



UNIVERSITATEA OVIDIUS
FACULTATEA DE STIINTE ECONOMICE

Departamentul Finanțe Contabilitate



BUGET ȘI TREZORERIE
PUBLICĂ

Lector Universitar Doctor Dumitru NANCU

2012

CUPRINS

CAPITOLUL I.....	6
Bugetul public - principalul mecanism de traducere în fapt a conceptului și funcțiilor finanțelor publice.....	6
1.1. Concepte privind mecanismul financiar, sistemul bugetar și bugetul public în general.....	6
1.2. Bugetul de stat- concept și caracteristici	8
1.3. Principiile bugetare.....	10
1.3.1. <i>Prezentare generală</i>	10
1.3.2. <i>Principiile și regulile bugetare</i>	10
CapITOLUL II	18
Procesul bugetar la nivelul bugetului de stat.....	18
2.1. Competențe și responsabilități în procesul bugetar.....	18
2.2 Elaborarea proiectelor de buget etapă a procesului bugetar	21
2.3. Examinarea și aprobarea proiectului bugetului de stat.....	23
2.4.Execuția bugetului de stat	24
2.4.1. <i>Execuția veniturilor bugetului de stat</i>	25
2.4.1. <i>Execuția cheltuielilor bugetului de stat</i>	27
2.5.Încheierea execuției bugetare.....	32
CAPITOLUL III	36
Particularități privind bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale de stat și cele constituite din fonduri speciale și mijloace extrabugetare	36
3.1. Structura, elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale	36
3.2. Bugetul asigurărilor sociale de stat	42
3.3. Particularități privind bugetele din fondurile speciale și din mijloacele extrabugetare (venituri proprii)	43
3.3.1. <i>Bugetul Fondului național unic al asigurărilor sociale de sănătate</i>	43
3.3.2. <i>Bugetul asigurărilor pentru șomaj</i>	45
3.3.3. <i>Bugetele din mijloacele financiare extrabugetare</i>	46
CAPITOLUL IV.....	49
Echilibrul bugetar și unele metode	49
și tehnici de elaborare a bugetului public național	49
4.1. Conceptul, evoluția și gestionarea deficitului bugetar	49
4.2. Metode de dimensionare și finanțare a deficitului bugetar	53
4.2.1. <i>Metode de măsurare a deficitului bugetar</i>	53
4.2.2. <i>Instrumente și tehnici utilizate în țările dezvoltate pentru finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice</i>	54
4.2.3. <i>Instrumente folosite în România pentru finanțarea deficitelor bugetare</i>	55
4.3. Unele metode și tehnici de elaborare a bugetului public național	56
CAPITOLUL V	62
Bugetul general al Uniunii Europene	62
5.1. Principiile fundamentale ale bugetului Uniunii Europene.....	62
5.2. Etapele procedurii bugetare.....	63
5.3. Structura bugetului Uniunii Europene	64
CAPITOLUL VI.....	68

Structura organizatorică și rolul Trezoreriei statului în România	68
6.1. Necesitatea organizării Trezoreriei publice în România.....	68
6.2. Premisele înființării Trezoreriei Statului.....	69
6.3. Importanța organizării Trezoreriei Statului.....	70
6.4. Organizarea Trezoreriei Statului	71
6.4.1. Organizarea Trezoreriei statului în România la nivel central.....	74
6.4.2. Organizarea Trezoreriei statului în plan teritorial.....	75
CAPITOLUL VII.....	79
Funcțiile și principiile de bază ale funcționării Trezoreriei publice în România.....	79
7.1. Funcțiile Trezoreriei publice.....	79
7.1.1. <i>Funcțiile clasice ale Trezoreriei</i>	79
7.1.2. <i>Funcțiile moderne ale Trezoreriei publice</i>	81
7.2. Funcțiile Trezoreriei statului în România	83
7.3. Regulile și principiile de bază ale funcționării Trezoreriei statului în România	85
CAPITOLUL VIII.....	88
Operațiunile bancare ale trezoreriei statului.....	88
8.1. Relația Trezoreriei Statului cu sistemul bancar.....	88
8.2. Asemănări și deosebiri din punct de vedere conceptual al obiectului de activitate între Trezoreria publică și băncile comerciale	89
8.3. Operațiuni pasive ale Trezoreriei Statului	90
8.4. Operațiuni active ale Trezoreriei Statului	93
Bibliografie.....	98

Economia publică reprezintă o componentă a științei economice, care studiază rolul și comportamentul statului, precum și impactul activității sale asupra economiei naționale și, în consecință, asupra bunăstării cetățenilor.

În conformitate cu planul de învățământ, studenților de la specialitatea "Contabilitate și informatică de gestiune", semestrul V secția fără frecvență le este propusă pentru studiu disciplina universitară "*Buget și trezorerie publică*".

Disciplina are ca scop instruirea teoretică și formarea aptitudinilor practice în domeniul metodelor și tehnicilor gestiunii fondurilor financiare publice și, în special, al sistemului bugetar al statului. Disciplina tratează și o serie de aspecte legate de teoria și practica financiară privind procesul de constituire, repartizare și utilizare a resurselor financiare publice ale statului.

Disciplina *Buget și trezorerie publică* asigură cunoașterea problematicei bugetare și a trezoreriei statului. Conținutul cursului se fundamentează pe dezvoltarea conceptului de buget public, procedura bugetară, pe aprobarea și executarea acestuia; modul de organizare și conducere a trezoreriei statului, principii și mecanisme de funcționare, organizarea contabilității în trezoreriile statului și analiza fluxurilor financiare derulate prin trezoreria statului.

În forma sa actuală, lucrarea se adresează, în primul rând, studenților de la învățământul la distanță, fiind elaborată în sistem modular, structurată logic în două module distincte care, luate la un loc, formează un tot unitar coerent.

În același timp, lucrarea asigură, în egală măsură, fondul de cunoștințe necesar tuturor studenților economiști, fiind un îndreptar util și specialiștilor care desfășoară activitate în domeniul economic și financiar

OBIECTIVELE CURSULUI

1. Prezentarea conținutului teoretic și organizatoric al sistemului bugetar, în special al bugetului de stat.
2. Fundamentarea principiilor și regulilor bugetare care stau la baza constituirii bugetelor în economie.
3. Prezentarea și sistematizarea etapelor procesului bugetar.
4. Prezentarea particularităților privind structura, elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale.
5. Prezentarea bugetului asigurărilor sociale de stat.
6. Prezentarea particularităților privind bugetele constituite din fondurile speciale (Bugetul Fondului național unic al asigurărilor sociale de stat, Bugetul asigurărilor pentru șomaj) și din mijloace extrabugetare (venituri proprii).

7. Evidențierea cauzelor și a modului de finanțare a deficitelor bugetare.
8. Prezentarea instrumentelor utilizate în țările dezvoltate pentru finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice.
9. Evidențierea instrumentelor folosite în România pentru finanțarea deficitelor bugetare.
10. Prezentarea metodelor și tehnicilor de elaborare a bugetului public național.
11. Prezentarea bugetului general al Uniunii Europene.
12. Prezentarea premiselor și importanței înființării Trezoreriei Statului.
13. Prezentarea modului de organizare a trezoreriei la nivel central și în plan teritorial.
14. Evidențierea funcțiilor clasice și a funcțiilor moderne ale Trezorerie.
15. Prezentarea regulilor și principiilor de bază ale funcționării Trezoreriei statului în România.
16. Evidențierea asemănărilor și deosebirilor din punct de vedere conceptual al obiectului de activitate între Trezoreria publică și băncile comerciale.
17. Prezentarea operațiunilor active ale Trezoreriei Statului.
18. Prezentarea operațiunilor pasive ale Trezoreriei Statului

CAPITOLUL I

BUGETUL PUBLIC - PRINCIPALUL MECANISM DE TRADUCERE ÎN FAPT A CONCEPTULUI ȘI FUNCȚIILOR FINANTELOR PUBLICE

În cadrul acestui capitol sunt reliefate o serie de concepte generale privind conținutul, necesitatea și funcțiile finanțelor în cadrul mecanismului economiei de piață, sistemul bugetar și bugetul public în general. Impactul finanțelor asupra economiei este determinat nu numai de proporțiile redistribuirii produsului intern brut pe care o generează, dar și de modul cum se realizează acest proces.

1.1. Concepte privind mecanismul financiar, sistemul bugetar și bugetul public în general

Mecanismul financiar, parte integrantă a mecanismului economic, este constituit din totalitatea structurilor, formelor, metodelor, principiilor și pârghiilor economico-financiare, prin intermediul cărora se constituie, se administrează și se utilizează fondurile bănești publice ale statului, necesare îndeplinirii funcțiilor și sarcinilor sale, direcționate în special pentru o dezvoltare economică durabilă și pe această bază a asigurării unui standard de viață corespunzător. Altfel spus, el exprimă modul de organizare și conducere a fluxurilor financiare prin care se realizează constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor financiare publice în societate.

Mecanismul financiar trebuie să asigure și să stimuleze o desfășurare eficientă a activității tuturor subiecților economici producători de bunuri materiale și servicii și, pe această bază, crearea de valoare adăugată, venit național, resurse financiare publice abundente. Funcționarea mecanismului financiar constă deci în capacitatea acestuia de a asigura desfășurarea normală a circuitului fluxurilor financiare publice în quantumul necesar societății, pentru asigurarea funcționării normale a tuturor instituțiilor publice ale statului prin intermediul cărora acesta își exercită atribuțiile și funcțiile sale. El nu este dat odată pentru totdeauna, este perfectibil în timp, el trebuie să fie dinamic și să aibă o structură suficient de flexibilă.

Unele dintre componentele sale au un grad mai ridicat de stabilitate, cum ar fi: sistemul financiar, structura organelor financiare, în timp ce altele au un caracter mai mobil, cum este cazul pârghiilor financiar-fiscale, bugetare și, în general, a reglementărilor cu caracter financiar-juridic.

Traducerea în fapt a funcțiilor finanțele publice ale României generează un întreg sistem de relații economice, exprimate sub formă bănească, prin intermediul cărora se asigură formarea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice bănești necesare statului și organismelor sale pentru satisfacerea nevoilor generale ale societății. Constituirea, repartizarea și utilizarea fondurilor publice se realizează, după metode și tehnici specifice, având la bază principiul rambursabilității sau a nerambursabilității, și care, apoi, capătă diverse destinații.

Ansamblul acestor metode, tehnici și logistica necesară, prin intermediul cărora instituțiile statului special create constituie și utilizează resursele financiare publice, creează un sistem coerent de relații financiare, denumit simplu: sistemul financiar-bugetar.

Derularea resurselor financiare în cadrul acestui sistem se realizează printr-un complex întreg de planuri financiare (bugete), care, în sens mai larg, exprimă:

- relațiile de transfer de resurse bănești fără echivalent și nerambursabil;
- relațiile de împrumuturi de resurse bănești, purtătoare de dobândă (creditul public);
- relațiile de transfer de resurse financiare în schimbul unei contraprestații viitoare care depinde de producerea unui eveniment aleatoriu (asigurările de bunuri, persoane, răspundere civilă);
- relațiile care apar în procesul formării de resurse bănești la dispoziția instituțiilor publice (mijloace extrabugetare).

Sistemul financiar este privit deci ca relații reflectate prin:

- bugetele locale;

- bugetul de stat;
- bugetul asigurărilor sociale de stat;
- bugetele fondurilor speciale (bugetul Fondului național unic al asigurărilor sociale de sănătate și bugetul asigurărilor pentru șomaj);
- bugetele instituțiilor publice autonome;
- bugetele de venituri și cheltuieli ale agenților economici și ale altor subiecți economici;
- bugetul Trezoreriei statului;
- bugetul instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat;
- bugetele societăților bancare, de asigurări și reasigurări;
- bugetele constituite pe seama fondurilor externe nerambursabile, bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice.

Cu excepția bugetelor agenților economici, societăților bancare, de asigurări și a altor posibili subiecți economici, restul bugetelor fac parte din așa-zisul sistem bugetar.

La baza întregului sistem bugetar stă ceea ce noi în mod generic numim bugetul, care cel mai simplu definit el „este un document prin care sunt prevăzute și aprobate în fiecare an veniturile și cheltuielile sau, după caz, numai cheltuielile, în funcție de sistemul de finanțare a instituțiilor publice.

Cu alte cuvinte, orice buget prin care se derulează fonduri publice se prezintă ca un plan financiar, prin intermediul căruia sunt prevăzute veniturile și cheltuielile pe o perioadă determinată de timp (an, trimestru, lună), în scopul îndeplinirii unor obiective și sarcini precis stabilite la nivelul entităților la care se referă acel buget (stat, unități administrativ-teritoriale, instituții publice etc). În acest context, el constituie și un important plan operativ, din punct de vedere financiar, iar ca și conținut, așa cum s-a mai precizat, exprimă, în ultimă instanță, relații sociale de natură economică care se stabilesc între participanții la executarea acelui plan financiar.

Noua reglementare¹ privind finanțele publice stabilește sistemul de bugete prin care se constituie și se utilizează fondurile publice centrale, precum și problemele legate de elaborarea, aprobarea, executarea și raportarea acestora. În cadrul acestui sistem sunt incluse: bugetul de stat; bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetul fondurilor speciale; bugetul Trezoreriei statului; bugetele instituțiilor publice autonome; bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat; bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și a căror rambursare de dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice; bugetul fondurilor externe nerambursabile".

Prin aceeași reglementare de bază privind finanțele publice în România se înserează și noțiunea de „buget general consolidat" care, din punct de vedere conceptual, este definit ca fiind „ansamblul bugetelor, componente ale sistemului bugetar, agregate și consolidate pentru a forma un întreg". Cu alte cuvinte, bugetul general consolidat, deși nu este un buget de sine stătător în elaborare, aprobare, executare și raportare, este suma bugetelor din cadrul sistemului bugetar românesc, așa cum precizează de altfel și aranjamentul la acordul „stand-by" dintre România și Fondul Monetar Internațional,

Pe lângă bugetele menționate mai sus bugetul general consolidat trebuie să cuprindă și Fondul special pentru modernizarea drumurilor, Fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic, Fondul special de reasigurare, Autoritatea pentru valorificarea activelor statului (AVAS); Fondul pentru dezvoltarea agriculturii românești, Regia Autonomă Administrația Națională a Drumurilor (AND); alte fonduri extrabugetare administrate de Ministerul Finanțelor Publice sau de alte ministere și agenții din afara cadrului bugetar, precum și alte operațiuni extrabugetare ale ministerelor, finanțate prin împrumuturi externe și fondurile de contrapartidă create din încasările din împrumuturi externe".

