autorizați să ceară GAO conducerea unui studiu. Nici un Președinte nu a cerut vreodată GAO un studiu de-a lungul celor 75 de ani de existență.

Cu responsabilitățile sale diverse, GAO trebuie să fie pregătit să întreprindă activități diferite. Pentru a facilita înțelegerea, discuția următoare prezintă diverse categorii de activități. Trebuie însă precizat de la început că nici o clasificare nu este precisă. Demarcațiile sunt neclare, iar o sarcină cu un obiectiv precis își poate deplasa centrul de interes pe măsură ce apar noi chestiuni.

Sisteme de audit financiar

Situația financiară a unui guvern reprezintă o măsură esențială a performanței sale. Deciziile executivului și legislativului depind covârșitor de date financiare sigure. Principala tehnică este auditul situațiilor financiare.

Companiilor în proprietatea guvernului li s-a cerut să obțină un audit independent al situațiilor financiare încă de la sfârșitul anilor '40. Începând din 1997, legislația recentă solicită un audit anual pentru marile agenții și pentru declarațiile financiare ale guvernului. GAO nu are suficient personal pentru a realiza toate aceste audite. Cele mai multe sunt conduse de firme particulare de contabilitate (plătite pentru serviciile lor) sau de grupuri interne de audit din cadrul agențiilor guvernamentale. GAO realizează puține audite, selectate în funcție de sensibilitatea specială (auditul Serviciului de Venituri Interne¹¹¹ și al diverselor entități ale legislativului) și revizuieste altele pentru confirmarea calității.

Utilitatea acestor audite depinde de consecvența muncii. Pentru a promova consecvența, GAO a dezvoltat standarde valabile pentru oricine desfășoară activități de audit ale guvernului¹¹². Aceste standarde, punând accentul pe nevoile guvernamentale de audit au fost de asemenea adoptate de guvernele statelor și de autoritățile locale și au influențat evoluția auditului guvernamental din alte țări.

Revizui de conformitate

GAO este solicitat să certifice dacă se respectă legile sub a căror autoritate se desfășoară diverse activități. De pildă, există o serie de legi care reglează procesul prin care agențiile federale încheie contracte cu întreprinderile private pentru a obține bunuri și servicii pentru uzul agenției. GAO poate examina conformitatea agenției față de aceste cerințe procedurale. De aceea, GAO poate revizui situațiile contabile ale agenției pentru a stabili dacă agenția respectivă a obținut oferte competitive pentru a realiza aprovizionarea agenției. (Competiția oferă certitudinea că guvernul a plătit un preț corect.) Dacă competiția nu este posibilă – cazul armelor militare – proceduri elaborate de negociere sunt mandatate să asigure că furnizorul nu impune un preț excesiv.

GAO este deseori solicitat să determine dacă partenerul de afaceri particular a respectat termenii contractuali sau termenii numeroaselor legi care acoperă afacerile cu guvernul. Într-un caz recent, GAO a fost solicitat să determine dacă partenerii de contract au respectat legea cu privire la drepturile angajaților de a-și negocia colectiv salariile și alți termeni de angajare. GAO a comparat înregistrările violării legislației muncii de la Consiliul Național al Relațiilor de Muncă cu listele partenerilor agențiilor. În raportul rezultat¹¹³, GAO a identificat măsura în care multitudinea celor care încălcau legislația muncii

¹¹¹ În original (eng.) Internal Revenue Service (n.t.)

¹¹² Ultima versiune a acestor standarde este "Government Auditing Standards: 1994 Revision", Oficiul General de Conturi, SUA, iunie 1994. Originalul este în limba engleză, dar documentul a fost tradus în câteva limbi.

¹¹³ US General Accounting Office (octombrie 1995), *Worker Protection: Federal Contractors and Violations of Labour Law*, (GAO/HEHS96-8).

cuprindeau patroni cu contracte guvernamentale și a sugerat modalitățile de a îmbunătăți conformitatea cu aceste legi.

Revizuirii pentru economie și eficiență

Examinarea eficienței de operare a agențiilor este una dintre pietrele de temelie ale programelor GAO. Un exemplu recent a implicat Departamentul pentru Afacerile Veteranilor (VA), care finanțează printre altele beneficii educaționale pentru veteranii serviciului militar. Pentru a se asigura că beneficiile sunt pe măsura costurilor, VA contractează guvernele statelor pentru a evalua calitatea serviciilor furnizate de instituțiile de învățământ participante. GAO a descoperit că instituțiile evaluate în cadrul programelor VA erau evaluate și de Departamentul de Învățământ (ED). Pentru a economisi bani, GAO a recomandat ca VA să contracteze statele pentru evaluări numai dacă ED nu au realizat în prealabil o evaluare similară¹¹⁴.

Eliminarea unor redundanțe similare este un obiect frecvent al activității GAO. Pentru a exemplifica, GAO a observat că patru agenții federale distincte erau responsabile pentru managementul suprafețelor de pământ federale din vestul SUA. Aceasta determină cheltuieli inutile în menținerea operațiunilor de teren și a altor activități redundante¹¹⁵. O diversitate de obiecții politice au blocat acțiunea în cea ce privește aceste probleme.

GAO urmărește o eficiență sporită revizuiind operațiunile similare din agenții diferite, identificând pe cea mai eficientă și folosind termenul de “caz optim” cu privire la aceasta, promovând-o ca model și sursă de inspirație pentru celelalte. Recent, GAO a observat că atât Agenția pentru Protecția Mediului (EPA), cât și Departamentul pentru Energie (DOE) folosesc laboratoare private pentru analiza poluanților riscanți. DOE, cu o abordare descentralizată a aprovizionării, plătește pentru aceleași servicii mai mult decât EPA, cu un sistem centralizat. Pe baza raportului GAO, Congresul a aproximat că DOE ar putea economisi anual în medie 50 de milioane de dolari trecând la un sistem centralizat de aprovizionare a serviciilor de laborator¹¹⁶.

Un exemplu recent de activitate în domeniul economiei și eficienței a implicat construirea birourilor federale pentru ramura judiciară a guvernului. O agenție executivă, Administrația Generală a Serviciilor (GSA), este responsabilă pentru construcția tuturor clădirilor federale, inclusiv a “judecătoriilor”. GAO a sesizat diferențe de cost atribuite diferențelor de proiectare și confort. Unii judecători au fost mai economi decât alții în proiectarea clădirilor. GAO a recomandat proceduri noi pentru reducerea costurilor viitoare¹¹⁷.

Pentru menținerea credibilității sale, GAO trebuie să fie atent la economia și eficiența propriilor operațiuni. Controlorul general și personalul său analizează periodic organizarea internă a GAO, programele de lucru și metodele operaționale pentru reducerea costurilor. Aceasta a dus la o investiție mare în computere moderne care, cuplate cu disponibilitatea telecomunicațiilor rapide și ieftine a redus substanțial nevoia celor care lucrează la distanță de a se întâlni față în față. Aceasta a redus costurile de transport ale GAO.

¹¹⁴ US General Accounting Office (octombrie 1995), *Student Financial Aid: Opportunity to Reduce Overlap in Approving Education and Training Programs*, (GAO/HEHS-96-22).

¹¹⁵ US General Accounting Office (mai 1994), *Forestry Functions: Unresolved Issues Affect Forrest Service and [Bureau of Land Management] Organizations in Western Oregon*, (GAO/RCED-96-124).

¹¹⁶ US General Accounting Office (martie 1995), *Addressing the Deficit: Budgetary Implications of Selected GAO Work for Fiscal Year 1996*, (GAO/T-96-19).

¹¹⁷ US General Accounting Office (noiembrie 1995), *Federal Courthouse Constructions: More Disciplined Approach Would Reduce Costs and Provide for Better Decisionmaking*, (GAO/T-96-19).

În același timp, transportul în țară și în străinătate a devenit mai rapid și mai ieftin. Aceasta a pus în chestiune valoarea rețelei regionale și externe a reprezentanțelor GAO. După compararea costurilor, GAO a hotărât să închidă câteva birouri. Este mai ieftin ca personalul să călătorească în zonele respective decât să se mențină un personal local permanent.

Evaluarea programelor

Reamintim că scopul unui program este acela de a determina consecințele unei activități. Într-un program de instruire profesională, oamenii de decizie pot fi interesați de consecințele posibile. Ce au învățat participanții? Câți dintre ei au fost angajați? Ce salarii au câștigat în noile locuri de muncă? Câtă vreme au păstrat aceste locuri de muncă?

Comunitatea academică a elaborat standarde riguroase pentru studiile de evaluare a programelor. Ei au considerat că cele mai credibile rezultate ale evaluării pot fi obținute prin experimente structurate atent în care grupuri identice de oameni sunt divizate în două sub-grupuri. Una participă în program. Cealaltă nu, servind ca “grup de control”, pentru a arăta ce se întâmplă în absența programului. Diferențele în rezultate pot fi apoi atribuite cu un grad mare de certitudine efectelor participării în program. Nu există îndoieli că experimentele bine proiectate, analiza atentă și nepărtinitoare a datelor obținute poate produce rezultate în care oameni de decizie pot avea încredere. GAO a sprijinit constant folosirea acestui mod de a evalua efectele programelor și, în particular, ca fundament al schimbărilor majore ale politicilor și programelor din ultimii ani.

Deși experimentele duc la rezultate valoroase, folosirea lor implică unele limite. Prima este că acestea sunt scumpe și consumatoare de timp. Experimentele din 1970 de întreținere a locuințelor și veniturilor au costat, de pildă, milioane de dolari și au durat câțiva ani. Mai mult, condițiile necesare unui experiment reușit pot fi dificil de stabilit și de menținut de-a lungul experimentului. Diferențe și schimbări subtile survenite în timp pot fi interpretate ca alterând experimentul până la contestarea încrederii în rezultate.

Dintre aceste limitări, cea mai importantă se referă la timp. Puțini reprezentanți oficiali pot aștepta patru sau cinci ani informația pe baza căreia trebuie luate decizii. Președinții candidează o dată la patru ani. Media mandatelor unui reprezentant oficial este cu puțin mai mult de doi ani. Contrângerile de timp asupra Congresului sunt la fel de grave. Când GAO încearcă să furnizeze informații utile Congresului, trebuie să ia în considerație aceste aspecte. Din acest motiv, GAO nu a condus niciodată experimente, deși a evaluat fiabilitatea experimentelor realizate de alții¹¹⁸.

Abordarea tipică GAO a evaluărilor de programe implică fie “studiile de caz”, fie “analiza seriilor temporale”. Într-un studiu de caz, GAO examinează în detaliu un proiect specific și caută date despre modul de operare a proiectului și despre rezultatele atinse. GAO încearcă să identifice factorii specifici care au contribuit la succesul sau eșecul său, bazându-se pe logică și experiență. Recent, GAO a revizuit zece proiecte din Rusia, finanțate prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID)¹¹⁹. Concluzia GAO a fost că numai trei proiecte contribuiau semnificativ la reforma sistemică a economiei rusești. Celelalte proiecte contribuiau puțin sau de loc în acest scop, datorită planificării slabe și a implementării defectuoase.

¹¹⁸ Asemenea evaluări de experimente erau dese în anii '70. Mai recent, “experimentele sociale” au devenit mai puțin frecvente. Este mult mai probabil ca GAO să fie solicitat astăzi să evalueze experimentele din domeniul biomedical, pentru a certifica calitatea informațiilor privind eficacitatea unui medicament sau instrument medical nou.

¹¹⁹ US General Accounting Office (august 1995), *Foreign Assistance: Assessment of Selected USAID Projects in Russia*, (GAO/NSIAD-95-156).

Într-o analiză a seriilor temporale, analisisul colectează date statistice înainte și după o schimbare a politicii și identificând discontinuitățile acestor tendințe încearcă să degaje efectele schimbării politice. Această analiză este riscantă pentru că schimbările politice au rareori loc izolat. Alte evenimente pot afecta datele, ridicând probleme legate de cauzalitate. Pentru a evita această problemă, GAO combină analiza seriilor temporale a datelor naționale cu câteva studii de caz localizate. Studiile de caz localizate furnizează dovezile cauzalității, în timp ce datele temporale permit judecăți cu privire la amploarea efectelor la scară națională. Combinarea celor două metode generează rezultate mai bogate decât ar putea oferi fiecare test izolat. Deși această abordare este mai puțin scumpă decât un experiment real, ea necesită timp și resurse considerabile, ceea ce-i limitează folosirea.

Analiza politicilor

De obicei, această denumire aparține studiilor prin care analiștii încearcă să estimeze consecințele probabile ale unei schimbării a politicii. GAO este prin esență o organizație retrospectivă, care examinează evenimente deja petrecute. Este deci neobișnuit ca GAO să se angajeze în analiza politicilor, dar aceasta se întâmplă din când în când.

De pildă, Biroul Congresional de Buget (CBO) este principalul centru de resurse congresionale în analiza chestiunilor bugetare. CBO își concentrează activitatea pe următorii cinci ani și își proiectează activitatea rareori pe o perioadă mai mare de zece ani în viitor. Acum câțiva ani, GAO a sesizat o lacună importantă în informația bugetară disponibilă Congresului. Problemele sesizate reflectau tendințele demografice (mai ales volumul crescut al populației pensionate din perioada 2010-2025) ale cărui efecte nu sunt vizibile în proiecțiile pe termen de cinci ani ale CBO. Mai mult, cele mai importante consecințe ale opțiunilor în materie de politică fiscală (efectele lor asupra economiilor, investițiilor și creșterii economice) sunt evidente numai examinând perioade mari de timp.

Pentru a umple această lacună, GAO a obținut un model de creștere economică pe termen lung, dezvoltat de economiștii de la Federal Reserve Bank din New York, ajustat în diverse moduri și folosit pentru a proiecta efectele posibile ale politicilor fiscale alternative pentru anul 2020. Analiza a fost realizată prima oară în 1991¹²⁰. După ce GAO a redefinit metodele sale analitice, analiza a fost reluată în 1992¹²¹. Nici unul dintre aceste rapoarte nu s-a bucurat de atenția publică, dar sunt binecunoscute profesioniștilor în probleme bugetare din Congres și din executiv. Unii au sugerat că acestea au contribuit la graba cu care Congresul încearcă acum să reducă deficitul bugetar.

Alt exemplu de analiză politică, unul deosebit de interesant pentru economiile în tranziție, privește industria aeronautică, în mod particular efectele concurenței sau absenței acesteia. Acum câțiva ani, GAO a întreprins o estimare a taxelor curselor aeronautice, comparând orașele în care serviciile pentru pasageri erau dominate de o singură linie aeronautică cu orașele în care competiția între numeroși transportatori era preeminentă¹²². Este demnă de a fi menționată observația că taxele cresc dramatic când concurența din trecut este înlocuită de un singur transportator și scad la fel de dramatic în situația inversă. Pe baza analizei sale, GAO a recomandat schimbări politice care să încurajeze competiția, pentru a preveni ca un singur transportator să controleze toate pistele unui aeroport. Cele mai multe aeroporturi aparțin și sunt controlate

¹²⁰ US General Accounting Office (septembrie 1990), *The Budget Deficit: Outlook, Implications and Choices*, (GAO/OCG-90-5).

¹²¹ US General Accounting Office (iunie 1992), *Budget Policy: Prompt Action Necessary to Avert Long-Term Damage to the Economy*, (GAO/OCG-92-2).

¹²² Diferențele rezultate erau uneori stranii. În pregătirea concediului, autorul a aflat că transportul de la Washington, DC la Montego Bay, Jamaica era cu câteva sute de dolari mai scump decât transportul cu plecare din aeroportul Baltimore, la distanță de 60 de km. Firesc, a preferat varianta Baltimore.

de autoritățile orașelor în care se găsesc și nu de guvernul federal, fapt pentru care nu s-au înregistrat progrese în această privință.

Dintr-un anumit punct de vedere, GAO realizează o formă de analiză politică de rutină. De fiecare dată când recomandă o schimbare în politică pentru a ameliora economia, eficiența și eficacitatea, el analizează (cel puțin implicit) consecințele probabile ale acelei schimbări. Cea mai mare parte a oamenilor nu ar clasifica această activitate drept “analiză politică”, ceea ce ilustrează artificialitatea demarcațiilor între diverse tipuri de activitate.

Monitorizarea performanței

Câteodată, GAO colectează date pentru a evalua nivelul de performanță al unei agenții. Acesta poate relua procesul ulterior, pentru a determina dacă nivelul de performanță s-a schimbat. De pildă, Internal Revenue Service (IRS) răspunde cererilor nenumărate de informații din partea cetățenilor cu privire la modul în care se aplică statutele și reglementările în privința impozitelor la situația lor. Congresul a primit plângeri în ceea ce privește calitatea acestui serviciu de consiliere și a cerut GAO să examineze această problemă. Pentru a determina calitatea acestui serviciu, GAO a elaborat o serie de întrebări-test la care birourile IRS din toată țara au răspuns. Răspunsurile au demonstrat că exista o problemă. Cetățenii primeau răspunsuri inconsistente, nepunctuale și că, într-un procentaj semnificativ, consilierea era incorectă. GAO a repetat această analiză anual, vreme de câțiva ani, până când răspunsurile au început să indice o îmbunătățire a calității. GAO a devenit lider în încurajarea agențiilor de a-și monitoriza performanțele. Recent, ca răspuns la sugestiile GAO, Congresul a pus în vigoare o nouă lege, Legea de Raportare a Performanței Guvernamentale, prin care se cere fiecărei agenții să fixeze obiective de performanță pentru programele sale și să raporteze anual evoluția sa în raport cu aceste obiective.

Generalizări despre activitatea GAO

Scopul GAO este să furnizeze informații utile oamenilor de decizie. Fiecare sarcină este unică, iar tipul de activitate este determinat de întrebarea la care se cere un răspuns. Întrebările, ca și natura sarcinilor și a muncii sunt în mare măsură definite de oamenii de decizie din Congres, după cum se va discuta în următoarea secțiune a acestei lucrări.

IV – RELAȚIILE EXTERNE ALE GAO

GAO este o organizație care revizuieste, în numele Congresului, activitățile altor organizații. Prin urmare, GAO nu poate fi o organizație autosuficientă. Pentru eficiența sa este necesar să fie permanent conștient de nevoia de informare a Congresului și a comitetelor congresionale, principalii săi clienți. Mai mult, informațiile pe care GAO le furnizează Congresului provin din date pe care agențiile nu sunt dornice să le facă publice. În cele din urmă, eficacitatea GAO este mărită de diseminarea pe scară largă a rezultatelor sale prin media tipărită și electronică. Aceasta înseamnă că GAO, prin comparație cu majoritatea organizațiilor guvernamentale, cunoaște mult mai bine importanța relațiilor sale cu exteriorul. GAO investește mult în construirea unor canale de comunicare eficiente în diverse direcții. Cele mai importante canale sunt cele care fac legătura cu diverse componente ale Congresului.

Relațiile congresionale

Agenda politicii congresionale definește programul de activitate al GAO. În ultimii ani, între 85 și 100 de procente din activitatea GAO în anumite domenii au constituit răspunsuri la cererile Congresului. Aceste direcții se materializează în legi puse în vigoare de Congres, dar de cele mai multe ori acestea se prezintă sub forma unei scrisori (de obicei din partea unui președinte de comitet cu responsabilitate în domeniul respectiv) prin care se cere Controlorului General să investigheze o chestiune specifică și să prezinte un raport al rezultatelor investigației. Oricum, cea mai mare parte a cererilor au la bază sugestia ale GAO. De obicei, scrisorile formale confirmă numai rezultatele acestor negocieri. Astfel, GAO nu este pasiv în relațiile sale cu Congresul.

GAO are un proces extins de planificare ca punct de plecare în definirea programului său de activitate. Pe baza estimării resurselor totale presupuse a fi disponibile în timpul anului fiscal următor, Controlorul General, consiliat de personalul său de vârf, dispune alocarea resurselor pentru fiecare din numerele "chestiunilor de investigat". Fiecare chestiune cuprinde un grup de programe și activități relaționate. De pildă, există chestiuni din domeniul sănătății, învățământului, operațiunilor de apărare, etc. Fiecare din secțiunile programelor sunt expuse într-un grafic de organizare a activității care cuprinde câteva domenii mari. Alocările inițiale se bazează pe tiparele precedente de activitate și pe judecățile reprezentanților GAO cu privire la noile chestiuni politice care vor interveni cel mai probabil agenda congresională următoare.

Personalul superior al GAO din fiecare domeniu elaborează câte un program de activitate pentru aplicarea resurselor alocate unor sarcini specifice. Sarcinile specifice sunt alese, iar prioritățile fixate pentru acestea pe baza unor consultări extinse cu membrii și personalul comitetelor congresionale relevante, ale reprezentanților agențiilor executive și cu experți neguvernamentali. Oameni cu diverse perspective sunt invitați să contribuie cu cunoașterea de care dispun la la rezolvarea problemelor urgente, a chestiunilor care apar. După colectarea acestor informații, personalul GAO, în strânsă colaborare cu personalul comitetelor congresionale relevante, selectează subiectele de investigat și ordinea în care vor fi abordate.

Procesul de planificare continuă de-a lungul anului. Circumstanțele se schimbă și noi probleme de investigat apar, având prioritate față de cele inițial stabilite. De pildă, când Statele Unite și aliații săi au decis au decis să răspundă cu forța invaziei Kuweitului de către Iran, Congresul a insistat să fie informat. Aceasta a cerut din partea GAO să realoce resursele pentru a examina chestiuni ca eficiența desfășurării forțelor SUA, echitatea măsurilor de împărțire a costurilor, eficiența sistemului de arme în acest context.

Pentru a rezuma, agenda politicii congresionale ghidează programul GAO, dar influențele GAO asupra agendei politice și cuvântul său în decizia asupra elementelor incluse în programul de activitate sunt clar reflectate. În ultimii 25 de ani, relația cu Congresul a devenit mult mai strânsă decât în perioadele precedente. În cea mai mare parte a timpului legăturile au fost reciproc satisfăcătoare, chiar atunci când rezultatele muncii GAO conduceau în direcții nefavorabile din punctul de vedere al membrilor Congresului. În ultimii trei ani GAO a înfruntat dificultăți majore în relația sa cu Congresul, care urmează să fie analizate mai departe în această lucrare.

