

**FEDERALISMUL FISCAL: INSTRUMENT PRINCIPAL AL BUNEI  
GUVERNANȚE ECONOMICE**  
**THE FISCAL FEDERALISM: THE MAIN INSTRUMENT OF GOOD  
ECONOMIC GOVERNANCE<sup>1</sup>**

*Dr. Alina Ligia DUMITRESCU*

---

**Rezumat**

*Articolul analizează necesitatea, rolul și principiile care stau la baza bunei guvernante în Uniunea Europeană, respectiv: deschidere, participare, responsabilitate, eficacitate și coeziune. Cercetarea continuă cu definirea conceptului de federalism fiscal, focalizându-se pe avantajele „economiei guvernantei multi-nivel”. Federalismul fiscal este prezentat ca un instrument principal al bunei guvernante economice, ce poate aduce beneficii în planul consolidării fiscale, al eficienței utilizării fondurilor publice și al atribuirii eficiente de funcții între diferitele niveluri de autoritate, în cadrul guvernantei multi-nivel.*

**Cuvinte cheie:** finanțe publice, guvernanță, federalism, consolidare fiscală.

**Clasificare JEL:** H2, H11, H72, H6.

---

<sup>1</sup> Articolul se bazează pe rezultatele cercetării autoarei, realizate în cadrul studiului „REFORMA GUVERNANȚEI ECONOMICE A UNIUNII EUROPENE - UNIUNEA BANCARĂ ȘI UNIUNEA FISCALĂ”, COORDONAT DE DR. PETRE PRISECARU, PARTE A PROGRAMULUI PRIORITAR AL ACADEMIEI ROMÂNE “ECONOMIA ROMÂNIEI ȘI SISTEMUL EURO”, INCE/IEM, 2013.

## 1. Cadrul general și necesitatea unei mai bune guvernante economice în UE

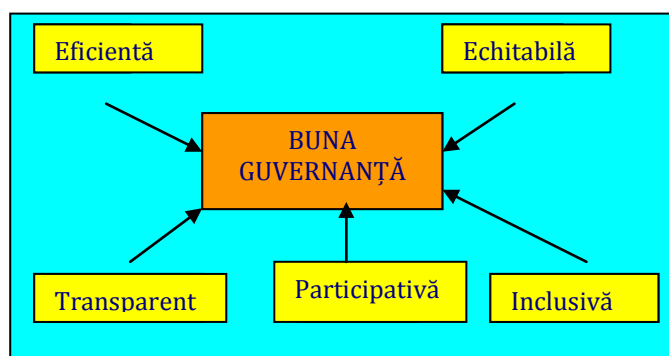
### 1.1. Definierea „bunei guvernante” și rolul său

Noțiunea de bună guvernanta cuprinde atât procesul decizional, cât și mijloacele de aplicare a soluțiilor adoptate, care pot avea loc la nivelul unei țări, regiuni, corporații transnaționale sau chiar al unei simple firme. Buna guvernanta se aplică la nivel internațional, național, local și cuprinde și raporturile între diversele niveluri de putere.

„Buna guvernanta” este participativă, orientată spre consens, responsabilă, transparentă, receptivă la nevoile societății, eficientă, echitabilă și incluzivă și urmează legile statului de drept. Participarea este piatra de temelie pentru o „bună guvernanta”.

Participarea poate să fie directă, prin participarea fiecărui cetățean sau indirectă, prin instituțiile legitime și democratice și prin reprezentanții aleși prin vot democratic. Participarea la o „bună guvernanta” se realizează într-un cadru organizat și presupune atât libertatea de asociere și de exprimare, pe de o parte, cât și o societate civilă bine organizată, pe de altă parte. De asemenea, este receptivă la nevoile prezente și viitoare ale unei societăți durabile. Printr-o bună guvernanta, instituțiile publice și managementul acestora satisfac nevoile societății în mod sustenabil, prin utilizarea eficientă și echitabilă a resurselor publice aflate la dispoziția lor. Conceptul de eficiență în contextul bunei guvernante acoperă, de asemenea, atât utilizarea durabilă a resurselor naturale, cât și protecția mediului (ONU, 2013)<sup>2</sup>.

**Figura 1: Caracteristicile unei bune guvernante**



Sursa: UNESCAP, „What is Good Governance?”

Guvernanta reflectă modul în care deciziile sunt luate și implementate (sau puse în aplicare) și reprezintă procesul prin care instituțiile publice conduc afacerile publice și gestionează resursele publice (FMI, 2007). În opinia lui Michel Camdessus, fostul director al FMI în perioada 1987-2000, buna guvernanta este importantă pentru toate

<sup>2</sup> A se consulta: <http://www.un.org/en/globalissues/governance>, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

țările, indiferent de stadiile de dezvoltare a acestora. Abordarea FMI se concentrează pe acele aspecte ale bunei guvernări, care sunt strâns legate de supravegherea politicilor macroeconomice și anume: transparența conturilor publice, eficiența în gestionarea resurselor publice, precum și stabilitatea și transparența mediului economic și nu în ultimul rând, reglementările pentru a stimula activitatea economică din sectorul privat (FMI, 1997).

Guvernanța cuprinde o sferă mult mai largă și reflectă uzanțele și normele prin care autoritatea într-o țară este exercitată. Aceasta include: procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite, capacitatea guvernului de a formula în mod responsabil și de pune în practică în mod eficient politici publice durabile precum și gradul de dezvoltare a instituțiilor publice care guvernează din punct de vedere economic și social și modul lor de interacționare (Banca Mondială, 2012).

Problematika „bunei guvernante” este abordată în „Strategia de dezvoltare durabilă a UE”, iar obiectivul principal este acela de a promova convergența între acțiunile locale, regionale, naționale și globale, în scopul de a spori contribuția lor la dezvoltarea durabilă. Cele cinci principii pe care se fundamentează buna guvernanta sunt prezentate în Cartea albă a guvernantei europene (COM 2001/428), respectiv: deschidere, participare, responsabilitate, eficiență și coeziune. Fiecare principiu este important și stă la baza democrației și a statului de drept în statele membre, iar toate cele cinci principii se aplică la toate nivelurile de guvernare: european, național, regional și local. Principiile guvernantei comunitare sunt deosebit de importante pentru Uniunea Europeană în scopul de a răspunde la provocările actuale. Cele cinci principii sunt:

1. **Deschidere** – Potrivit Comisiei Europene, se impune ca instituțiile comunitare să funcționeze într-un mod deschis și în strânsă colaborare cu statele membre și să comunice activ informațiile cu privire la activitatea UE și deciziile luate. De asemenea, instituțiile ar trebui să utilizeze un limbaj accesibil și ușor de înțeles pentru publicul larg.
2. **Participare** – Calitatea, relevanța și eficiența politicilor UE depind de asigurarea unei largi participări pe tot parcursul întregului sistem politic-administrativ, de la concepție până la punerea în aplicare a acestora. O participare mai bună poate crea mai multă încredere în rezultatul final și în instituțiile care aplică politicile. Gradul de participare la guvernanta depinde de capacitatea guvernelor de a promova o abordare inclusivă în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE.
3. **Responsabilitate** – Funcțiile asumate în procesele legislative și executive trebuie să fie bine definite. Comisia Europeană punctează că este, de asemenea, nevoie de o mai mare precizie și responsabilitate la nivelul statelor membre și al tuturor celor implicați în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE.