¹ Legea finanțelor publice 500/2002

De asemenea, aceleași reglementări menționează faptul că, în definiția bugetului general consolidat „trebuie încorporate orice alte fonduri noi, create pentru perioada derulării programului, în scopul realizării de operațiuni de natură fiscală”.

În acest context, în vederea determinării cuantumului resurselor publice și a deficitului bugetar total din cadrul unui an bugetar, prin intermediul tehnicilor bugetului general consolidat, este necesar (în situația transferurilor de resurse dintre bugetele sistemului) să fie eliminate prin consolidare posturile care pentru un buget reprezintă o cheltuială (bugetul ierarhic superior), iar pentru bugetul ierarhic inferior un venit. Această cerință are în vedere eliminarea dublei înregistrări a cheltuielilor sau a veniturilor. În acest cadru este obligatoriu deci ca o anumită resursă publică să fie evidențiată o singură dată, ca venit public, cum, de asemenea, este obligatoriu ca orice plată de casă să fie contabilizată o singură dată drept cheltuială publică efectivă.

În același sens, în vederea determinării indicatorilor de calcul al deficitului bugetar consolidat, este necesară determinarea „valorii creditului net al sistemului bancar către bugetul general consolidat”, care este definită ca „totalitatea creanțelor sistemului bancar asupra bugetului general consolidat minus valoarea totală a depozitelor bugetului general consolidat deținut în sistemul bancar”.

Dintre componentele bugetului general consolidat, așa cum s-a mai precizat, cel mai important este bugetul de stat, prin intermediul căruia se derulează principalele resurse financiare ale țării și prin care se exercită principalele prerogative și funcții ale finanțelor publice: de repartiție, control și intervenție a statului în economie.

1.2. Bugetul de stat- concept și caracteristici

Bugetul de stat, ca o componentă de bază a bugetului general consolidat și a finanțelor publice în general, înainte de toate, reflectă relații sociale de natură economică sub formă bănească, ce se statornicesc între stat, pe de-o parte, și membrii săi, persoane juridice și fizice, pe de altă parte, în procesul repartiției produsului intern brut, potrivit obiectivelor de politică economică și socială a claselor politice aflate la putere la un moment dat, în scopul satisfacerii intereselor generale ale societății.

Relațiile determinate de constituirea resurselor financiare publice se manifestă, în principal, prin intermediul impozitelor, taxelor, contribuțiilor obligatorii și al unor vărsăminte ale instituțiilor publice, precum și prin cel al împrumuturilor de stat interne și externe. Apoi, relațiile sociale create între stat și membrii săi, în procesul de repartizare și utilizare a resurselor financiare publice, îmbracă forma utilităților și serviciilor publice și semipublice, pe care statul le furnizează acestora și societății în general.

În acest complex proces de constituire și utilizare a fondurilor publice, relațiile economice pe care le determină bugetul de stat își găsesc cea mai largă expresie în corelațiile macroeconomice care se stabilesc în economie și societate, în special în legătură cu nivelul, evoluția și repartiția produsului intern brut, izvorul principal al resurselor financiare publice.

În al doilea rând, bugetul de stat reprezintă un plan financiar obligatoriu pentru toți membrii societății și pentru stat însuși, având caracter de lege, el purtând girul forului suprem din stat (parlamentul și al președintelui prin promulgare) și, prin jocul democrației, al întregului popor. Caracterul obligatoriu al bugetului de stat se manifestă prin faptul că împotriva membrilor societății - contribuabili care nu-și îndeplinesc obligațiile pe care le au - se pot lua măsuri de constrângere extraeconomică, în timp ce împotriva autorităților statului, dacă acestea nu-și pot îndeplini obligațiile bugetare prevăzute prin buget, nu se pot lua asemenea măsuri.

În al treilea rând, bugetul de stat încearcă să reflecte o imagine cât mai apropiată de situația reală a economiei. De aceea, el reprezintă un plan financiar operativ, la nivel macroeconomic, stabilit de organele abilitate ale statului și în baza căruia urmează a funcționa și evolua societatea din punct de vedere economic, social și financiar, în perioada pentru care acesta a fost întocmit. Deși bugetul de stat se întocmește în România pe perioada unui an bugetar, care corespunde anului

calendaristic, prin el se asigură de multe ori condițiile necesare pentru continuarea unor finanțări și pe termen mediu, prin includerea unor cheltuieli publice (din domeniul investițiilor) care nu se pot finaliza pe parcursul unui exercițiu bugetar.

În al patrulea rând, legile privind aprobarea bugetului de stat poartă amprenta concepțiilor și intereselor politice ale partidului sau partidelor politice aflate la putere la un moment dat. De aceea, deși este determinat de cauze și condiții obiective, în multe privințe, bugetul de stat al României poartă puternice amprente subiective.

În al cincilea rând, fiind cel mai important mecanism prin care funcțiile finanțelor publice se transpun în viață, bugetul de stat reprezintă instrumentul cel mai important de intervenție a statului în economie, prin politicile sale fiscale și bugetare.

Sistemul unitar de bugete

Bugetul public contribuie la realizarea echilibrului între nevoile colective și mijloacele cu care se acoperă. În acest scop, se stabilește un raport între **resursele financiare publice** provenite, în principal, din impozite și taxe, și **nevoile sociale**; în cadrul acestui raport trebuie să se urmărească respectarea echității în repartitia sarcinii fiscale asupra membrilor societății. Astfel, pe baza puterii de contribuție a subiecților impozabili, se stabilește capacitatea de satisfacere a nevoilor generale (utile, necesare sau indispensabile).

Proiectul de buget conferă Parlamentului și Guvernului posibilitatea de a avea o imagine de ansamblu asupra raportului dintre valoarea bunurilor materiale și nemateriale create în economia financiară publică și valoarea eforturilor făcute pentru realizarea lor. În mod similar, autoritățile publice locale identifica acest raport și modul în care se realizează echilibrul dintre nevoi și resurse la nivel mezoeconomic.

De asemenea, bugetul public este instrumentul de programare, de executare și de control asupra rezultatelor execuției resurselor bănești ale societății și a modului de repartizare și utilizare a acestora prin cheltuieli publice.

În sens larg, bugetul public reprezintă ansamblul documentelor din sectorul public, care împreună formează **sistemul de bugete**. Acesta este un sistem unitar de bugete format din:

- **bugetul de stat;**
- **bugetul asigurărilor sociale de stat;**
- **bugetele locale;**
- **bugetele fondurilor speciale;**
- **bugetul trezoreriei statului;**
- **bugetele instituțiilor publice autonome;**
- **bugetele instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele locale și bugetele fondurilor speciale, după caz;**
- **bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii;**
- **bugetul fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și a căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice;**
- **bugetul fondurilor externe nerambursabile.**

Componentele sistemului unitar de bugete pot fi grupate și reunite în două categorii, respectiv:

- **Bugetul public național** este format din: bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale;
- **Bugetul general consolidat** este ansamblul bugetelor, componente ale sistemului bugetar, agregate și consolidate pentru a forma un întreg. *Consolidarea bugetară* se referă la operațiunea de eliminare a transferurilor de sume dintre bugetele componente ale sistemului bugetar în vederea evitării dublei evidențieri a acestora. Această operațiune include și ajustările determinate de intrările anuale de credite externe și rambursările ratelor de capital.

Bugetele prezentate sunt formate, la rândul lor, din venituri și cheltuieli. Acestea, consolidate la nivel național, evidențiază fondurile financiare publice și nivelul efortului financiar public pe anul fundamentării estimărilor, urmărindu-se asigurarea echilibrului între

nevoile și resursele publice. Deficitul de finanțat se stabilește la nivelul bugetului general consolidat.

Este cunoscut faptul că volumul total al resurselor financiare publice reprezintă limite minime ce pot fi depășite, fiind determinate de nivelul cheltuielilor publice totale.

Spre deosebire de veniturile publice, cheltuielile publice reprezintă limite maxime ce nu pot fi depășite, întrucât aceasta ar genera dezechilibru la nivelul bugetului public.

1.3. Principiile bugetare

1.3.1. Prezentare generală

În scopul asigurării unei gestionări corecte a resurselor financiare publice se recomandă respectarea unor reguli tehnice cunoscute sub denumirea de *principii bugetare*. Acestea sunt reprezentate, potrivit Legii finanțelor publice, de *principiile universalității; unității; neafectării veniturilor; anualității; specializării; unității monetare; publicității*.

Elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale au la bază următoarele principii: *universalității, publicității, unității, unității monetare, anualității, specializării bugetare și echilibrului*.

La nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat, elaborarea și execuția acestuia se bazează pe următoarele principii: *anualitatea, universalitatea, echilibrarea, realitatea și unitatea monetară*.

1.3.2. Principiile și regulile bugetare

De-a lungul vremii, în construcția și executarea bugetelor publice s-au impus o serie de reguli și condiții, transformate ulterior în adevărate principii, respectate într-o măsură mai mare sau mai mică de toate guvernele în ceea ce privește administrarea și gestionarea banului public.

Procedura sau procesul bugetar reprezintă totalitatea operațiunilor și actelor cu caracter administrativ, tehnic și normativ efectuate de organele de specialitate ale statului în vederea întocmirii, aprobării, executării și raportării bugetului de stat și a celorlalte bugete prin intermediul cărora se gestionează fondurile publice.

În toate fazele procesului bugetar, referitor la elaborarea, execuția și raportarea execuției bugetului, s-au impus o serie de reguli și principii de a căror respectare depinde în mare măsură buna sau proasta administrare și gestionare a fondurilor publice ale unei națiuni.

Ultimele reglementări românești în materie² stipulează următoarele principii și reguli de bază cu privire la elaborarea, aprobarea, executarea și raportarea bugetului de stat.

A) Principii

- a) principiul universalității;
- b) principiul publicității;
- c) principiul unității;
- d) principiul anualității;
- e) principiul specializării bugetare;
- f) principiul unității monetare.

B) Reguli

a) cheltuielile bugetare au o destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi specifice și legile bugetare anuale;

b) în cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor acte normative ale căror prevederi atrag micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, inițiatorii au obligația să prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de resurse sau plusului de cheltuieli.

Față de principiile și regulile din cadrul procesului bugetar românesc, de-a lungul timpului s-au impus, cristalizat și aplicat și altele, adiacente sau complementare lor, cum ar fi:

g) principiul neafectării veniturilor care nu se substituie principiului universalității bugetare și este complementar acestuia;

² Legea finanțelor publice nr. 500/2002 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 597/13.08.2002 secțiunea I.

- h) principiul realității;
- i) principiul echilibrului aplicat în execuția bugetară a Uniunii Europene.

Trebuie menționat că unele dintre principiile enunțate și-au pierdut în mare măsură semnificația pe care o aveau la un moment dat, în perioada în care ele s-au impus (de exemplu, principiul echilibrului bugetar), iar altele au fost adaptate noilor concepții privind rolul finanțelor publice în epoca contemporană. Modul în care se aplică ele în practică diferă însă de multe ori de la o țară la alta.

a) **Principiul universalității bugetare.** Potrivit reglementărilor românești, acesta constă în aceea că: „veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute, veniturile nu pot fi afectate direct unei anume cheltuieli bugetare, cu excepția donațiilor și a sponsorizărilor, care au stabilite destinații distincte”.

Potrivit principiului universalității, toate veniturile trebuie să figureze în buget, fără omisiune, disimulare sau compensare și contractare. Este vorba aici despre un principiu de bugetizare integrală, de o regulă severă și precisă, care are drept scop facilitarea controlului financiar asupra serviciilor publice ale statului, principiu care nu se poate aplica în mod corespunzător în cazul bugetelor anexe și aproape deloc în cazul bugetelor finanțate prin mijloace extrabugetare.

Avantajele respectării principiului universalității sunt:

- permite cunoașterea cât mai exactă a volumului total al veniturilor și cheltuielilor publice, precum și a corelației existente între anumite venituri și cheltuieli care se află în conexiune strânsă;
- conferă Parlamentului dreptul de control asupra cuantumului total al veniturilor și cheltuielilor publice.

De aceea, principiul *neafectării veniturilor* nu trebuie confundat cu regula universalității bugetare, chiar dacă cele două principii pot avea consecințe similare. Această regulă de „fier” presupune ca ansamblul veniturilor publice să acopere ansamblul cheltuielilor publice, deci nu este admis, potrivit acestui principiu, ca un anumit venit să fie destinat unei anumite cheltuieli, cum se întâmplă în cazul bugetelor anexe și al bugetelor din mijloace extrabugetare. Este inadmisibil ca un anumit grup de contribuabili să poată dispune ca impozitele plătite de ei să fie dirijate la finanțarea unor servicii ai căror beneficiari direcți sunt ei. În plus, nerespectarea acestei reguli poate duce la risipă, asigurându-se, pe această cale, finanțarea unor cheltuieli, chiar dacă acestea nu sunt strict necesare în momentul acela.

b) **Principiul publicității** stabilește că „sistemul bugetar este deschis și transparent”, acest lucru realizându-se prin:

- dezbaterea publică a proiectelor de buget, cu prilejul aprobării acestora;
- publicarea actelor normative prin care au fost aprobate bugetele, precum și a conturilor anuale de execuție a acestora;
- mijloacele de informare în masă au acces la difuzarea tuturor informațiilor cu privire la conținutul bugetului de stat, exceptând informațiile și documentele nepublicabile, prevăzute de lege.