Relațiile cu ramura executivă

Este sarcina GAO să analizeze activitățile executivului, să identifice problemele și să sugereze soluții. Dacă GAO nu găsește problemele demne de a fi investigate, poate renunța la cercetarea acestora fără a elabora un raport. Aceasta înseamnă că rapoartele GAO sunt critice și de cele mai multe ori este vorba despre o agenție sau un reprezentant ale executivului care face obiectul criticii. Puțini oameni primesc cu bunăvoință critica, chiar dacă este bine intenționată. De aceea, puține agenții sau reprezentanți din executiv

privesc cu bunăvoință faptul că o echipă GAO începe o examinare a operațiunilor lor. Este inevitabil ca relația să nu fie marcată de conflict sau dezacord. Cooperarea este, în cel mai bun caz, dificilă.

În ciuda dificultăților inerente acestei relații, GAO este capabilă să meargă mai departe datorită unor forțe ce contrabalansează tendințele agențiilor vizate. Agențiile executive înțeleg că refuzul de a coopera cu GAO le va crea probleme suplimentare cu comitetul care a solicitat cercetarea GAO. Mai mult, lipsa de cooperare din partea reprezentanților executivi poate să nu fie împărtășită de angajații acestora. Funcționari civili onești doresc deseori să coopereze cu GAO, furnizând informal informația vitală despre care GAO nu are altfel cunoștință. Aceasta se întâmplă de cele mai multe ori când funcționarii civili au semnalat problemele, dar nu au convins superiorii agenției să le abordeze corespunzător.

Din când în când, GAO are și alți aliați. Recent, conducerea executivului a devenit mai conștientă de nevoia de a consolida sistemele de control contabil și de management. Activitatea GAO în acest domeniu sprijină scopurile proprii agenției.

Există de asemenea instituții din executiv ale căror program de activitate este similar și paralel celui al GAO. Aceștia sunt Inspectorii Generali (IG), a căror misiune este de a examina operațiunile agențiilor lor în numele managementului de vârf al agenției¹²³. Unitățile IG schimbă informații cu GAO în mod frecvent, iar GAO ia în considerație activitatea IG în planificarea propriilor sarcini, pentru a evita eforturile duble.

În ciuda ocaziilor în care GAO și diverse părți ale executivului au o cauză comună, relația păstrază o natură adversă. Președintele numește Controlorul General, asupra căruia, odată numit, are puțină influență. Rolul GAO este de a servi Congresul, nu Președintele. Când Congresul și Președintele sunt în conflict, GAO este cel mai probabil de partea Congresului, nu din atitudine partizană, ci ca sursă de informație pe care Congresul o poate folosi pentru a-și consolida și susține argumentele.

Relațiile cu mass-media și publicul

GAO are fost multă vreme sensibil la rolul jucat de mass-media în influențarea opiniei publice. Reporterii au admis de mult rapoartele GAO ca o sursă solidă de informație, care poate fi folosită în discutarea politicilor guvernamentale. Aceasta crează o relație simbiotică între GAO și mass-media, iar GAO se străduiește să se asigure că reporterii interesați cunosc rezultatele rapoartelor GAO în care pot fi interesați. GAO face liste lunare de distribuție a rapoartelor publicate. Atât rapoartele lunare cât și rapoartele individuale sunt disponibile pentru oricine, gratuit, la cerere.

Mai recent, GAO își publică rapoartele în format electronic. Oricine are acces la Internet (toți reporterii și milioane de cetățeni) poate solicita un raport recent al GAO și îl poate citi fără a aștepta o copie tipărită.

Combinarea acestor tehnici a făcut GAO binecunoscut și respectat în general. În mare, relația GAO cu presa a fost sănătoasă și productivă, dar această relație simbiotică implică și neajunsuri. De pildă, anumiți membrii ai Congresului invidiază atenția acordată GAO, care primește la expunerea unei probleme creditul pe care și l-ar dori ei înșiși. Pentru a micșora acest risc, GAO evită acțiunile ce pot fi interpretate ca tinzând să capteze atenția mass-mediei. Astfel, GAO nu organizează conferințe de presă pentru a anunța sau discuta rapoartele sale dar poate asista membrii Congresului care își doresc acest lucru.

¹²³ Pentru o discuție asupra rolului Inspectorilor Generali și a unor probleme din interiorul organizațiilor, vezi *Management Controls and Internal Auditing in Government: A United States Perspective*, op. cit.

V- OBSTACOLE ÎN DRUMUL GAO

S-a menționat deseori că GAO înfruntă anumite probleme. Cele mai dificile dintre acestea țin de relația sa cu Congresul. Un simptom al acestor dificultăți este tendința recentă a bugetului și dimensiunii GAO. De la mijlocul anilor `70 până în 1993, GAO a avut o dimensiune relativ stabilă, cu un personal a cărui cifră depășea cu puțin 5 000 angajați. În timpul acestei perioade, bugetul fiecărui an nu era numai suficient pentru a finanța efectul inflației asupra costurilor și salariilor personalului, dar și pentru a finanța investiții mari în computere, telecomunicații, instruire și modernizarea facilităților GAO.

O schimbare abruptă în această tendință a început în 1993, cu o primă serie de reduceri ale bugetului GAO, determinând reduceri mari la nivelul personalului. Bugetul actual va solicita ca GAO să reducă cifra personalului la 3 500 de angajați la sfârșitul lui 1996, la o treime sub nivelul ultimilor trei ani.

Există câteva explicații pentru aceasta. Una este constituită de constrângerile bugetare severe cu care se confruntă întregul guvern al SUA pe măsură ce oamenii de decizie se luptă să limiteze deficitul bugetar, perceput ca o problemă națională. De vreme ce Congresul și Președintele se străduie să reducă cheltuielile guvernamentale, nu este nerezonabil a aștepta ca bugetul GAO să contribuie la acest obiectiv. O reducere a operațiunilor guvernamentale ar justifica cu siguranță cel puțin o reducere modestă a dimensiunii organizației care sprijină supravegherea acestora.

În ultimii doi ani, au apărut doi factori noi. Un număr de membri ai Congresului, instituția pe care o deservește GAO, au devenit ostili GAO. Pentru a înțelege această schimbare, este necesar să înțelegem câteva lucruri despre Congres. Tradițional, cei mai influenți membri ai Congresului erau președinții comitetelor. Președinții controlau agenda politicii congresionale, iar alți membri (mai ales cei din același partid politic) nu erau în general dornici să se opună opiniilor președinților. În ultimii ani, membrii au devenit mai puțin interesați în a menține bunăvoința președinților și a liderilor propriului partid politic. Perspectiva de a fi realeși depinde din ce în ce mai mult de abilitatea membrilor de a strânge bani pentru campanii decât de orice alt sprijin din partea altor membri de partid.

Relațiile de lucru ale GAO sunt dominate în general de cele cu președinții comitetelor, nu cu membrii Congresului. Cei mai mulți președinți ai comitetelor sprijină GAO și bugetul său, dar mulți membri obișnuiți ai Congresului consideră GAO irelevant pentru interesele lor, care sunt diferite de cele ale președinților comitetelor.

Alt factor nou a fost introdus în 1995, odată cu schimbarea controlului de partid în Congres. Partidul Republican a câștigat controlul atât în Cameră, cât și în Senat pentru prima oară în ultimii patruzeci de ani, înlocuind majoritatea democratică¹²⁴. Odată cu aceasta a intervenit o schimbare dramatică în agenda politicii congresionale, dublată de înlocuirea fiecărui președinte de comitet¹²⁵. De pildă, GAO putea să fi continuat mijloacele de creștere a eficacității programelor susținute de democrați, pe când republicanii preferau eliminarea acestor programe.

Drept consecință a acestor noi factori, sprijinul congresional pentru GAO ca instituție este mult mai redus astăzi decât în perioadele precedente. Este imposibil să se determine măsura în care erodarea acestui sprijin (mai ales a părții atribuite schimbării controlului politic) justifică problemele bugetare ale GAO, dar este

¹²⁴ Republicanii au câștigat controlul Senatului pentru câșiva ani la începutul anilor `80, dar Camera a rămas sub control democrat de-a lungul perioadei menționate.

¹²⁵ Partidul majoritar din fiecare corp al Congresului numește președintele și majoritatea membrilor fiecărui comitet din corpul respectiv.

probabil ca acestea să fie principalele motive. Noii lideri ai GAO înfruntă astăzi sarcina dificilă de a reconstrui încrederea și sprijinul care au caracterizat în urmărelația sa cu Congresul.

GAO nu poate modifica cu ușurință faptul că principalii săi clienți sunt președinții comitetelor. Organizația nu a avut niciodată resursele necesare pentru a întreprinde un volum mare de muncă pentru membrii obișnuiți și are în prezent o capacitate mult mai mică. În aceste condiții, GAO trebuie să conteze pe președinții de comitete ca principală sursă de sprijin instituțional. Personalul GAO a lucrat din greu anul trecut cu noii președinți republicani pentru a stabili același raport avut cu cei democrați.

Aceasta nu implică că GAO ar fi pregătit să-și sacrifice independența instituțională în schimbul sprijinului politic. Chestiunea privește subiectele pe care le examinează GAO (la cerere sau din proprie inițiativă), nu datele pe care le colectează, analizele pe care le realizează sau concluziile la care ajunge odată ce aceste subiecte au fost alese. Puține încercări au fost făcute de către republicani sau democrați în sensul manipulării rezultatelor muncii GAO și nu există nici o dovadă că GAO ar fi cedat unei asemenea presiuni.

Strategia de bază a GAO este singura disponibilă. Ea trebuie să demonstreze că GAO va urmări chestiunile relevante agendei politice republicane cu aceeași agresivitate pe care a demonstrat-o în cazul agendei politice democratice. Rezultatul activității GAO nu este guvernat de motive ideologice sau de predispoziții partizane din partea conducerii sau personalului său. Slăbiciunile GAO, dacă se pot numi astfel, sunt căutarea economiei, eficacității, eficienței și responsabilității. Munca desfășurată în urmărirea acestor scopuri poate servi agendei politice.

VI – PREZENTAREA GAO

Este dificil de anticipat dacă această strategie va avea succes sau nu. Pesimismul este justificat. Dimensiunea redusă a GAO poate dura, cel puțin ceva vreme. Este improbabil ca Congresul, după reducerea GAO cu o treime și după impunerea constrângerilor bugetare severe în viitorul previzibil, să aprobe mai mult decât o creștere treptată în viitorii ani. Aceasta ar putea amenința abilitatea GAO de a realiza volumul și varietatea muncii necesare pentru stabilirea credibilității sale cu noua conducere congresională.

Un alt motiv de pesimism este constituit de schimbările intervenite în Congres. Angajamentul slab pe care membrii actuali îl încearcă față de structurile instituționale ale Congresului, diminuând importanța președinților de comitet, sugerează că chiar dacă GAO are succes în a-și stabili credibilitatea în fața președinților, aceasta nu se va traduce prin sprijinul întregului Congres în favoarea GAO. Rigiditatea politică a ambelor extremități ale spectrului politic dă a înțelege că în multe probleme opiniile membrilor sunt fondate aproape în întregime în ideologie. Pentru aceștia, abilitatea GAO de a furniza fapte și analize obiective este irelevantă și se poate dovedi incomodă.

Se poate trage concluzia că prezentarea GAO este sumbră și că este posibil ca organizația să dispară, dacă lipsesc circumstanțele în care Congresul să valorifice serviciile furnizate de GAO. Există însă și motive de optimism. Au mai existat ocazii când consilierea și analizele GAO au fost prost primite, iar GAO a fost impopular pentru o vreme în Congres. Aceasta s-a întâmplat la începutul anilor '60, când GAO a fost renumit pentru critica sa la adresa profiturilor asociațiilor în materie de apărare și a practicilor îndoielnice de afaceri în care se angajau aceste firme. Plângerile din partea asociațiilor și a reprezentanților executivi au

determinat un președinte "impresionabil" să organizeze o serie de audieri în cadrul cărora GAO a fost aspru criticat pentru regimul "necinstit" aplicat firmelor implicate¹²⁶. GAO a rămas puțin popular în rândul susținătorilor creșterii cheltuielilor pentru apărare și respectivul incident continuă să marcheze opiniile unora dintre reprezentanții industriei de apărare și Congresului. În timp, alți membrii ai Congresului au încurajat GAO să reia supravegherea agresivă a procesului de înarmare și GAO și-a consolidat poziția în acel domeniu.

Pentru cine este familiar cu istoria GAO (și pentru cine este favorabil acestuia), dificultățile prezente constituie doar o nouă etapă, dureroasă, dar nu esențial diferită de cea trăită în anii `60. Din perspectivă istorică, sursele pesimismului sunt mult mai puțin convingătoare decât par să fie acum. Fără îndoială că reducerea personalului este dureroasă (așa cum a fost și cea care a urmat celui de-Al Doilea Război Mondial). Fără îndoială că aceasta limitează volumul activității pe care îl poate întreprinde GAO. Dar acesta este mult mai bine pregătit să facă față situației decât în trecut. Personalul este capabil să utilizeze moduri sofisticate de colectare a informații și de analizare a datelor și, datorită investițiilor masive în computere și telecomunicații, poate profita de acest avantaj. GAO poate fi mai selectiv în ceea ce privește sarcinile pe care le acceptă, dar este întru-totul apt pentru a realiza activitatea importantă care trebuie soluționată.

Schimbările importante din Congres nu vor dura multă vreme. Pentru ca Congresul să funcționeze în cea mai mare parte a timpului, sunt necesare măsuri de disciplină internă și de flexibilitate ideologică din partea membrilor săi. Absența acestor factori atrage după sine paralizia. Aceasta nu implică faptul că membrii trebuie să cedeze opiniilor liderilor lor. Aceasta înseamnă că membrii vor ajunge să recunoască că negocierea și compromisul sunt elemente esențiale ale procesului legislativ și că, în general, ei trebuie să acorde încredere structurilor de conducere (liderilor de partid și președinților comitetelor) pentru a negocia cu înțelepciune și a realiza compromisuri care, dacă nu sunt ideale, sunt preferabile paraliziei. Odată ce această înțelegere este asimilată de noii membri majoritari, președinții comitetelor ar putea avea mai puțin de muncă pentru a convinge membrii Congresului obișnuiți de valoarea GAO pentru Congres.

Într-o societate democratică, un proces politic rațional necesită ca participanții la proces să aibă acces la informații solide și relevante. Instituțiile care furnizează acest tip de informații sunt mereu vulnerabile la atacul celor care, din motive ideologice sau de altă natură, nu sunt de acord cu concluziile trase din respectivele informații. Singura apărare pe care o pot invoca aceste instituții este furnizarea continuă a informației solide și relevante, știind că, în timp, acești participanți la procesul politic vor ajunge să recunoască valoarea informației și a instituțiilor care o produc. Astăzi GAO se află în acest punct. Iată care este motivul de optimism al autorului în ceea ce privește viitorul.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

HAVENS, Harry S. (1990), *The Evolution of the General Accounting Office: From Victorian Voucher Audits to Program Evaluation*, U.S. General Accounting Office, GAO/OP-2-HP.

MOSHER, Frederick C. (1984), *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Louisiana State University Press.

MOSHER, Frederick C. (1979), *The GAO: The Quest for Accountability in the American Government*, Westview Press.

¹²⁶ În timpul acestor audieri s-a retras din motive de boală Controlorul General Campbell. Se cunoaște puțin despre boala sa, dar stresul datorat criticii dure la adresa GAO și conducerii lui Campbell a fost considerat un factor important în declanșarea acesteia.

KLOMAN, Erasmus E. ed. (1979), *Cases in Accountability: The Work of GAO*, Westview Press.

Publicațiile GAO pot fi obținute la:

Office for International Audit Organisation Liaison, US General Accounting Office, 441 G Street, NW, Washington, D.C., 20548, USA. Adresa de pe Internet: <http://www.gao.gov/>

**PARTEA A IV - SFERE DE CO-RESPONSABILITATE ÎNTRE CENTRU ȘI BIROUL DE
BUGETARE:
ÎNTREPRINDERILE PUBLICE ȘI PLĂȚILE PRIN TRANSFER CĂTRE PERSOANE FIZICE**

**PREZENTAREA PĂRȚII A IV-A
O PROVOCARE APROAPE DEPĂȘITĂ, SOLUȚII DE INVENTAT**

I – ÎNTREPRINDERILE PUBLICE

Articolul lui Jacques Fournier tratează evoluția întreprinderilor publice din Europa și în special din Franța. Acest sector a experimentat schimbări considerabile în ultimele două decenii, mai ales în domeniile energiei, transportului aerian și telecomunicațiilor. Date fiind tendințele Noii Zeelande, de exemplu, multe alte schimbări se anunță în zone odinioară exclusiv de interes guvernamental: managementul spectrului radio sau sistemele de siguranță aeriană.

Progresul tehnologic, globalizarea, integrarea comercială a regiunilor lumii și, mai semnificativ, eșecurile costisitoare din trecut au discreditat tradițiile intervenționiste bazate de aplicarea laxă a noțiunilor de monopoli naturali, politici industriale și management macroeconomic.

În acest context dominant de dereglementări și privatizare, autorul arată cum câteva alegeri cu privire la tipul proprietății întreprinderilor continuă să fie influențat de preferințele și de costurile politice ale provocării intereselor angajaților și furnizorilor monopolurilor ferm înrădăcinate. Mai mult, în multe cazuri, precondiția realizării beneficiilor scontate ale privatizării - mai ale în ceea ce privește utilitățile

majore – este dezvoltarea unor metode adecvate de reglementare, după cum este cazul și în serviciile de furnizare a apei.

Articolul stabilește clar măsura în care opinia publică și modul în care oamenii privesc chestiunile privitoare la întreprinderile publice s-au trasformat în ultimii ani. A trecut vremea chemărilor și încercărilor de a folosi aceste instituții ca modele sociale (pentru relațiile de muncă în particular), vehicule de restructurare industrială și a politicilor industriale dictate de stat. În același sens, managementul independent, orientat spre piață, al întreprinderilor publice care operează în piețele competitive trebuie considerat o normă. Totuși, pentru țările care doresc să mențină marile întreprinderi și mai ales sarcini financiare în sectorul public, managementul și limitarea riscurilor sunt încă probleme fără soluții.

În cele din urmă, Fournier analizează relația dintre stat și întreprinderile sale, punând accentul asupra metodelor probabile de păstrare a independenței vitale a managerilor, de stimulare a eficacității în condițiile menținerii abilității guvernului de a-și folosi eficient uneltele de intervenție. De exemplu, “Contractale plan” din Franța au deschis calea către o abordare contractuală capabilă să promoveze aceeași cultură orientată spre rezultate pe care mulți încearcă să o introducă în serviciul public. *Inter alia*, aceste “Contracte plan” așează misiunile serviciului public într-un mod distinct față de imperativele comerciale și enunță obligațiile financiare reciproce, mai ales cu privire la folosirea întreprinderilor publice în scopuri sociale (acordarea de reduceri de transport sau telefonie anumitor segmente ale populației).

II – PROVOCĂRI ÎN ADMINISTRAREA PLĂȚILOR PRIN TRANSFER

Cartea se încheie prin articolul lui Lacasse asupra plăților prin transfer către persoane fizice oferind o explicație a modului în care costurile și îndereptăririle din acest domeniu au escaladat în 13 țări OCDE. Transferurile vizate implică plățile compensatorii pentru persoane fizice și familii afectate de sărăcie, șomaj, handicap sau boală.

În ciuda diferențelor instituționale sau organizaționale majore ale modului în care țările își administrează politicile de transfer, următoarele constante apar în toate țările descrise:

- Costurile și categoriile celor care primesc ajutor depășesc cu mult proiecțiile pe termen mediu.
- Se pot exemplifica concret interdependențele dintre grupurile de destinatari ai politicilor proiectate ca fiind reciproc independente (de exemplu, suprapuneri sau migrație între venitul de sprijin și compensațiile de șomaj sau handicap). Demarcațiile dintre programe aparent orientate precis spre grupurile țintă s-au dovedit vagi.
- Tehnologia de control a eligibilității pentru beneficiile prevăzute de diverse politici are neajunsuri cronice care nu au fost clar percepute la lansare. De exemplu, dacă problemele de identificare a celor aflați involuntar în șomaj sunt cunoscute de multă vreme, criteriile crezute definitive cu privire la handicapuri și boli s-au dovedit mai recent destul de vulnerabile.
- Un număr de programe a modificat semnificativ piața muncii fără ca politicile să urmărească deliberat acest lucru. Mecanismul inflaționar a constatat din acumularea unor mici schimbări

marginale în acest domeniu, centrate în primul rând pe condițiile eficace de acces la beneficii. Ca rezultat, administrarea programelor este contestată în acest moment.

Nici un remediu uniform nu a rezultat din încercările de reformă a țărilor OCDE. Un lucru este sigur: pentru a opri politicile de transfer din împovărarea datoriei bugetului public, fără a primejdui o solidaritate cu greu câștigată, schimbările acestor politici trebuie întreprinse nu atât în structura și logica care stau la baza lor, dar și în maniera de implementare a acestor politici, mai ales prin reexaminarea dogmelor ca descentralizare, implicarea a muncii și managementului și a stabilirii precise a ținutelor tuturor politicilor de acest tip.

ÎNTEPRINDERI PUBLICE ȘI POLITICI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ: JACQUES FOURNIER

Jacques Fournier este Consilier de Stat. Fost student al Școlii Naționale de Administrație, el a prezidat, printre altele, Secreteriatul General francez al Guvernului (1982-1986) și a prezidat două dintre cele mai mari întreprinderi publice franceze: Gaz de France și SNCF¹²⁷ (1988-1994).

(Ideile exprimate aparțin numai autorului și nu reflectă poziția nici unei instituții publice.)

REZUMAT

Acest capitol descrie situația actuală a Statelor Membre în Uniunea Europeană, evoluțiile din aceste țări și tendințele politice la nivel comunitar.