4. **Eficacitate** – Politicile trebuie să fie eficiente și adoptate în timp util, răspunzând nevoilor reale, pe baza formulării unor obiective clare, a evaluării impactului și, dacă este cazul, în funcție de experiența anterioară. Eficiența, de asemenea, depinde de punerea în aplicare a politicilor UE în mod proporțional și de luarea deciziilor la nivelul cel mai adecvat.
5. **Coeziune** – Politicile și acțiunile trebuie să fie unitare și accesibile în spațiul UE. Nevoia de coeziune în Uniunea Europeană este în creștere, iar datorită multitudinii de atribuții a sporit diversitatea și au apărut noi provocări, cum ar fi schimbările climatice și demografice, de aceea autoritățile regionale și locale trebuie să fie tot mai mult implicate în politicile UE. Procesul de coeziune necesită o conducere politică puternică și responsabilitate din partea instituțiilor publice pentru a asigura o abordare unitară în cadrul unui sistem complex. Fiecare principiu este important în sine, dar ele nu pot fi îndeplinite prin acțiuni independente. Politicile nu pot fi eficiente decât dacă sunt pregătite, implementate și puse în aplicare într-un mod mult mai integrat.

În Cartea albă a guvernancei europene (COM 2001/428), se arată că aplicarea acestor cinci principii consolidează pe cele ale proporționalității și subsidiarității. De la conceperea politicilor UE până la implementarea acestora, alegerea nivelului de autoritate (UE, stat membru, regiune) și selectarea instrumentelor folosite trebuie să fie proporționale cu obiectivele urmărite. Comisia Europeană evidențiază că acest lucru înseamnă că înainte de lansarea unei inițiative, este esențial să se verifice sistematic (a) dacă acțiunea publică este într-adevăr necesară, (b) dacă nivel european este cel mai potrivit, și (c) dacă măsurile alese sunt proporționale cu obiective urmărite.

## **1.2. Componentele unei bune guvernance economice în Uniunea Europeană**

Criza economică și financiară a scos la iveală o serie de deficiențe în guvernarea economică a Uniunii Economice și Monetare a UE. Piatra de temelie a acesteia o constituie noul set de reguli privind consolidarea guvernancei economice a UE. Conform Comisiei Europene, „buna guvernare economică” cuprinde patru componente principale:

- **Acțiuni preventive mai stricte prin consolidarea Pactului de Stabilitate și Creștere și o coordonare fiscală mai profundă:** statele membre sunt obligate să facă progrese semnificative în direcția obiectivelor bugetare pe termen mediu pentru echilibrarea bugetelor publice. Cele mai bune practici vor fi utilizate în paralel cu soldul bugetar structural pentru evaluarea ajustărilor, în vederea atingerii obiectivelor bugetare pe termen mediu.

- **Măsuri corective puternice prin Pactul de Stabilitate și Creștere consolidat.** Lansarea procedurii de deficit excesiv poate rezulta din evoluția datoriei publice, precum și din deficitul guvernamental. Sancțiuni financiare progresive pot fi activate într-un stadiu incipient al procedurii de deficit excesiv. Un depozit nepurtător de dobândă de 0,2% din PIB poate fi solicitat de la un stat membru din Zona euro, care este situat în faza procedurii de deficit excesiv. Dacă o țară din Zona euro nu se conformează cu recomandările de acțiuni corective, aceasta poate fi amendată.
- **Cerințele minime pentru bugetele naționale sunt în conformitate cu standardele minime de calitate și acoperă toate nivelurile administrative.** Astfel, statele membre trebuie să asigure caracterul sustenabil al finanțelor publice, ceea ce presupune respectarea a două valori de referință: deficitul public prevăzut sau efectiv nu trebuie să fie mai mare de 3% din PIB-ul respectivei țări și datoria publică să nu fie mai mare de 60% din același indicator. Planificarea fiscală națională va trebui să adopte o perspectivă multianuală, astfel încât să atingă obiectivele bugetare pe termen mediu.
- **Prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și de competitivitate.** Noua „procedură de dezechilibru macroeconomic” lărgeste cadrul de guvernanță economică în UE și include supravegherea tendințelor evoluției macroeconomice. Obiectivele procedurii de dezechilibru macroeconomic sunt acelea de a identifica riscurile potențiale de timpuriu, de a preveni apariția unor dezechilibre dăunătoare și de a corecta dezechilibrele care sunt deja în vigoare. În acest sens, rolul procedurii de dezechilibru macroeconomic este de a se asigura că măsurile de politică adecvate sunt adoptate în statele membre, în timp util pentru a rezolva problemele presante ridicate de dezechilibre macroeconomice. În acest sens, procedura de dezechilibru macroeconomic se bazează pe o abordare progresivă care reflectă gravitatea dezechilibrelor și poate duce la impunerea de sancțiuni asupra statelor membre din Zona euro, care nu reușesc în mod repetat să-și îndeplinească obligațiile, în cadrul componentei corective a procedurii de dezechilibru macroeconomic.

**Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare (cunoscut sub denumirea de „pact fiscal”),** care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013, a constituit un pas important către asigurarea unei bune guvernante economice a UE. În tratat se prevede în mod specific ca obiectiv principal consolidarea pilonului economic al uniunii economice și monetare prin adoptarea unui set de reguli care au ca scop promovarea disciplinei bugetare prin intermediul unui pact bugetar, consolidarea coordonării politicilor economice și îmbunătățirea guvernantei în

Zona euro, sprijinind astfel atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind creșterea economică durabilă, ocuparea forței de muncă, competitivitatea și coeziunea socială.

Consiliul European subliniază faptul că tratatul vizează consolidarea disciplinei fiscale în cadrul Zonei euro prin intermediul „regulii privind un buget echilibrat” și al mecanismului de corecție automată. Tratatul are forță juridică obligatorie, ca un acord internațional, și este deschis statelor membre din UE care nu l-au semnat de la început. Tratatul a fost conceput ca urmare a deciziei liderilor din Zona euro din decembrie 2011, potrivit căreia erau necesare măsuri mai ferme pentru a consolida stabilitatea în Zona euro. Tratatul a fost semnat la 2 martie 2012 de către 25 de țări din UE.

Noul tratat poate fi privit ca un pact bugetar incluzând cerința ca bugetele naționale ale statelor membre participante să fie echilibrate sau excedentare. Acest obiectiv va fi considerat ca îndeplinit dacă deficitul public structural anual al acestora nu depășește 0,5% din PIB-ul nominal. Pe lângă aceasta, deficitul trebuie, de asemenea, să fie în concordanță cu valoarea minimă de referință specifică fiecărei țări pentru sustenabilitatea pe termen lung. Această valoare este stabilită de componenta preventivă a Pactului de Stabilitate și de Creștere. Gradul de îndeplinire a acestui obiectiv este evaluat în fiecare an în contextul Semestrului European.

Consiliul European punctează faptul că devierea temporară de la această „regulă privind un buget echilibrat” este permisă numai în circumstanțe economice excepționale, de exemplu în timpul unor declinuri drastice în economie. În cazul în care datoria publică se situează cu mult sub valoarea de referință de 60% din PIB, limita pentru deficitul structural poate fi stabilită la 1% din PIB. În cazul în care un stat membru se abate de la regula privind un buget echilibrat, va fi declanșat un mecanism de corecție automată. Statul membru va trebui să corecteze devierile pe parcursul unei perioade definite. Mecanismul va respecta pe deplin prerogativele parlamentelor naționale.