Principiul publicității presupune ca bugetul public să fie adus la cunoștința opiniei publice prin mijloacele de informare mass-media, atât în faza de proiect, cât și în timpul dezbaterilor parlamentare, urmând ca după adoptarea de către Parlament, legea bugetară să fie publicată în Monitorul Oficial și în culegeri legislative.

c) **Principiul unității** obligă ca „veniturile și cheltuielile bugetare să se înscrie într-un singur document, pentru a se asigura utilizarea eficientă și monitorizarea fondurilor publice cheltuite”. Regula unității are drept scop, așadar, evitarea dispersiei operațiilor financiare ale statului în documente multiple pentru a se facilita pe această cale controlul exercitat de parlament. Toate veniturile și toate cheltuielile de stat trebuie să figureze într-un singur document „bugetar”, pentru garantarea sincerității și pentru asigurarea clarității bugetizării.

Prin construcția de bugete din fonduri speciale, dar mai ales a unor bugete din mijloace extrabugetare, se produce acel fenomen de „debugetizare”, care determină scoaterea fondurilor

publice de sub regulile și principiile care s-au impus de-a lungul vremii în gestionarea și administrarea banului public.

Dacă bugetele anexe la Legea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat încalcă unele principii ale dreptului bugetar, principiul neafectării veniturilor, cele constituite din fondurile mijloacelor extrabugetare, încalcă și regula controlului parlamentului, întrucât resursele publice constituite prin acest sistem de bugete se aprobă de ordonatorii de credite ierarhic superiori, context în care ele constituie o excepție reală de la regula unității bugetare.

Deși unitatea bugetară prezintă o serie de avantaje, în tot mai multe state contemporane s-a renunțat la respectarea deplină a acestui principiu, preferându-se procedeul pluralității bugetare. Astfel, pe lângă bugetul statului care este considerat un buget ordinar sau general, se întocmesc și alte bugete publice: conturi speciale, bugete extraordinare, bugete anexe, bugete autonome, bugete ale fondurilor speciale etc.

Derogările principiului unității bugetare sunt: conturile speciale ale tezaurului public; bugetele extraordinare; bugetele anexe; bugetele autonome; rectificarea legilor bugetare anuale; bugetele referitoare la unele cheltuieli accidentale sau în caz de urgență

Restrângerea aplicării acestui principiu al unității bugetare este influențată și de autonomia financiară a unor instituții publice și care își întocmesc bugete autonome, iar altele bugete anexe. Astfel, din punct de vedere financiar, aceste instituții sau regii publice funcționează ca întreprinderi private, care utilizează resursele proprii pe seama cărora, de regulă, își acoperă cheltuielile exclusiv.

d) Principiul anualității presupune ca „veniturile și cheltuielile bugetare să fie aprobate pe o perioadă de un an, perioadă care corespunde și exercițiului bugetar”. În România s-a adoptat regula ca exercițiul bugetar să coincidă cu anul calendaristic.

Acest principiu a fost adoptat în majoritatea țărilor lumii, din necesități care țin mai degrabă de posibilitatea exercitării controlului parlamentar asupra activității executivului, referitor la bugetul public, prin aprobările și rectificările de buget care se impun în cursul anului, deci pe perioade relativ scurte, care permit un control mai eficient din partea forului legislativ.

Nu în toate țările lumii anul bugetar coincide cu cel calendaristic (cum se întâmplă în România), aceasta atât din cauze de tradiție, cât și din cauze care țin, mai degrabă, de situația economico-financiară a statului respectiv (anul agricol etc). De exemplu:

- în țări ca Austria, Belgia, Brazilia, Franța, Germania, etc, anul bugetar coincide cu anul calendaristic (1 ianuarie - 31 decembrie);
- în alte țări, ca Marea Britanie, Canada, Japonia, etc, anul bugetar începe la 1 aprilie și se încheie la 31 martie;
- în Australia, intervalul este cuprins între 1 iulie - 30 iunie;
- în SUA, anul bugetar este cuprins în perioada 1 octombrie – 30 septembrie;

În practica bugetară, referitor la respectarea principiului anualității, s-au identificat două sisteme de execuție bugetară, respectiv: *sistemul de exercițiu bugetar* și *sistemul de gestiune bugetară*

„Sistemul de gestiune”, obligă ca creditele bugetare care nu au fost folosite până la încheierea exercițiului să-și piardă valabilitatea, iar veniturile prognozate neîncasate până la finele aceluși exercițiu să se contabilizeze în anul în care se încasează efectiv, deci în perioadele viitoare.

„Sistemul de exercițiu”, presupune existența unei perioade de închidere de câteva luni, timp în care creditele bugetare nefolosite până la sfârșitul anului se pot folosi în aceea perioadă, iar veniturile anului de plan și încasate după 31 decembrie a anului respectiv se vor contabiliza pentru exercițiul căruia le aparțin dacă acestea se încasează în perioada de închidere.

Fiecare sistem prezintă inconveniente în felul său, astfel: „sistemul de gestiune” nu permite efectuarea și evidențierea în contabilitate a tuturor veniturilor și cheltuielilor aprobate pe acel exercițiu dacă se înregistrează rămânări în urmă, iar „sistemul de execuție” determină o perioadă de închidere care obligă la o contabilitate dublă, una care să evidențieze închiderea

operațiunilor financiare pentru exercițiul precedent și una care să înregistreze veniturile și cheltuielile exercițiului care a început.

În unele țări, așa cum s-a precizat, exercițiul bugetar începe la 01.01. și se încheie la 31.12, iar în altele acesta este stabilit, de obicei, prin suprapunerea a doi ani, respectiv:

1 iulie - 30 iunie sau,

1 aprilie - 31 martie sau,

1 octombrie - 30 septembrie.

Stabilirea exercițiului bugetar, într-un fel anume, depinde de multe ori de caracterul acelei economii, preponderent agricolă sau industrială, și chiar de regimul de lucru al parlamentului acelei țări, precum și de mulți alți factori, printre care tradiția poate juca un rol important.

e) Principiul specializării bugetare. În contextul practicilor generale, precum și în cel al reglementărilor românești, acest principiu presupune ca „veniturile și cheltuielile bugetare să se înscrie și să se aprobe în buget pe surse de proveniență, respectiv pe categorii de cheltuieli grupate după natura economică și destinația lor, potrivit clasificărilor bugetare”.

Acest principiu se bazează pe clasificarea bugetară, care trebuie să fie simplă și clară pentru a fi înțeleasă și de către persoanele fără o pregătire specifică. Astfel, ea trebuie să ofere o imagine privind:

a) sursele de proveniență ale veniturilor; care sunt impozitele directe; care sunt impozitele indirecte; ce loc ocupă fiecare impozit în ansamblul veniturilor fiscale; care sunt veniturile extraordinare;

b) destinațiile cheltuielilor, în cadrul grupării economice (curente și de capital), în cadrul grupării funcționale (pe ramuri și domenii de activitate, către care sunt orientate resursele) și al grupării administrative, pe instituții ai căror conducători sunt ordonatori de credite bugetare.

Specializarea bugetară obligă deci ca veniturile publice înscrise în buget să fie ordonate în funcție de proveniența lor, respectiv pe feluri de venituri grupate după următoarele criterii:

Primul criteriu, în cazul veniturilor, le împarte pe acestea în:

I. Venituri curente;

II. Venituri din capital;

III. Operațiuni financiare;

IV. Subvenții.

Apoi, spre exemplu, „Veniturile curente” menționate la numărul curent I se clasifică, după al doilea criteriu, în:

A. Venituri fiscale;

B. Contribuții de asigurări;

C. Venituri nefiscale.

Iar după al treilea criteriu, spre exemplu în cazul veniturilor fiscale, acestea se împart în:

A1 Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital;

A2 Impozit pe salarii;

A3 Impozite și taxe pe proprietate;

A4 Impozite și taxe pe bunuri și servicii;

A5 Impozit pe comerțul exterior și tranzacții internaționale;

A6 Alte impozite și taxe.

Iar cele de la litera B „Contribuții de asigurări”, după același criteriu, se clasifică în:

B1 Contribuțiile angajatorilor; B2 Contribuțiile asiguraților.

După al patrulea criteriu, spre exemplu A1 „Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital”, se clasifică în:

A11 Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane juridice; A12 Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane fizice; iar A11 „Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane juridice”, în: impozit pe profit; alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane juridice, în timp ce A12 „Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane fizice” se clasifică în: impozit pe venit; cote și sume defalcate din

impozitul pe venit; alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane fizice. La rândul său, după al cincilea criteriu, spre exemplu în cazul impozitului pe venit A11, acesta se clasifică în:

1. impozit pe venituri din activități independente;
2. impozit pe venituri din salarii;
3. impozit pe venituri din cedarea folosinței bunurilor;
4. impozit pe venituri din dividende;
5. impozit pe venituri din dobânzi;
6. impozit pe venituri din pensii;
7. impozit pe veniturile obținute din jocurile de noroc, din premii și din prime în bani și/sau în natură;
8. impozit pe veniturile obținute din transferul titlurilor de valoare;
9. impozit pe venituri din vânzare-cumpărare de valută la termen pe bază de contract, precum și orice alte operațiuni similare;
10. impozit pe veniturile din valorificarea drepturilor de proprietate intelectuală;
11. impozit pe venituri realizate de persoanele fizice nerezidente;
12. impozit pe veniturile din activități agricole ș.a.m.d.

Din cele prezentate până aici, rezultă cât de cât modul în care funcționează specializarea bugetară în domeniul veniturilor publice, clasificarea bugetară asigurând evidențierea acestora după sursa de proveniență. Fiecare dintre criteriile menționate mai sus este simbolizat prin anumite cifre, care în contabilitatea Trezoreriei statului determină contul celui venit, iar în continuare, pentru a se asigura și evidențierea plătitorului, simbolurilor respective le sunt adăugate cifre care denotă codul fiscal al plătitorului.

În domeniul cheltuielilor publice, specializarea are în vedere, în primul rând, departajarea acestora în două mari categorii, respectiv:

- a) după clasificarea funcțională;
 - b) după clasificarea economică.
- a) Având în vedere *clasificarea funcțională* a anului 2006, spre exemplu, cheltuielile se grupează în:

Partea I Servicii publice generale;

Partea a II-a Apărare, ordine publică și siguranță națională;

Partea a III-a Cheltuieli social-culturale;

Partea a IV-a Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape;

Partea a V-a Acțiuni economice;

Partea a VI-a Alte acțiuni;

Partea a VIII-a Rezerve, excedent/deficit.

- b) După *clasificarea economică* pe același an, cheltuielile prezentate mai sus se clasifică apoi după natura lor economică, în felul următor:

A. Cheltuieli curente

Titlul I Cheltuieli de personal; Titlul II Bunuri și servicii; Titlul III Dobânzi; Titlul IV Subvenții; Titlul V Fonduri de rezervă;

Titlul VI Transferuri între unități ale administrației publice; Titlul VII Alte transferuri; Titlul VIII Asistență socială; Titlul IX Alte cheltuieli Cheltuieli de capital; Titlul X Activități nefinanciare

Operațiuni financiare; Titlul XII Împrumuturi; Titlul XIII Rambursări de credite; Titlul XVI Rezerve

Excedent / Deficit.

În continuare, în cadrul clasificării bugetare, cheltuielile se grupează pe subdomenii sau subacțiuni.

Spre exemplu, clasificarea funcțională a cheltuielilor social-culturale le împarte pe acestea în:

Capitolul 65.00 - învățământ; Capitolul 66.00 - Sănătate; Capitolul 67.00 - Cultură, recreere și religie; Capitolul 68.00 - Asigurări și asistență socială; Iar mai departe, capitolele se subîmpart și ele în subcapitole. Spre exemplu: capitolul 65.00 „învățământ” se clasifică la rândul său în zece subcapitole (administrația centrală, servicii publice descentralizate, învățământ preșcolar și primar, învățământ secundar, învățământ postliceal, învățământ superior etc).

În același timp, cheltuielile clasificate după criteriul economic, potrivit celor menționate la litera „b” se clasifică, și ele, pe articole și alineate.

Spre exemplu, Titlul A.I Cheltuielile de personal în:

Art. 10.01 Cheltuieli salariale în bani;

Art. 10.02 Cheltuieli salariale în natură;

Art. 10.03 Contribuții.

În continuare, articolele sunt subdivizate și ele în alineate.

Spre exemplu, Art. 10.01 „Cheltuieli salariale în bani” este subdivizat în 17 alineate, printre care:

10.01.1. Salarii de bază;

10.01.2. Salarii de merit;

10.01.03 Indemnizații de conducere ș.a.m.d.

Gruparea resurselor financiare publice și a cheltuielilor publice potrivit principiului specializării bugetare se face pe fiecare buget în parte, în funcție de specificul resurselor care se gestionează prin acel buget și de categoriile de acțiuni și obiective care se finanțează prin el. Clasificarea cheltuielilor după criteriul economic este comună pentru toate acțiunile și domeniile de activitate, din care cauză fiecare capitol și subcapitol din cadrul clasificăției funcționale se grupează și după criteriul economic.

De asemenea, gruparea cheltuielilor publice are în vedere și un alt criteriu, cel departamental, în funcție de care acestea se defalcă pe ministere și alte organe centrale (65 la număr), precum și pe județe și municipiul București (42 la număr).

f) Principiul unității monetare obligă ca toate operațiunile bugetare să fie exprimate în monedă națională.

g) Principiul echilibrului bugetar; Acest principiu reprezenta odată o cerință de bază în teoria finanțelor publice clasice. El funcționa în majoritatea țărilor lumii, aceasta până aproximativ în perioada crizei economice din 1929-1933, când, pentru a-i înlătura consecințele și pentru a preîntâmpina și altele, majoritatea țărilor lumii au încercat practica „bugetelor ciclice”, elaborate pe un număr mai mare de ani, în variante de genul:

a) crearea unui fond de rezervă bugetară;

b) crearea fondului de egalizare;

c) tehnica amortizării alternative, sisteme și tehnici care însă nu au dat rezultatele scontate referitor la echilibrarea bugetară.

În prezent, majoritatea țărilor lumii își construiesc bugetele cu deficit, care variază ca pondere în produsul intern brut, în funcție de politicile bugetare pe care le adoptă partidele politice aflate la guvernare în acea perioadă.