Partea I analizează experiența națională și rolul jucat de sectorul public. În cursul secolului XX, toate țările europene au cunoscut dezvoltarea unui sector public relativ mare ca răspuns la interesul pentru serviciile publice și politicile industriale.

- *Sectorul public*: aprovizionarea publicului cu anumite servicii esențiale: transport (feroviar și rutier), surse de energie (gaz și electricitate), comunicații (poștă, telecomunicații, televiziune și transmisiuni radio) și servicii urbane (sanitare, apă).
- *Politici industriale*: guvernele au considerat necesar să ia controlul activităților pe care le considerau necesare în dezvoltarea țărilor lor, cum ar fi exploatarea miniere, industria de

¹²⁷ Societatea Națională a Căilor Ferate (*n.t.*)

prelucrare a fierului și oțelului, sectoarele de construcție a automobilelor și aerospațial, bănci și asigurări.

În toate Statele Membre ale Uniunii Europene, sectorul public a devenit parte integrală a modelului de dezvoltare. Acesta a jucat și continuă să joace un rol semnificativ în economiile naționale. Întreprinderile care formează sectorul public sunt structurate și organizate diferit, așa cum constată capitolul de față prin analiza statutului lor legal, nivelului la care operează, măsura controlului de stat, reglementările privind administrarea și pregătirea conturilor acestora.

Deși oferă câteva avantaje (contribuie la coeziunea economică și socială), întreprinderile publice au ridicat în ultima vreme un număr de probleme financiare, politice și economice.

Partea a doua se referă la transformările actuale din sectorul public al Statelor Membre ale Uniunii Europene. Reformele actuale sunt rezultatul creșterii importanței Comunității Europene și noilor tendințe din politicile naționale. Privatizarea, deschiderea piețelor și modernizarea întreprinderilor publice sunt principalele trei tendințe apărute.

Programe de privatizare au fost implementate în cele mai multe țări. Acest capitol analizează rațiunile din spatele acestor programe și le oferă o prezentare largă. Țara care a privatizat cel mai sistematic a fost Regatul Unit. În Franța, numai întreprinderile din sectorul competitiv au fost afectate, nu și furnizorii de servicii publice.

Deschiderea spre competiție este dirijată cu fermitate de dinamica Comunității. Larga rețea de servicii de transport, energie (gaz, electricitate), căi ferate, poștale, telecomunicații în care întreprinderile publice au funcționat ca monopoluri, este afectată. Oricum, conform articolului 90 din Tratatul de la Roma, deschiderea piețelor spre competiție trebuie să țină cont de sarcinile proprii acestor întreprinderi. Capitolul examinează problemele ridicate de competiția liberă, de starea evoluției Directivelor Comunitare cu privire la diferite sectoare și la discuțiile actuale asupra acestor probleme.

Întreprinderile publice se modernizează în cele din urmă, în special în ceea ce privește statutul lor legal, metodele de management, libertatea managementului, descentralizarea internă și delegarea responsabilității, renegocierea condițiilor de muncă a unei părți a personalului.

Evoluțiile descrise îi determină pe oamenii de decizie în domeniu să-și reîndrepte atenția asupra sectorului public. Un anumit segment al sectorului public va pierde din importanță: rolul jucat de întreprinderile publice în implemenarea aspectelor ca investițiile, șomajul, plățile și prețurile în cadrul politicilor sociale sau economice generale. Conceptele de serviciu public sau serviciu de interes economic general sunt încă de actualitate.

CONȚINUT

Introducere.....

I – Experiența națională și rolul sectorului public.....

O parte integrală a modelului de dezvoltare.....	
Un rol semnificativ în economie.....	
Forme diverse de organizare și statut juridic.....	
Succesele și problemele sectorului public.....	
II – Abordarea comunitară și evoluțiile actuale.....	
Programe de privatizare.....	
Deschiderea spre competiție.....	
Modernizarea întreprinderilor publice.....	
Concluzie.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”	

INTRODUCERE

Odată cu tranziția la economie de piață și cu impactul privatizării, sectorul public din Europa Centrală și de Est se restrânge treptat. Cu toate acestea, este încă un sector mare și va rămâne astfel pentru un anumit timp.

Acestea fiind spuse, se ridică două întrebări:

- Prima, destinată viitorului imediat: cum se poate organiza optim sectorul public și ce rol are de jucat în perioada de tranziție?
- A doua, destinată viitorului mai îndepărtat: ce rol urmează să joace sectorul public după încheierea perioadei de tranziție?

Pentru a răspunde ambelor întrebări, poate fi util să trecem în revistă situația actuală a sectorului public din Statele Membre UE și tendințele politice la nivel european.

Acesta este scopul studiului de față. Deși bazat în primul rând pe situația din Franța, sfera sa de cuprindere s-a lărgit și la alte state membre pentru care existau informații disponibile.

Această trecere în revistă se limitează strict la întreprinderile publice, adică instituțiile care sunt sub autoritatea guvernului central sau controlul unei autorități publice și care se angajează în cel puțin câteva activități comerciale. Departamentele guvernamentale pur executive (Justiție, Apărare) și cele care furnizează servicii necomerciale (Învățământ, Sănătate) nu fac obiectul discuției.

I – EXPERIENȚA NAȚIONALĂ ȘI ROLUL SECTORULUI PUBLIC

O parte integrală a modelului de dezvoltare

În cursul secolului 20, un sector public relativ mare s-a dezvoltat în fiecare țară europeană, răspunzând grijilor pentru sectorul public și pentru politica industrială.

Serviciu public: În Franța, asigurarea unor servicii esențiale, ca transportul (feroviar și aerian), aprovizionarea cu energie (gaz și electricitate), comunicații (poștă, telecomunicații, televiziune și transmisiuni radio) și serviciile urbane (sanitare, apă) sunt guvernate prin reglementările serviciilor publice. Companiile care furnizează aceste servicii se supun unor obligații specifice (continuitatea serviciului, accesul egal, flexibilitate etc), în schimbul cărora beneficiază de o serie de drepturi, câteodată monopoli efective și sunt îndreptățite la compensații financiare. Sisteme similare există sub nume și în forme diferite în toate țările Uniunii Europene (UE).

Bineînțeles, asigurarea acestor servicii poate fi contractată sau concesionată companiilor private. Pentru mulți ani, aceasta a fost practica în Franța pentru serviciile de electricitate și căi ferate. În anii premergători și în cei care au urmat Celui de-al Doilea Război Mondial, s-a considerat că interesul public ar fi mai bine servit dacă asemenea servicii sunt conduse de stat. Anumite țări au mers până la recunoașterea acestui principiu în Constituție, de exemplu Germania în ceea ce privește serviciile poștale și feroviare.

Politică industrială: Pentru motive strategice sau din lipsa inițiativei private sau a încrederii guvernamentale în inițiativa privată, guvernele au considerat necesar să ia controlul serviciilor considerate esențiale pentru dezvoltarea țării. Diverse sectoare industriale: minerit, prelucrarea fierului și a oțelului, industria automobilelor și domeniul aerospațial, băncile și asigurările au constituit principalele ținte ale intervenției guvernamentale. Industriile afectate au diferit mult de la o țară la alta.

În Franța, un al doilea val semnificativ de naționalizări atingea la începutul anilor '80 grupurile industriale majore și un număr substanțial de bănci.

Dincolo de funcțiile desfășurate de fiecare componentă a serviciului public, întregul sector era folosit de guverne pentru a servi finalităților economice generale, în timp ce economia era controlată prin reglementări stricte (prețuri și salarii). Câteodată obiectivul era de a transforma întreprinderile publice în promotoare sociale (acordul Renault în Franța, 1957). Altelele constituiau mijloace de implementare a politicilor regionale de dezvoltare.

În toate țările UE, sectorul public a devenit parte integrantă a modelului de dezvoltare. Aceste țări au rămas economii de piață, considerând că pe lângă reglementările pieței un anumit grad de intervenție guvernamentală era necesar. Conceptul unei *economii mixte* sau al *economiei sociale de piață* reflectau acest model de dezvoltare, care distinge Europa de Statele Unite sau Japonia.

Un rol semnificativ în economie

Statisticile compilate regulat de ECPE (Centrul Întreprinderilor cu Participare Publică) împreună cu Biroul Statistic al Comunităților Europene furnizează măsurarea părții întreprinderii publice în sectoarele economice non-agrar din țările occidentale europene. Statisticile se bazează pe trei criterii: forța de muncă (numărul de angajați), producția (valoarea adăugată) și investițiile (formarea capitalului fix brut). Media aritmetică a acestor cifre poate reda aproximativ greutatea sectorului public într-o economie dată.

Pentru cele 12 țări UE (înaintea ultimei lărgiri) luate în ansamblu, tendința ultimilor ani fost următoarea (ca procentaj al tuturor întreprinderilor comerciale non-agrară).

TABEL - a se insera

Din tabel rezultă că expansiunea postbelică a continuat până în anii 1970, a atins cea mai înaltă cotă în 1982 și a scăzut mult în ultimii 12 ani. Întreprinderile publice numără acum 10 procente din total și au încă un rol substanțial, deși valorile medii ascund diferențele dintre țări și sectoare economice.

Țările cu cele mai mari sectoare publice sunt Austria, Portugalia, Grecia, Italia și Franța, în ordinea dată. Următoarele cinci – Suedia, Irlanda, Danemarca, Germania, Finlanda – au valori medii între 10 și 13 procente. Pentru Belgia și Olanda cifra scade la 7-9 procente iar minima de 4-5 procente aparține Regatului Unit și Luxemburg.

O desfășurare sectorială arată că participarea publică este dominantă (între 50 și 60 la sută) în transporturi, telecomunicații și sectoarele energetice. Aceasta reprezintă mai puțin de 20 de procente în serviciile financiare și este mult mai mică în alte sectoare industriale și comerciale, deși există concentrări mari în industria prelucrării fierului și oțelului, construcția automobilelor, aerospațiale, de construcții navale și sectoarele chimice.

Forme diverse de organizare și statul juridic

Nu există un singur tip de întreprindere publică în țările Europei Occidentale. Statutul juridic și organizarea acestora diferă substanțial. Diferențele pot fi explicate prin procedurile foarte pragmatice adoptate de fiecare țară în stabilirea sectorului său.

Cele mai multe țări au trei forme legale de întreprinderi publice

- Organizarea serviciilor publice ca instituții publice (autorități publice), cunoscute în Franța ca *régies*. Serviciile poștale și de telecomunicații franceze funcționează astfel din 1990.
- Corporații controlate cel puțin parțial prin drept public: în Franța se numesc “*établissements publics*” (companiile de gaze, căi ferate, electricitate), în Suedia se numesc “agenții comerciale”, “corporatii publice” în Danemarca, etc.
- Concernuri comerciale controlate prin drept privat și aparținând în totalitate sau majoritar statului (cunoscute în Franța ca *societe nationale*). În Franța, este cazul a câteva bănci și întreprinderi industriale.

Aceste forme se întâlnesc în majoritatea țărilor. Prima devine mai puțin comună, pentru că nu oferă suficientă flexibilitate managerială. A doua este folosită pentru întreprinderi care furnizează servicii publice. A treia este rezervată companiilor din sectorul competitiv, dar care sunt acum din ce în ce mai mult folosite în utilitățile publice (de exemplu, căile ferate din Germania sau Italia).

Întreprinderile publice pot fi înființate la nivel local sau național.

În Franța, Italia și, înaintea privatizării, în Regatul Unit, marile întreprinderi prezente la nivel național erau modelul predominant. În acest mod erau organizate în Franța serviciile de transporturi publice, energie, telecomunicații, marile bănci naționale și întreprinderi industriale. În Regatul Unit, cu excepția

aprovizionării cu apă și a transporturilor rutiere, corporațiile de servicii publice operau la nivel național (British Gas, British Telecom, British Rail, British Coal, Post Office, etc).

În alte părți, ca Germania sau țările scandinave, întreprinderile locale sau regionale jucau un rol mult mai mare. Germania are bănci regionale publice care joacă un rol cheie în planificarea și dezvoltarea regională. Transportul și aprovizionarea cu energie sunt organizate local, la nivel de oraș. În Suedia și Danemarca există numeroase întreprinderi publice locale (numai în Suedia sunt peste 1300).

Trebuie notat că procesul actual de privatizare afectează întreprinderile naționale în mai mare măsură decât pe cele locale.

Structurile de control ale statului asupra întreprinderilor publice variază între țări

În Italia, de exemplu, sectorul public este organizat în trei straturi, format din companiile în sine, de companiile de drept public care le controlează și de ministerul responsabil pentru proprietățile statului, care exercită controlul la toate nivelurile. Cele trei companii de control sunt IRI (Institutul pentru Reconstrucție Industrială), ENI (compania națională pentru petrol și gaze) și EMIM (compania pentru industrie ușoară și finanțe).

În Spania și Austria, guvernul controlează întreprinderile publice prin mari companii de control, cum ar fi INI (Institutul Național pentru Industrie) din Spania și OAIG din Austria.

Oriunde, inclusiv în Franța, fiecare întreprindere publică este controlată direct de ministerul cel mai apropiat de activitatea sa. Électricité de France și Gaz de France sunt responsabile față de Ministerul Industriei, SNCF (căi ferate) față de Ministerul Transporturilor etc. În același timp, toate întreprinderile publice se află sub controlul Ministerului Finanțelor. Ministerul relevant este responsabil de politica sectorială, în timp ce Ministrul Finanțelor apără interesele financiare ale statului.

Numitori comuni și prevederi statutare în administrarea întreprinderilor publice.

În general, consiliile directoare sunt numite de stat. În Franța, componența membrilor consiliilor directoare este tripartită: o treime sunt reprezentanți guvernamentali, aleși pe baza recomandărilor ministerelor reprezentative, o treime sunt reprezentanți ai personalului și o treime sunt “persoane cu abilitățile necesare”, de asemenea selectate de guvern. Președintele, și câteodată directorul executiv, sunt numiți de guvern, la recomandarea consiliului. În practică, dată fiind compoziția consiliului, persoana nominalizată coincide cu alegerea guvernului.

Sistemul de control asupra întreprinderilor publice este mai strict decât cel aplicat celorlalte organizații publice. În Franța există câteva forme de control la diferite nivele:

- ministerul relevant este reprezentat în consiliu de un comisar guvernamental care are câteodată drept de veto cu privire la anumite decizii.
- un inspectorat guvernamental central, de sub autoritatea Ministerului de Finanțe, asigură controlul asupra afacerilor economice și financiare a celei mai mari părți a întreprinderilor publice;
- proceduri speciale de control se aplică în chestiuni de investiții și piețe de capital (auditul Fondului European de Dezvoltare Economică și Socială), acorduri de plată, etc.

- situațiile contabile ale întreprinderilor publice se supun inspecției ulterioare din partea Biroului de Audit.

Controalele numeroase reflectă criteriile prin raport la care guvernul evaluează managementul întreprinderilor sectorului public. Numărul acestora poate fi enorm de mare. Oricum, procedura “Contractului plan”, despre care vom discuta în continuare, poate elimina problema prin contractualizarea variatelor proceduri de reglementare. Gradul ridicat de control nu înseamnă că întreprinderile nu au spațiu de manevră: corpurile de control nu au mereu expertiza sau sensibilitatea politică necesară și sunt în consecință dezavantajate. Mai mult, controalele nu sunt un scut infailibil pentru erorile de management, după cum s-a demonstrat recent.

Deși separate de situațiile contabile guvernamentale, situațiile contabile la nivelul întreprinderilor, au impact asupra primelor

Întreprinderile publice au propriile lor situații contabile, ca recunoaștere a statutului lor de întreprinderi comerciale. Această prevedere nu se aplică și instituțiilor publice necomerciale (*régies* din Franța). De exemplu, până la reformele din 1990, conturile Poștei și Telecomunicațiilor franceze apăreau ca anexe al bugetului guvernamental central.

Dincolo de cazurile de mai sus, transferurile de la o organizație la alta, sau transferurile reciproce sunt singurele care apar în situațiile contabile guvernamentale, după cum urmează:

- Pe partea creditoare, dividendele plătite de întreprinderile publice guvernului, în calitate de acționar. În prezent, cifrele bugetului francez arată că 90 le sută din venitul de acest tip vine de la trei întreprinderi: EDF (electricitate), GDF (gaze), Telecom (telecomunicații).
- Pe partea debitoare, subvențiile guvernamentale pentru elemente de serviciu public furnizate de întreprinderile publice. În prezent, cifrele bugetului francez arată că 90 la sută din subvenții se duc către o singură întreprindere: SNCF (căi ferate).

Dincolo de transferurile de cont curent, transferurile de capital sunt de asemenea prezentate: veniturile din programele de privatizare sunt parțial alocate unui cont de rezerve și parțial unui cont de reducere a împrumuturilor.

Ultimul lucru de reținut, dat fiind că întreprinderile publice se găsesc în această situație, este că angajamentele acestora trebuie suportate de către guvern. De vreme ce guvernul, din comoditate, a încurajat acumularea datoriilor acestor întreprinderi, mai devreme sau mai târziu va trebui să achite nota de plată, în cazul că acestea nu sunt capabile să-și respecte angajamentele. Așa s-a întâmplat în Germania cu căile ferate. Franța are în acest moment o problemă similară.

Problemele și succesele sectorului public

Succese ale întreprinderilor publice din Europa Occidentală

Din perspectiva politicii economice generale, existența unui sector public extins a contribuit la construcția și mai târziu la dezvoltarea economiei europene din perioada postbelică. În ani '70, investiția din sectorul public a ușurat impactul crizei economice.

Progrese tehnologice majore au fost realizate sub egida întreprinderilor publice. Pentru că acestea solicitau investiții substanțiale sau constrirea rețelelor acoperind cea mai mare parte sau toată țara, structura întreprinderilor publice a facilitat diseminarea noii tehnologii: în Franța, acesta a fost cazul energiei nucleare și dezvoltarea serviciilor de transport feroviar de viteză mare (TGV).

În același timp, întreprinderile publice s-au dovedit capabile de a vedea mai departe de schimbările structurale deseori cu bătaie lungă: reduceri a producției de cărbune, economie în forța de muncă, modernizarea rețelelor de căi ferate, transferul de la cărbune la gaze în producția de energie, restructurarea industriei fierului și oțelului, etc.

Este adevărat că au existat rezistențe și opoziție la aceste schimbări, care au dus la dispute industriale la scară mare, dar în sectoarele economiei care au avut tradițional niveluri ridicate de personal și o cultură profesională foarte specifică, asemenea schimbări ar fi fost dificile în orice formă organizațională.

În cele din urmă, se poate spune că sectorul public și-a jucat rolul cuvenit în echilibrarea care caracterizează dezvoltarea economiei franceze. Aceasta se aplică cu siguranță dezvoltării regionale, grație aprovizionării rețelelor de servicii publice disponibilă în mod egal tuturor oriunde ar trăi. Aceasta este evidentă și în ceea ce privește calitatea vieții, care a fost îmbunătățită simțitor grație serviciilor furnizate.

Din nou, sectorul public nu a înregistrat un succes peste tot. Standardele serviciilor oferite nu este același peste tot, iar standardele slabe sunt parțial responsabile pentru problemele cu care sectorul se confruntă în acest moment.

Problemele sunt financiare, politice și economice

Multe întreprinderi publice funcționează în pierdere, deși este dificil de a stabili dacă problema se datorează obligațiilor impuse întreprinderilor (funizarea serviciilor publice la costuri mai mici decât cele reale, subvenționarea sectoarelor în criză structurală), sau dacă aceasta se datorează managementului de o slabă calitate. Oricare ar fi cauza, aceasta este o situație pe care guvernele nu sunt pregătite să o tolereze în prezent, când încearcă reducerea deficitelor bugetare. Guvernele se luptă pentru a putea furniza fondurile care le abilitază să-și joace rolul de acționari și să furnizeze capitalul necesar creșterilor întreprinderilor publice. Întreprinderile publice nu au altă alternativă la îndemână decât împrumutul, acumulând noi datorii și crescându-și deficiturile.

Situația prezentată mai sus nu este universală. În Franța, de exemplu, câteva întreprinderi naționale majore au înregistrat profit în 1994: EDF (electricitate) (+3 197 miliarde franci francezi), GDF (gaze) (+ 2 629 miliarde franci francezi), France Télécom (telecomunicații) (+ 9 912 miliarde franci francezi), Renault (automobile) (+3 639 miliarde franci francezi), Usior-Sacilor (oțel) (+ 1 006 miliarde franci francezi). Altele au raportat pierderi, datorate fie factorilor ciclici (Thomson (electronică) (- 2 103 miliarde franci francezi), Péchiney (aluminii) (- 3 573 miliarde franci francezi), GAN (asigurări) (- 3 142 miliarde franci francezi)], datorită factorilor structurali (Air France (- 1 261 miliarde), SNFC (-8 442 miliarde franci francezi), sau de management Crédit Lyonnais (bancă) (- 12 102 miliarde franci francezi).

Aceste dificultăți financiare sunt oarecum simptomatice pentru structurile de management greioase și pentru lipsa de dinamism, care au contribuit mult la imaginea proastă din ultimile decenii a întreprinderilor publice în unele țări. Criticile au vizat în principal aspectele controlului politic: numirea directorilor din motive politice străine de abilitățile lor profesionale, sau directivele contradictorii sau nerealiste elaborate de guvern. De asemenea, au fost criticate structurile rigide și legislația de angajare a personalului, care împiedică schimbările necesare.

Acestea au dus la punerea sub semnul întrebării a întregului management public în unele țări.

Următoarea secțiune examinează abordarea comunitară a acestor probleme și evoluțiile prezente din Statele Membre ale Uniunii Europene, din perspectivă comunitară.

II – ABORDAREA COMUNITARĂ ȘI EVOLUȚIILE RECENTE

Sectorul public al Statelor Membre ale Uniunii Europene este în plină transformare structurală. Reformele actuale sunt rezultatul comun al lărgirii Comunității și al tendințelor noi din politicile naționale.