În conformitate cu cerințele tratatului, statele membre vor avea obligația de a introduce această cerință referitoare la disciplina bugetară și la mecanismul de corecție automată în sistemele lor juridice naționale, de preferință la nivel constituțional. Termenul pentru îndeplinirea acestei obligații este de cel mult un an de la intrarea în vigoare a tratatului (și anume, 1 ianuarie 2014). În cazul în care un stat membru nu își va respecta obligația de a transpune la timp „regula privind un buget echilibrat” și mecanismul de corecție, Curtea de Justiție a UE va avea competența de a se pronunța asupra acestei chestiuni. Hotărârea Curții va avea un caracter obligatoriu și, în cazul în care nu va fi respectată, va putea atrage după sine penalități de până la 0,1% din PIB. Dacă moneda statului respectiv este euro, această sumă se va achita către Mecanismul European de Stabilitate; în caz contrar, plata se va face către bugetul general al UE.

Pe baza pactului fiscal, procesul decizional în contextul procedurii aplicabile deficitelor excesive va avea un caracter automat într-un grad mai ridicat decât în prezent: statele membre din Zona euro convin să sprijine recomandările și propunerile Comisiei Europene, cu excepția cazului în care o majoritate calificată a statelor respective se pronunță împotriva. În plus, un stat membru care face obiectul unei proceduri aplicabile deficitelor excesive va trebui să instituie un „program de parteneriat bugetar și economic”. Programul include o descriere detaliată a reformelor structurale pe care fiecare stat membru va trebui să le pună în aplicare în scopul asigurării unei corectări eficiente și sustenabile a deficitului său. Aceste programe sunt înaintate Consiliului și Comisiei spre aprobare. Punerea lor în aplicare va fi monitorizată în conformitate cu normele Pactului de Stabilitate și de Creștere.

Conform Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare, statele membre părți la tratat vor înainta către Comisia Europeană și către Consiliu rapoarte referitoare la planurile lor de diminuare a datoriei publice. În plus, statele membre respective vor discuta și, după caz, se vor coordona, între ele și cu instituțiile UE, înainte de orice reformă economică majoră pe care o preconizează.

În ceea ce privește guvernanța în Zona euro, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre din Zona euro se vor reuni cel puțin de două ori pe an în cadrul unor „reuniuni la nivel înalt”, la care participă și Comisia Europeană. Aceștia pot alege președintele reuniunii la nivel înalt cu majoritate simplă. Președintele Băncii Centrale Europene participă la reuniunile la nivel înalt ale Zonei euro. Președintele Parlamentului European poate fi invitat pentru a fi audiat. După caz, dar cel puțin o dată pe an, liderii statelor membre din afara Zonei euro care au ratificat tratatul participă, de asemenea, la aceste reuniuni. Parlamentul European și parlamentele naționale ale statelor membre participante vor coopera în ceea ce privește problemele referitoare la politicile bugetare și alte chestiuni care fac obiectul tratatului. În acest scop, acestea vor institui un organism constituit din reprezentanți ai comisiilor de resort din cadrul Parlamentului European și al parlamentelor naționale, care va decide singur asupra modului său de organizare.

## **2. Definirea conceptului de federalismului fiscal: avantaje versus dezavantaje**

În lucrarea sa "Eseu privind federalismul fiscal", Wallace E. Oates a caracterizat federalismul fiscal drept o formă de descentralizare fiscală și ca un mijloc de îmbunătățire a performanței sectorului public. Federalismul se concentrează pe relația dintre guvernul central și guvernele naționale. Teoria clasică a federalismului fiscal se preocupă să stabilească un cadru de reglementare a funcțiilor diferitelor forme de guvernare și de creare a unor instrumente pentru îndeplinirea acestor funcții (Oates, 1999).

Ulterior, Wallace E. Oates (2002) pune sub semnul întrebării claritatea terminologiei de „federalism fiscal”. Astfel, Oates (2002) arată că pentru cei care nu sunt economiști, termenul sugerează o arie destul de îngustă a relațiilor fiscale (sau pur financiare) între diferitele niveluri de guvernare. Dar, în opinia lui Oates, domeniul de aplicare a federalismului fiscal este mult mai larg decât sfera fiscală și se focalizează pe rolurile diferitelor niveluri de guvernare și cuprinde atât funcții fiscale și de reglementare, cât și instrumente de guvernare pur politice. De aceea, în opinia lui Oates (2002), federalismul fiscal ar fi mai bine numit „**economia guvernantei multi-nivel**”.

Nu trebuie neglijat faptul că guvernarea multi-nivel a fost dezvoltată într-o primă etapă în studiile privind politicile UE și apoi extinsă în procesul de luare a deciziilor din plan comunitar, fiind considerată a fi modelul cel mai adecvat realităților societății contemporane europene. Cadrul de guvernare multi-nivel se bazează pe o înțelegere clară a rolului complex al procesului decizional și al interacțiunilor tuturor actorilor în procesul de guvernare politică și se concentrează asupra raporturilor de putere dintre diferitele niveluri de guvernare ale UE.

Chanchal Kumar Sharma (2004) face o distincție și clarifică faptul că, în timp ce federalismul fiscal constituie un set de principii directoare, un concept de orientare care ajută în proiectarea relațiilor financiare între cele două niveluri, național și local ale statului, descentralizarea fiscală, pe de altă parte, reprezintă procesul de aplicare a acestor principii. Ulterior, Sharma (2011) arată că federalismul fiscal este mult mai complex și cuprinde atât relațiile fiscale verticale, cât și cele orizontale. Problemele strâns legate de relațiile fiscale orizontale sunt dezechilibrele regionale și raportul între colaborarea și concurența între regiuni. În mod similar, problemele ce țin de relațiile fiscale pe verticală sunt legate de „dezechilibrele fiscale” dintre cele două niveluri de guvernare, respectiv centrul și autoritățile locale.

Potrivit teoriei federalismului fiscal, acesta poate fi eficace în rezolvarea problemelor cu care guvernele se confruntă în prezent, cum ar fi: distribuirea veniturilor, alocarea resurselor și stabilitatea economică. Stabilitatea economică și distribuția veniturilor se poate face prin guvernul central, datorită flexibilității sale, dar



alocarea de resurse ar trebui să fie responsabilitatea autorităților locale sau regionale. Totuși, deoarece în plan regional și local veniturile nu sunt egale, este nevoie și de intervenția guvernului central. Beneficiile descentralizării fiscale sunt următoarele: (1) respectarea diferențelor regionale și locale, (2) costuri de planificare și administrative reduse, (3) competiția între autoritățile locale favorizează inovații organizaționale și politice și (4) promovarea unor politici publice mai eficiente în condițiile în care cetățenii au mai multă influență pe plan local. Cu toate acestea, experții internaționali atrag atenția asupra unor dezavantaje ale federalismului fiscal, precum: lipsa personalului calificat disponibil la nivel local și lipsa infrastructurii publice adecvate la nivel local.

Experții Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică apreciază că relația dintre organele administrației publice centrale și cele regionale sau locale are un efect profund nu doar asupra eficienței și echității, dar și a stabilității macroeconomice a țării (OCDE, 2007)<sup>3</sup>.

Profesorul David A. Super (2005) apreciază că raporturile dintre taxele centrale și cele locale și programele de cheltuieli publice devin din ce în ce mai controversate, iar federalismul fiscal, concept construit pentru a împărți autoritatea de reglementare între nivelurile de guvernare, întâmpină probleme legate de cooperarea fiscală. În unele programe de finanțare se oferă chiar stimulente pentru ca statele să urmeze conducerea politică centrală și în altele situații guvernul central își asumă clar responsabilitatea financiară, datorită capacității sale fiscale superioare.