Teoria potrivit căreia un deficit bugetar menținut în limite controlabile, care să nu depășească 3% din produsul intern brut, să nu fie acoperit prin emisiune suplimentară de monedă și să fie folosit cu predilecție pentru finanțarea unor cheltuieli publice care duc la crearea unor potențiali factori productivi în societate, a fost îmbrățișată de tot mai multe state, printre care și România, care și ea a început să-și construiască bugetele de stat, în acest fel începând chiar cu primul an după revoluție, cu anul 1990.

Principiul echilibrului bugetar nu este respectat în practica bugetară întrucât bugetele publice se întocmesc cu deficit. În aceste condiții, pentru acoperirea cheltuielilor bugetului public se interzice recurgerea la emisiunea monetară sau la finanțarea directă de către bănci.

Când apar goluri temporare de casă, acestea pot fi acoperite, pe intervalul de timp până la încasarea veniturilor, pe seama resurselor aflate în conturile trezoreriei generale a statului stabilite de Ministerul Finanțelor Publice și în completarea acestora se apelează la emiterea de titluri de stat.

În cadrul anului bugetar, distingem atât echilibrul bugetar pe parcursul execuției, cât și echilibrul bugetar la sfârșitul anului.

Echilibrul bugetului pe parcursul execuției se realizează atunci când lichiditățile bănești provenite din încasarea veniturilor publice acoperă nevoile de plăți scadente:

$$\begin{array}{ccc} \text{Total încasări la} & = & \text{Total plăți exigibile la} \\ \text{momentul T} & & \text{momentul T} \\ (L) & & (P) \end{array}$$

Restabilirea echilibrului pe parcursul execuției este obligatorie, căci altfel nu s-ar mai putea efectua cheltuielile conform creditelor bugetare aprobate de Parlament, iar unele nu pot fi amânate (exemplu: plata salariilor, plata pensiilor, plata burselor). Mijloacele de restabilire a echilibrului sunt:

- disponibilitățile bănești existente în contul trezoreriei statului;
- împrumuturile pe termen scurt contractate prin emisiunea de titluri de stat, a căror valoare se încadrează în prevederile legale ca proporție în volumul bugetului anual;
- împrumuturile pe termen scurt acordate de Banca Națională a României, rambursabile în cel mult șase luni, fără dobândă, fie din încasările cuvenite, fie pe seama unui împrumut de stat lansat prin titluri de credit pe piața capitalului de împrumut.

Echilibrul anual al bugetului presupune egalitatea dintre nivelul încasării veniturilor obligatorii ale statului (V) și nivelul cheltuielilor totale (C). În funcție de relația dintre V și C, putem avea una din următoarele situații: $V = C$, pentru echilibru bugetar anual; $V < C$, pentru deficit bugetar anual; $V > C$, pentru excedent bugetar anual.

CUVINTE CHEIE: *mecanism financiar, buget de stat, principii bugetare, clasificare bugetară, sistemul de gestiune, sistemul de exercițiu, echilibrul bugetului pe parcursul execuției, echilibrul bugetului anual*

Teste grilă

1. Ce se înțelege prin buget public consolidat :

- a) resursele și cheltuielile bugetului de stat;
- b) *resursele și cheltuielile bugetului de stat, asigurărilor sociale de stat, fondurilor speciale, bugetelor locale, bugetului trezoreriei statului și ale bugetelor altor instituții publice cu caracter autonom, cumulate la nivel național, din care se elimină transferurile dintre bugete;*
- c) resursele și cheltuielile bugetului de stat, asigurărilor sociale de stat, fondurilor speciale, bugetelor locale, bugetului trezoreriei statului și ale bugetelor altor instituții publice cu caracter autonom;
- d) resursele și cheltuielile bugetului de stat, asigurărilor sociale, fondurilor speciale, bugetelor locale, bugetului trezoreriei statului și ale bugetelor altor instituții publice cu caracter autonom, cumulate la nivel național;
- e) nici una dintre variantele menționate.

2. Prin ce se caracterizează sistemul de gestiune?

- a) prin existența unei perioade de 3-6 luni de la expirarea anului bugetar până la încheierea contului de exercițiu bugetar;
- b) închiderea automată a bugetului;
- c) presupune reflectarea în întregime a veniturilor și cheltuielilor anului bugetar în bugetul respectiv, chiar dacă ele nu se realizează integral în cadrul anului bugetar;
- d) interzice reportul veniturilor și al cheltuielilor de la un an la altul;
- e) interzice reportul creditelor bugetare de la un exercițiu la altul.

- A. a;
B. a+c;

- C. $b+d$;
- D. $b+e$;
- E. $b+d+e$.

3. Întocmirea bugetului de stat se face de:

- a) Comisia de Buget și Finanțe a Camerei Deputaților;
- b) comisiile reunite de Buget și Finanțe ale celor două camere;
- c) Guvern;
- d) *Ministerul Finanțelor Publice*;
- e) ordonatorii principali de credite.

4. Care dintre următoarele trăsături sunt proprii bugetului de stat:

- a) poate funcționa cu excedent;
 - b) poate funcționa cu deficit;
 - c) este un act de previziuni;
 - d) este un act prin care puterea executivă este împuternicită de puterea legislativă să cheltuiască și să perceapă venituri, în acord cu prevederile legale;
 - e) este un act anual.
- A) $c+d+e$;
 - B) $a+b$;
 - C) $a+b+c+e$;
 - D) $a+b+c+d+e$;
 - E) nici una din variante nu este corectă.

5. Bugetul economiei naționale reprezintă:

- a) documentul previzional în care se cuantifică nu numai nivelul cheltuielilor sectorului privat ce se vor efectua în viitor, precum și mărimea veniturilor ce pot fi mobilizate la dispoziția statului;
- b) ansamblul conturilor națiunii care descriu, pentru anul în curs și pentru anul următor, previziunile asupra tuturor agenților economici din țara respectivă;
- c) ansamblul veniturilor și cheltuielilor previzionate de societățile comerciale din domeniul privat;
- d) totalitatea cheltuielilor care se înregistrează la nivelul unei țări;
- e) nici unul dintre enunțurile de mai sus nu definește bugetul economiei naționale.

6. Planul financiar la nivel macroeconomic e reprezentat de:

- a) bugetul economiei naționale;
- b) bugetul asigurărilor sociale de stat;
- c) ansamblul conturilor naționale;
- d) *bugetul de stat*;
- e) nici una dintre variantele de mai sus.

CAPITOLUL II

PROCESUL BUGETAR LA NIVELUL BUGETULUI DE STAT

În cadrul acestui capitol este prezentat procesul bugetar în România, la nivelul bugetului de stat. În acest scop, am prezentat competențele și responsabilitățile autorităților publice în legătură cu procesul bugetar, precum și etapele procesului bugetar la nivelul bugetului de stat.

2.1. Competențe și responsabilități în procesul bugetar

Procesul bugetar reprezintă o succesiune de etape ce constau în elaborarea, aprobarea, executarea, încheierea, controlul și raportarea rezultatelor execuției bugetului. Procesul bugetar al fiecărui an se încheie cu aprobarea contului general de execuție a acestuia.

În derularea procesului bugetar, responsabilitățile revin Parlamentului, Guvernului, Ministerului Finanțelor Publice, autorităților administrației publice locale, precum și ordonatorilor de credite². În figura 2.1. a, b și c sunt definite competențele și responsabilitățile acestor entități publice.

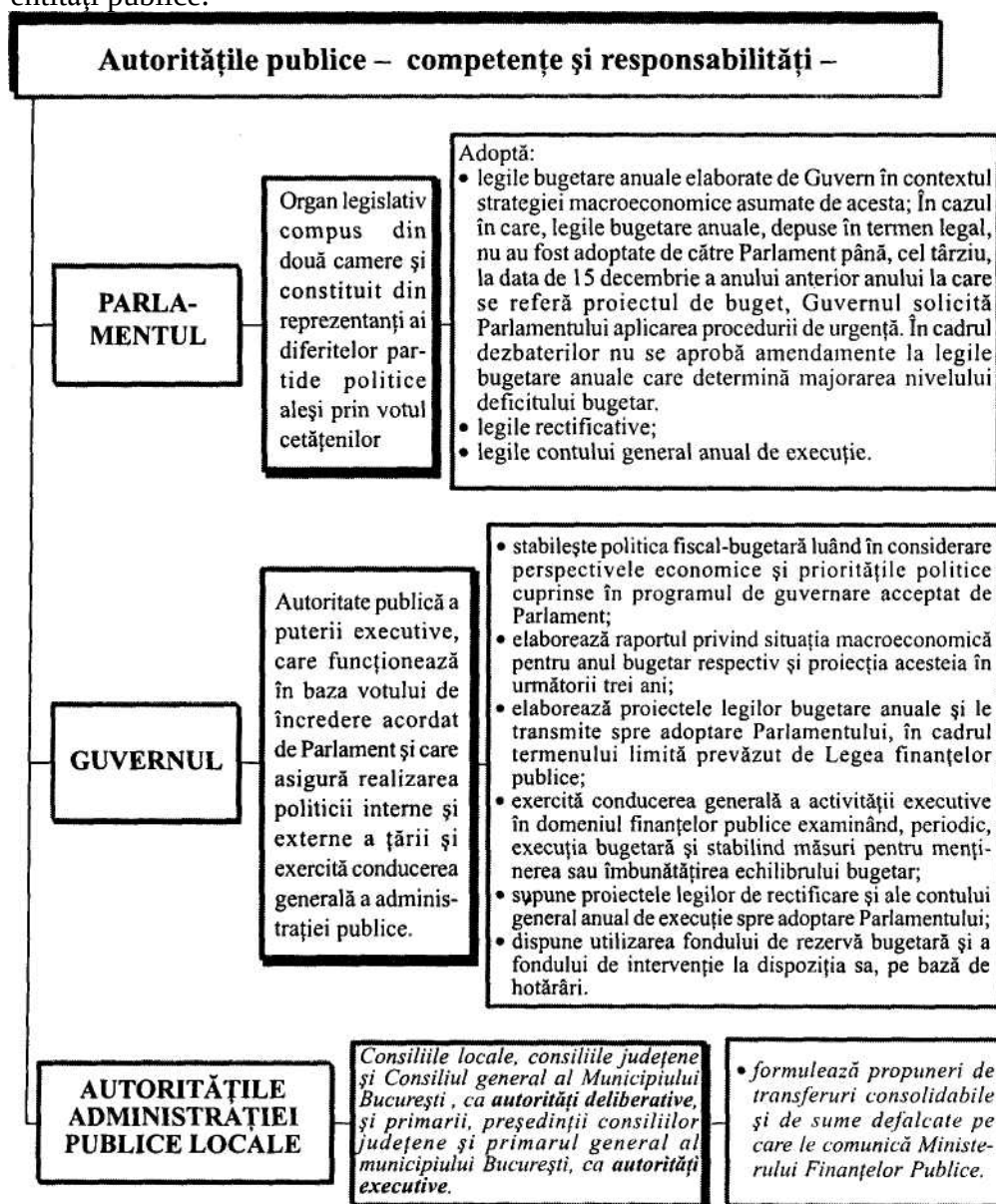


Figura 2.1 .a Competențele și responsabilitățile în procesul bugetar - Autorități publice -

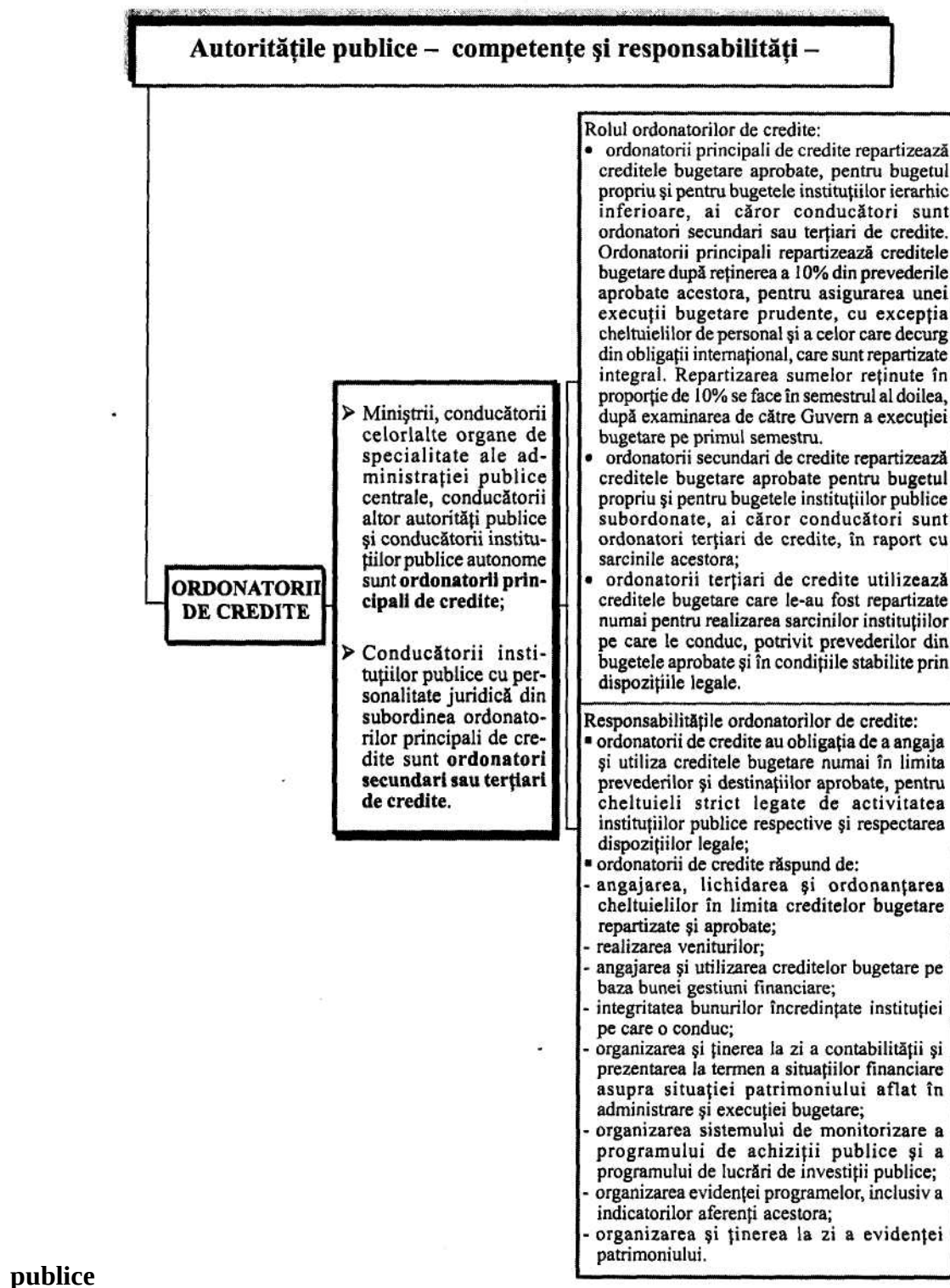
Autoritățile publice – competențe și responsabilități –

MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE

Organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului, care aplică strategia și Programul de guvernare în domeniul finanțelor publice. Este un minister cu rol de sinteză, instituție publică cu personalitate juridică.