Inițial, piața comună a afectat în mică măsură activitatea sectorului public al economiei. Treptat însă, întreprinderile publice au fost introduse în sfera politicilor europene privitoare la competiție, tendință accelerată la sfârșitul anilor '80 în perspectiva datei fixate pentru stabilirea Pieței Unice, 1 ianuarie 1993.

Între timp, politicile economice naționale au adoptat din ce în ce mai mult soluții bazate integral pe principiile pieței libere. Regatul Unit a fost prima țară care s-a aventurat pe această cale, dar multe altele au introdus programe de dereglementare și de privatizare.

Cu toate acestea, sectorul public există încă. Oriunde încearcă să se modernizeze, rolul său devine subiectul dezbaterii la nivel comunitar și național.

Între evoluțiile actuale, cele trei mari tendințe apărute sunt: privatizarea, deschiderea piețelor spre competiție și modernizarea întreprinderilor publice.

Programele de privatizare

1. Privatizarea reprezintă o evoluție radicală pentru sectorul public, însemnând, în ultimă instanță, dispariția acestuia.

Tratatul de la Roma nu se pronunță asupra acestui punct: articolul 222 încredințează Statelor Membre deciziile cu privire la proprietatea întreprinderilor.

Cu toate acestea, o mișcare puternică de privatizare s-a dezvoltat la nivelul Statelor Membre. Extinsă la nivelul tuturor țărilor UE și chiar dincolo de acestea, această tendință pare să aibă efectul unui bulgăre de zăpadă

Rădăcinile privatizării se găsesc în:

- convingerea ideologică conform căreia managementul privat este mai bun (foarte răspândită în Regatul Unit);
- presiunea din partea capitalului privat de a intra în sectoare de tipul comunicațiilor, care i-ar putea procura profituri substanțiale;
- rezultatele slabe înregistrate de întreprinderile publice din țări ca Italia și Regatul Unit;

- motive pur financiare – privatizarea poate umple punga statului. Deși nu este o sursă permanentă de venit, programele de privatizare desfășurate pe câțiva ani furnizează o sursă de venituri care nu este de neglijat într-un moment când reducerea deficitelor devine prioritară în multe țări.

2. *Țara care a privatizat* cel mai sistematic în ultimii 15 ani este Regatul Unit, caz în care toți factorii listați mai sus au avut jucat roluri importante. Procesul a afectat acolo atât întreprinderile mandatate cu servicii publice și cât și pe cele aparținând sectorului competitiv. În ultimii ani, privatizarea a adus anual în buget venituri de 5 mii de milioane de lire sterline și a redus în 15 ani ponderea sectorului public din economia neagriculturală de la peste 15 la mai puțin de 5 procente.

În Germania, dincolo de întreprinderile *Länder*-elor estice, care ridică probleme diferite, abordarea privatizării a fost mai pragmatică și mai reținută. Procesul a afectat puțin întreprinderile publice locale și regionale și a fost operat prin vinderea acțiunilor guvernamentale din sectorul competitiv.

În Italia, unde sectorul public de dimensiuni mari cunoaște grave probleme financiare și de management, privatizarea a existat în agendă numai pentru câțiva ani și s-a lansat un program general extrem de complex. Programul implică transformarea marilor companii de control ale statului în companii în participațiune, care pot fi privatizate prin vânzarea unei părți a acțiunilor sau a subsidiarelor lor.

În Spania, principala companie de control a statului, INI, a grupat o serie de concernuri profitabile, pe care le controlează în cadrul unei singure companii subsidiare (TENEO), pentru privatizare, pe măsură ce apar oportunități pe piață.

În Franța ultimilor 15 ani au existat cinci etape succesive, în funcție de partidul aflat la putere: o perioadă de naționalizări intensive în 1981 și 1982; prima fază a privatizării, între 1986 și 1988; nici naționalizare nici privatizare din 1988 până în 1993; și o a doua privatizare începând din 1993. Singurele întreprinderi afectate de privatizare în Franța sunt cele cunoscute ca sector competitiv. Aceasta nu afectează furnizorii de servicii publice (electricitate, căi ferate, telecomunicații). Guvernul examinează acum oportunitatea acordării actorilor din afara guvernului a unui control minoritar în France Télécom astfel încât alianțe strategice să poată fi construite prin achiziții reciproce de acțiuni.

Aceste mișcări modifică concepția despre sectorul public în Franța. Când o întreprindere furnizează un serviciu public, tendința este de a considera firesc ca acest serviciu să fie realizat de întreprinderi care, fiind proprietate publică, întruchiează oarecum conceptul de interes public și sunt apărate de atacuri la bursele de schimb.

În orice caz, acolo unde activitățile sunt supuse jocului liber al pieței, chiar dacă sunt de mare importanță strategică, tendința este – cu excepția situației când sectorul public nu este interesat – de a le denaționaliza. Motivele politicilor industriale din spatele naționalizărilor din 1981 și 1982 și-au pierdut mult din importanță.

3. *O trecere în revistă a metodelor de privatizare* folosite în diferite țări depășește obiectul lucrării și din această cauză ne vom limita doar la două comentarii în această privință.

În primul rând, privatizarea nu înseamnă necesar că guvernele cedează controlul. În multe cazuri, numai o parte din acțiuni este vândută, iar guvernul deține o minoritate și drepturile de control asociate acesteia. Mai mult, principiul “acțiunii de aur”, folosit mai ales în Regatul Unit, conferă guvernului dreptul de veto în anumite chestiuni (compoziția consiliului, naționalitatea directorilor, limita dimensiunilor pachetelor de acțiuni, conservarea activelor, continuarea anumitor activități).

În al doilea rând, obligația de furniza serviciul public poate fi menținută după privatizare. În Regatul Unit este cazul pentru electricitate, telecomunicații și serviciile căilor ferate. În general, asigurarea acestui serviciu este organizată pe linii noi și reglementată de o autoritate de control.

Deschiderea către competiție

Această tendință este foarte diferită de prima și este puternic condusă prin inițiativele Comunității.

Scopul principal este de a da frâu liber competiției, privită ca progres stimulator.

Aceasta este baza Tratatului de la Roma, consolidată prin Actul Unic European și Tratatul de la Maastricht. Articolul 3A, inserat în Tratatul de la Roma prin Tratatul de la Maastricht, prevede din acest moment o politică economică care va fi “condusă în acord cu principiul unei economii de piață deschise, cu o competiție liberă”.

1. Competiția liberă nu ridică nici o problemă pentru întreprinderile publice transferate în sectorul competitiv. Ajutorul statului pentru aceste întreprinderi este afectat.

Pentru Comisia Europeană, ceea ce face un stat pentru a ajuta o întreprindere, depășind limitele comportamentului firesc de piață al unui investitor privat, constituie ajutor de stat și se supune controalelor stipulate în articolele 92 și 93 ale Tratatului. Pe lângă sprijinul direct sau indirect (subvenții, garanții și rate preferențiale ale dobânzilor), chiar și dividendele neimpozitabile, pentru a da un exemplu, constituie o formă de ajutor. Abordarea Comisiei nu acceptă circumstanțe speciale pentru întreprinderile publice și ignoră conștient constrângerile care le deranjează activitatea, chiar atunci când acestea nu aprțin serviciului public. Din acest motiv, Statele Membre contestă abordarea Comisiei.

2. Problemele ridicate de concurența liberă sunt mai grave în sectoarele în care întreprinderile au funcționat anterior ca monopoluri (în general monopoluri de stat). În această categorie se încadrează marile rețele de servicii publice, ca aprovizionarea cu gaze și electricitate, căile ferate, rețelele poștale și de telecomunicații.

Regula comunitară aplicabilă în acest caz este articolul 90 al Tratatului, care prevede că în cazul activităților publice și al activităților cărora Statele Membre le acordă drepturi speciale sau exclusive Statele Membre nu pot pune sau menține în vigoare nici o măsură contrară regulilor competiției (articolul 90.1), iar acele activități cărora le sunt încredințate serviciile de interes economic general se vor conforma regulilor competiției, câtă vreme aplicarea acestor reguli nu obstrucționează performanța de drept sau de fapt a sarcinilor particulare pe care le desfășoară (articolul 90.2). Comisia este responsabilă de aplicare acestor prevederi (articolul 90.3).

Competiția este principiul care se aplică și care poate fi restricționat numai în cazuri excepționale. Se acceptă în general că o astfel de excepție trebuie făcută pentru monopolurile naturale, adică cazul în care un singur operator este mai avantajos din punct de vedere economic. Conceptul de monopol natural acoperă managementul infrastructurii marilor rețele de aprovizionare a apei, energiei (gaze și electricitate) și a căilor ferate. Din contră, acestea nu se aplică operării serviciilor care folosesc aceste rețele. Chiar în ceea ce privește infrastructura, noile progrese tehnice pot submina aceste concept, ceea ce se întâmplă acum în telecomunicații.

Acolo unde competiția este economic și tehnic posibilă, Comisia a încercat să pună la baza organizării sale prevederile articolului 90. Statele Membre și întreprinderile vizate au cerut recunoașterea circumstanțelor speciale care, pretind aceștia, garantează excepția de la regulile competiției sau amânarea introducerii

acestora. Ca rezultat, s-au realizat o serie de compromisuri pentru diferite sectoare, compromisuri încheiate la momente diferite, distincte pentru fiecare sector în parte.

3. Probleme similare tuturor sectoarelor

Ar trebui introdusă competiția într-un anumit sector? Cu alte cuvinte, ar trebui introduși noi operatori pe piață, alături de cei publici? Aceasta este întrebarea din spatele chestiunilor ca accesul la infrastructură în sectorul feroviar, TPA (accesul terților la rețele) în sectorul electricității, ONP (condiții pentru deschiderea rețelelor) în sectorul telecomunicații etc.

Ce obligații proprii serviciului public trebuie păstrate? Conceptul de “serviciu universal” – serviciu care, prin lege, trebuie să fie accesibil tuturor – este o chestiune care se ridică mai ales în anumite sectoare, mai nou în poșta și telecomunicații.

Cum trebuie finanțat serviciul public? Menținând “drepturile exclusive”, acordând furnizorului un tip de monopol? Prin plata taxei de acces către furnizor? Prin sistemul “joacă sau plătește”, prin care fiecare operator alege între contribuția la serviciul public sau plata taxelor de acces? Plătind furnizorii serviciilor publice din fonduri publice? Toate aceste alternative pot fi adecvate într-o situație sau alta și nici una nu este interzisă prin dreptul comunitar. Sentințe recente ale Curții Europene de Justiție (Corbeau 1993, Almeo 1994) au permis restricții asupra competiției în legătură cu obligațiunile proprii serviciilor publice.

Pentru a asigura o competiție corectă, este oare necesară separarea managementului infrastructurilor de operarea serviciilor care folosesc acea infrastructură? Este o problemă care privește de cele mai multe ori căile ferate. Contabilitatea separată a devenit obligatorie în acest caz. Anumite State Membre au mers mai departe (Regatul Unit) sau își propun acest lucru (Germania).

Trebuie ca funcțiile operatorului și legiuitorului să fie distincte? Aceasta este o idee general acceptată: într-o situație de monopol, operatorul, ca singur utilizator, poate reglementa inclusiv rețeaua și este firesc ca într-o situație competitivă, reglementarea să fie distinctă. Puterile de reglementare pot fi încredințate autorităților responsabile pentru supravegherea operatorului (ca în Franța) sau unei autorități independente (ca în Regatul Unit).

Ce poziție trebuie adoptată în proiectele comune de către operatorii publici din țări diferite? Comisia privește cu suspiciune acest tip de acțiune de cooperare, îngrijorată că aceasta ar putea constitui un acord ilegal, interzis de regulile Tratatului privind competiția. Un alt punct de vedere plauzibil este că proiectele comune în domeniul operării rețelelor majore, care ar putea îmbunătăți calitatea serviciilor publice oferite consumatorului european, sunt în interesul public.

4. Directivele europene cu privire la sectoarele respective au fost elaborate mai mult sau mai puțin ca răspuns la întrebările de mai sus.

Dereglementarea este cea mai avansată în telecomunicații. În acest moment, termenul limită pentru liberalizarea totală este 1 ianuarie 1998. Directivele în pregătire vor stabili proceduri și vor constitui fundamentele noilor reglementări ce se vor aplica de la această dată oferirii serviciilor universale, pentru telefonie și interconectarea sistemelor.

În ceea ce privește serviciile poștale, se va aplica principiul furnizării serviciilor universale de acoperire a colectării, transportului și livrării poștei. Competiția este restricționată, de vreme ce s-a acceptat ca un număr de servicii să fie rezervate furnizorilor de servicii universale pentru a-i abilita să-și îndeplinească sarcinile încredințate. Dicuțiile cu privire la tipul și dimensiunea acestor servicii restrânse nu s-au încheiat încă.

În sectorul feroviar, deja obiectul unei competiții acerbe, un anumit grad de competiție este introdus treptat. O Directivă a Consiliului din 29 iulie 1991 prevede separarea managementului infrastructurii feroviare de operațiunile serviciului, cel puțin la nivel contabil și oferă operatorilor din statele membre dreptul de acces în cazul tranzitului și operațiunilor internaționale de transport de marfă combinat. O nouă directivă programată la sfârșitul anului 1995 urmează să extindă dreptul de acces la tot traficul internațional și intern de pasageri sau de marfă.

În secolul electricității, Franța și Statele Membre au fost în favoarea menținerii unei organizări bine structurate. În acest moment, planul este de a permite Statelor Membre să opteze pentru unul din două sisteme: fie un sistem de acces a terților care, promovând competiția la toate nivelurile, îi abilitază pe consumatori să cumpere electricitate de la generatorul dorit și să o primească prin rețea contra unei taxe, fie sistemul cumpărătorului unic, care numește un singur operator de rețea, respectând regulile serviciului public și politicii energetice, permițând competiția la nivelul generatorului. În următoarele câteva luni, Consiliul de Miniștri urmează să ia o decizie cu privire la limitele și condițiile de aplicare ale ambelor sisteme.

5. Dincolo de evoluțiile sectoriale se pune problema dacă prevederile dreptului comunitar nu ar trebui să fie completate pentru a da o importanță mai mare a conceptului de serviciu public, alături de cel al competiției. Echilibrul poate cere modificarea Tratatului sau adoptarea unei carte a serviciului public. S-au înaintat numeroase propuneri. Acestea pot face obiectul următoarei conferințe interguvernaentale.

Modernizarea întreprinderilor publice

Schimbarea tehnologică, nevoia de a fi competitiv, competiția din sectorul privat și amenințarea privatizării, schimbarea nevoilor și solicitărilor sociale și noile concepte de management al afacerilor sunt toate factori care au determinat un număr de schimbări și evoluții radicale, care ilustrează mișcarea de modernizare a sectorului public.

1. Observăm în primul rând tendința către ceea ce s-ar numi "normalizarea" întreprinderilor publice, al căror statut juridic și ale căror metode de management încep să se asemene cu cele ale companiilor din sectorul privat. Întreprinderile publice formează alianțe și cumpără acțiuni ale companiilor private.

Statutul juridic se schimbă în două feluri: întreprinderi publice devin corporații, iar corporațiile devin societăți în participațiune. Mai mult, anumite întreprinderi publice au făcut direct tranziția spre societăți în participațiune.

Uneori asemenea schimbări de statut, mai ales în Germania și Italia, sunt eronat considerate privatizări. Din punct de vedere legal într-adevăr ele au fost privatizate, pentru că au acum statut de companii. Acesta poate fi primul pas spre privatizarea capitalului, de vreme ce va fi posibilă listarea acestora la bursa de valori și vânzarea acțiunilor lor. Oricum, simpla schimbare a statutului juridic nu înseamnă o privatizare autentică, pentru că aceste companii rămân proprietatea statului în procent de sută la sută. Căile ferate germane exemplifică acest caz.

După cum vom arăta în continuare, metodele de management din sectorul public și privat încep să se asemene din ce în ce mai tare, deși sectorul public a păstrat elemente ale culturii sale specifice și este în continuare marcat de un număr de constrângeri specifice.

Procesul de normalizare abilitază întreprinderile publice și private să se lege prin alianțe mult mai ușor decât înainte. Acestea pot îmbrăca forme diferite: achiziție reciprocă de acțiuni, grupuri sau institute comune de cercetare, formarea unor subsidiare în proprietate comună etc. Asemenea alianțe se pot forma cu alte întreprinderi ale sectorului public sau cu companii private, deseori în străinătate. Istoria economică

recentă oferă un număr de exemple de acest tip de operațiuni și este de ajuns să menționăm că asemenea alianțe s-au făcut și se negociază acum în sectorul de telecomunicații.

Procesul în curs în acest moment tinde să amestece liniile care despart sectorul public de cel privat. Mai mult decât proprietatea capitalului, ceea ce determină această evoluție este controlul.

2. Tendința spre o mai mare libertate managerială este dezvoltarea locigă a tendinței mai sus menționate. Aceasta este dovedită de selectarea directorilor și de stabilirea relațiilor contractuale pe termen mediu între întreprinderile publice și guverne.

Cu privire la acest punct, Franța mai are de făcut progrese. Directorii întreprinderilor publice sunt acum numiți pentru cinci ani, în loc de trei, cum se întâmpla înainte și deci sunt mai puțin dependenți de guvern. Poate de asemenea numirile guvernamentale sunt mai puțin dictate de considerații politice decât în trecut. Faptul că asemenea numiri sunt decizii de ultimă oră rămâne o constantă, ceea ce nu duce deloc la preluări de conducere line și că directorii pot fi revocați înainte de a-și termina mandatul, la discreția guvernului.

În ceea ce privește relațiile contractuale, Contractate plan sau Contractele program, dese în ultima vreme, sunt importante din perspectiva independenței manageriale mărite. Contractele sunt stabilite de comun acord de guvern și conducere, de obicei pe o perioadă de cinci ani. Ele expun îndrumări cu caracter general pentru întreprinderea în cauză, delaliind sarcinile pe care i le atribuie guvernul, fondurile pe care i le disponibilizează și măsurile de reglementare pe care le ia în ceea ce o privește. Conținutul acestor contracte diferă în mare măsură de la o întreprindere la alta. În unele dintre ele, plafonul prețurilor (inflația, mai puțin "x" la sută) este principalul element. În alte contracte, un program de investiție va fi precizat odată cu obligațiile serviciului public.

Natura contractuală a acestor Planuri și faptul că sunt realizate pe perioade relativ mari consolidează poziția întreprinderii față de ministerul care le supervizează, mai ales de vreme ce fondurile pe care le primește nu mai sunt supuse modificărilor rundelor bugetelor anuale.

2. Organizarea și administrarea internă a întreprinderilor publice are multe în comun cu cele ale unei companii medii iar cele mai multe, îndeplinind obligațiunile serviciului public, sunt specifice sectorului public. Ambele tipuri de trăsături există împreună, deși primele tind să prezinte mai multă greutate decât ultimele.

O distincție trebuie făcută între acele întreprinderi care operează în sectorul competitiv și cele care au obligațiuni legate de seviceiul public. Pentru cele din sectorul competitiv, alegerea se îndreaptă fără ezitări spre structurile și metodele de management ale sectorului privat. În cazul ultimelor, opțiunile sunt mai echilibrate.

În interiorul organizației, în cadrul întreprinderilor mari cu afaceri numeroase și sute de mii de angajați, restructurarea ia forma descentralizării interne și a delegării responsabilităților: direcții, servicii și afaceri se transformă în centre și unități independente de profit. Câteodată relații cvasi-contractuale se stabilesc între diverse centre de profit, stabilind un fel de "piață internă" în interiorul întreprinderii însăși, iar munca este organizată pentru a încuraja delegarea unei responsabilități mai mari către grupurile de lucru și nivelul de echipă.

În același timp, se răspândesc practicile managementului consultativ și stimulentele executive. Oricum, în această chestiune trebuie atins un echilibru între cultura sectorului de piață și cea a serviciului public, profund înrădăcinată în multe întreprinderi publice. Soluționarea anumitor conflicte între obiectivele de performanță a afacerilor și obiectivele economice și sociale este inevitabilă. Găsirea echilibrului căutat nu este facilă și dificultățile întâmpinate reprezintă un motiv al acțiunii industriale întreprinse în sectorul public la sfârșitul lui 1995.

În orice caz, majoritatea întreprinderilor publice, inclusiv cele care funcționează ca monopoluri publice și care au intrat acum în arena competitivă, se străduie mereu să-și îmbunătățească productivitatea, pentru a rămâne competitive. Acesta este cazul căilor ferate, care trebuie să intre în competiție cu alte moduri de transport. Rezultatul: în anumite sectoare – poștă și telecomunicații, cărbune și sectoarele de apărare, căile ferate – au fost reduceri drastice de locuri de muncă, care au mărit problemele sociale. Întreprinderile publice se ridică pentru a implementa activ politici în zone ca planificarea personalului, instruirea, dezvoltarea carierei și reinstruirea. Faptul că guvernul așteaptă ca politicile lor de angajare să fie cât de exemplare posibil constituie un stimulent pentru ca întreprinderile să procedeze astfel.

Toate aceste probleme trebuie rezolvate într-un sector puternic sindicalizat, în care locurile de muncă sunt în mare măsură apărate prin legislație. Datorită acestui fapt, relațiile de muncă sau managementul sectorului public sunt critice pentru modernizarea sectorului, deosebit de dificilă. Dificultățile necesită negocieri și consultări prelungite. Schimbările sunt în curs în cele mai multe țări, însemnând slăbirea culturii specifice a sectorului public și o flexibilitate sporită în organizarea muncii. Schimbările pot fi facilitate de introducerea unui sistem de tranziție pe două straturi, care menține aceleași relații de muncă pentru personalul angajat anterior și aplică reguli noi celor noi veniți.

Cu privire la întreprinderile publice și relația acestora cu clienții sau utilizatorii publici, două aspecte merită menționate: creșterea transparenței operațiunilor și a consultării cu utilizatorii și încercarea de a reconcilia dreptul la grevă cu obligația continuării serviciului. Italia este un exemplu, din moment ce acolo se aplică acum reglementări speciale cu privire la dreptul la grevă într-o serie de servicii – în cea mai mare parte asigurate de guvern sau întreprinderi publice – sub prevederile legii de la 12 iulie 1990, care condiționează exercitarea drepturilor fundamentale protejate de constituție de menținerea serviciului.