Super (2005) subliniază că o serie de vulnerabilități ale federalismului fiscal sunt legate de diminuarea în mod constant a impactului politicilor macroeconomice ale guvernului, respectiv de stimulare a economiei în expansiune și diminuare în perioadele de recesiune, sau de finanțarea necorespunzătoare a programelor de asistență socială la nivel local. În consecință, Super, în articolul intitulat "Regândirea federalismului fiscal", critică inițiativele recente de descentralizare a responsabilității fiscale pentru o serie de funcții precum finanțarea unor programe de protecție socială. Autorul invită statele să actualizeze reglementările lor fiscale pentru a elimina măsurile inadecvate la fazele ciclului de afaceri și să se echipeze cu instrumente fiscale adecvate, pentru a îndeplini mai bine sarcinile de colectare a impozitelor și taxelor, de stabilire a priorităților de finanțare și de alocare eficientă a resurselor.

---

<sup>3</sup> A se consulta: <http://www.oecd.org/tax/federalism/>, "Fiscal Federalism Network," OECD Centre for Tax Policy and Administration, OECD, 17 July 2007.

## 2.1. Federalismul fiscal în Uniunea Europeană

Oates (2002) subliniază și faptul că federalismul fiscal explorează atribuirea de funcții pe diferite niveluri de guvernare, precum și proiectarea sistemelor de impozitare și a granturilor interguvernamentale. Oates (2002) evidențiază că în UE, mai ales partea legată de atribuirea funcțiilor a fost elaborată în contextul respectării statelor membre ca state naționale moderne. Dar, la nivelul UE se impune existența unui guvern central mai puternic, cu puteri monetare, fiscale și de reglementare extinse. În aceste condiții, Oates remarcă în mod critic, că aceste evoluții nu par să se potrivească foarte cu bine cu unele elementele ale unei „confederații emergente”, pe care le prezintă Uniunea Europeană.

Oates (2002) face referire la Picciotto și Weisner (1998), care evidențiază că pe lângă o împărțire corespunzătoare a funcțiilor între diferitele **niveluri** de guvernare, asigurarea unui nivel ridicat de performanță a sectorului public necesită și proiectarea și instituirea unui set de instituții fiscale și de reglementare, care să ofere dreptul la diverse tipuri de stimulente pentru implementarea deciziilor publice. Oates (2002) preia și ideea că este nevoie și de „constrângeri bugetare clare” la toate nivelurile de guvernare, dar mai ales la nivel descentralizat (McKinnon, 1997). Mai mult decât atât, Oates (2002) critică faptul că o serie de încercări din întreaga lume de descentralizarea fiscală au fost adesea puternic afectate de către instituțiile fiscale centrale care au furnizat în mod ineficient planurile de salvare bugetară (bail-out) pentru politicienii lor de la nivel regional și local. Pe scurt, în opinia lui Oates (2002) descentralizarea fiscală nu se poate realiza prin simpla alocare de fonduri către autoritățile regionale și locale existente sau nou formate, ci prin proceduri și instituții adecvate, care trebuie să ofere disciplina fiscală într-o formă care încurajează deciziile bugetare eficiente.

Sbragia (2004) precizează că în examinarea „caracteristicilor federale ale Uniunii”, cercetătorii își concentrează atenția pe domeniile și instituțiile de elaborare a politicilor, care privesc primul pilon al UE, care cuprinde: politica agricolă comună, uniunea vamală și piața internă, politica în domeniul concurenței și subvențiile de stat, politica structurală, politica comercială, Uniunea Economică și Monetară, cetățenia europeană, educația și cultura, cercetarea și mediul înconjurător, rețelele transeuropene, sănătatea, protecția consumatorului, politica socială, politica comună de imigrație, politica în domeniul azilului, protecția frontierelor.

Pe de altă parte, fostul pilon II, care se referă la politica externă și de securitate comună și fostul pilon III, care privește cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, prezintă caracteristicile unei confederații, bazată pe interguvernamentalism. De aceea, Sbragia (2004) vede UE ca un ansamblu „semi-federal”. În opinia sa, existența unei politici comune de comerț și a unei monede comune, alături de punerea în aplicare a pieței unice și o politică monetară comună stau la baza argumentului că dezvoltarea

Uniunii Europene poate fi comparată cu o evoluție spre tipul de federații existente, iar „post-Maastricht, UE s-a dezvoltat într-o specie de stat federal”.

Potrivit punctelor de vedere ale lui Boerzel și Hosli (2002), în cadrul teoriei economice a federalismului și, mai precis, a federalismul fiscal au fost promovate concepte teoretice utile pentru a se putea evalua alocarea competențelor de politică publică la diferitele niveluri guvernamentale, iar scopul final al acestei abordări normativ-analitice reprezintă determinarea unui „optim”. „Structura optimă” a sectorului public privește alocarea de competențe și puteri fiscale la diferite niveluri de guvernare în mod eficient. În cadrul acestor abordări, se pare că la nivelul UE există consensul că funcțiile macroeconomice de stabilizare și de distribuție sunt cel mai bine exercitate la nivel central, dar furnizarea de bunuri publice poate fi amplasată la celelalte niveluri de guvernare.

Tratarea aspectelor politice ale federalismului se fundamentează pe raționamentul economic cu privire la alocarea eficientă a competențelor politice între diferitele niveluri de guvernare. În analizele politico-economice, se pare că gradul de centralizare și descentralizare fiscală, în practică, este în mare măsură determinat nu numai de considerente de eficiență, dar și de factori politici, cum ar fi dinamica electorală. În plus, în literatura de specialitate recentă, se fac referiri clare la compromisul între eficiența economică și participarea politică, cât și la problemele de reprezentare politică și de echilibrare a intereselor teritoriale și funcționale. Prin urmare, cea mai profitabilă abordare este de a combina raționamentul economic cu cel politic în studiul federalismului, ce poate fi de ajutor pentru analiza sistemului actual de guvernare multi-nivel în UE (Boerzel & Hosli, 2002).

## **2.2. Federalismul fiscal și consolidarea fiscală**

În macroeconomie, consolidarea fiscală este definită ca politica de reducere a deficitelor bugetare și a datoriei publice. Asigurarea unor instituții și unor relații financiare eficiente sunt esențiale pentru asigurarea consolidării fiscale. Gestionarea eficientă a reformelor fiscale interguvernamentale în condițiile unui mediu financiar încărcat de provocări se află în centrul unui studiu recent al OCDE privind relațiile fiscale la toate nivelurile de guvernare (Junghun și Vammalle, 2012). Potrivit opiniei experților OCDE, impactul crizei financiare și economice din perioada 2008-2010 a variat între țări și chiar între regiunile din interiorul statelor.

În condițiile descentralizării fiscale, pentru a se evita diminuarea investițiilor publice și creșterea nivelului de impozitare în timpul crizei, mai multe țări au relaxat regulile fiscale ale autorităților locale pentru a le permite să ruleze deficite mai mari, ceea ce a condus la niveluri crescute ale datoriei bugetelor locale. Totuși, nu trebuie neglijat faptul că datoria publică creează externalități la toate nivelurile guvernamentale,

afectând astfel ratele dobânzilor și echilibrul bugetar, iar în paralel sustenabilitatea este determinată de acțiunile comune ale tuturor autorităților centrale și locale (Junghun și Vammalle, 2012).

Statele membre ale UE au aplicat o combinație de creșteri de venituri fiscale și de reduceri de cheltuieli pentru a susține consolidarea bugetară în 2011. Provocările fiscale au variat substanțial de la țară la țară, iar în statele membre cu cele mai mari dezechilibre economice și cea mai rapidă deteriorare a finanțelor publice s-au aplicat programe de consolidare fiscală mult mai extinse. De exemplu, Grecia și Irlanda au introdus planuri complexe de consolidare fiscală, evaluate la aproximativ 22% și, respectiv, 17% din PIB. Portugalia, Spania și Regatul Unit au promovat, de asemenea, programele de consolidare fiscală care au reprezentat 6% - 7% din PIB. Cele mai multe dintre planurile de consolidare fiscală s-au bazat mai mult pe reducerea cheltuielilor comparativ cu creșterea veniturilor. În general, două treimi din măsurile de consolidare fiscală au fost reprezentate de reducerile de cheltuieli, față de numai o treime cele privind creșterea veniturilor bugetare (OCDE, 2011).