- coordonează acțiunile care sunt în responsabilitatea Guvernului cu privire la sistemul bugetar, respectiv: pregătirea proiectelor legilor bugetare anuale, ale legilor de rectificare, precum și ale legilor privind aprobarea contului general anual de execuție;
- dispune măsurile necesare pentru aplicarea politicii fiscal-bugetare;
- emite norme metodologice privind elaborarea bugetelor și forma de prezentare a acestora;
- emite norme metodologice, precizări și instrucțiuni prin care se stabilesc practicile și procedurile pentru încasarea veniturilor, angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor, controlul cheltuirii acestora, încheierea exercițiului bugetar anual, contabilizarea și raportarea;
- solicită rapoarte și informații oricăror instituții care gestionează fonduri publice;
- aprobă clasificările bugetare, precum și modificările acestora;
- analizează propunerile de buget în etapele de elaborare a bugetelor;
- furnizează Parlamentului, la cererea acestuia, cu sprijinul ordonatorilor principali de credite, documentele care au stat la baza fundamentării proiectelor legilor bugetare anuale;
- asigură monitorizarea execuției bugetare, iar în cazul în care se constată abateri ale veniturilor și cheltuielilor de la nivelurile autorizate, propune Guvernului măsuri pentru reglementarea situației;
- avizează, în fază de proiect, acordurile, memorandumurile, protocoalele sau alte asemenea înțelegeri încheiate cu partenerii externi, precum și proiectele de acte normative, care conțin implicații financiare;
- stabilește conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite;
- blochează sau reduce utilizarea unor credite bugetare constatate ca fiind fără temei legal sau fără justificare în bugetele ordonatorilor de credite;
- dispune măsurile necesare pentru administrarea și urmărirea modului de utilizare a fondurilor publice destinate cofinanțării în bani, rezultate din contribuția financiară externă acordată Guvernului României;
- colaborează cu Banca Națională a României la elaborarea balanței de plăți externe, a balanței creanțelor și angajamentelor externe, a reglementărilor în domeniul monetar și valutar;
- prezintă semestrial Guvernului și comisiilor pentru buget, finanțe și bănci ale Parlamentului, împreună cu Banca Națională a României, informări asupra modului de realizare a balanței de plăți externe și a balanței creanțelor și angajamentelor externe și propune soluții de acoperire a deficitului sau de utilizare a excedentului din contul curent al balanței de plăți externe;
- participă, în numele statului, în țară și în străinătate, după caz, la tratative externe privind acordurile bilaterale și multilaterale de promovare și protejare a investițiilor și convențiile de evitare a dublei impuneri și combatere a evaziunii fiscale și, împreună cu Banca Națională a României, în probleme financiare, valutare și de plăți;
- îndeplinește și alte atribuții prevăzute de dispozițiile legale.

Figura 2.1.b Competențele și responsabilitățile în procesul bugetar - Autorități



au o relație directă cu bugetul de stat, dar, din creditele primite de la ordonatorii principali repartizează mijloace bugetare și ordonatorilor terțiari de credite.

Procesul bugetar presupune un ansamblu de acțiuni și măsuri întreprinse de instituțiile specifice ale statului în vederea aplicării politicilor financiare ale partidelor politice și ale guvernelor pe care le reprezintă, prin intermediul bugetului public.

Cu alte cuvinte, procesul bugetar are rolul ca, în contextul cadrului juridic existent privind fiscalitatea și cel al politicilor bugetare, să pună în mișcare mecanismul bugetelor prin intermediul cărora se constituie și se utilizează resursele financiare publice.

În cadrul etapelor procesului bugetar are loc investirea cu putere de lege a nivelurilor resurselor publice prognozate a fi realizate în exercițiul bugetar respectiv, precum și a nivelului plăților de casă admise în vederea achiziționării de bunuri, utilități și servicii publice de care să beneficieze membrii acelei societăți în perioada exercițiului bugetar respectiv.

Așa cum s-a mai precizat, legile de aprobare a bugetelor anuale incumbă de multe ori în sinea lor un pronunțat caracter subiectiv, întrucât sub acoperirea intereselor generale ale societății ele caută să răspundă, de multe ori, cerințelor și dorințelor anumitor grupuri de interese, în numele cărora cei aleși hotărăsc.

Etapale procesului bugetar constau în:

- a) elaborarea proiectelor de buget;
- b) aprobarea acestora;
- c) executarea lor;
- d) raportarea modului de execuție care presupune:
 - încheierea acestora;
 - controlul organelor abilitate asupra acestora;
 - aprobarea conturilor generale privind execuția bugetelor.

2.2 Elaborarea proiectelor de buget etapă a procesului bugetar

Elaborarea proiectelor de buget este un atribut al organelor executive ale statului - guvernul, ministerele, alte organe centrale ale administrației publice centrale de stat - din rândul cărora un rol important îl au Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale, Casa Națională de Asigurări de Sănătate și alte ministere și instituții centrale, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă etc.

Elaborarea proiectului bugetului de stat reprezintă prima etapă a procesului bugetar la nivelul acestui buget, care constă în formularea propunerilor privind veniturile și cheltuielile bugetare de către ordonatorii de credite bugetare, comunicarea acestora Ministerului Finanțelor Publice la nivelul căruia are loc centralizarea într-un document numit proiect al legii bugetului de stat. Acesta este documentul elaborat de către Guvern prin Ministerul Finanțelor Publice, pe baza proiectelor bugetelor ordonatorilor principali de credite ai acestui buget, precum și a proiectelor bugetelor locale.

Calendarul elaborării proiectului bugetului de stat, potrivit reglementărilor românești, este următorul:

-lucrarea privind indicatorii macroeconomici și sociali pentru exercițiul bugetar pentru care se întocmește proiectul de buget și pentru următorii trei ani va fi efectuată de organele abilitate până la data de 31 martie a anului curent;

- Ministerul Finanțelor Publice va prezenta guvernului până la data de 1 mai obiectivele politicii fiscale și bugetare pentru noul an bugetar pentru care se întocmește proiectul bugetului de stat;

- până la 1 iunie, Ministerul Finanțelor Publice transmite ordonatorilor de credite (ministere și alte organe centrale etc.) o scrisoare prin care se prezintă contextul macroeconomic pe baza căruia se va întocmi proiectul de buget, metodologia de lucru **etc**, precum și limitele de cheltuieli aprobate de guvern;

- până la data de 15 iunie, Ministerul Finanțelor Publice comunică ordonatorilor de

credite eventualele modificări ale limitelor de cheltuieli, în baza schimbării cadrului macroeconomic din martie până la această dată;

- până la data 15 iulie, ordonatorii principali de credite transmit Ministerului Finanțelor Publice proiectul de buget și anexele respective, cu încadrarea în limitele de cheltuieli estimate pentru următorii trei ani;

- Camera Deputaților și Senatul, cu consultarea guvernului, își aprobă bugetele proprii și le înaintează guvernului pentru a fi incluse în proiectul bugetului de stat;

- în aceeași perioadă, organele administrației publice locale efectuează propunerile lor către Ministerul Finanțelor Publice privind mijloacele de echilibrare din cote și sume care urmează a se defalca din veniturile bugetului de stat, precum și eventualele propuneri de transferuri bugetare din bugetul de stat către bugetele locale, pentru lucrările de investiții la care pot fi atrase și finanțări externe;

- Ministerul Finanțelor Publice poartă un permanent dialog cu ordonatorii principali de creditare privind propunerile acestora, iar în caz de divergență hotărăște guvernul. În acest context, proiectul de buget și anexele acestuia se depun la Ministerul Finanțelor Publice până la data de 1 august;

- până la data de 30 septembrie, Ministerul Finanțelor Publice, pe baza proiectelor ordonatorilor principali și a variantei proprii, întocmește proiectul legii bugetare și proiectul propriu-zis al bugetului de stat și al anexelor la acesta, pe care le înaintează guvernului. Proiectul va fi însoțit de un raport privind situația macroeconomică pentru exercițiul bugetar respectiv și proiecția acesteia pe următorii trei ani. Raportul va cuprinde, de asemenea, politica fiscal-bugetar avută în vedere la elaborarea legii bugetare și a proiectelor bugetare;

- guvernul își însușește documentele cu privire la legea și proiectele bugetelor prezentate de Ministerul Finanțelor Publice sau introduce unele modificări, după care îl depune la parlament, până la data de 15 octombrie, pentru aprobare.

Proiectul bugetului de stat depus la parlament pentru aprobare cuprinde:

- a) la venituri, estimările anului, structurate pe capitole și subcapitole;

- b) la cheltuieli, creditele bugetare, determinate de autorizările conținute în legi specifice, în structură funcțională și economică, defalcate pe părți, capitole, subcapitole, titluri, articole, precum și alineate, după caz;

- c) deficitul sau excedentul bugetar. Anexele proiectelor legii bugetare cuprind:

- a) sinteza bugetului;

- b) bugetele ordonatorilor principali de credite și anexele la acestea;

- c) sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat și criteriile de repartizare a acestora;

- d) alte anexe specifice.

Totodată, în bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Alocarea de sume pentru bugetele locale se face prin majorarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat sau a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale pentru investiții finanțate parțial din împrumuturi externe, după caz.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se poate majora în cursul anului bugetar cu creditele bugetare anulate (afere sarcinilor care au fost desființate sau amânate) ale ordonatorilor principali de credite bugetare, finanțați din bugetul de stat.

Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. În cursul exercițiului bugetar acest fond poate fi majorat de Guvern din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. Întocmirea

proiectului legii bugetului de stat constituie rezultatul primei etape a procesului bugetar, respectiv elaborarea bugetului de stat.

De asemenea, odată cu elaborarea și aprobarea Legii bugetului de stat cu sprijinul Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, are loc elaborarea și aprobarea bugetului Fondului național unic al asigurărilor sociale de sănătate ca parte integrantă în anexă, la Legea bugetului de stat.

Paralel cu demersurile organelor de specialitate ale statului pentru elaborarea Legii bugetului de stat și a proiectului bugetului de stat, aceleași organe (în cadrul aceluiași calendar bugetar), dintre care un rol important îl deține Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, **elaborează proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului asigurărilor pentru șomaj**, precum și proiectele bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului asigurărilor pentru șomaj.

În același cadru, elaborarea proiectelor *bugetelor locale* se face pe baza proiectelor bugetelor proprii ale administrațiilor publice locale și ale instituțiilor și serviciilor publice din subordinea lor.

În conformitate cu calendarul procesului bugetar pentru bugetul de stat, organele publice ale administrației publice locale (consiliile locale, municipale, orășenești, comunale, ale sectoarelor municipiului București, consiliile județene și Consiliul general al municipiului București) prezintă proiectele bugetelor locale Direcțiilor generale ale finanțelor publice județene și municipiului București până la data de 15 mai. Acestea cuprind și propunerile pentru echilibrarea lor pe seama sumelor și a cotelor defalcate din veniturile bugetului de stat și din eventualele transferuri de la bugetul de stat. Direcțiile generale ale finanțelor publice județene și municipiului București sunt obligate să prezinte Ministerului Finanțelor Publice, cel târziu până la data de 1 iunie, proiectele bugetelor locale, pe ansamblul județului și al Municipiului București.

La rândul său, până la 1 iulie, Ministerul Finanțelor Publice analizează propunerile bugetelor locale privind mijloacele de echilibrare solicitate de acestea (sume și cote defalcate din veniturile bugetului de stat) și eventualele transferuri și, cu acordul guvernului, transmite Direcțiilor generale ale finanțelor publice județene și a municipiului București nivelul acestora pentru fiecare unitate administrativ-teritorială în parte (județene și a municipiului București), în vederea definitivării proiectelor bugetelor locale.

Pe baza nivelurilor mijloacelor de echilibrare și a nivelurilor transferurilor comunicate de Direcțiile generale ale finanțelor publice, organele locale ale administrațiilor publice definitivează până la data de 20 iulie proiectele bugetelor locale, pe care apoi le depun la direcțiile respective care, și ele la rândul lor, întocmesc proiectul bugetului local la nivelul întregului județ și al municipiului București.

Elaborarea proiectului de buget se bazează pe:

- prognozele indicatorilor macroeconomici și sociali din anul bugetar pentru care se întocmește bugetul și ale celor pentru următorii trei ani;
- politicile fiscale și bugetare;
- prevederile memorandumurilor de finanțare, de înțelegere sau ale altor acorduri internaționale cu organisme și instituții financiare internaționale, semnate și/sau ratificate;
- politicile și strategiile sectoriale, prioritățile stabilite în formularea propunerilor de buget, prezentate de ordonatorii principali de credite;
- propunerile de cheltuieli detaliate ale ordonatorilor principali de credite;
- programele întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni de ansamblu, programe ce sunt însoțite de estimarea anuală a performanțelor fiecărui program;
- propunerile de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat, precum și de transferuri consolidabile pentru autoritățile administrației publice locale;
- posibilitățile de finanțare a deficitului bugetar.