CONCLUZIE

1. Din cele trei moduri fundamentale în care guvernul poate interveni în economia unei țări – reglementarea sectorului privat, finanțarea, furnizarea serviciilor publice – tendința neo-liberală experimentată în cele mai multe state ale Uniunii Europene în ultimii douăzeci de ani a dat preeminență primei opțiuni asupra celorlalte.

Reglementarea continuă să se extindă și este clar, în aceste condiții, că liberalizarea nu este același lucru cu dereglementarea. Reglementarea competiției la nivel european confirmă acest lucru.

În același timp, finanțarea guvernamentală și furnizarea serviciilor publice s-au stabilizat sau au rămas la același nivel, de vreme ce intenția (în ambele intervenții) este de a fixa un plafon în contribuțiile obligatorii necesare și (numai cu privire la serviciile publice) de a înlocui furnizarea publică cu cea privată de câte ori este posibil.

2. Evoluțiile actuale din aprovizionarea serviciilor publice nu au același impact asupra tuturor categoriilor de furnizori de servicii publice.

- Cu rare excepții, serviciile pur administrative, în afara sferei acestei treceri în revistă, vor continua să fie furnizate în principal de autoritățile publice la nivel național sau local. Este cazul funcțiilor administrative (securitate, apărare, serviciile diplomatice) și serviciilor sociale

și culturale (educație și sănătate). Oricum, trebuie observat că anumite țări (Regatul Unit) vor să încurajeze implicarea sectorului privat și în aceste domenii. Pe alocuri, au fost introduse mecanisme de tip piață (MTM) în interiorul acestor servicii.

- Invers, activitățile pur economice tind din ce în ce mai tare să revină sectorului privat. Cu alte cuvinte, considerațiile ținând de politica industrială și interesul național, care a susținut statele să înființeze un sector public mare au fost pur și simplu abandonate sau cel puțin substanțial reduse ca sferă. Dacă anumite întreprinderi de acest tip aparțin asăzi încă sectorului public, se datorează de cele mai multe ori faptului că poziția acestora sau condițiile pieței împiedică privatizarea cu succes, nu unei politici deliberate. Guvernele s-au deschis de ceva vreme față de ideea de privatizare.
- Guvernele au adoptat abordări diferite cu privire la cele două categorii menționate mai sus, adică serviciile cunoscute în Franța drept *services publics industriels et commerciaux* (servicii de utilitate publică) și în Tratatul de la Roma ca “servicii economice de interes general”. Anumite țări le-au inclus în programe generale de privatizare, limitând intervenția guvernamentală în sectorul respectiv la o reglementare ceva mai mare decât în altele. Măsurile implementate de Regatul Unit în ultimii 15 ani în telecomunicații, energie și căile ferate, exemplifică perfect această abordare. Invers, alte țări sprijină încă ideea că guvernul, direct sau printr-o companie de utilitate publică, păstrează responsabilitatea pentru furnizarea respectivului serviciu. Aceasta este abordarea Franței. Între cele două extreme există o gamă largă de soluții intermediare, dintre care unele (Germania și țările nordice) acordă un rol importanta autorităților locale și regionale.

Discuțiile se desfășoară în prezent la nivel național și comunitar în ceea ce privește această categorie de servicii și pentru stabilirea echilibrului potrivit între profit și interesul public, între competiția liberă și menținerea drepturilor particulare. Discuțiile vizează atât aspectele comune acestor servicii, cât și pe cele specifice fiecăruia.

3. Evoluțiile menționate mai sus determină pe cei ce elaborază politicile publice să-și recentreze interesul asupra sectorului public.

Partea jucată de întreprinderile publice în implementarea aspectelor de investiții, muncă, plăți și prețuri din politicile generale sociale și economice devine mai puțin semnificativă. Motivele sunt următoarele: politica economică apelează mai puțin la acest tip de mecanism decât se întâmpla în trecut. Sectorul public este mai mic acum și are mai puțină influență asupra economiei în ansamblu, iar guvernele vor să însănătoșească acest sector și evită să îl încarce cu poveri suplimentare. Acestea fiind zise, guvernul francez continuă să elaboreze directive anuale prin care stabilește plata întreprinderilor publice și, în 1996, a făcut recomandări în ceea ce privește politica lor de muncă, mai ales pentru a încuraja angajarea tinerilor.

Invers, conceptul de serviciu public de interes public general este încă foarte prezent. Intervenția guvernamentală în sectoarele relevante este un principiu drag opiniei publice. În momente când inegalitatea și excluziunea socială se acutizează, se așteaptă din partea întreprinderilor publice întărirea coeziunii sociale și asigurarea că oamenii pot exercita o serie de drepturi fundamentale. Nu numai că întreprinderile sunt instrumentale în implementarea politicilor sectoriale (transport, comunicații, energie), dar și în domenii mai puțin întretăiate, mai ales în dezvoltare regională (în serviciul zonelor rurale și suburbane), protecția mediului (prin asumarea costurilor externe) și integrarea socială (politica prețurilor).

4. Fără îndoială, există similarități între situația sectorului public din Țările Europei Centrale și de Est și cele din Uniunea Europeană, dar cel mai probabil există și diferențe mari.

Un program vast de privatizare se întreprinde în aceste țări.

În loc să punem accentul pe programul de privatizare în sine, de vreme nu face obiectul acestei treceri în revistă, discuția s-ar putea axa pe problemele care vizează existența continuă a sectorului public, indiferent de programele de privatizare:

- criterii pentru un sector public mixt;
- metode de management în întreprinderile publice și relația acestora cu guvernul;
- rolul întreprinderilor publice în implementarea politicilor publice;
- relația dintre întreprinderile publice și politica bugetară.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

OCDE (1993), *Managing with Market-Type Mechanisms*, PUMA, Paris.

Această publicație poate fi obținută de la: OCDE, Publications Service, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris cedex 16. Tel: (33-1) 45 24 82 00, telefax: (33-1) 45 24 85 00.

Centre of Enterprises with Public Participation (1995), *Europe, concurrence et service public*, Masson et A. Collin, Paris.

Această publicație poate fi obținută de la:

Centre of Enterprises with Public Participation, 15 rue de la Charite, 1048 Bruxelles, Tel: 2 219 2798

ECPE furnizează statistici și informații cu privire la întreprinderile din Statele Membre ale Uniunii Europene.

CIRIEC, sub îndrumarea lui L. Monnier (1992), *Entreprises publiques et marché unique*, Labor, Bruxelles.

JORERT, Lionel (dir.) (1994), *Le tournant libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris

STOFFAES, Christian (raport al comisiei prezidate de) (1995), Odile Jacob, Paris.

THIRY, B. și VANDAMME, J. (dir.) (1995), *Les entreprises publiques dans l'Union Européenne: entre concurrence et intérêt général*, A. Pedone, Paris.

**O PROVOCARE PENTRU RESPONSABILITATEA COMUNĂ: CONTROLUL
CHELTUIELILOR DE TRANSFER: FRANÇOIS LACASSE**

François Lacasse este profesor în Economie și Management Public la Universitatea Québec din Hull, Canada, fost membru de conducere al Secretariatului Consiliului Trezoreriei canadiene (Ministru de Buget)

și al Biroului Consiliului de Stat (Prim Ministru), autor a multe publicații de economie și management al sectorului public, recent, responsabil de Grupul Reprezentanților Oficiali pentru Buget în Unitatea de Management Public a OCDE.

(Ideile exprimate aparțin autorului și nu reprezintă poziția nici unei instituții publice.)

REZUMAT

În ultimele două decenii, creșterea necontrolată a acestor cheltuieli a adus guvernul în imposibilitatea de a răspunde noilor cerințe ale electoratului.

Această tendință poate fi atribuită în mare măsură deviației rezultatelor reale față de planurile și prognozele inițiale mai mult decât creșteri planificate pentru acoperirea sau chiar creșterea beneficiilor. Acesta este cazul particular al programelor de transfer către indivizi sau familii afectate de handicapuri, invaliditate sau boală, șomaj sau sărăcie.

Capitolul care urmează va prezenta rezultatele studiilor din 13 țări OCDE: Belgia, Canada, Finlanda, Franța, Germania, Irlanda, Olanda, Norvegia, Spania, Suedia, Turcia, Regatul Unit și Statele Unite. Scopul său este identificarea surselor devierii costurilor acestor politici și determinarea unor modalități de a explica, prevedea și corecta acest fenomen. Există patru aspecte majore:

- aspectele tehnice de management a politicilor de transfer, mai ales fermitatea criteriilor operaționale ale accesului la beneficii și capacitatea de prognoză și detectare a devierii costurilor și clientelelor;
- modurile în care politicile de transfer au evoluat în ultimii douăzeci de ani, cu privire atât la schimbările explicite, de origine politică, cât și la schimbările rezultând din acumularea unor decizii administrative “minore” care privesc implementarea;
- managementul instituțional și structurile de control, cu accent asupra stimulentele oferite instituțiilor în cauză și relațiilor dintre instituțiile care dirijează diverse programe de transfer;
- în interiorul instituțiilor, stimulentele oferite personalului în sensul imperativelor unui “management public sănătos” și a sarcinilor înșușite (sau percepute) ale organizațiilor.

Politicile de transfer cuprind cea mai mare a zonelor de interacțiune a elaborării politicilor și bugetului. Ele includ planificarea și proiectarea politicilor, monitorizarea și punerea în aplicare a acestora. După cum s-a menționat mai sus și se va dezvolta ulterior, principalele probleme sunt cauzate de incapacitatea de a determina într-un stadiu inițial ambele devieri în managementul politicilor și din interacțiunile dintre politici proiectate inițial ca independente, dar care s-au dovedit foarte interdependente în domeniul respectiv. Această influență crucială a interacțiunii politicilor înseamnă că aceste chestiuni stau la baza responsabilității comune celor două puteri fundamentale prin care se asigură coerența guvernamentală, adică a centrului și a biroului de bugetare.

Fenomenele la care ne-am referit mai sus nu vor fi niciodată efectiv detectate la nivelul ministerelor sau al departamentelor guvernamentale operaționale. Mai mult, strict în termeni de bugetare, metodele obișnuite dau puțină importanță interacțiunii dintre aceste politici, de vreme ce sistemele de contabilitate sunt proiectate pentru politici individuale. În consecință, cheltuielile pot fi controlate, iar țintele programelor de transfer efectiv atinse numai dacă se întrind eforturi deliberate de implementare a sistemelor necesare din interiorul instituțiilor centrale guvernamentale (de exemplu ESO suedez descris în lucrarea lui Schubert).

Instituțiile care conduc programe de transfer și metodele pe care le folosesc determină direct impactul politicilor asupra cheltuielilor publice și asupra piețelor de muncă. Astfel, implementarea politicii are un efect profund asupra atingerii obiectivelor politice și modifică alegerile politice privitoare la solidaritate. Ca rezultat, efectele acestor schimbări pentru mașinăria administrativă a programelor de transfer au o influență mult mai mare decât funcțiile mecanice pe care se presupune că trebuie să și le asume. Acestea vor determina, la fel de sigur ca planificarea însăși, șansele pentru succesul de durată al reformelor propuse.

Expertiza acumulată în managementul public eficient al politicilor de transfer este încă modestă. Acesta fiind cazul, se pare că politicile reclamă o schimbare de direcție și, mai precis, de consolidare a supervizării și monitorizării tendințelor politicilor generale de transfer. În ceea ce privește legile și regulile, asemenea chestiuni solicită investiții tehnice de analiză și prognoză. Experiența țărilor OCDE, care arată mai mult dificultăți decât dă lecții, invită țările Europei Centrale și de Est să inoveze.

CONȚINUT

I – O problemă complexă.....	
Lecții de asimilat și limite.....	
Bugetul și guvernul central: O zonă indispensabilă a responsabilității comune.....	
II – Teoria ofertei și transferurile: Prezentarea rezultatelor studiilor.....	
III – Similarități surprinzătoare.....	
Efectul roții dințate.....	
Dovezi.....	
Diagnoză și motive de îngrijorare.....	
Porozitate.....	
Înteracțiuni între porozitate și efectul roții dințate.....	
Numai comportamentul candidaților la beneficii nu explică totul.....	
IV – Teoria ofertei și programele de transfer: Control și producție.....	

Mijloace tehnice de control și schimbări în contextul socio-economic.....	
Șomajul involuntar.....	
Sărăcia.....	
Filtre științifice: Iluzii pierdute.....	
Capacități de prognoză și detectare.....	
Mijloace tehnice de control: rezumat.....	
Stimulente și comportamente în interiorul/ale administrației.....	
Tirania deciziilor minore.....	
Autonomie instituțională și managerială, responsabilitatea financiară difuză și stimulentele perverse.....	
Autonomie instituțională.....	
Responsabilitate fiscală difuză.....	
Motivații instituționale clare.....	
C. Personal și manageri: stimulente între instituții.....	
Concluzii.....	
Date cunoscute și necunoscute.....	
Câteva recomandări.....	
Tehnici.....	
Management.....	
Centralizare și descentralizare.....	
“Pentru a aprofunda cunoștințele”.....	
Bibliografie.....	

I – O PROBLEMĂ COMPLEXĂ

În ultimele două decenii, cheltuielile de securitate socială, în creștere, au reprezentat o sursă majoră de dificultăți și a constrâns multe țări OCDE la ajustări dureroase, fără ca acest proces să se fi definitivat. Sumele implicate sunt într-adevăr foarte mari și nu creează numai probleme de natură bugetară, ci și probleme privitoare la elaborarea politicilor. Creșterea necontrolată a cheltuielilor a afectat grav capacitatea statelor de a răspunde unor solicitări noi din partea electoratelor.

În mare măsură, această tendință poate fi atribuită deviației dintre planurile și prognozele inițiale și rezultatele reale, mai mult decât extinderi planificate cu grijă pentru acoperirea sau mărirea deliberată a sumei beneficiilor. Este cazul cheltuielilor din programele de transfer către indivizi și familii compensate pentru handicapuri, invaliditate, boală, șomaj și sărăcie. Raportul care urmează prezintă rezultatele studiilor OCDE ale acestor programe de transfer.

Lecții de asimilat și limitări

Țările Europei Centrale și de Est trebuie să facă schimbări majore în managementul lor public, în ceea ce privește politicile lor sociale și mai ales politicile de transfer definite mai sus. Prezentarea rezultatelor obținute în 13 țări OCDE acoperă o perioadă mare de timp și arată că, deși se pot învăța multe din această experiență, o serie de chestiuni rămân ambigue.

Spre deosebire de subiecte ca privatizarea, managementul întreprinderilor publice, impozitarea utilizatorilor sau chiar planificarea bugetară și mecanismele de control, lecțiile ce se desprind din ultimii douăzeci de ani în domeniul proiectării politicilor de transfer fac încă obiectul dezbaterilor aprinse. Mai mult, deși nimeni nu își pune problema amplitudinii deviației cheltuielilor și deși există un consens larg asupra cauzelor apariției sale (în liniile analizei prezentate mai jos), rolul jucat de ajustări în oferta acestor transferuri în apariția acestei deviații este departe de a fi limpede înțeleasă.

De exemplu, există puține studii cu privire la managementul acestor politici. Cum se va menționa în ultima secțiune a acestui raport, există o anumită certitudine în ceea ce privește suma deviației datorate structurilor administrative care determină personalul să mărească clientela mai mult decât să controleze accesul la beneficii. Pe de altă parte, nimeni nu a putut măsura exact dacă acesta a fost un factor mai important decât, de pildă, politicile neregulate de lărgire a clientelei și inabilitatea sistemelor de a prognoza cu precizie consecințele pe termen mediu și long.

Aceste ambiguități și goluri ale analizei au dus la recomandări care sunt deseori mai puțin limpezi decât în alte domenii. Cel mai familiar exemplu este dezbaterea între “selectivitate” și “universalitate”. Ca mijloc de control al cheltuielilor, s-a presupus că politicile de transfer erau mai capabile să reconcilieze solidaritatea cu membrii cei mai dezavantajați ai societății și cu nevoia stringenței bugetare. Această selectivitate însemna preferința pentru politicile beneficiilor prin mijloace testate, în condițiile unor cerințe de handicap sau invaliditate clare și stringente, prin opoziție cu politicile care acordă beneficii tuturor cetățenilor care se încadrează în criteriile generale de vârstă, stare civilă, fără o raportare la mijloacele acestora de susținere. Această înțelepciune convențională conduce guvernele la multiplicarea politicilor având ca grupuri-țintă segmente definite ale populației, în încercarea de a proiecta programe care să răspundă cât mai bine acestor nevoi.

Oricum, examinarea tendințelor costurilor de transfer în diverse țări nu susțin decât parțial ceea ce părea acum câțiva ani o politică bine stabilită. Pentru început, problemele “capcanei sărăciei” și dependența pe

termen lung menționată mai târziu, constituie un motiv pentru punerea în discuție a eficacității acestei politici generale. Rezultatele prezentate mai jos ridică întrebări, dar nu cu privire la logica alegerii selectivității, ci cu privire la capacitățile structurilor administrative observate și fiabilitatea mijloacelor tehnice disponibile. Pe scurt, aceste probleme par să fi constituit călcâiul lui Ahile pentru orice strategie de selectivitate și ridică chestiuni de implementare care trebuie rezolvate în totalitate.

Bugetul și guvernul central: O zonă indispensabilă responsabilității comune

Politicile de transfer acoperă multe zone în care elaborarea politicilor și bugetul interacționează. Ele includ proiectarea și planificarea politicilor, monitorizarea și punerea acestora în aplicare. După cum s-a menționat deja și vom relua mai jos, principalele probleme întâlnite în țările OCDE au fost determinate de incapacitatea de a detecta în stadiu incipient atât deviația în managementul politicilor, cât și în interacțiunile dintre politici proiectate inițial ca independente, dar care s-au dovedit foarte interdependente în domeniul discutat. Acesta este cazul asigurărilor de șomaj și al veniturilor sociale minime, beneficiilor de boală și asigurărilor de șomaj, beneficiilor de invaliditate și atât asigurărilor de șomaj cât și veniturilor sociale minime sau beneficiilor de boală.

Această influență crucială a interacțiunii politice înseamnă că aceste chestiuni sunt centrale pentru responsabilitățile comune ale celor două puteri de bază care asigură coerența acțiunii guvernamentale, adică biroul de bugetare și centrul guvernului. Este dovedit că fenomenele la care ne-am referit mai devreme nu pot fi identificate la nivelul ministerelor sau departamentelor guvernamentale operaționale. Mai mult, strict în termeni de bugetare, metodele comune dau puțină importanță interacțiunii dintre aceste politici, de vreme ce sistemele de contabilitate sunt proiectate pentru politici individuale. În consecință, cheltuielile pot fi controlate și obiectivele programelor de transfer atinse numai dacă se fac eforturi susținute de implementare a sistemelor necesare în interiorul guvernelor. Mecanismele descrise în studiile lui Schubert despre Suedia sau Allen despre Regatul Unit oferă exemple de tipuri de mecanisme similare, după cum face și lucrarea lui Havens despre GAO. Secțiunea finală a acestei lucrări oferă un număr de îndrumări și recomandări specifice politicilor de transfer care pot facilita examinarea comună și eficace a acestui domeniu deosebit de alunecos din partea biroului de bugetare și centrului de elaborare a politicilor.

II – TEORIA OFERTEI ȘI TRANSFERURILE: PREZENTAREA REZULTATELOR STUDIILOR

Studiul tendințelor cheltuielilor din politicile de transfer este realizat în 13 țări OCDE: Belgia, Canada, Finlanda, Franța, Germania, Irlanda, Norvegia, Spania, Suedia, Turcia, Regatul Unit și Statele Unite. Scopul său prim era de a identifica sursele deviației costurilor acestor politici și de a determina cum poate fi explicat, prognozat și corectat acest fenomen. Acest raport se străduie să prezinte rezultatele comune țărilor participante la studiu. El se concentrează asupra convergenței tendințelor în cheltuieli în cadrul unui set de sisteme de protecție care diferă în mare măsură ca proiectare, organizare, generozitate și management al politicilor de transfer.

Termenul de “programe de transfer” înseamnă toate beneficiile în bani lichizi sau bunuri și servicii acordate din motive de sărăcie, șomaj, handicap sau boală persoanelor la vârsta activă.

Această serie de beneficii include pe cele ale căror costuri s-au dovedit cele mai dificile de prognozat (beneficiul de șomaj, venitul social minim, venitul de înlocuire în caz de invaliditate permanentă sau temporară) și ale căror creșteri urmează reguli diferite de acelea aflate la baza tendințelor celorlalte două componente majore ale cheltuielilor de securitate socială, adică pensii și sănătate. Explicația convergenței constatate a tendințelor internaționale schițează în mare măsură un model economic sau managerial de aprovizionare a programelor sociale. Acesta ține cont de:

1. aspectele tehnice ale managementului politicilor de transfer, mai ales fermitatea criteriilor operaționale de acces la beneficii și capacitatea de prognoză și detectare a deviațiilor la costuri și clientele;
2. modurile în care politicile de transfer s-au dezvoltat în ultimii douăzeci de ani, cu privire la schimbările explicite din cauze politice sau schimbările rezultate din acumularea unor decizii administrative “minore” de implementare;
3. managementul instituțional și structurile de control, cu accent pe stimulentele puse la dispoziția organizațiilor în cauză și relațiilor dintre instituții care conduc diverse programe de transfer;
4. stimulentele oferite personalului din interiorul instituțiilor, mai ales a celor rezultate din sarcinile atribuite (sau percepute astfel) și imperativele unui “management public viabil”.

Observațiile din câteva țări și explicațiile propuse, mai ales privind porozitatea între programe, pun în chestiune un număr de abordări și rezultate convenționale (Moffit) cu privire la impactul programelor de transfer pe piețele de muncă. Acesta este cazul studiilor care măsoară impactul beneficiului de șomaj asupra timpului petrecut fără muncă, atunci când există posibilitatea ca solicitanții să “aleagă” dintr-un meniu de beneficii diferite.