Cele mai importante diminuări ale cheltuielilor bugetare au provenit de la reduceri aplicate programelor speciale de asistență socială, sănătate, infrastructură și pensii. Scăderea investițiilor publice a constituit o altă măsură aplicată pentru reducerile bugetare în multe țări. În Portugalia și Spania, stoparea sau amânarea proiectelor de infrastructură, au avut contribuții majore la diminuarea cheltuielilor publice.

Totuși, reluarea investițiilor publice continuă să fie văzută ca un factor de creștere și ocupare, deci de sporire a veniturilor bugetare. Astfel, pe baza experienței recente crize financiare, s-a identificat **un set de bune practici pentru proiectarea și punerea în aplicare a strategiilor de investiții publice de la toate nivelurile de guvernare**, pentru a se asigura o bună guvernare multi-nivel a investițiilor publice, respectiv (Junghun și Vammalle, 2012):

1. **Îmbinarea investițiilor în infrastructura materială cu cele în infrastructura umană**, respectiv cu investițiile în capitalul uman, pentru a se maximiza impactul și a se asigura o creștere a productivității muncii pe termen lung.
2. **Prioritizarea investițiilor publice în funcție de valoarea adăugată a politicilor de investiții**. Astfel au prioritate investițiile care stimulează potențialul de dezvoltare economică și elimină impedimentele în calea creșterii economice în fiecare regiune specifică. În plus, autoritățile regionale și locale pot avea un rol critic pentru a identifica complementaritatea politică și compromisurile în prioritățile de investiții, propuse de ministere sau agenții naționale. Obiectivele sociale ar trebui să fie și acestea clarificate, iar promovarea creșterii economice să constituie scopul proiectelor de investiții, iar în aceste condiții trebuie să fie încurajată o selecție a proiectelor prin proceduri

competitive. Cererile de ofertă ar trebui să permită autorităților locale să-și demonstreze cunoștințele lor specifice și potențial de dezvoltare. Aceste cerințe sunt deosebit de importante în vremuri de constrângeri bugetare.

3. **Îmbunătățirea mecanismelor de coordonare pentru proiectarea și punerea în aplicare a strategiilor de investiții la toate nivelurile de guvernare.**

Gestionarea crizei a arătat că este esențială coordonarea procesului de elaborare a strategiilor de investiții. Investițiile trebuie bine documentate și să urmărească asigurarea unei coerențe fiscale la toate nivelurile de guvernare. Deoarece relațiile dintre nivelurile de guvernare se caracterizează prin dependență reciprocă, toate țările trebuie să dezvolte măsuri de coordonare, pentru a reduce eventualele lacune sau contradicții ce pot avea loc între obiectivele de politică, aranjamentele fiscale și reglementările existente. Acest lucru poate implica instituirea unor mecanisme pentru a consolida dialogul la toate nivelurile de guvernare sau instrumente specifice, cum ar fi acordurile contractuale. Coordonarea necesită timp, presupune o curbă de învățare și implică diferite tipuri de costuri (de tranzacționare, de oportunitate și de monitorizare). Cu toate acestea, atunci când sunt concepute și puse în aplicare, beneficiile pe termen lung ale coordonării investițiilor publice ar trebui să prevaleze asupra costurilor.

4. **Construirea unui proces de management transparent pentru a îmbunătăți selecția și punerea în aplicare a proiectelor de investiții la toate nivelurile de guvernare.**

Prevenirea deturnărilor de fonduri și apariției corupției în proiectele de investiții se face pornind de la procesul de selecție în cadrul licitației și ulterior prin gestionarea contractelor și a sistemului de plăți. Este esențial să se urmărească maximizarea transparenței în toate etapele ciclului de achiziție și să se stabilească clar mecanismele de responsabilitate și control. Având în vedere complexitatea deciziilor de investiții și guvernanta acestora, mecanismele de supraveghere instituțională trebuie să fie bine dezvoltate, nu numai pentru funcția de audit, dar și pentru relevanța opțiunii de investiții. Procesele de responsabilizare ar trebui să cuprindă punctele de vedere ale diferitelor părți interesate (cetățeni, ONG-uri, experți, tehnicieni etc.), în ceea ce privește utilizarea fondurilor, fără însă a compromite decizia de a investi.

5. **Întărirea coordonării pe orizontală între jurisdicțiile locale (municipii, în special)**

pentru a atinge o masă critică mai mare la nivel funcțional și a crește economiile de scară în proiectele de investiții. Există pericolul ca investițiile fragmentate sau slab integrate să nu aducă beneficii complete, iar întărirea coordonării poate fi de ajutor pentru a evita o proliferare a proiectelor publice de mici dimensiuni, cu rentabilitate economică scăzută.

6. **Fundamentarea pe analiza cost-beneficiu și pe analize strategice de mediu pentru a susține informarea și prioritizarea deciziilor de investiții.** În analizele cost-beneficiu trebuie să se precizeze dacă decizia de investiții se face pe bază de beneficii economice sau obiective calitative, de interes național. Deoarece investițiile în infrastructură tind să implice proiecte de mare anvergură, adesea ireversibile, este esențial să se asigure că unitățile existente sunt utilizate eficient înainte de a investi în altele noi. Costurile operaționale ale menținerii unei investiții pe termen lung, care sunt de multe ori subestimate, ar trebui să fie evaluate pe deplin într-un stadiu incipient în procesul de luare a deciziilor. Evaluarea consecințelor pe termen lung ale deciziilor de investiții trebuie să fie inclusă în sistemele bugetare la toate nivelurile de guvernare.
7. **Diversificarea surselor de finanțare pentru investițiile în infrastructură, prin utilizarea mai bună a taxelor de la utilizatori și pentru crearea unor mecanisme pentru asigurarea finanțării în infrastructură pe termen lung.** Este indispensabil să se evalueze cu atenție avantajele parteneriatelor public-privat, în comparație cu achizițiile publice clasice. Se impune luarea în considerare a înființării de fonduri comune de investiții în cadrul agențiilor sau ministerelor publice, pentru a ajuta la stabilirea investițiilor prioritare și pentru a înfrânge orice tendință de a cheltui ineficient fondurile publice. Este nevoie de o atenție specială în finanțarea unor astfel de fonduri, deoarece aceasta riscă să devină pro-ciclică.
8. **Efectuarea de revizuri periodice a cadrului de reglementare, cu impact potențial asupra deciziilor de investiții publice și consolidarea coeziunii reglementărilor de la diferitele niveluri de guvernare.** Conflictele legate de unele reglementări învechite și excesive existente la diferitele niveluri de guvernare pot pune piedici în calea investițiilor publice. Sporirea coeziunii între reglementări poate avea un impact pozitiv în gestionarea creșterii sustenabile, în inovare și în managementul riscului. Asigurarea independenței autorităților de reglementare ajută la crearea unui cadru stabil, credibil și transparent pentru investițiile publice.
9. **Concentrarea pe construirea unor instituții eficiente la toate nivelurile de guvernare.** Proiectele de investiții pot eșua, pot aduce pierderi semnificative sau crea corupție, în lipsa unor servicii de sprijin adecvate și suficiente și a unei conduceri credibile. Pentru aceasta se impune promovarea unor sistemele publice locale de angajare care dispun de reguli de recrutare transparente și de remunerare bazate pe eficiență. Dezvoltarea capacității de a gestiona relațiile cu băncile și cu firmele private este esențială pentru punerea în aplicare a investițiilor publice. Capacitățile autorităților locale de a elabora strategii de

investiții corespunzătoare unității administrativ teritoriale trebuie să fie în mod adecvat dezvoltate, în special capacitatea regiunilor de a diagnostica avantajele competitive și provocările specifice zonei.