2.3. Examinarea și aprobarea proiectului bugetului de stat

Înainte de dezbaterea în plen a bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat, a bugetului fondurilor speciale (sănătate și șomaj) și a proiectelor legilor acestora, documentele

respective sunt analizate și amendate de comisiile de specialitate ale parlamentului (Comisia buget-finanțe în special), pe baza propunerilor grupurilor parlamentare.

După ce se îndeplinesc și aceste condiții legale, bugetele se discută și se aprobă în plen de către parlament, pe ansamblu, pe părți, capitole, subcapitole, titluri, articole și alineate, după caz, pe ordonatori principali de credite, precum și pe credite de angajament pentru acțiunile multianuale.

■ În acest context, bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetele creditelor externe contractate sau garantate de stat și bugetele fondurilor externe nerambursabile *se aprobă prin lege de către Parlament*.

■ Bugetele instituțiilor publice autonome se aprobă de organele abilitate în acest scop, prin acte normative speciale.

■ Bugetele instituțiilor publice finanțate parțial prin bugetele prevăzute la primul punct se aprobă *prin lege, ca anexe* la bugetele ordonatorilor de credite.

■ Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din bugetele prevăzute la același punct se aprobă de ordonatorul de credite ierarhic superior al acestora.

■ Bugetele instituțiilor publice care se finanțează integral din venituri proprii se aprobă de organul de conducere al instituțiilor publice, cu acordul ordonatorului de credite ierarhic superior.

■ Bugetul Trezoreriei statului se aprobă prin hotărâre a guvernului.

În termen de maximum 30 de zile de la intrarea în vigoare a Legii bugetului de stat, proiectele bugetelor locale trebuie supuse aprobării consiliilor locale, județene și Consiliului general al municipiului București, urmând ca proiectele acestora să fie publicate în presa locală și afișate la sediul primăriilor, inclusiv după aprobarea acestora în forma definitivă.

■ Bugetele locale municipale, orașenești și comunale se aprobă de consiliile locale; bugetul propriu al județului sau al municipiului București se aprobă de consiliile județene, respectiv, de Consiliul general al municipiului București. În vederea aprobării bugetelor locale, proiectele acestora sunt însoțite de un raport al primarului, al președintelui consiliului județean sau al primarului general al municipiului București, după caz. Cu ocazia aprobării bugetelor locale, trebuie să se aibă în vedere contestațiile depuse de locuitori cu privire la acestea, în sensul analizării lor și, în funcție de temeinicia lor, să se țină cont de ele la aprobarea bugetelor.

Dacă legile bugetelor anuale nu sunt aprobate de parlament până pe data de 15 decembrie, guvernul poate solicita parlamentului aplicarea procedurii de urgență. De asemenea, dacă legile bugetare nu au fost aprobate în acest context cu cel puțin patru zile înainte de expirarea exercițiului bugetar precedent pentru anul curent, guvernul execută bugetul anului curent la nivelul cifrelor anului precedent, în care sens cheltuielile lunare nu pot depăși 1/12 din prevederile anului precedent, cu anumite excepții extrem de motivate (acțiuni noi etc). Legile bugetare cuprind:

- la venituri, estimările anului bugetar;
- la cheltuieli, creditele bugetare determinate de autorizările conținute în legi specifice, în structura funcțională și economică a acestora;
- deficitul sau excedentul bugetar, după caz;
- reglementări specifice exercițiului bugetar.

Legile bugetare anuale pot fi modificate în cursul exercițiului bugetar prin **legi de rectificare** elaborate cel mai târziu până la data de 30 noiembrie. Acestor legi rectificative li se aplică aceleași proceduri ca și legilor bugetare anuale inițiale.

2.4.Execuția bugetului de stat

După ce legile bugetare au fost adoptate de parlament și promulgate de președinte, acestea se publică în Monitorul Oficial al României, moment din care devin operaționale. Acest lucru presupune măsuri și acte decizionale referitoare la încasarea veniturilor prognozate și efectuarea cheltuielilor (plăți de casă), în limita creditelor bugetare aprobate.

Competența și răspunderea execuției bugetare cu privire la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetelor fondurilor speciale (sănătate și șomaj), bugetului Trezoreriei statului revine guvernului și organelor sale de specialitate (ministere și alte instituții publice centrale etc), iar cea referitoare la bugetele locale revine birourilor executive ale consiliilor locale, primarilor, președinților consiliilor județene, primarului general al municipiului București, precum și conducătorilor instituțiilor publice care sunt finanțate prin intermediul acestora.

Execuția de casă a bugetelor presupune un complex întreg de operații care se referă la încasarea veniturilor și plata cheltuielilor.

Execuția bugetară propriu-zisă este demarată prin propunerile ordonatorilor principali de credite de repartizare pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor bugetare, care se aprobă de Ministerul Finanțelor Publice, ocazie cu care se au în vedere termenele de plată a impozitelor, taxelor și contribuțiilor, corelate cu scadențele cheltuielilor pe fiecare obiectiv public și acțiune specifică. Cum ritmicitatea efectuării cheltuielilor este mult mai constantă decât periodicitatea de încasare a veniturilor, acest specific trebuie luat în considerare cu ocazia aprobării și repartizării pe trimestre a prevederilor bugetare. Repartizarea pe trimestre a prevederilor bugetare trebuie parcursă în cadrul tuturor componentelor bugetului general consolidat, proces în care Ministerul Finanțelor Publice, ca organ de specialitate al guvernului, joacă un rol extrem de important, întrucât el este acela care răspunde și este cel mai bine informat cu privire la modul în care se derulează procesul de constituire a resurselor bugetare pe întregul sistem bugetar și periodicitatea efectuării plăților de casă. Cu aceeași ocazie, a repartizării pe trimestre a prevederilor bugetului de stat, Ministerul Finanțelor Publice aprobă și defalcarea pe trimestre a mijloacelor de echilibrare care se acordă din bugetul de stat bugetelor locale.

Execuția bugetului de stat înseamnă activitatea de încasare a veniturilor bugetare și de efectuare a plății cheltuielilor aprobate prin acest buget. Aceste activități presupun o serie de operațiuni ce vizează atât încasarea veniturilor bugetare, cât și plata cheltuielilor bugetare. Astfel, vorbim **de execuția de casă a bugetului** ca reprezentând ansamblul acestor operațiuni. În România, execuția de casă a bugetului se realizează prin trezoreria statului, implicând și operațiuni prin sistemul bancar.

Repartizarea pe trimestre a veniturilor și cheltuielilor publice, în funcție de termenele la care urmează să se realizeze, asigură executarea echilibrată a bugetului de stat și a bugetelor instituțiilor publice centrale prevăzute distinct în bugetul de stat, deoarece prin ea se pot surprinde eventuale dezechilibre între veniturile și cheltuielile anumitor trimestre. Astfel, se procedează la repartizarea cheltuielilor bugetare, în funcție de proporția realizării veniturilor bugetare în fiecare trimestru.

2.4.1. Execuția veniturilor bugetului de stat

Execuția veniturilor bugetului de stat este activitatea de încasare a impozitelor, taxelor, contribuțiilor și a altor venituri cuvenite acestui buget. Principiile ce stau la baza execuției veniturilor bugetare sunt:

- nici un impozit, taxă sau alte obligații de natura acestora nu pot fi înscrise în buget și încasate, dacă acestea nu au fost stabilite prin lege;
- legea bugetară anuală aprobă, pentru fiecare an, lista impozitelor, taxelor și a cotelor acestora, precum și a celorlalte venituri ale statului care urmează să se perceapă.
- este interzisă perceperea sub orice titlu și sub orice denumire de contribuții directe sau indirecte în afara celor stabilite prin lege.

Execuția bugetară se încadrează strict în anul financiar, care are aceeași durată ca și exercițiul bugetar, atât pentru stat, cât și pentru agenții economici.

Colectarea creanțelor bugetare

Ministerul Finanțelor Publice administrează veniturilor statului, ceea ce presupune administrarea impozitelor, taxelor, contribuțiilor sociale și a altor venituri bugetare potrivit legii, prin intermediul procedurilor de gestiune, colectare, control fiscal, soluționare a contestațiilor și de dezvoltare a unor relații de parteneriat cu contribuabilii, inclusiv prin acordarea de servicii de asistență, conform competențelor.

Un rol însemnat îl are Agenția Națională de Administrare Fiscală, aceasta având printre obiectivele principale colectarea veniturilor bugetului de stat (impozite, taxe și alte venituri ale bugetului de stat, conform competențelor), precum și a veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat (contribuția de asigurări sociale), bugetului asigurărilor pentru șomaj (contribuția de asigurări pentru șomaj), bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (contribuția pentru asigurări sociale de sănătate, contribuția de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale) datorate de plătitori, persoane juridice și persoane fizice. Agenția Națională de Administrare Fiscală este autorizată să aplice, prin organele abilitate, modalitățile de executare silită și măsurile asigurătorii, în condițiile legii, pentru a căror colectare este competentă potrivit legii.

Evidența creanțelor și plăților efectuate se face pe plătitori. În cazul persoanelor fizice, plătitorii români sunt evidențiați după codul numeric personal (CNP), iar cei străini după NIF. Persoanele juridice sunt identificate după codul unic de identificare (CUI).

Încasarea veniturilor la bugetul de stat se poate realiza prin următoarele procedee (figura 2.2.):

1. calcularea și plata directă de către subiecții impozitelor;
2. calcularea, reținerea și vărsarea la bugetul de stat a impozitului datorat de către o terță persoană;
3. impunerea și debitarea de către organele fiscale;
4. utilizarea timbrelor fiscale

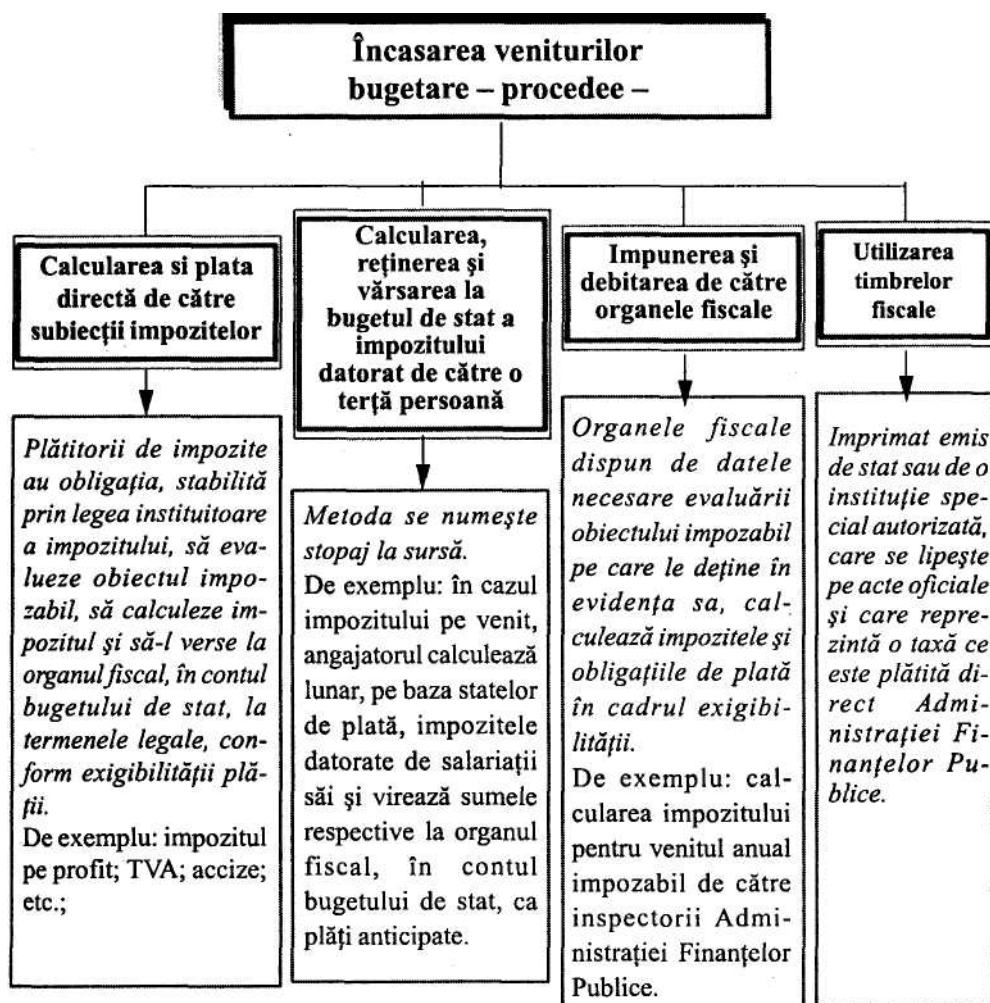


Figura 2.2. Procedee tehnice de încasare a veniturilor bugetare

Operațiile implicate la nivelul organelor fiscale în legătură cu execuția veniturilor pot fi grupate în următoarele etape: așezarea; lichidarea; emiterea titlului de percepere; încasarea propriu-zisă, prezentate în figura 2.3.