La alt nivel, atenția acordată dinamicii aprovizionării programelor de transfer face posibile trei reușite: în primul rând, identificarea clară a limitelor selectivității ca strategie de control a costurilor, în al doilea rând, sugerarea domeniilor de cercetare prioritare, în al treilea rând, identificarea cerințelor structurale cu privire la aprovizionare cărora trebuie să le răspundă orice reformă generală care afectează securitatea veniturilor, fie aceasta întreprinsă în mod deliberat sau sub circumstanțe care au făcut-o inevitabilă.

Se va vedea că nevoia de a centraliza informația și de a îmbunătăți modelele de prognoză cere mult mai mult decât respectarea unor cerințe tehnice. La fel se întâmplă și în cazul indicatorilor deviațiilor care facilitează ajustările în orice sens (lărgire sau micșorate/control) a programelor unde alegerile (despre diverse definiții operaționale de corectitudine, de solidaritate sau de eficiență) sunt deosebit de dificile, schimbătoare și sensibile la variațiile condițiilor economice și sociale.

Principalul mesaj care derivă din aceste studii privește structurarea zilnică a aprovizionării programelor: instituțiile care conduc programele de transfer și metodele folosite determină direct impactul politicilor asupra cheltuielilor publice și a piețelor de muncă. Similar, implementarea politicilor are un efect profund asupra atingerii obiectivelor politicilor și modifică alegerile politice cu privire la solidaritate. Ca rezultat, efectele schimbărilor mașinăriei administrative a programelor de transfer sunt mai profunde decât funcțiile mecanice care se presupunea că le au. Acestea determină, ca și planificarea, șansele de succes durabil al reformelor propuse.

III – SIMILARITĂȚI SURPRINZĂTOARE

Există diferențe majore între programele de transfer dintre țări, în aproape toate programele. De pildă, rolul jucat de diverși parteneri sociali în crearea cadrului și conducerea politicii este crucială în Franța, Olanda și Germania, dar ne semnificativă în Canada și Regatul Unit. Sistemul britanic, format din politici precis orientate spre anumite obiective, tinde să fie pe cât de selectiv posibil, în timp ce protecția universală rămâne trăsătura fundamentală a sistemului suedez. În funcție de țară, ratele de înlocuire a veniturilor pentru șomeri pot varia de la un sfert la trei sferturi din venitul de muncă, în timp ce îndreptățirea la plată poate dura de la șase luni la șase ani. Cheltuielile cu beneficiile de invaliditate sunt o problemă serioasă în Norvegia, de importanță minoră în Finlanda sau Belgia și ne semnificativă în Turcia sau Spania. Autoritățile locale sunt actorii principali în managementul unor programe de transfer în Scandinavia, Belgia sau Franța, dar nu joacă nici un rol în Irlanda. Programele pot fi finanțate prin venituri din impozite, altele din surse extrabugetare, etc.

Discuțiile actuale și percepția problemelor cheie pune în lumină diferențe, după cum originea și dezvoltarea sistemelor de securitate socială variază de la o țară la alta. De pildă, influența presupusă a venitului social minim asupra stilurilor de viață și atitudinilor față de căsătorie, familie și piața de muncă este o dezbateră aprinsă în Regatul Unit, dar este marginală în agendele politice din alte părți. Venitul minim social universal este stabilit de multă vreme în Statele Unite, dar recent în Franța. Percepțiile despre impactului programelor asupra piețelor de muncă sunt în dezbateră aprinsă în unele țări sau restrânsă la cercurile de specialiști în altele.

Existau inițial puține motive pentru a presupune că tendințele în cheltuielile cu programele de transfer ar revela similarități substanțiale observate în natura, frecvența și dinamica celor mai semnificative “devieri ale cheltuielilor” și “surprizelor”.

Cele mai izbitoare exemple de convergență sunt grupate mai jos sub titlurile de “efectul roții dințate” sau “porozitate”. Primul efect a declanșat alarma în multe țări, al doilea tinde spre o explicație comună cu privire la comportamentul în ceea ce privește oferta programelor de transfer.

Efectul roții dințate

Dovezi

Fiecare recesiune din ultimii 20 de ani a produs un mare număr de solicitanți ai beneficiilor, iar redresarea economică nu a răspuns niciodată total problemelor deja create. Creșterea numărului de solicitanți ai beneficiilor se suprapune, dar nu este identică cu șomajul pe termen lung de vreme ce cea mai mare parte a solicitanților nu sunt incluși în piața de muncă. Acesta este cazul programelor de beneficii de boală sau de venituri sociale minime.

Această tendință adâncă devine mai clară la toate nivelurile, dacă diferitele programe de transfer sunt definite astfel și grupate împreună. Gruparea acestora scoate în evidență un efect al roții dințate între țări mai clar decât analiza fiecărui caz în parte, pentru că programele specifice fiecărei țări și tendința dominantă diferă de la o țară la alta.

În Olanda, de pildă, beneficiile de boală sunt primele atât ca număr de destinatari și ca sumă a cheltuielilor, în timp ce în Norvegia acesta este cazul beneficiilor de invaliditate. În Canada pe primul loc sunt beneficiile pentru șomaj și veniturile sociale minime, iar în Regatul Unit, programele de venit social minim

pentru famili monoparentale, ș.a.m.d. Aceste diferențe din interiorul seriei de programe de transfer sunt în contrast evident cu natura omniprezentă a efectului roții dințate.

Diagnoză și motive de îngrijorare

În Norvegia (Heiland), Belgia (Rolland-Bayet) și Olanda (von Popta), natura patologică a efectului roții dințate este vizibilă din simplul fapt că ratele de invaliditate sau morbiditate, indicate prin numărul solicitanților, sunt mult mai mari decât cele prognozate sau experimentate de țările învecinate. Acestea sunt mai mari și decât sugerează indicatorii de sănătate. Un fenomen similar se întâlnește în diferențele regionale ale beneficiilor pentru handicap din Franța.

Pesimismul acestor implicații ale tendințelor cheltuielilor publice este determinat de grija cu privire la creșterea economică în condițiile existenței acestor tendințe. Beneficiile de invaliditate sau boală, datorită populațiilor-țintă inițiale sau modului în care au fost proiectate, înseamnă de cele mai multe ori că solicitanții se retrag din viața activă (muncă). Șomajul, care este o situație numai temporară, nu epuizează deci în mare măsură economia și bugetul.

Creșterea numărului de solicitanți ai venitului social minim în țări ca Franța sau Statele Unite (Selfidge) alarmează. Bineînțeles, în cazul creșterilor foarte rapide sau inexorabile a numărului solicitanților de venituri minime sociale, grijile cu privire la excluderea socială se acutizează. În Canada, pentru a folosi alt exemplu, creșterea solicitanților beneficiilor de șomaj este acompaniată de anomalii ale pieței de muncă de tipul reducerii (sau tendinței potrivnice) în mobilitatea geografică și a accentuării naturii sezoniere a cererii de muncă (Raynaud-Vidal).

Cauzele creșterii șomajului, mai ales a celui pe termen lung, au constituit obiectul unui studiu extins (OCDE, Study of Employment and Unemployment). Factori ca schimbări structurale în cererea de muncă și rigiditățile pieței de muncă (salarii, practici de recrutare etc) au fost analizate în profunzime.

Fără a dori subestimarea interesului și relevanței unor studii similare și a recomandărilor derivând de aici, încercăm o abordare mai puțin generală. Paradoxal, interesele bugetare (creșterile sistematice dar dificil de anticipat ale costurilor programelor sociale de transfer) se deschid către o serie complexă de chestiuni și explicații dintre care o parte considerabilă este legată de grupuri din afara forței de muncă măsurate și a interacțiunilor între tendințele de mărire și compoziție a acestor grupuri pe piețele de muncă și posibilitatea accesului la venit prin programele de transfer. Punctul de vedere a fost confirmat de analiza acelor fenomene grupate împreună sub titlul de “porozitate”.

Porozitate

Termenul de “porozitate” se referă la capacitatea beneficiarilor potențiali ai unui program A (pentru șomaj) de a primi în loc beneficii într-un program B (pentru boală), în C (venit social minim) și D (invaliditate), etc. În cele mai multe țări participante, frontierele programelor individuale de transfer s-au dovedit poroase în practică. Această practică este evident contrară structurilor formale și intențiilor declarate ale programelor care-și propuneau să atingă diferite populații țintă.

Pe măsură ce aceste fenomen – ca și activitățile din economia paralelă – implică o serie uriașă de mașinării legislative, de reglementare, administrative, orice încercare de a observa și măsura devine fragmentară. Nivelul și prevalența porozității sunt dovedite atât de studiile economice și de prognozale legăturilor dintre șomaj și costul total al programelor de transfer, cât și din observarea directă a suprapunerilor solicitanților, migrațiilor între programe și rezultatelor eforturilor accelerate de a controla costurile în cadrul unui sub-grup de astfel de programe de transfer.

O primă indicație, evidențiată mai sus, este oferită de diferențele dintre țări cu privire la importanța relativă a diferitelor programe responsabile de efectul roții dințate în creșterea costurilor programelor de transfer. Stimuli identici, ca recesiunea economică și creșterea șomajului, determină o creștere generală și parțial permanentă în cheltuielile programelor de transfer, deși acțiunea programelor care acționează ca vector principal în acest sens diferă. Într-o țară acestea pot fi beneficiile de invaliditate, într-alta ajutoarele de șomaj, în a treia venitul minim social, în a patra beneficiile de boală, etc.

O indicație și mai clară este constanta conform căreia peste tot șomajul determină o creștere a cheltuielilor programelor care teoretic se concentrează pe populații diferite de cele afectate de fluctuații condițiile pieței de muncă. Disney și Web din Regatul Unit au observat de exemplu o legătură sistematică (și din ce în ce mai puternică) între rata șomajului și variațiile cheltuielilor de sprijin în venituri pentru alte populații decât șomerii. Pe baza mai îngustă a unui singur program, Heiland și Mohlo au scos în evidență legătura dintre schimbările ratei șomajului și creșterea numărului destinatarilor beneficiilor de invaliditate din Norvegia. Aceași legătură se aplică beneficiilor de boală din Olanda (van Popta), beneficiului de șomaj din Belgia (Rolland-Bayet), etc.

Aceste descoperiri derivă direct din observarea suprapunerilor între clientelele și migrațiile între programe care ținesc populații diferite. Dezbaterile aprinse asupra beneficiilor de boală din Olanda este centrată pe utilizarea masivă a acestui program (care oferă beneficii mai mari, cu mai mare certitudine și pe perioade îndelungate) în locul beneficiilor de șomaj. Rezultatele studiului lui van Popta și Comisiei de Anchetă confirmă relevanța dezbaterii. Indicatorii convergenți ai porozității apar și în alte surse, cum ar fi experimentul belgian despre beneficiile de handicap și șomaj (Rolland-Bayer), în care pentru o perioadă de timp frontierele între programe au devenit suficient de vagi pentru a lansa categoria de "handicap social". Același lucru este adevărat în Franța cu privire la beneficiile de handicap alocate ca înlocuire a veniturilor anumitor segmente ale populației, ca de pildă cele din zonele rurale îndepărtate (Chatignoux, Cour des Comptes).

Alte fenomene de acest tip includ creșterea bruscă a numărului victimelor accidentelor de muncă din Canada (chiar așa, se spune, despre numărul plăților solicitate în programele de asigurare a vehiculelor din Quebec sau Ontario), ca urmare a recesiunii economice și a restrângerii condițiilor de acces la beneficiile de șomaj sau la venitul social minim.

În absența unor schimbări politice și administrative deliberate, ca în Franța sau Belgia, în ceea ce privește beneficiile de handicap, porozitățile par să crească în timp. În Canada și Statele Unite, acum câțiva ani, tendințele în numărul solicitărilor beneficiilor de invaliditate păreau total distincte de tendințele pieței de muncă, așa cum intenționaseră legile și reglementările. Acesta nu mai este cazul acum.

Porozitatea între programele de transfer nu poate fi tratată ca o serie de anomalii pe suprafețe limitate, localizate la frontierele dintre programe. Aceasta a devenit o trăsătură majoră a implementării programelor de transfer.

Altă observație importantă este că fenomenul se extinde dincolo de fraudă – și numai Dumnezeu știe exact cât de prevalentă și persistentă este fraudă în beneficii - și arată că fraudă explică în fapt numai o proporție neglijabilă a problemei. În Irlanda, de pildă, fraudă este estimată la mai puțin de trei procente din plățile totale, o fracțiune minusculă din porozitatea care ne interesează (Vaughan).

Interacțiuni între porozitate și efectul roții dințate

O parte a efectului roții dințate este legată mecanic de porozitatea dintre programe. După cum s-a menționat mai devreme, legătura este conținută în structura și obiectivele diferitelor programe. Dacă beneficiile de șomaj și anumite programe de venit social minim, ca cel francez (RMI) încurajează

solicitanții să caute de lucru, din contră, programele destinate să compenseze pe cei afectați de handicap sau boală, programele al căror scop este ajutarea victimelor unor circumstanțe neeconomice, nu încurajează acest lucru. Ratele de înlocuire a veniturilor sunt mai ridicate, intervalele de verificare ale condițiilor sunt mai lungi iar ratele reținerilor din beneficii sunt mai mici în cazul în care solicitanții au un venit parțial din muncă. Chiar și anumite programe de venituri sociale minime sunt astfel structurate prin relație cu beneficiile de șomaj (destinatarii veniturilor sociale minime din Irlanda pierd beneficiile în bunuri și servicii ca accesul ca locuințe subvenționate sau rețete gratuite și aproape peste tot beneficiile depind de câștigul familiei mai mult decât de câștigurile anterioare ale indivizilor, etc.)

Porozitatea mărește efectul roții dințate în măsura în care există o reducere a importanței programelor de sprijin temporar în favoarea acelor în care condiția de acces la beneficii este permanentă (invaliditate) sau cu totul dependentă de eforturile indivizilor pe piața de muncă (boală, sărăcia familiei). În aceste condiții, importanța capcanelor sărăciei crește mecanic.

Un al doilea factor consolidează legătura dintre porozitate și efectul roții dințate: dacă sistemul este poros, dificultățile accesului la beneficii este în fapt condiționat de cei prezenți la cel mai slab inel al lanțului. Cu alte cuvinte, aceștia depind de programe ale căror beneficii sunt mai accesibile. Porozitatea amplifică problemele similare de control al accesului, legate de o deteriorare a situației de muncă (de pildă, cum pot fi verificate eforturile de a căuta de lucru când rata șomajului este peste 10 la sută și peste 20 la sută în anumite categorii vocaționale?). Ne vom întoarce asupra acestei probleme în secțiunea următoare. Este suficient să observăm că porozitatea are un dublu efect: pe de o parte, subminează controlul accesului la întregul sistem de programe de transfer și lărgeste lacunele, iar pe de altă parte, ajutând sistematic extinderea și facilitarea perioadelor petrecute în afara pieței de muncă, aceasta amplifică efectul roții dințate atribuit poate prea sistematic comportamentului celor în cautare de locuri de muncă.

În cele din urmă, anumite studii amplifică rolul jucat de rigiditățile prețurilor în creșterea inexorabilă a șomajului, a salariilor minime și a diferențierilor salariale inflexibile. Observațiile asupra porozității programelor de transfer și a contribuției acestora la efectul roții dințate sunt cu totul coerente cu această analiză. Ele confirmă rezultatul acestor studii, accesul la fel de facil pe cât a fost intenționat la beneficii conduce probabil destinatarii să prefere programul cel mai generos, ceea ce se reflectă în creșterea prețului de rezervare a muncii.

Numai comportamentul solicitanților nu explică totul

Majoritatea studiilor economice în acest domeniu vizează cererea de programe de transfer, adică comportamentul solicitanților cu privire la piața de muncă. Din acest punct de vedere, porozitatea observată scoate în evidență neajunsurile unei abordări bazate pe cerere.

Porozitatea este coerentă cu comportamentul de maximizare postulat de cea mai rudimentară analiză economică: destinatarii potențiali se comportă rațional și maximizează veniturile din programele de transfer, migrația între programe se desfășoară în sensul acelor programe care oferă cele mai mari sau mai sigure beneficii. Pe larg, candidații care maximizează își ajustează circumstanțele – sau socoteala dată cu privire la aceste circumstanțe autorităților de supervizare – astfel încât să se poată înscrie în programul ales de ei sau să câștige accesul la programe în cadrul cărora nu au fost beneficiari inițial.

Ipoteza comportamentul de maximizare poate șoca când este aplicată la populațiile cele mai defavorizate. Dar nu aceasta este chestiunea: chiar dacă este acceptată, nu explică foarte mult. Cel mai mult, scutește de complicații pe analiștii al căror reflex este de a aplica ipoteza tuturor clienților sectorului public, de la fermieri la industriași și contribuabili, dar care, în ceea ce privește beneficiile, clasează un asemenea comportament ca fraudă și constată declinul moralității publice.

Chiar dacă candidații la beneficii afișează comportamente și intenții utilitare, acest fapt singur nu explică porozitatea și contribuția sa la efectul roții dințate. *Descoperirea sau postularea preferinței candidaților pentru un sistem poros care facilitează accesul acestora la cele mai dezirabile programe nu explică cum sau de ce aceste preferințe sunt satisfăcute în ciuda existenței unei vaste mașinării legislative, de reglementare și birocratice al cărei scop este de a preveni acest tip de “cumpărare a beneficiilor”.*

Următoarele secțiuni însercă să răspundă acestor întrebări analizând diferitele componente ale aprovizionării și dinamica acestora.

IV – TEORIA OFERTEI ȘI PROGRAMELE DE TRANSFER: CONTROL ȘI PRODUCȚIE

În analiza contribuției probabile a ofertei la creșterea programelor de transfer, fie direct fie prin eșecul său de a limita accesul conform literei legii, vom examina două aspecte:

1. Mijloacele tehnice de control disponibile: tăria și slăbiciunea acestora și modul în care au fost afectate de tendințele economice și sociale din ultimii 20 de ani, măsura în care abilitatea de a controla accesul a răspuns așteptărilor în domenii ca invaliditatea, privită inițial ca o chestiune relativ simplă.

Analiza relevă neajusurile uneltelor de prognoză și coordonare folosite în administrarea programelor și a metodelor folosite inițial pentru a circumscrie populațiile-țintă.

2. Managementul programelor de transfer și tendința de a extindere a acestor programe. Se identifică două tipuri de stimulente: cele oferite instituțiilor care administrază programele de transfer și cele oferite personalului și conducerii din aceste instituții. Primul tip de stimulent ridică problema respectării fiscalității și a responsabilității, iar cel de-al doilea se referă la imperatiivele comune de management, interpretarea misiunii și rolurilor, sisteme de sancțiuni și recompense.

Felul în care interacționează acest tip de stimulente, mai ales facilitând porozitatea, se potrivește celor aflate din alte surse, prin analiza alegerilor publice, a modului de funcționare al piețelor politice și birocratice (Olson, Tollison, Breton, Niskanen, Lacasse).

Mijloace tehnice de control și schimbări ale contextului socio-economic

Termenul de “mijloace tehnice de control” se referă la instrumentele disponibile managerilor publici pentru a controla accesul la programele de transfer pentru asigurarea conformității cu legile și reglementările care pun în lumină intențiile inițiale ale oamenilor de decizie cu privire la populația țintă a fiecărui program. Aceste mijloace de control se bazează pe operaționalitatea criteriilor de admitere, noțiune tradusă aici prin costul controlului: cu cât este mai mic costul unităților de verificare cu atât este mai mic și riscul erorilor. Factorii care determină nu numai nivelul costurilor relative sau absolute, dar și fluctuațiile și tendințele acestora includ atât nivelul confidențialității, perceput ca sacrosant în anumte țări, sau capacitatea de diagnoză medicală, elemente ca nivelul șomajului sau starea și accesibilitatea bazelor de date cu privire la beneficiarii diferitelor programe de transfer.

Trei aspecte ale mijloacelor tehnice de control merită o atenție particulară: slăbiciunile de mult familiare, exacerbate în ultimile decenii de schimbările economice și sociale cu impact asupra șomajului involuntar, o tendință paralelă în rata sărăciei, posibil mai clar influențată de schimbările atitudinilor și programelor, surprizele istorice în aplicarea criteriilor științifice – sau proiectate inițial ca științifice – pentru handicap, boală sau invaliditate.

Șomajul involuntar

Cea mai curând sesizată slăbiciune a mijloacelor de control privește identificarea operațională a șomerilor involuntari. A existat dintotdeauna o zonă gri între definiția economică rezonabilă a șomerului involuntar și utilizarea acesteia ca filtru de acces, reflectând costul găsirii unor răspunsuri la întrebări ca: poate fi șomer involuntar, dar la ce salariu de rezervă? Cu cât efort de a găsi o altă slujbă? La ce disponibilitate a realocării?

Chiar conceptul de șomaj involuntar devine neclar în industrii ca cea forestieră sau piscicolă unde, după cum au arătat Raynaud și Vidal, beneficiul de șomaj devine parte integrală a modului de operare pentru angajați și patroni.

Problema a existat dintotdeauna și mărimea ei merge dincolo de limitele programelor de beneficii de șomaj de vreme ce cheștiunea integrării sau reintegrării pe piața de muncă este crucială pentru programe diferite, ca cele de venit social minim și asistență pentru handicapați (Selfridge, van Popta, Chatignoux). Dificultățile legate de identificarea operațională a șomerilor involuntari poate explica creșterea costurilor programelor de transfer numai dacă se presupune că acestea că s-au înrăutățit în ultimii ani. Ceea ce s-a și întâmplat.

Piețele de muncă s-au schimbat mult, mai ales în ceea ce privește aspectul ofertei (OCDE). Un număr de factori au mărit costurile verificării pe teren a cererilor și au crescut proporția “cazurilor complexe”. Acestea includ creșterea muncii sub formă temporară, numărul populației active în regim permanent și al gospodăriilor cu mai multe persoane active, expansiunea economiei paralele sub creșterea presiunii fiscale și creșterea mobilității dictate de restructurarea și globalizarea industriei. De pildă, creșterea muncii temporare și dezbateră nesfârșită asupra caracterului său voluntar (sau remunerat) lipsesc sistemele de control de parametrul stabilității ca mijloc ieftin de detectare. Numărul mare de oameni care tranzitează frontiera subțire între populația activă și cea inactivă are un efect similar.