- 10. Promovarea unor punți de comunicare și schimb de informații între toate nivelurile de guvernare.** Comunicarea și schimbul de informații sunt necesare în cele mai multe țări pentru a se urmări gestionarea investițiilor la nivel regional și local, în ceea ce privește cheltuielile și impactul total. Aceasta presupune atât extinderea eforturilor depuse în timpul crizei pentru a spori utilizarea de instrumente e-guvernare pentru monitorizarea performanțelor de finanțare a investițiilor și pentru a facilita accesul cetățenilor și firmelor private, cât și asigurarea serviciilor guvernamentale pentru crearea de baze de date comune.

### **3. Federalismul fiscal, un instrument al bunei guvernance economice**

Opinia lui Valentin Lazea, economistul șef al Băncii Naționale a României, exprimată la o dezbatere științifică pe tema Tratatului Fiscal al Uniunii Europene organizată de BNR, este că „federalismul fiscal, prin Tratatul de Stabilitate și Coordonare în cadrul Uniunii Economice și Monetare, va aduce pentru România trei avantaje: accesarea fondurilor europene cvasi-gratuit, disciplinarea politicilor monetare și maximizarea proiecției la nivel global a unei economii mici”.

Ferrara (2010) subliniază că, în cadrul UE, structura instituțională influențează atât comportamentul funcționarilor UE, cât și autoritățile regionale și naționale, în reglarea costurilor și beneficiilor, respectiv a cheltuielilor și veniturilor furnizorilor de servicii publice. În opinia lui Ferrara (2010), în primul rând justificarea și necesitatea creării unei instituții este strâns legată de capacitatea de a cheltui fondurile alocate. În al doilea rând, politica de coeziune este planificată multianual, dar aprobarea bugetului UE se face pe baze anuale, în condițiile în care fondurile pentru fiecare stat membru sunt alocate anual în perioada planificată. În condițiile existenței mai multor niveluri de guvernare, crește posibilitatea unor alocări necorespunzătoare, ținând cont de faptul că, atât la nivelul guvernelor naționale, cât și la nivelul celor regionale se pot estima în mod artificial nevoile, numai pentru a beneficia de o parte mai mare a fondurilor europene. Ulterior, proasta administrare a fondurilor alocate inițial în mod ineficient, poate afecta deciziile ulterioare ale UE în alocările viitoare de fonduri. Aceasta a dus deseori la situația în care unele state membre au fost beneficiarele nete ale fondurilor de la UE. **În aceste condiții, aplicarea principiilor federalismului fiscal pentru atragerea de fonduri europene nu este suficientă, fiind necesară și existența unor guverne naționale și autorități locale care au ca angajați, specialiști capabili, atât să evalueze și să planifice corect proiectele privind alocarea de fonduri de la UE, cât și să administreze și cheltuiască în mod eficient fondurile alocate.** În acest sens, se

poate afirma că atragerea și gestionarea fondurilor UE se bazează pe buna guvernare multi-nivel la toate nivelurile: UE, state membre, regiuni, autorități locale.

Promovarea federalismului fiscal ca formă de descentralizare fiscală poate aduce în mod clar beneficii în planul optimizării politicilor publice. **Un corolar al teoriei federalismului fiscal este că descentralizarea este de natură să încurajeze continuu eficiența printr-o concurență sporită între autoritățile locale** (King, 1984). În acest sens, nu trebuie neglijat faptul că descentralizarea este considerată de mulți teoreticieni ca fiind o paradigmă de dezvoltare și de stimulare a creșterii economice.

Descentralizarea în orice domeniu economic este văzută și ca un răspuns la problemele sistemelor centralizate. **Descentralizarea în guvern, subiectul cel mai studiat, a fost văzută ca o soluție la probleme cum ar fi: declinul economic, incapacitatea guvernului de a finanța serviciile și ineficiența în îndeplinirea unei agende supraîncărcate, slăbirea legitimității sectorului public și presiunile de la nivel mondial asupra țărilor cu sisteme ineficiente** (Holger, 2007).

Descentralizarea guvernamentală se referă la restructurarea sau reorganizarea de autoritate, astfel că există un sistem de co-responsabilități între instituțiile de guvernare la nivel central, regional și local, în conformitate cu principiul subsidiarității, sporind astfel calitatea generală și eficacitatea sistemului de guvernare, în timp ce cresc autoritatea și capacitățile de la nivelul sub-național (UNDP, 1999).

Dintre toate componentele descentralizării, componenta fiscală are o semnificație deosebită, deoarece reglementarea relațiilor interguvernamentale în domeniul fiscal poate găsi echilibrul potrivit între diferitele obiective de la fiecare nivel și, totodată, poate rezolva tensiunile dintre ele (Sharma, 2005). Sharma Chanchal Kumar evidențiază că *succesul descentralizării fiscale depinde de designul instrumentelor utilizate. Acestea includ: proiectarea unui mix de politici economice, financiare și administrative, sincronizarea acestora, asigurarea unui ritm susținut al reformei fiscale și echilibrarea forțelor contrastante de centralizare și descentralizare*. Important este faptul că nu există un răspuns unic la problematica complexă a descentralizării, ci trebuie avute în vedere și condițiile specifice ale fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Blöchliger și Vammalle (2012) subliniază că federalismul fiscal și reformele fiscale pot fi văzute ca un amestec de reforme structurale, inclusiv de consolidarea fiscală și de reformă a instituțiilor administrației publice. Potrivit opiniei acestora, reforma fiscală prezintă o serie de particularități:

- principalii decidenți ai reformelor fiscale sunt guvernele naționale și autoritățile locale, mai degrabă decât grupuri de interese economice din afara sferei publice. Ca urmare, de reformele fiscale ar trebui să beneficieze



întreaga economie și societatea în ansamblu, dar costurile și beneficiile lor sunt distribuite inegal, iar unele persoane și grupuri pot fi principalii plătitori, în special pe termen scurt.

- impactul reformelor fiscale poate fi evaluat, în special pe termen scurt. Guvernele și administrațiile locale sunt adesea obligate să cuantifice efectele pe termen scurt, cu mare precizie, respectiv câștigătorii și perdanții, pentru a avea o idee exactă a modului în care reformele din sistemul fiscal, granturile interguvernamentale sau regulile fiscale afectează anumite categorii.
- reformele federalismului fiscal tind să fie un joc cu sumă nulă pe termen scurt, în cazul în care un nivel de guvernare va pierde și celălalt va câștiga. Asimetria între câștigători și perdanți în procesul de reformă și incertitudinea cu privire la mărimea și distribuția de beneficii viitoare ar putea slăbi sprijinul pentru reforma fiscală.