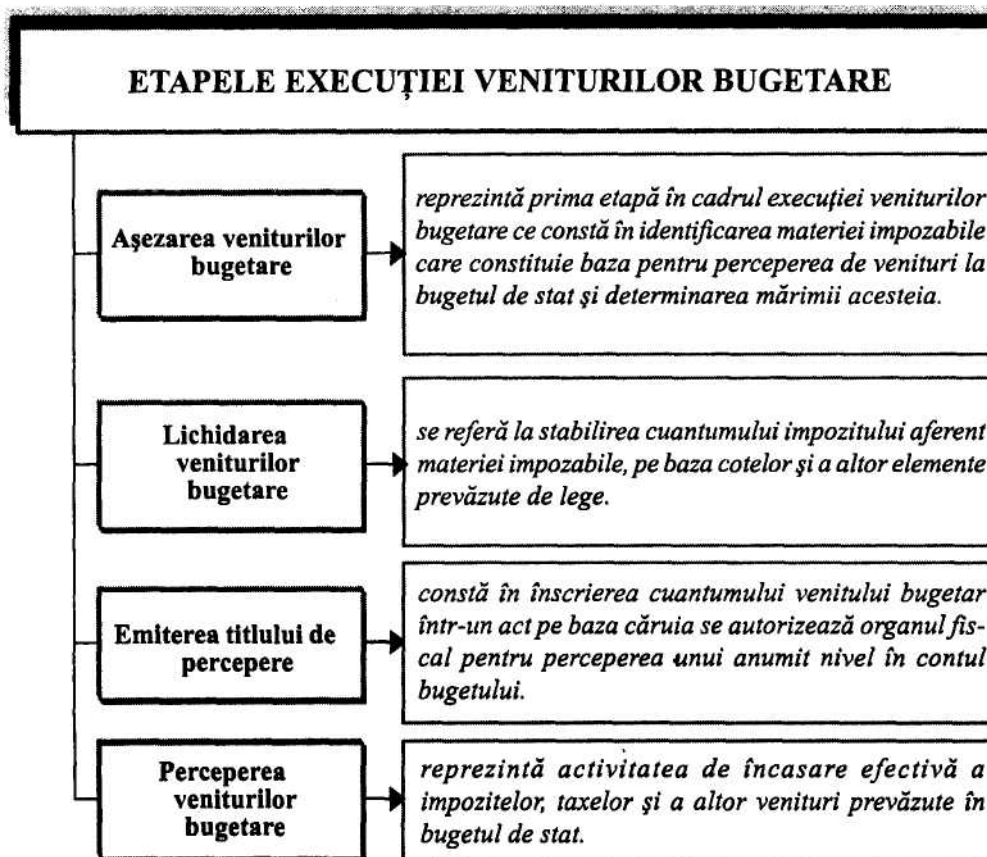


Figura 2.3 Definirea etapelor execuției veniturilor bugetare

2.4.1. Execuția cheltuielilor bugetului de stat

Execuția cheltuielilor bugetului de stat reprezintă activitatea de efectuare a cheltuielilor prevăzute și aprobate prin acest buget.

În legile bugetare anuale sunt stabilite și aprobate creditele bugetare pentru cheltuielile fiecărui exercițiu bugetar, după clasificarea economică, funcțională și pe surse de finanțare. *Creditul bugetar este suma aprobată prin buget, reprezentând limita maximă până la care se pot ordona și efectua plăți în cursul anului bugetar pentru angajamente contractate în cursul exercițiului bugetar și/sau din exerciții anterioare pentru acțiuni multianuale.*

Deci, sumele aprobate, la partea de cheltuieli, în bugetul de stat, sunt limite maxime ce nu pot fi depășite. Totodată, pentru acțiunile multianuale, în bugetul de stat, se înscriu distinct *credite de angajament și credite bugetare.*

Creditele bugetare aferente acțiunilor multianuale reprezintă limita superioară a cheltuielilor care urmează a fi ordonate și plătite în cursul fiecărui exercițiu bugetar. Plățile respective sunt aferente angajamentelor legale efectuate în limita creditelor de angajament aprobate în exercițiul bugetar curent sau în exercițiile bugetare anterioare.

Spre deosebire de creditul bugetar, **creditul de angajament** este limita maximă a cheltuielilor ce pot fi angajate, în cursul exercițiului bugetar, în limitele aprobate prin legea bugetară anuală.

Pentru angajamentele multianuale, termenul de **credit destinat acțiunilor multianuale** evidențiază sumele alocate unor programe, proiecte, subproiecte, obiective și altele asemenea, care se desfășoară pe o perioadă mai mare de un an și dau loc la credite de angajament și credite bugetare.

Execuția cheltuielilor bugetare se bazează pe următoarele principii:

- creditele bugetare sunt nerambursabile și nepurtătoare de dobândă, ele vizând finanțarea bugetară definitivă și gratuită;
- creditele bugetare aprobate sunt autorizate pentru tot anul bugetar;
- creditele bugetare aprobate nu pot fi majorate fără a se preciza sursele de finanțare; excepție fac alocațiile pentru cheltuielile de personal, aprobate pe ordonatori principali de credite

și, în cadrul acestora, pe capitole, ce nu pot fi majorate; de asemenea, aceste alocații nu pot fi virate și utilizate la alte articole de cheltuieli;

- creditele bugetare aprobate pentru un ordonator principal de credite nu pot fi virate și utilizate pentru finanțarea altui ordonator principal de credite;

- creditele bugetare aprobate pentru un capitol nu pot fi utilizate pentru finanțarea altui capitol;

- virările de credite bugetare între subdiviziunile clasificăției bugetare sunt în competența ordonatorilor principali de credite, pentru bugetul propriu și bugetele instituțiilor subordonate, și se pot efectua, începând cu trimestrul al III-lea al anului bugetar, în limita a 10% din prevederile capitolului bugetar la nivelul ordonatorului principal de credite, care urmează, însă, a se suplimenta cu cel puțin o lună înainte de angajarea cheltuielilor;

- virările justificate de credite bugetare de la un capitol la altul al clasificăției bugetare, precum și între programe sunt în competența ordonatorilor principali de credite, pentru bugetul propriu și bugetele instituțiilor subordonate, și se pot efectua cu acordul Ministerului Finanțelor Publice, începând cu trimestrul al III-lea al anului bugetar, în limita a 10% din prevederile capitolului bugetar, la nivelul ordonatorului principal de credite, și, respectiv, 5% din prevederile programului, care urmează, însă, a se suplimenta cu cel puțin o lună înainte de angajarea cheltuielilor;

- nu se pot realiza virări de credite bugetare de la capitole care au fost majorate din fondurile de rezervă bugetară și de intervenție la dispoziția Guvernului;

- situația virărilor de credite bugetare este transmisă lunar Ministerului Finanțelor de către ordonatorii principali de credite bugetare, în termen de 5 zile de la sfârșitul lunii;

- menținerea unor credite bugetare este analizată lunar de către ordonatorii principali de credite care pot formula propuneri de anulare a acestora dacă se constată că nu sunt necesare. Creditele bugetare anulate la ordonatorii principali de credite, finanțați din bugetul de stat, majorează Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului prevăzut în bugetul de stat.

- creditele bugetare aprobate și care nu au fost utilizate până la sfârșitul exercițiului bugetar sunt anulate.

Efectuarea cheltuielilor bugetare se poate realiza prin: numerar, virament din inițiativa instituțiilor publice.

Etapele execuției cheltuielilor bugetare

Efectuarea de cheltuieli potrivit prevederilor bugetare presupune un număr însemnat de procedee și operațiuni, printre care:

- definitivarea bugetelor de venituri și cheltuieli, cu repartizarea acestora pe fiecare instituție publică ce are calitatea de ordonator de credite și cu aprobările de rigoare, când este vorba de o instituție publică ierarhic inferioară;

- deschiderea de credite bugetare (autorizarea bugetară);

- realizarea veniturilor proprii în cuantumul prevăzut, atunci când instituția publică în cauză are dreptul prin lege să-și acopere o parte din cheltuielile sale din aceste venituri (contrar principiului universalității bugetare). Aceeași prevedere este valabilă și în cazul consiliilor locale, județene și al municipiului București, pentru care realizarea veniturilor proprii reprezintă condiția de bază și limita în cadrul căreia se pot efectua cheltuieli publice.

Alte etape necesare în vederea efectuării de plăți din contul Trezoreriei statului (pentru cheltuielile publice prevăzute prin bugete) sunt: angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata.

Primele trei operații - angajarea, lichidarea și ordonanțarea - sunt efectuate de către conducătorii instituțiilor publice (ordonatorii de credite bugetare) sau de către împuterniciții acestora. A patra operație - plata - se efectuează de către gestionarii de bani publici (casieri sau contabili publici).

Operațiunile implicate la nivelul instituțiilor publice, în legătură cu execuția cheltuielilor sunt evidențiate în figura 2.4.

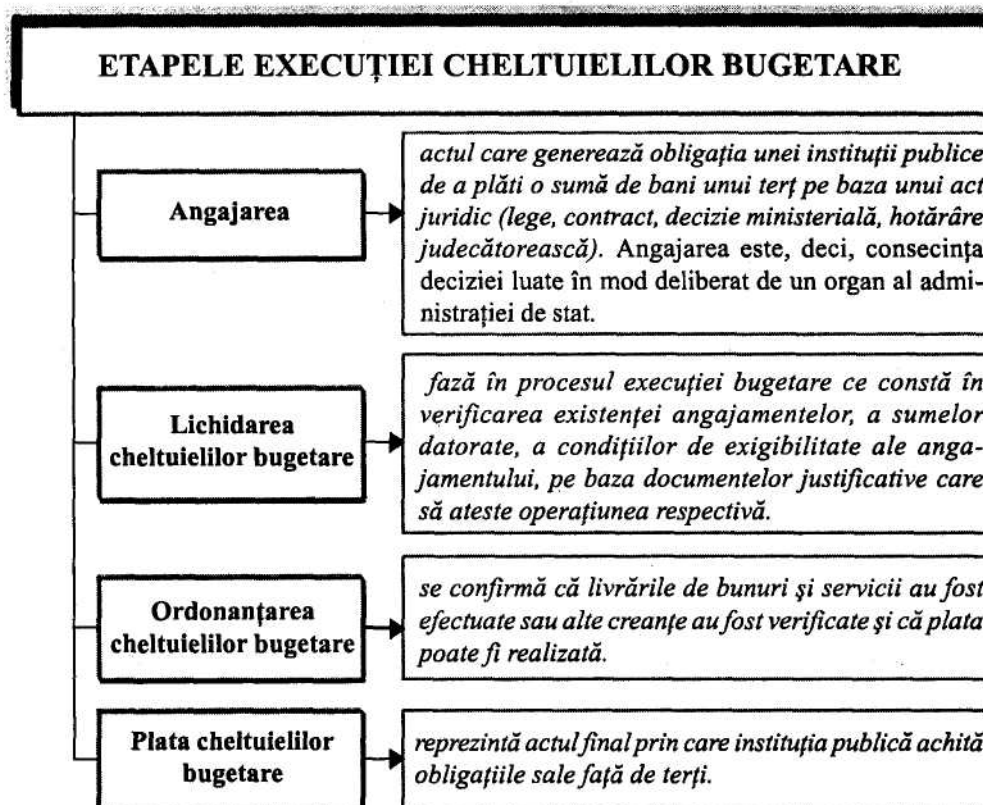


Figura 2.4. . Definirea etapelor execuției cheltuielilor bugetare

Ordonatorii de credite au obligația de a angaja și de a utiliza creditele bugetare numai în limita prevederilor și potrivit destinațiilor aprobate, pentru cheltuieli strict legate de activitatea instituțiilor publice.

1. **Angajarea cheltuielilor bugetare** îmbracă două forme:

- **angajamentul legal;**
- **angajamentul bugetar individual și global,** definite în figura 2.5. Angajarea cheltuielilor trebuie să se facă întotdeauna în limita disponibilului de credite bugetare.

Angajamentele legale pot fi, la rândul lor, *provizorii* și **individuale**. *Angajamentele provizorii* se referă la cheltuielile curente de natură administrativă ce se efectuează în mod repetat în cursul unui exercițiu bugetar, materializate în bugete previzionale, ordonatorul de credite având obligația să verifice ca acestea să nu fie depășite de valoarea angajamentelor legale individuale. În cazul angajamentelor legale individuale aprobate până la sfârșitul anului, acoperite de aceste angajamente legale provizorii, nu trebuie avizate de persoana împuternicită să exercite controlul financiar preventiv; viza de control financiar preventiv este necesară doar pentru angajamentele legale individuale ce depășesc valoarea angajamentelor legale provizorii.

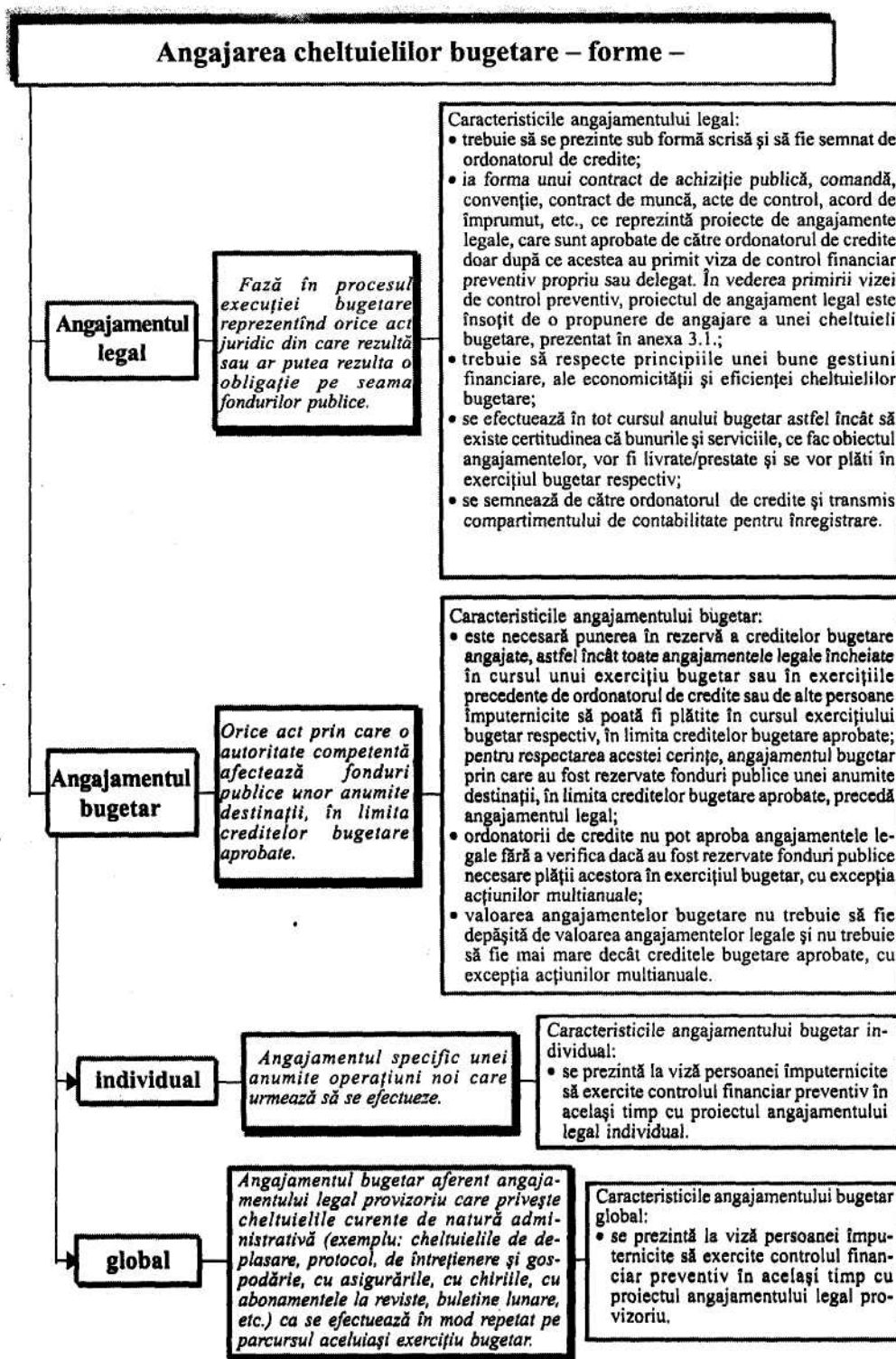


Figura 2.5. Formele angajării cheltuielilor bugetare

Angajamentele bugetare se realizează prin emiterea unui document scris privind angajamentul bugetar individual și global, prin care se certifică existența unor credite bugetare disponibile și se pun în rezervă (se blochează) creditele aferente unei cheltuieli, respectându-se destinația stabilită în buget.