Șomajul mare persistent în țări încercate de criza petrolieră (mai ales în Europa) exacerbează dificultățile de control. De pildă, verificarea dacă (sau nu) șomerii caută de lucru se scumpește progresiv până când devine imposibilă și inutilă.

De-a lungul anilor, sarcina identificării șomerilor involuntari a devenit din ce în ce mai mult o problemă de judecată de valoare; cei care investighează și întregul sistem administrativ sunt prudenți în această privință. Putem descrie cu greu un criteriu de selecție care să fie sigur.

Sărăcia

Cu privire la verificarea sărăciei și reglementarea accesului la venitul social minim, dificultățile perene asociate cu alegerea și controlul unității de destinație (familia, gospodăria, individul) continuă să crească. De vreme ce toate punctele de plecare sunt foarte sensibile la definirea unității de destinație, problema nu este minoră.

Costul verificării sărăciei a crescut în ultimele decenii ca rezultat al celor două tendințe.

În primul rând, schimbarea stilurilor de viață și creșterea numărului familiilor monoparentale au amplificat dificultățile subliniate mai sus. Alți factori cu efect similar cuprind stabilirea mai rapidă a gospodăriilor independente, expansiunea economiei lichide și refuzul mai pronunțat al familiilor de a-și asuma responsabilitatea indivizilor izolați.

Aceste tendințe provoacă dezbateri continue și aprinse despre contribuția sistemelor de securitate socială la schimbările de comportament “nedorite” în țări ca Regatul Unit și Statele Unite. În altele, acestea au scos în evidență sfera libertății personale definită de prin programele de transfer. În orice caz, problemele concrete de verificare a sărăciei (mai precis, de verificare dacă unitatea destinată corespunde solicitării aplicantului) au subliniat limitele politice și legale ale controlului. De pildă, opinia publică nu aprobă cheltuielile necesare controalelor de poliție sau inspecțiilor neanunțate a reședințelor pentru a verifica dacă o anumită persoană locuiește (sau nu) acolo.

În al doilea rând, dorința de a stabili mai clar populațiile-țintă ale programelor a dus în timp la creșterea numărului acestora, măbind în același timp suprapunerile (solicitanții sunt în același timp șomeri, handicapați, proveniți din familii monoparentale sărace) și natura capcanelor sărăciei, în ciuda faptului că fuseseră identificate de mulți ani. De exemplu, în timp ce măsurarea sărăciei și alievirea acesteia depindeau de combinarea diverselor beneficii și/sau clasificarea solicitantului, sărăcia calculată devenea mai scumpă, deciziile administrative mai dificile și porozitatea mai evidentă.

Măsura dificultăților de determinare a sărăciei a crescut, chiar dacă natura problemelor de bază (tănuirea valorilor și formarea unității de destinație) nu s-a schimbat și nici nu pare susceptibilă să fie rezolvată prin soluții tehnice.

Filtre științifice: Iluzii pierdute

Programele la care accesul este bazat pe judecăți profesionale (adică “științifice”) au generat o serie de surprize. Presupuse a fi indiscutabile, neafectate de capriciile birocrăției sau vieții politice și sociale, ușor de aplicat, ei bine, judecățile le-au dovedit incomplete, failibile și vulnerabile față de evoluții care au puțin de a face cu “știința”.

În timp, două neajunsuri ale filtrării științifice par a fi mai semnificative decât s-a gândit inițial. În primul rând, pentru multe cereri nu există mijloace științifice de determinare a existenței handicapului, invalidității sau bolii din solicitările candidaților. Nesiguranțele ciclice legate de “durerile de cap” există pretutindeni, odată cu identificarea condițiilor de stres sau a ansamblului condițiilor psihosomatice. În ultimul caz, problemele și evoluțiile au fost și sunt discutate în termeni de acceptabilitate socială, corectitudine și fezabilitate administrativă. Oricum, este cert că acestea au mare legătură cu modelul pe care se bazează implicit (stabilit de la lansare), acela al deciziilor clare luate de experți neutri.

Ca și în cazurile în care “știința” și-a recunoscut limitele, acest tip de control s-a lovit de alt obstacol: dificultățile transcrierii unui diagnostic clinic într-o rețetă administrativă. Procedurile de evaluare clinice (“științifice”) nu au fost proiectate pentru a sprijini încadrarea proprie programelor de transfer. A stabili că individul X suferă de Y este mai simplu decât a determina în ce măsură Z îl face pe X parțial sau total inapt de muncă.

Bineînțeles, imaginația în materie de reglementări s-a exercitat cu generozitate în domeniu. Cel mai important lucru relevat este că ponderea judecății administrative este la fel de importantă ca și criteriile științifice care trebuiau inițial să predomine. Trecerea de la judecățile tehnice la cele administrative – ca și în cazul șomajului involuntar – a fost întărită de expansiunea rapidă a furnizării și consumului serviciilor de sănătate, tendință numită “medicalizarea” atitudinilor și comportamentelor.

Există multe exemple pentru a ilustra acest lucru. Un raport al Curții de Conturi din Franța demonstrează că în anumite *départements* s-a făcut uz de asistența pentru handicapați numai în vederea redistribuirii venitului, noțiunea de handicap fiind extinsă mult dincolo de intenția inițială. O situație similară a existat în Belgia, unde s-a lansat conceptul de “handicap social”. Dintr-un punct de vedere opus, încercările de succes de a limita accesul la beneficiile pentru accidente la locul de muncă din Québec au folosit numai măsuri pur administrative de tipul chemărilor sistematice în acest sens ale reprezentanților oficiali. Similar, campania americană de la mijlocul anilor '80 de a “scutura” solicitanții beneficiilor de invaliditate a fost realizată numai prin schimbări în practica administrativă, fără amendamente ale legislației.

Capacități de prognoză și detectare

Capacitățile de prognoză și detectare pentru monitorizarea segmentelor populației destinate a beneficiilor fac parte din mijloacele tehnice de control.

Judecățile asupra naturii impredictibile a tendințelor costurilor programelor de transfer și a existenței “deviației” – identice de la o țară la alta – se referă mereu și inevitabil la prognozele produse la momentul când programele în cauză au fost introduse sau restructurate. Nu va surprinde pe nimeni că “surprizele” derivă din prognoze fără greutate, optimiste și părtinoare. De vreme ce responsabilitatea acestor programe este grabnic atribuită, evaluarea calității prognozelor inițiale este neclară de-a lungul programelor de cercetare a costurilor.

Oricum, două trăsături semnificative scot în evidență faptul că, din acest punct de vedere, mijloacele tehnice de control sunt deficitare în mare măsură.

În primul rând, aproape nicăieri nu sunt alocate resurse substanțiale studiului potențialilor beneficiari. Exagerând puțin, putem spune că sistemele au funcționat ca și cum legislația privind compensarea handicapaților sau invalizilor sau reducerea sărăciei a fost adoptată vizând o “condiție” care afectează într-o manieră clară și de netăgăduit o populație clar definită. Singurele cifre disponibile care pot pretinde o asemenea “certitudine” sunt cele ale beneficiarilor unui program existent înlocuit de o măsură mai generoasă. Surprizele programelor canadiene de beneficii de șomaj și ale programelor norvegiene de invaliditate pot fi astfel interpretate.

Putem da alte exemple. Calculul suprapunerilor reale între populațiile țintă sunt absente. Mai mult, din toate țările participante un singur model de prognozare (Brown din RU) folosește date – sub forma modestă a programelor stabile – pentru a determina populațiile cu risc mare, adică cele care ar putea deveni destinatarii diverselor beneficii. Și mai mult, această dimensiune a modelului este încă slab dezvoltată.

În al doilea rând, cu câteva excepții, ca în Irlanda sau într-o anumită măsură în Regatul Unit, dosarele populației care primește beneficii în cadrul diverselor programe de transfer nu sunt structurate similar, nici ușor de repartizat între birourile administrative. După cum s-a văzut mai devreme, indicațiile cu privire la porozitate, migrația de la un program la altul, sau chiar trăsăturile distinctive ale beneficiarilor diverselor programe au provenit de cele mai multe ori indirect, din studii neregulate. Detectarea modelelor de compensare nu este ușoară nici la nivel central, nici în administrațiile locale. Sistemele de informații generează cu greu semnale de porozitate – dacă o fac. Și totuși nu este dificil pentru computere: pentru a cita un caz deosebit de dificil, datele de acest tip care se referă la consumul serviciilor de sănătate din spitale și sunt produse aproape regulat.

Măsuri tehnice de control: Rezumat

Următoarele trăsături pot fi observate:

- criteriile de acces pentru șomaj sunt slabe, afectate de schimbările de pe piața de muncă și de tendințele sociale;
- criteriile științifice de acces sunt mai puțin clare și cuprinzătoare decât s-a intenționat, vulnerabile față de capriciile politice și birocratice;
- capacitățile de monitorizare și prognoză sunt sub nivelul posibilităților tehnice cu privire la potențialii beneficiari ai programelor particulare și cu privire la programele de transfer ca întreg.

Aceste neajunsuri ale mijloacelor tehnice de control pot explica porozitatea observată: uneltele de prevenire a porozității s-au deteriorat și sunt departe de a fi perfecte. Paradoxal, în același timp se manifestă grijă îndreptățită cu privire la pericolele de invadare a confidențialității și de computerizare, iar în ceea ce privește transferurile condiționale, mijloacele tehnice de control se dovedesc mai slabe decât sugerează legislația, planurile și structurile administrative formale.

Această tendință extinde sfera libertății administrative de decizie. Oricum, dacă este nevoie de informații despre cum și de ce exercițiul unei libertăți de decizie sporite conduce la o creștere rapidă a numărului beneficiilor primite și în consecință, a cheltuielilor, acestea pot explica numai porozitatea și interacțiunea ei cu efectul roții dințate în creșterea prețurilor.

Stimulente și comportamente în interiorul și ale administrației

Tirania deciziilor minore

Cu câteva excepții (de pildă programul francez RMI de venituri sociale minime), creșterea cheltuielilor programelor de transfer din ultimii douăzeci de ani a survenit fără modificări legislative majore. Creșterea și porozitatea observată se datorează tendinței de acumulare a deciziilor la margine. Acestea sunt luate câteodată prin apelurile către autoritățile semi-legale, dar de cele mai multe ori constituie rezultatul deciziilor administrative. În același timp, cu câteva excepții (Irlanda, Regatul Unit), încercările de a reține expansiunea sau de a “reformă” au pus accentul pe implementarea politicilor mai mult decât asupra modificării populației-țintă sau a structurilor de programe.

Modul în care cheltuielile au crescut urmează în paralel creșterea libertății autorității de a dispune, ca rezultat al slăbirii mijloacelor tehnice de control fie în practică, prin raport la așteptările inițiale (criteriile “științifice”) sau ca rezultat al schimbării sociale (sărăcie) sau tendințelor economice (schimbări în natura muncii, schimbări structurale masive, creșterea șomajului).

Tendința observată, rezultanta acumulării unor “deviații” mai mici, a generat percepția comună multor țări, conform căreia trebuie abordate reforme structurale și întregul aparat legislativ și administrativ trebuie reorientat spre arena politică. Faptul că această schimbare nu a avut loc – sau a fost slabă – subliniază dificultatea acesteia.

Absența oricărei “mari dezbateri” sau a deciziilor explicite cu privire la extinderea programelor de transfer tinde să camufleze locul comun al responsabilității politice și administrative. Numai prin descentralizare, relații între straturile guvernului și responsabilitate fiscală vor apare indicații clare în această privință. Acestea sunt clasate mai jos sub titlul de stimulente instituționale. Reamintim că, în programele de transfer ca și în alte sectoare, nu este de mare folos încercarea de a defini aceste roluri: transferarea responsabilității alegerilor pentru care este dificilă adoptarea legislației prin slăbirea implementării lor (Hartle, Lacasse,

March și Olsen) este o practică familiară. De pildă, observațiile timpurii asupra lipsei resurselor alocate evaluării inițiale a beneficiarilor potențiali sau a potențialelor suprapuneri poate fi interpretată ca manifestare a unui comportament similar.

Rolul activ jucat de oferta programelor de transfer în tendințele observate reprezintă baza seriei de inițiative oferite celor implicați. În primul rând, le vom examina la nivelul instituției în relațiile dintre ele și în relație cu “centrul” (Stat, buget etc). Vom considera deci stimulentele pentru și constrângerile asupra angajaților și managerilor din interiorul instituțiilor.

2. Autonomie instituțională și managerială, responsabilitate fiscală dispersată și stimulente potrivnice.

Vom discuta maniera în care structurile înființate pentru implementarea programelor de transfer pot contribui la extinderea acestora. Implementarea programelor de transfer este foarte descentralizată în toate țările cu excepția Irlandei. O serie de instituții sunt implicate, corpuri guvernamentale specializate pentru fiecare program, autorități locale și regionale care administrază anumite programe de asistență socială, șomaj sau venitului sociale minime, parteneri sociali care în anumite țări au responsabilități extinse în probleme ca ajutoarele de șomaj, etc. Diviziunea muncii diferă mult de la o țară la alta, dar toate au înființat structuri care reflectă independența presupusă a acestor programe unele față de altele.

Separarea structurilor de implementare merge chiar mai departe: programele care au fost proiectate ca interdependente sunt de fapt conduse într-o manieră foarte autonomă. De pildă, se cunoaște că venitul social minim funcționează ca ultimă centură de siguranță pentru șomerii care nu mai sunt îndreptățiți la ajutor. Aceste programe sunt conduse de corpuri strict distincte, deseori situate la diferite niveluri ale guvernului (Canada, Scandinavia) sau de parteneri sociali, în numele guvernului sau autorităților locale (Germania, Franța, Spania).

Specializarea sau difuzarea rezultantă favorizează porozitatea și creșterea numărului solicitanților de beneficii, prin intermediul a două serii de stimulente complementare. Consolidarea atitudinilor independente, deși nu documentată în întregime, poate fi parțial determinată de economia administrației publice (Niskanen, Breton) și parțial de dificultatea enormă de a schimba astfel de structuri moștenite. Dispersarea responsabilității fiscale a fost observată în studiile realizate în țările participante.

Autonomia instituțională

Instituțiile sunt pretutindeni mai mult decât mijloace de implementare a politicilor. Ele materializează relații de putere și percepția a ceea ce este dezirabil. Afirmarea legitimității este parte integrală a existenței acestora. Presiunile în sensul extinderii puterii și sferei lor de acțiune sunt un fenomen bine documentat în analiza birocrățiilor.

În ceea ce privește programele de transfer, există doi factori care se combină în favoarea extinderii.

Într-un context descentralizat și deconcentrat, afirmarea autonomiei și naturii specifice a rolului său sunt în avantajul fiecărei instituții. Se poate explica, în parte, dezinteresul de a colabora efectiv cu instituții adiacente și parțial concurente. Exemplul lipsei bazelor de date acoperind toate programele de transfer sau a dosarelor ce oferă control accesului total la sistem, despre care am vorbit mai sus, nu este accidental. El reflectă rezistența previzibilă a instituțiilor față de crearea uneltelor care permit “centrului” să le controleze. Este una din manifestările dificultăților de coordonare a activității diverselor agenții de implementare a programelor de transfer.

Tendința expansionistă a instituțiilor intensifică efectele de apărare a autonomiei lor: dacă sistemul este parțial poros, este în interesul cel puțin al câtorva instituții de a-și mări sfera de acțiune și clientela în fața concurenței. De pildă, un raport al Curții de Conturi din Franța critică cu fermitate faptul că managementul programelor de ajutor pentru handicapați încurajează sistematic extinderea atelierelor protejate și reținerea clientelei în interiorul acesteia mai mult decât maximizarea oportunităților de a se reintegra pe piața de muncă ale beneficiarilor, adică misiunea formal asumată de organizație. Într-o situație în care cererile de programe de transfer și de discreție administrativă cresc simultan, nu este necesar să se postuleze o strategie activă de creștere a contribuției pe piață pentru a crede că tendința către atitudini autonome a dus la porozitate și la numărul în creștere al destinatarilor beneficiilor. Este de ajuns să se observe câteva instituții care acționează clar în această manieră și să se accepte o supoziție modestă, anume că birocrațiile programelor de transfer nu sunt fundamental diferite de alte birocrații.

Dispersia responsabilității fiscale

Dispersia responsabilității fiscale este un fenomen răspândit și cunoscut. Cel mai limpede caz este oferit acolo unde diferite niveluri guvernamentale conduc programele de transfer, iar responsabilitățile de finanțare și cheltuieli ale acestora sunt divergente. Este cazul, de pildă, când o autoritate locală conduce două programe, să spunem ajutoare de șomaj și asistență pentru handicapați, primul fiind finanțat parțial din impozite locale, celălalt fiind finanțat cu totul de către stat. Nu va fi o surpriză pentru nimeni ca, prin abilitatea administrației, șomerii să devină handicapați. O ilustrare absurdă a acestui fenomen este oferită de Ministerul Afacerilor Sociale din provincia Ontario, Canada, care, anunțând rezultatele interzicerii unei risipe prin controlarea a 40 000 de solicitări de asistență socială, denunța neglijența funcționarilor săi publici de a nu transfera solicitanții către alte programe federale.

Aceste stimulente potrivnice – o altă ilustrare a cunoașterii vechi a dificultății de a asigura redistribuția la nivel local – sunt departe de a fi singurele. Chiar dacă programele sunt finanțate prin transfer de la centru, este în interesul clar al autorităților locale de a maximiza accesul alegătorilor lor la resurse. Maximizarea transferurilor către votanții regionali și locali este parte integrantă a mandatului reprezentanților aleși interesați. Canada cunoaște bine această lecție: lucrările publice finanțate din fonduri publice au fost utilizate pentru a califica oameni pentru ajutorul de șomaj, care este în întregime finanțat de guvernul federal, în mai mare măsură decât pentru asigurare socială, care este finanțată în comun.

Un sistem ca acesta, dispersat între autoritățile politice, are efectul de a face dezirabilă porozitatea din punctul de vedere al furnizorilor de servicii publice.

Stimulente diferite dar la fel de potrivnice se găsesc și în interiorul structurilor în care partenerii sociali exercită o responsabilitate considerabilă. Este cazul Olandei, de pildă, cu privire la beneficiile de șomaj și boală. Dacă anagajaților li se acordă beneficii de boală mai mult decât beneficii de șomaj, atât angajații cât și patronii au de câștigat, primii pentru că rata de înlocuire a veniturilor este mai mare și mai îndelungată, cei de-al doilea pentru că nu trebuie să plătească taxe asociate șomajului sau să garanteze venitul în timpul primelor săptămâni de șomaj. Rezistența atât din partea sindicatelor cât și a patronilor la orice încercare de a lega contribuțiile de securitate socială de riscul șomajului în funcție de industrie generează cel puțin parțial dintr-un tip comun de apărare a intereselor.

Stimulente instituționale clare

Când programele de transfer oferă diferite avantaje, când capacitatea de control este mult în urma nivelului de selectivitate asumat de diverse programe și când este în interesul instituțiilor și oamenilor de decizie să extindă și să oblige pe alții să suporte costurile beneficiilor pe care le acordă solicitanților, ar fi o adevărată minune ca porozitatea și costurile să nu crească în modul în care s-a întâmplat.

Personal și manageri: Stimulente la nivel instituțional

Așa cum stimulentele descrise mai sus au avut un efect neechivoc asupra instituției în relația sa cu întregul sistem, stimulentele care decurg din cerințele interne de management ale instituțiilor par să joace un rol similar. Oricum, în acest caz faptele sunt mai puțin definite și există chiar un număr de contra-exemple. Dacă rezultatele cu privire la stimulentele interne sunt mai speculative, aceasta se datorează faptului că managementul programelor de transfer reprezintă oia neagră a studiilor de management public. În această privință, cele mai interesante indicații sunt cele cu privire la noțiunea de “datorie de responsabilitate plină” față de populația defavorizată, nu numai în termeni de venit, dar și în termeni de capacitate de a lucra cu mașină birocratică. Noțiunea este simplă, foarte asemănătoare unei abordări medicale, cu virtuți recunoscute pretutindeni: personalul trebuie să fie mai mult decât cineva care adjucecă îndreptăcirile programelor în cauză. Ei trebuie să ajute solicitanții într-o manieră cât mai deschisă posibil și să facă tot ceea ce este posibil pentru a rezolva problemele care i-au determinat pe destinatari să solicite întreprinderi în cadrul unui anumit program.

Acest ideal nobil, cu totul funcțional din punctul de vedere al unui management public solid și al abordării corecte a managementului programelor înrădăcinate în idealurile de solidaritate, se traduce în analiza noastră prin acțiunea personalului ca agent luminat al solicitanților, maximizându-le accesul la resursele programului ca întreg. Atitudinile care se conformează acestui percept încurajează porozitatea și expansiunea unui sistem ale cărui politici implică o marjă considerabilă de nesiguranță cu privire la implementare, în care porozitatea este încurajată și de alte forțe, iar acoperirea realizată prin programele de transfer nu este niciodată în întregime corectă.

Cel mai important aspect al acestor stimulente interne este că sunt foarte compatibile cu cele mai acceptate canoane ale abordărilor manageriale și ale eficienței în managementul public. Sensul misiunii organizaționale, încurajarea inițiativei individuale din partea personalului, pentru a rezolva problemele, nu numai cea de respectare a reglementărilor, fac parte dintr-un crez care fecundă înnoirea administrației publice de pretutindeni. Programele de transfer, așa cum sunt structurate în cele mai multe țări, constituie o arie în care managementul public îmbunătățit solicită acordarea unei importanțe mai mari monitorizării și supervizării, imperativelor mai accentuate de control al cheltuielilor publice.