Potrivit experților OECD, **în timp ce planurile de consolidare fiscală aplicate au reprezentat un pas important în identificarea zonelor de economisire și diminuare a unor cheltuieli guvernamentale, nu s-a mers suficient de departe pentru a se realiza sustenabilitatea fiscală pentru o serie de țări.** Factorii de decizie politică se confruntă cu o dilemă atunci când elaborează și pun în aplicare planurile de consolidare fiscală, astfel că, deși există un sprijin larg pentru acestea, rezistența apare atunci când sunt propuse reduceri specifice de venituri sau creșteri de taxe și impozite. În acest sens, în timp ce sănătatea consumă o mare parte a resurselor guvernamentale, reforma în acest domeniu nu poate genera economii suficiente pentru a echilibra bugetele. Infrastructura este o parte relativ mică a cheltuielilor guvernamentale și totuși este vizată de mai multe țări. Pe de altă parte, chiar dacă protejarea educației de reduceri poate fi importantă pentru a se asigura o creștere economică viitoare, amploarea nevoilor de consolidare fiscală în unele țări nu poate face acest lucru posibil de respectat.

O abordare strategică poate ajuta guvernele să identifice când și unde mai sunt necesare reforme. **Perspectiva strategică este abilitatea de a înțelege și de a echilibra valorile guvernamentale, preferințele sociale, costurile și beneficiile actuale și viitoare, precum și cunoștințele de specialitate și de analiză, și de a folosi aceste cunoștințe în mod coerent pentru planificarea, definirea obiectivelor, luarea deciziilor și stabilirea priorităților.** Perspectiva strategică se bazează pe evaluarea și gestionarea riscurilor și încorporează decizii bazate pe evidențe clare, pentru dezvoltarea politicilor publice și implementarea acestora (OCDE, 2011b).

De aceea, este nevoie de o poziție puternică din partea guvernului central pentru a-și asuma o abordare integrată, care include mai multe puncte de vedere ale specialiștilor, pentru a ajuta la prioritizarea obiectivelor și pentru a minimiza

consecințele nedorite. Aproape toate țările produc previziunile fiscale pe termen lung, care evaluează efectele posibile ale continuării cheltuielilor bugetare, corelate cu impactul schimbărilor demografice și cu alți factori. Cu toate acestea, în timp ce există date internaționale asupra performanței guvernului în domenii politice cheie – cum ar fi sănătatea și educația – factorii de decizie nu folosesc aceste informații pentru a lua decizii strategice cu privire la programul de reduceri bugetare. Guvernele, de asemenea, trebuie să cheltuiască eficient banii publici și să facă reduceri sau modificări numai la domeniile identificate ca fiind ineficiente. Pentru a realiza acest lucru, guvernele au nevoie de date privind costurile (intrările) și rezultatele (ieșirile) (OECD, 2011b).

**Federalismul a fost prezentat de mulți teoreticieni ca soluție pentru inovația instituțională, eficiență, libertate, autonomie locală, dar acesta permite, totuși, inegalități pe subunități (regiuni), în conflict aparent cu egalitarismul normativ central** (Follesdal, 2001). Federalismul fiscal poate avea ca efect accentuarea inegalităților în dezvoltare la nivel regional, ca urmare a diferențelor în modul de colectare a taxelor, precum și de atragere a fondurilor și de gestionare a resurselor financiare.

În practică, într-un sistem de guvernare multi-nivel ca cel al UE, se poate întâmpla ca unele guverne sau autorități la nivel regional nu fie în măsură de a avea venituri fiscale suficiente pentru finanțarea cheltuielilor lor. Într-un astfel de caz, pot apărea dezechilibre. Două tipuri de dezechilibre fiscale sunt posibile: pe verticală și pe orizontală. Dacă, de exemplu, guvernul federal central este capabil de a colecta mai multe taxe decât autoritățile regionale/state și acestea sunt responsabile pentru mai multe cheltuieli decât veniturile pe care le pot colecta, există un dezechilibru fiscal pe verticală. Este posibil ca regiunile federale/state ajungă la un acord pentru a elimina dezechilibrele fiscale pe verticală. În același timp, se poate întâmpla ca unele regiuni/state să fie în măsură să finanțeze cu resurse proprii cheltuielile lor, în timp ce alte regiuni/state nu sunt în măsură să facă același lucru. În acest caz există dezechilibru fiscal orizontal. Experiența federațiilor existente arată că este foarte dificilă eliminarea acestor două tipuri de dezechilibre, deoarece acestea sunt interconectate. În realitate, într-o federație există atât regiuni/state mai bogate, cât și mai sărace, în așa fel încât regiunile/statele bogate să obțină cu ușurință un echilibru fiscal, în timp ce regiunile/statele sărace vor găsi că veniturile lor fiscale nu sunt suficiente (Montani, 2013).

**Lecția practică este că într-un sistem cu mai multe niveluri de finanțe publice, se impune existența unei forme de transfer vertical de la guvernul federal spre regiunile/statele sărace și a unei forme de transfer orizontal de la regiunile/state bogate la cele sărace (Montani, 2013).** În opinia lui Montani (2013), deficitul fiscal european este unul dintre caracteristicile deficitului democratic

comunitar. Este imposibil de a scăpa de deficitul fiscal, fără a scăpa de al doilea și invers. Acest lucru înseamnă că, pentru a depăși deficitul fiscal european este necesară o luptă politică specifică pentru o integrare completă a tuturor statelor membre.

În studiul intitulat "Europa pentru creștere: pentru o schimbare radicală în UE", Haug, Lamassoure și Verhofstadt (2011), analizează deficiențele bugetului Uniunii Europene și problema crucială a dimensiunii acestuia. Bugetul Uniunii Europene se ridică la aproximativ 1% din venitul național brut, o valoare care a rămas modestă și stabilă în ultimii zece ani, chiar dacă domeniul de aplicare al activităților sale s-a lărgit considerabil. La nivelul anului 2011, acesta a fost stabilit la 126,5 miliarde de euro în plăți (141 miliarde euro în angajamente).

Autorii studiului subliniază că **Uniunea poate avea un buget federal mai mare numai dacă statele europene și liderii lor sunt capabili să convingă cetățenii că unele bunuri publice (creștere echilibrată, ocuparea deplină, economie verde, securitate) pot fi furnizate de către guvernul federal, la un cost mai mic decât plătesc pentru aceleași bunuri publice (sau pentru iluzia acestor bunuri publice) guvernului lor național.** Un astfel de sistem federal fiscal la nivelul UE, sub forma unei uniuni fiscale, poate reduce povara fiscală medie a cetățenilor (Haug, Lamassoure și Verhofstadt, 2011).

În concluziile acestui studiu, se fac referiri la potențialul economiilor statelor membre și al UE în ansamblu, care ar putea beneficia prin simplificarea mijloacelor financiare ale UE, care în prezent sunt dispersate în diferite instrumente și / sau formule, precum și prin o mai bună sinergie între politicile și bugetele naționale și cel al UE. Autorii studiului evidențiază că, în condițiile crizei, caracterizată printr-un deficit al surselor de finanțare, există o nevoie urgentă de a coordona acțiunile de relansare economică a statelor membre ale UE și de a crea stimulentele necesare în favoarea investițiilor semnificative de sprijinire a creșterii economice, atât de necesare pentru a răspunde nevoilor nou apărute în UE, în scopul de a face față provocărilor viitorului.

#### **4. Concluzii**

Criza economică și financiară a scos la iveală o serie de deficiențe în guvernarea economică a uniunii economice și monetare a UE. Piatra de temelie a acesteia o reprezintă noul set de reguli privind consolidarea guvernării economice a UE. Potrivit Comisiei Europene, „buna guvernare economică” cuprinde patru componente principale, axate pe Pactul de Stabilitate și Creștere: acțiuni preventive mai stricte și o coordonare fiscală mai profundă, măsuri corective puternice, bugete naționale în conformitate cu standardele minime de calitate, acoperind toate nivelurile administrative și prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și de competitivitate.

Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare („pactul fiscal”), în vigoare de la 1 ianuarie 2013, a constituit un pas important către asigurarea unei bune guvernante economice a UE. În tratat se prevede în mod specific ca obiectiv principal consolidarea pilonului economic al uniunii economice și monetare prin adoptarea unui set de reguli care au ca scop promovarea disciplinei bugetare prin intermediul unui pact bugetar, consolidarea coordonării politicilor economice și îmbunătățirea guvernantei în Zona euro, sprijinind astfel atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind creșterea economică durabilă, ocuparea forței de muncă, competitivitatea și coeziunea socială.

În cazul României, federalismul fiscal poate fi folosit ca un instrument al buneii guvernări, deoarece odată cu descentralizarea fiscală crește și gradul de responsabilitate a autorităților locale, atât în colectarea taxelor și impozitelor, cât și în gestionarea resurselor financiare puse la dispoziția lor. De asemenea, autoritățile locale vor fi mult mai implicate în planificarea, definirea clară a obiectivelor, luarea corectă a deciziilor și stabilirea adevăratelor priorități investiționale de la nivel local. Nu trebuie neglijat faptul că, odată cu descentralizarea fiscală, autoritățile vor trebui să fie mult mai deschise și obligate să explice propriilor locuitori cum și pe ce cheltuiesc banii publici.

În România, de prea multe ori s-au gestionat ineficient resursele la nivel local prin finanțarea deficitară și, în unele cazuri, putem spune chiar fără a respecta atât principiile eficienței economice, cât și ale utilității sociale ale unor proiecte de investiții publice. În contrast, federalismul fiscal se fundamentează pe coexistența între beneficiul public și eficiența economică.

Federalismul fiscal, privit prin prisma „bunei guvernări economice” are două componente majore: atât buna gestionare a resurselor financiare existente la nivel central și local, dar și promovarea unor măsuri susținute pentru identificarea de noi resurse financiare, de noi venituri bugetare, prin stimularea investițiilor, a mediului de afaceri și a creșterii economice sustenabile.

Principiile federalismului fiscal pot aduce reale beneficii României prin creșterea deschiderii, participării, responsabilității și eficienței în gestionarea finanțelor publice la toate nivelurile de guvernare. De asemenea, acesta poate avea un rol important în dezvoltarea economică a unor unități administrativ teritoriale, prin atragerea mai multor fonduri europene prin politica de coeziune a Uniunii.

Ca o concluzie finală, amintim că însuși guvernatorul Băncii Naționale a României a subliniat că "recenta criza internațională a amplificat nevoia pentru reforme profunde în guvernanța economică, atât la nivel european, cât și global." (Isărescu, 2011). În opinia sa, o bună guvernanță economică în UE și Zona euro se poate atinge prin următorii piloni principali: disciplină fiscală, supraveghere economică, coordonare

strânsă, cadru legal solid pentru managementul crizelor, instituții puternice și respectarea unor reguli de bază în adoptarea deciziilor.

## BIBLIOGRAFIE

- Boerzel, T., Hosli, M. (2002). *Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism meets the European Union*, Working Paper Political Sciences 2/2002, Universitatea Vrije, Amsterdam, ISSN 1569- 3546.
- Blöchliger, H., Vammalle, C. (2012). *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, ISBN 978-92-64-09841-1.
- Claeys, P., Ramos, R. & Suriñach, J. (2008). *Fiscal sustainability across government tiers*. Springer-Verlag. IEEP (2008) 5:139–163.
- European Commission (2001). *European Governance, A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, disponibilă on-line la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF>.
- European Union (2013a). Official Journal of the European Union: Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area.
- European Union (2013b). Official Journal of the European Union: Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.
- European Union (2011). Official Journal of the European Union: Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.
- Ferrara, A. (2010). *Cost-Benefit Analysis of Multi-Level Government: The Case of EU Cohesion Policy and US Federal Investment Policies*, Routledge Studies in the modern World Economy, London and New York.
- Follesdal, A. (2001). *Federal Inequality Among Equals*, Arena Working Papers 01/8, Centre for European Studies, Faculty of Social Sciences, Oslo.
- Haug, J., Lamassoure, A., Verhofstadt, G., Gros, D., De Grauwe, P., Ricard-Nihoul, G. & Rubio, E. (2011). *Europe For Growth: For a Radical Change in Financing the EU*, CEPS Paperbacks, ISBN 978-94-6138-085-2.
- Holger D. (2007). *School Decentralization in the Context of Globalizing Governance: International Comparison of Grassroots Responses*, Springer, p. 28-29, ISBN 1402047002, 9781402047008.
- International Monetary Fund (IMF) (1997). *Good governance, IMF's role*, IMF Publication Services, Washington, DC, USA, ISBN 1-55775-690-2.
- IMF (2007). *Manual on Fiscal Transparency*, IMF, Washington DC, Glossary.
- Isărescu, M. (2011). *Buna guvernanta înseamnă disciplină, în special fiscală, și schimbare culturală*, Seminar privind guvernanta economica în UE, organizat la BNR, citat de Mediafax.
- Junghun, K., Vammalle, C. (2012). *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OCDE Fiscal federalism Studies- KIPF, OECD Publishing, ISBN 978-92-64-16689-9.
- King, D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*, London: George Allen and Unwin.
- McKinnon, R. (1997). *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*, in M. Blejer and T. Ter-Minassian, eds., *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*. London: Routledge, 73-93.
- Montani, G. (2013). *Fiscal Federalism for a new Europe*. University. Union of European Federalist. <http://www.federalists.eu/uef/news/fiscal-federalism-for-a-new-europe>.

- Oates, W.E. (1999). "An Essay on Fiscal federalism", *Journal of economic Literature*, 37(3):1120-49.
- Oates, W.E. (2002). *Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections*, lucrare prezentata la Conferința "Il futuro dei sistemi di welfare nazionali tra integrazione europea e decentramento regionale, coordinamento, competizione, mobilità, Università Pavia Università, 4- 5 octombrie 2002.
- Olsen, J. P. (2000). *How, then, does one get there?*, An institutionalist response to Herr Fischer's vision of a European Federation Arena Working Papers 00/22. Centre for European Studies, Faculty of Social Sciences, Oslo.
- OCDE (2011a). *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470>.
- OCDE (2011b). "Fiscal Consolidation: The Need for Evidence-Based Decision Making", in *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-6-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-6-en).
- Picciotto, R. & E. Wiesner, eds. (1998). *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Washington, D.C., The World Bank.
- Sbragia, A. (2004). *The Future of Federalism in the European Union*, prezentată în cadrul European Community Studies Association Canada (ECSA-C) 2004, Biennial Conference "A Constitution for Europe? Governance and Policy Making in the European Union" 27-29 May, Montreal, Canada.
- Sharma, C. K. (2005a). "When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design", *South Asian Journal of Socio-Political Studies* 6 (1):38-45.
- Sharma, C. K. (2005b). The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for Policy Makers, *Loyola Journal of Social Sciences*, XIX(2):169-88.
- Sharma, C. K. (2011). Beyond Gaps and Imbalances: re-structuring the debate on intergovernmental fiscal relations. *Public Administration*. Vol. 90.
- Super, D. A. (2005). Rethinking Fiscal Federalism, *Harvard law review*, v. 118, no. 8, iunie 2005, p. 2544-2652.
- United Nations (2009). *Global Issues, Governance*, disponibil on-line la: <http://www.un.org/en/globalissues/governance>.
- United Nations Development Program (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions*", pp. 2, 16, 26.
- UNESCAP. "What is Good Governance", disponibilă on-line la: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.
- The World Bank. *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*, disponibil on-line la: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.