CONCLUZII

Date cunoscute și necunoscute

Acest studiu, care subliniază importanța ofertei în programele de transfer pentru explicarea convergenței surprinzătoare a tendințelor costurilor în diverse țări, trasează limitele a ceea ce se cunoaște și distinge între cunoștințele solide și acele chestiuni asupra cărora numeroase probleme rămân fără răspuns.

Experiențele descrise demonstrează limitele cercetărilor pieței de muncă, care se concentrează aproape exclusiv asupra comportamentului muncitorilor și se centrează exclusiv asupra beneficiarilor unui singur program. Indicațiile acestor cercetări pot fi viciate în multe moduri, și anume prin ignorarea comportamentului furnizorilor sau excluzând o întreagă categorie de beneficiari avantați de porozitatea între programe. Este cazul obiectivelor “normale” ale programelor de beneficii pentru șomerii, când sunt

considerați în afara pieței de muncă (boală, invaliditate), cu încurajarea autorităților care caută reducerea indicilor de șomaj.

În consecință, prin prisma interdependenței care există între politicile de transfer cu privire la controlul clientelilor și al cheltuielilor, este necesară reexaminarea concluziilor trase de obicei, de pildă, faptul că asigurările de șomaj au numai un efect limitat asupra pieței de muncă, strict în perioada căutării locurilor de muncă, etc. Rezultate de acest tip, de vreme ce nu iau în considerație suprapunerile între programe și migrațiile clientelilor de la ajutorul de șomaj spre - depinzând de țară – beneficii de boală, de invaliditate sau venituri sociale minime, pot distorsiona și întârzia o diagnoză corectă, ducând la o apreciere eronată a măsurilor corective necesare. De exemplu, se poate crede că restrângerea criteriilor de eligibilitate pentru asigurările de șomaj ar fi avut un impact pozitiv puternic asupra cheltuielilor publice dacă se ia în calcul numai politica respectivă. Această măsură, dacă determină trecerea destinatarilor la un program și mai costisitor, de tip beneficiu de invaliditate, va crește de fapt cheltuielile publice ale programelor de transfer.

Trebuie cuantificate trecerile posibile sau cauzate de aceste tipuri de schimbări politice. Se cunoaște faptul că acestea au survenit în aproape toate țările OCDE și că problema nu se reduce la evitarea fraudei și a abuzurilor. Numai informații incomplete sunt disponibile cu privire la rapiditatea acestor schimbări, la indentitatea și caracteristicile solicitanților implicați și la impactul măsurilor administrative întrevăzute pentru controlul și prevenirea porozității.

Acest studiu indică prioritatea ce trebuie acordată în continuare cercetării dinamicii ofertei acestor transferuri, mai ales a stimulentei potrivnice din managementul acestor politici, fie la nivelul personalului din interiorul departamentelor implicate, fie la nivelul relațiilor dintre departamente. Disfuncțiile în implementare par atât de grave încât pot duce la eșecul oricărei reforme structurale a politicilor, chiar dacă acestea sunt teoretic bine proiectate. Similar, orice reformă de securitate socială nu trebuie numai să se centreze pe proiectarea politicii, ci și pe structurile de management ale acesteia, mijloacele de monitorizare și identificare a deviațiilor în aprovizionare, pe modurile de ajustare a politicilor cât mai rapid posibil. De fapt, reformele “generale” din securitatea socială sunt dificile, costisitoare atât politic cât și financiar, astfel încât sunt întreprinse rar și cu întârziere. A asigura posibilitatea ajustărilor marginale în regim permanent este deci de importanță crucială.

Așa cum deviațiile cheltuielilor din trecut au fost ocazionate de acumularea deciziilor marginale, sistemele ale căror reforme sunt pe termen lung trebuie să detecteze aceste deviații, să se adapteze continuu. Dacă eșuează aici, orice tip de reformă va fi subminată în faza de implementare sau există riscul ca reformele să fie inconsistente sau inacceptabile din perspectiva solidarității. Orice “îmbunătățire” în management și controlul programelor de transfer va include o doză suplimentară de control al costurilor, ceea ce va atrage după sine alegerile dificile, facilitate în trecut de libertatea administrației de a dispune.

În cele din urmă, deviația din costurile transferurilor în țări diferite arată dificultatea - subestimată în trecut – de a implementa unul dintre principalele articole de credință din domeniu în ultimele decenii, anume, superioritatea unei abordări foarte selective și bine orientată spre populația-țintă. După cum a arătat Atkinson, programul de cercetare a atins probleme de fezabilitate și a accentuat riscurile și limitele unei asemenea abordări.

Câteva recomandări

Pentru țări ca cele din Europa Centrală și de Est, care reformează securitatea socială și mai ales programele de transfer către indivizi și familii, experiența țărilor OCDE nu oferă nici o soluție testată care să poată fi adoptată fără ezitări. După cum am văzut, răspunsurile la multe întrebări rămân incomplete. Cu toate acestea, eșecurile experimentate și problemele apărute recent au făcut posibilă întocmirea unei liste de

mecanisme și unelte ce poate facilita întreprinderea schimbărilor necesare și monitorizarea politicilor de transfer.

Tehnici

Politicile sociale sunt probabil o zonă în care este evident nevoie de o clasificare funcțională a cheltuielilor bugetare. Oricum, nu va fi suficientă numai consolidarea cheltuielilor. Trebuie detectate și deviațiile costurilor totale de transfer. Pentru a da numai un exemplu concret, un număr de țări OCDE au învățat din propria experiență că este dificilă identificarea corectă a problemelor dacă bazele de date cu diverse tipuri de destinatari sunt incompatibile. Din acest motiv, țări ca Regatul Unit și Irlanda și-au concentrat eforturile în acest domeniu.

Aceste țări au investit simultan în numeroase domenii, cu scopul de a asigura compatibilitatea diverselor dosare, de a detecta momentul când beneficiarii se mută de la un program la altul și de a identifica rapid orice schimbări survin, etc. Mai mult, uneltele dezvoltate include modele complete de prognoză, capabile de a răspunde unor întrebări gen “Dacă șomajul crește cu mai mult de un procent pe an, ce impact va avea asupra altor programe de transfer, nu numai cele de asigurarea de șomaj, dar și de asistență a mamelor singure sau a programelor de locuințe sociale?”. Pe lângă această abilitate de a face prognoze pe termen scurt, aceste țări au dezvoltat capabilitatea de a detecta și prognoza tendințe de dezvoltare mai subtile și mai lente, menționate de-a lungul acestui raport (efectul roții dințate, porozitatea).

Pentru a dezvolta această capabilitate, acestea au introdus, pe lângă modelele de stimulare, un concept nou în acest domeniu, cel al populațiilor-în-risc, adică al populației potențial beneficiare în cadrul acestor programe. Departate de a fi o construcție pur teoretică, acest concept este o unealtă managerială și bugetară. Conceptul recunoaște explicit lecția dificilă a ultimilor decenii și o include în informația furnizată oamenilor de decizie (când sunt introduse schimbările sau în cursul monitorizării implementării politicilor generale de transfer).

Oricât de precise și reglementatoare pot fi prevederile, obiectivele politicilor de transfer nu pot fi niciodată definite în întregime și cu precizie dinainte.

De exemplu, cei care au proiectat inițial politicile pentru beneficii de invaliditate aveau în vedere victimele accidentelor în urma cărora nu-și mai puteau folosi membrele. Acest cadru de referință, încadrat prin politici, metode de monitorizare și management nu furnizează o bază clar definită pentru problemele apărute câțiva ani mai târziu, privitoare la stres, dependență de droguri și dificultatea de diagnosticare a anumitor cazuri. Similar, prin compensarea muncitorilor neangajați în industriile sezoniere pe baza salariilor câștigate în săptămâna precedentă, cadrul nu a prevăzut că industriile vizate (forestieră, piscicolă, de construcții) vor amplifica natura sezonieră a activităților lor pentru că sistemul făcea această practică profitabilă.

Pe scurt, este clar că investițiile în tehnicile analitice, statistice și de monitorizare - care sunt mici prin comparație cu alocările totale din domeniu - ar fi o măsură valoroasă și economică de prevenire ca politicile bine intenționate să nu genereze costuri anticipate și efecte nedorite asupra economiei.

Management

După cum am subliniat mai devreme, expertiza acumulată în managementul public eficient al politicilor de transfer este modestă. Faptul nu este surprinzător, dat fiind că acum treizeci de ani (chiar mai puțin), aceste politici erau bazate pe supoziția că există clientele clar definite și reciproc exclusive care se conformează perfect intențiilor legislatorilor, chiar dacă aceste intenții nu erau clar reflectate în legislația sau

reglementările în vigoare. Mai mult, spre deosebire de de natura mai mult sau mai puțin comercială a serviciilor pe care le furnizează guvernul și în care criteriile de eficiență sunt transparente, managementul programelor de transfer solicită guvernului un echilibru delicat între folosirea judicioasă a banilor publici și reglarea acesului la beneficii, pe de o parte, și grija pentru beneficiarii, care aparțin populației celei mai defavorizate, pe de altă parte.

Deși experiența occidentală nu poate furniza formule clare și testate, ea poate oferi o lecție esențială: așa cum aceste supoziții naive cu privire la comportamentul beneficiarilor și la posibilitatea de a identifica cu precizie populația-țintă trebuie să fie abandonate, astăzi este necesar să se abandoneze convingerea că menținerea nivelului de venit este neutră pentru cheltuielile publice. Orice cercetare, reformă sau experiment realizat în domeniu - prin comparație, de exemplu, cu orice număr sau serie de activități, de la servicii poștale la transport guvernamental – s-a dovedit foarte costisitoare în termeni de cheltuieli nedorite și de deviații care au trebuit corectate ulterior cu costuri mai mari. Lecția pozitivă este că investiția în managementul acestui sector, chiar dacă nu poate fi decât inovativă, se poate dovedi una dintre cele mai bune surse de economie și control bugetar al oricărei reforme administrative.

Centralizare și descentralizare

Toate țările OCDE au descentralizat efectiv managementul programelor de transfer. Aceasta este valabil atât din motive istorice cât și prin natura activităților în cauză. Expansiunea abordării manageriale a administrației publice favorizează de asemenea descentralizarea. În cele din urmă, încercările de a conduce simultan un mare număr de politici pentru populații-țintă distincte a consolidat această descentralizare.

Cu toate acestea, după cum s-a arătat mai devreme, descentralizare a generat costuri care nu mai pot fi trecute cu vederea. Ea este parțial responsabilă pentru întârzierea deviațiilor costurilor și fără îndoială poate fi vinovată pentru amploarea acestei deviații. Pe scurt, în ciuda avantajelor incontestabile ale descentralizării, aceasta îngreunează supravegherea programelor de transfer în ansamblu. Singura lecție ce poate fi reținută din acest studiu este interdependența strânsă dintre politicile proiectate și conduse inițial ca reciproc independente, atât în ceea ce privește cheltuielile cât și clientela.

Astfel, se pare că reforma, atât cea din țările OCDE cât și cea din Europa Centrală și de Est, solicită o schimbare de direcție și mai ales o consolidare a supravegherii și consolidării tendinței generale a programelor de transfer. Evident, supravegherea centrală nu poate înlocui managementul de zi cu zi. Aceasta trebuie să acționeze asupra schimbării acestor politici, asigurându-se că acestea se acordează permanent la schimbările sociale, inclusiv cele determinate de politici.

Dată fiind natura delicată a acestor politici, ar fi o iluzie să ne așteptăm ca ele să poată fi supravegheate numai bugetar, cu atât mai mult cu cât cele mai serioase dificultăți ale țărilor OCDE apar în perioade mai mari decât anii financiari și la interfața dintre politici. Supravegherea și adaptarea continuă a politicilor de transfer este un exemplu caracteristic al responsabilității comune a corpurilor guvernamentale centrale.

Aceste responsabilități centrale pot fi exercitate în multe moduri, de la comitetele comune centru-buget, crearea unor corpuri specializate care să sesizeze și să anunțe problemele din timp, gen ESO suedez, la lărgirea sarcinilor și capacității de audit (executiv sau parlamentar) sau stabilirea unor centre neguvernamentale de monitorizare și control. Cât despre forma precisă a acestor responsabilități guvernamentale centrale, tradițiile și preferințele politice ale diferitelor țări le vor determina pe cele mai eficiente.

Pentru a aprofunda cunoștințele...

Rapoartele pe care se bazează capitolul de mai sus sunt disponibile la :

Publications Service , OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris cédex 16, France. Tel: (33-1) 45 24 090 86, telefax: (33-1) 45 24 17 06. Publicațiile în cauză sunt: *Budgeting for Results* (1995) și *Budgeting for Entitlements* (în curs de publicare).

DANTZIGER S., HAVEMAN R. și PLOTNICK R. (1981), “How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and Income Distribution: A Critical Review”, *Journal of Economic Literature*, pag 975-1082.

ATKINSON, A. B. și MICKLEWRIGHT J. (1991), “Unemployment Compensation And Labour Market Transitions: A Critical Review”, *Journal of Economic Literature*, pag. 1679-1727.

MOFFIT, R. (martie 1992), “Incentive Effects Of The US Welfare System: A Review”, *Journal of Economic Literature*, pag 1-16.

BIBLIOGRAFIE

ATKINSON, A.B. (1992): Towards a European Social Safety Net. STICERD No. WSP/78. London School of Economics, London.

ATKINSON, A.B. (1992): The Western Experience with Social Safety Nets. STICERD No. WSP/80. LSE, London.

BAIER, V.E., J.G. MARCH și H. SAETREN (1986), “Implementation and Ambiguity”, *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2, pag. 197-212.

BALDWIN, P. (1990): *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge.

BLUNDELL, R. și WALKER I. (1986), *Unemployment, Search and Labour Supply*, Cambridge, (eds).

BOWITZ, Einar (martie 1993): *Unemployment and the growth in the number of recipients of disability benefits in Norway*, Central Bureau of Statistics, Oslo.

CARD, D. Și FREEMAN Richard B. (1993), *Small Differences that Matter: Labour Market and Income Maintenance in Canada and the United States*, National Bureau of Economic Research Comparative Labour Market Series 1. Chicago: University of Chicago Press.

DEPARTAMENT OF SOCIAL SECURITY (1993), *Containing the cost of social security - the international context*, HMSO, London.

Economic Council of Canada (1992): *The New Face of Poverty: Income Security Needs of Canadian Families*, Supply and Services Canada, Ottawa.

- DISNEY, R. si WEBB, S. (1990), "Why Social Security Expenditure in the 1980s has Risen Faster than Expected the Role of Unemployment", *Fiscal Studies* 11, no. 1.
- KORPI, W. (1991): Political and economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis", *British Journal of Political Science*, vol. 21, pag. 315-348.
- LACASSE, F. (1995), *Mythes, savoir et décisions politiques*, Presses Univversitairea de France, Paris.
- MOLHO, I. (1989), "A disaggregate model of flows onto Invalidity Benefit", *Applied Economics*, 21, pag. 237-250.
- MORRIS, R. (ed) (1988): *Testing the Limits of Social Welfare. International Perspectives on Policy Change in Nine Countries*, Brandeis University Press, Hanover, HN.
- OECD (1992): *A Review of the Dutch Labour Market*, DEELSA, Paris.
- THERBORN, G. (1989): "States, Populations and Productivity: Towards a Political Theory of the Welfare State" in P. Lassman (ed) *Politics and Social Theory*, Routledge, London.
- TOLLISON R. D., BOWLWY, C.K., TULLOCK G. (dir. pub.) (1989) *The Political Economy of Rent Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

LISTA TERMENILOR UTILI

Responsabilitatea este un concept-cheie în teoria și practica modernă a managementului. Aceasta semnifică faptul că managerii sunt responsabili pentru îndeplinirea unui set definit de îndatoriri și sarcini și pentru conformitatea cu regulile și standardele asociate pozițiilor pe care le dețin. Persoana sau grupul în fața căruia managerii raportează și în fața căruia răspund de acțiunile lor este numită explicit și poate fi răsplătită pentru performanțe bune sau sancționată pentru cele inadecvate. Managerul unei unități instituționale poate fi responsabil pentru acțiunile personalului aflat în subordinea sa.

Guvernelele care au întreprins reforme în managementul public au tins să delege managerilor un grad mai ridicat de flexibilitate și autonomie pentru creșterea eficienței și eficacității activității lor. Deoarece acest fapt conferă managerului o putere mai mare de a lua decizii arbitrare, reformele au pus accentul pe responsabilitate, ca mijloc de echilibrare și verificare a exercitării puterii mai sus menționate. În cadrul ministerelor și agențiilor guvernamentale, responsabilitatea poate fi:

- **internă**, în relație cu un nivel mai înalt de management, în cadrul căreia managerii sunt evaluați în mod regulat după modul în care și-au îndeplinit sarcinile precizate în descrierea posturilor respective. Măririle salariale sau promovările depind frecvent de rezultatul acestor evaluări (estimări ale performanței);
- **externă**, în fața Parlamentului, a agențiilor centrale (ISA), atât cu privire la propriile performanțe cât și pentru performanțele organizației pe care o conduc, cum este cazul funcționarilor de rang superior.

Auditul poate fi realizat pentru a satisface cerințele manageriale (audit intern) sau de către Instituția Supremă de Audit (ISA) sau un auditor numit de SAI, pentru verificarea obligațiilor legale (audit extern). O sarcină specială a auditului intern este aceea de a monitoriza sistemele de control managerial și de a raporta conducerii eventualele slăbiciuni și recomandări pentru ameliorarea acestora. Aria de concentrare a unui audit variază de la o țară la alta și include:

- **auditul financiar**, acoperind examinarea și raportarea asupra situațiilor financiare și examinarea sistemelor de contabilitate pe care se sprijină aceste situații;
- **auditul de conformitate sau periodic**, care examinează conformitatea administrativă și legală, probitatea și corectitudinea administrației, sistemelor financiare și sistemelor de control managerial; și
- **auditul impactului operational**, care evaluează managementul și performanța operațională (economie, eficiență și eficacitate) a anumitor ministere și agenții în folosirea resurselor financiare și de personal în realizarea obiectivelor propuse. *Vezi de asemenea Control (2).*

Economie, eficiență și eficacitate:

- **economia** înseamnă achiziționarea resurselor necesare (finanțe, personal, clădiri, echipamente, etc.) pentru a realiza o activitate la costul cel mai scăzut;
- **eficiența** înseamnă realizarea unui maxim de rezultate pornind de la un nivel dat de resurse pentru a desfășura o activitate; și
- **eficacitatea** se referă la măsura în care obiectivele stabilite ale unei activități au fost atinse

Impactul se referă la ceea ce este realizat printr-o activitate, distinct de rezultatele sale, legate mai degrabă de obiectivele mai mult sau mai puțin imediate. Astfel, *impactul* unei campanii aleatorii de măsurare a alcoolemiei condusă de poliție poate fi scăderea numărului de accidente asociate cu condusul în stare de ebrietate, în timp ce unul din *rezultate* poate fi numărul de șoferi acuzați de depășirea limitei legale de alcoolemie. Impactul este deseori dificil de măsurat.

Rezultatele se referă la ceea ce este produs în mod direct sau imediat de o activitate. În funcție de natura acestora, măsurarea rezultatelor poate fi dificilă.. Astfel, numărul de cazuri medicale tratate de un doctor este mai ușor de măsurat decât o recomandare în ceea ce privește o anumită politică din partea unui administrator de spital către conducere sau ministerul de resort, care nu poate fi evaluată decât într-un mod calitativ și predominant subiectiv.

Evaluarea performanțelor este o estimare în funcție de o criterii predeterminate de eficiență și eficacitate a modului în care un individ își îndeplinește o serie de sarcini stabilite. Astfel de estimări sunt folosite frecvent pentru a stabili dacă managerii sunt eligibili pentru măriri salariale sau promovări.

Măsurarea performanței este o estimare în funcție de criterii predeterminate de eficiență și eficacitate a modului în care o organizație îndeplinește o activitate sau o serie de activități specifice. Organizațiile pot urmări aspecte particulare ale performanței lor - rezultate financiare, eficiență, calitatea serviciilor prestate, etc. – pe baza cărora performanța este monitorizată și evaluată.

Evaluarea unei politici sau a unui program este procesul prin care activitățile întreprinse de ministere și agenții sunt confruntate cu un set de obiective sau criterii. Aceasta poate include o estimare a impactului

programului. Evaluările de program se pot desfășura în mod regulat, ca evaluări interne, sau dimpotrivă, realizate de o terță parte (Ministerul Finanțelor, ISA sau un consultant extern).

TERMENI GENERICI	Canada	Danemarca	Franța	Germania	Suedia	Regatul Unit	Statele Unite
BIROU DE BUGETARE	Ministerul Finanțelor și Secretariatul Consiliului Trezoreriei	Ministerul Finanțelor	Ministerul Economiei și Finanțelor Ministerul Bugetului	Ministerul Finanțelor	Ministerul Finanțelor	Trezoreria (Ministerul Finanțelor)	Biroul de Management și Buget
CENTRU	Biroul Consiliului de Stat	Biroul Primului Ministru	“MATIGNON” Secretariatul General al Guvernului și “ELISÉE” Secretariatul Președenției	Biroul Cancelarului	Biroul Primului Ministru	Biroul Cabinetului ¹²⁸	Președenția
OFICIU DE AUDIT	Oficiul General de Audit		Curtea de Conturi	Curtea Federală de Conturi	Auditorii Parlamentari ¹²⁹	Oficiul National pentru Audit (NAO)	Oficiul General de Conturi (GAO)
PARLAMENT	Camera Comunelor (aleasă) și Senatul (numit)	Parlament Unicameral cu reprezentare proporțională	Adunarea Națională (vot direct) și Senat (vot indirect)	<i>Bundestag</i> (Camera Reprezentanților) și <i>Bundesrat</i> (Consiliul Federal)	Parlament Unicameral	Camera Comunelor (aleasă) și Camera Lorzilor (numită pe criterii ereditare)	Congresul (ales), cuprinzând Senatul și Camera Reprezentanților

¹²⁸ În original (eng.) Cabinet Office (n.t.)

¹²⁹ În original (eng.) Parliamentary Auditors (n.t.)