Propunerile de angajamente însoțite de toate documentele justificative aferente se înaintează din timp persoanei împuternicite cu exercitarea controlului financiar preventiv în vederea acordării vizei, urmând ca la sfârșitul anului să analizeze modul de realizare a cheltuielilor ce au făcut obiectul angajamentelor bugetare globale, precum și dacă totalul angajamentelor legale individuale aferente acestora este la nivelul angajamentelor legale provizorii. Astfel, dacă nu se constată diferențe semnificative între cheltuielile previzionate și cele definitive, este avizat (semnat, ștampilat) angajamentul bugetar global ce devine definitiv. În cazul în care se observă diferențe semnificative, atunci se hotărăște includerea în viitor a cheltuielilor ce au făcut obiectul angajamentelor bugetare globale în categoria angajamentelor bugetare individuale. După vizarea angajamentului bugetar de către persoana împuternicită să exercite controlul financiar preventiv, acesta este semnat de către ordonatorul de credite și transmis compartimentului contabilitate pentru înregistrare.

2. A doua etapă a execuției cheltuielilor bugetare este **lichidarea**, în cadrul căreia se verifică existența angajamentelor și realitatea sumei datorate pe baza documentelor care atestă bunurile livrate, lucrările executate și serviciile prestate (factură fiscală; factură; state de plată în cazul salariilor etc). Aceste documente sunt analizate de persoana împuternicită de ordonatorul de credite să efectueze lichidarea cheltuielilor.

3. **Ordonanțarea plății cheltuielilor bugetare** este documentul intern prin care ordonatorul de credite dă dispoziție conducătorului compartimentului financiar (financiar-contabil) să întocmească instrumentele de plată a cheltuielilor. Primele trei faze ale procesului execuției cheltuielilor bugetare se realizează în cadrul instituției publice, răspunderea pentru angajarea, lichidarea și ordonanțarea cheltuielilor revenindu-i ordonatorului de credite bugetare sau persoanelor delegate să exercite această calitate.

4. **Plata cheltuielilor bugetare** este efectuată de persoanele autorizate numite contabil, în limita creditelor bugetare și a destinațiilor aprobate, prin unitățile de trezorerie la care au conturi deschise, cu excepția plăților în valută, care se efectuează prin bănci. Instrumentele de plată folosite de către instituțiile publice sunt cecul de numerar și ordinul de plată pentru trezoreria statului (OPHT) semnate de conducătorul compartimentului financiar (financiar-contabil) și de către persoana cu atribuții în efectuarea plății.

În cadrul derulării execuției bugetare, pot apărea situații în care la anumite subdiviziuni ale clasificăției bugetare să existe disponibilități de credite bugetare, iar la altele, insuficiențe; pentru soluționarea acestui neajuns, se poate apela la **viramente de credite bugetare**. Virarea de credite bugetare presupune operațiunea prin care se diminuează creditul bugetar de la o subdiviziune a clasificăției bugetare (programului), unde în anumite împrejurări există disponibilități și se majorează corespunzător la o altă subdiviziune, la care fondurile sunt insuficiente, respectându-se principiile și dispozițiile legii finanțelor publice de efectuare a operațiunilor respective. Această operațiune se poate efectua numai într-o anumită perioadă a exercițiului bugetar - de regulă, începând cu semestrul II al anului.

În efectuarea cheltuielilor bugetare, un rol important în execuția componentelor bugetului general consolidat îl au unitățile Trezoreriei statului, la care își au deschise conturile instituțiile publice consumatoare de fonduri publice și prin intermediul cărora se efectuează plăți de casă. În cadrul Trezoreriei statului, pe baza unui sistem informațional-contabil propriu, sunt evidențiate plățile de casă pe toate componentele bugetului general consolidat și, în cadrul acestora, pe acțiuni și domenii, apoi pe fiecare instituție publică în parte. Instituțiile publice sunt și ele obligate ca, în contabilitatea proprie, să detalieze execuția de casă a bugetului în funcție de natura plăților, după criteriul economic, dar despre toate acestea, mai analitic în Partea a II-a a lucrării.

În concluzie, efectuarea de cheltuieli din fondurile publice, prin intermediul componentelor bugetului general consolidat, se pot efectua numai după ce:

1) parlamentul sau organul legislativ abilitat aprobă bugetul în cauză, prin stabilirea unor limite, în cifre anuale și promulgate de președinte;

2) are loc repartizarea acestora pe trimestre, inclusiv a veniturilor bugetului respectiv, ocazie cu care se stabilește și modul de finanțare a deficitului bugetar, în această operațiune, rolul principal avându-l Ministerul Finanțelor Publice, pentru bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurilor speciale, respectiv direcțiile generale ale finanțelor publice, pentru bugetele locale;

3) se deschid de credite bugetare, operațiune care se face lunar, pe baza aprobării Ministerului Finanțelor Publice, și care reprezintă condiția de bază pentru a se putea efectua plăți de casă;

4) pentru bugetele locale, alături de condiția de la 3 trebuie constituite efectiv în cont și resursele financiare corespunzătoare.

2.5.Încheierea execuției bugetare

Potrivit reglementărilor românești, execuția bugetară se încheie la 31 decembrie, aplicându-se deci „sistemul de gestiune”, care presupune:

- orice venit încasat și orice cheltuială angajată, lichidată și ordonanțată în cadrul prevederilor bugetare, dar neplătită până la 31 decembrie, se va încasa sau se va plăti, după caz, în contul bugetului pe anul viitor. În acest context, creditele bugetare neutilizate pentru exercițiul curent își pierd valabilitatea;

- disponibilitățile din mijloacele extrabugetare existente în conturi la 31 decembrie se vor regulariza cu bugetul din care este finanțată acea instituție, în limita subvențiilor primite din acel buget, iar disponibilitățile rămase se vor reporta pentru anul următor, dacă legea specială care le reglementează nu prevede altfel;

- eventualele excedente ale bugetului asigurărilor sociale de stat și ale bugetelor fondurilor speciale, care au fost echilibrate în cursul anului prin transferuri consolidate de la bugetul de stat, se vor regulariza de asemenea cu bugetul statului în limita transferurilor acordate;

- De asemenea, disponibilitățile fondurilor externe nerambursabile, sosite prin anumite programe, precum și disponibilitățile din fondurile publice destinate cofinanțării contribuției financiare a Comunității Europene se reportează pentru anul următor.

Așa cum s-a mai arătat, referindu-ne la etapa execuției de casă a sistemului bugetar, aceasta se desfășurează prin intermediul Trezoreriei statului, care întocmește și documentele de închidere a exercițiului bugetar, printre care: contul general anual de execuție a bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat, conturile anuale de execuție a bugetelor fondurilor speciale (sănătate și șomaj) și contul general anual al datoriei publice. Prevederile acestor conturi, întocmite de Ministerul Finanțelor Publice, se însușesc de guvern și se supun adoptării parlamentului.

Înainte ca parlamentul să-și exprime opinia în legătură cu aceste conturi, proiectele lor sunt înaintate Curții de Conturi, care procedează la analiza datelor evidențiate în acestea, în special pe baza controalelor pe care le efectuează la majoritatea instituțiilor publice centrale și locale care realizează și folosesc fonduri publice. Verificarea efectuată de Curtea de Conturi asupra conturilor generale privind execuția componentelor bugetului general consolidat are în vedere respectarea legalității, a oportunității și a necesității acestor cheltuieli. Totodată, acestea verifică dacă aceste cheltuieli s-au efectuat în condiții corespunzătoare de eficiență socială, în fapt, cu prilejul verificării execuției bugetare, Curtea de Conturi urmărește calitatea gestionării banilor publici din multe puncte de vedere la nivelul fiecărei instituții publice, precum și pe ansamblul bugetelor.

Pe baza raportului Curții de Conturi cu privire la conturile generale de execuție a bugetelor și pe baza sintezei guvernului cu privire la evoluția economico-financiară a economiei, cu luarea în considerare a opiniei comisiilor permanente parlamentare reunite, de buget-finanțe, conturile generale privind execuția bugetelor se supun dezbaterii parlamentului, pentru a fi adoptate.

După adoptare, conturile generale de execuție a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat se promulgă de președintele țării și se publică în Monitorul Oficial.

Cuvinte cheie: autorități publice locale, ordonatori de credite, proces bugetar, emitere titlu de percepere, percepere venituri bugetare, proiect de buget, elaborare buget, aprobare buget, execuție bugetară, încheiere execuție bugetară, credit bugetar, ordonanțare cheltuieli bugetare, așezare venituri bugetare, lichidare venituri bugetare, plată cheltuieli bugetare, angajare cheltuieli bugetare, lichidare cheltuieli bugetare, angajament bugetar

Teste grilă

1. Ce elemente se au în vedere în procesul de elaborare a bugetului?

- a) inflația;
- b) analizele și prognozele elaborate de organe de sinteză în legătură cu evoluția economiei, cu ritmul de creștere a producției industriale etc;
- c) factorii conjuncturii internaționale;
- d) analizele și prognozele efectuate de Ministerul Finanțelor Publice în legătură cu evoluția economiei, cu ritmul de creștere a producției industriale etc;
- e) balanța comercială și de plăți externe.

- A) $a+b+c+d$;
- B) $a+c+d+e$;
- C) $a+b+c+e$;
- D) $a+d+e$;
- E) $a+b+d+e$.

2. Din categoria ordonatorilor principali de credite fac parte:

- a) miniștrii;
- b) conducătorii instituțiilor publice cu personalitate juridică finanțate din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și cel al fondurilor speciale;
- c) agenții economici;
- d) conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice locale;
- e) nici una din variantele menționate.

- A) $a+b+c$;
- B) $a+c+d$;
- C) $a+b+c+d+e$;
- D) e;
- E) $a+b$.

3. Care din următoarele afirmații sunt adevărate în legătura cu procesul bugetar?

- a) reprezintă decizia de colectare a veniturilor și de repartizare a acestora pentru finanțarea cheltuielilor;
- b) are un caracter ciclic;
- c) reprezintă activitatea desfășurată de instituțiile publice, organele ierarhice superioare și ministerele în legătură cu elaborarea proiectului bugetului de stat și a celorlalte bugete, aprobarea proiectului de buget, execuția bugetară;
- d) are numai un pronunțat caracter politic;
- e) reprezintă activitatea desfășurată de instituțiile publice, organele ierarhice superioare și ministerele în legătură cu elaborarea proiectului bugetului de stat și a celorlalte bugete.

- A) $a+b+d+e$;

- B) $b+c$;
- C) $a+c+d+e$;
- D) $a+b+c+d$;
- E) $a+b+e$.

4. Care dintre următoarele afirmații sunt adevărate: "Ordonatorii terțiari de credite...":

a) repartizează creditele bugetare aprobate prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale și al fondurilor speciale, pe unitățile ierarhic inferioare, în funcție de sarcinile acestora și aprobă efectuarea cheltuielilor din bugetul propriu

- b) răspund de integritatea bunurilor încredințate unității pe care o conduc;
- c) utilizează creditele bugetare ce le-au fost repartizate numai pentru unitățile pe care le conduc;
- d) aprobă efectuarea creditelor din bugetele proprii și a celor din bugetele fondurilor speciale;
- e) răspund de realizarea veniturilor.

- A) $b+c+e$;
- B) $a+d$;
- C) $b+e$;
- D) $a+b+c+d+e$;
- E) $a+b+e$.

5. Una dintre următoarele afirmații este falsă: "Ordonatorii principali, secundari și terțiari de credite..." (Legea nr.500/2002, privind finanțele publice):

- a) răspund de utilizarea creditelor bugetare;
- b) pot delega dreptul de a aproba folosirea și repartizarea creditelor bugetare înlocuitorilor de drept;
- c) răspund de folosirea cu eficiență și eficacitate a sumelor primite de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale sau bugetul fondurilor speciale;
- d) organizarea și ținerea la zi a contabilității și prezentarea la termen a dărilor de seama contabile asupra execuției bugetare;
- e) răspund de realizarea veniturilor.

6. Atribuțiile de coordonare și finalizare a elaborării proiectului bugetului de stat nu revin:

- a) Parlamentului;
- b) Guvernului;
- c) Băncii Centrale;
- d) Ministerului Finanțelor;
- e) nici una din variantele de mai sus nu este adevărată.

7. Etapele parcurse în execuția cheltuielilor publice sunt în ordine:

- 1) angajarea;
- 2) negocierea;
- 3) ordonarea;
- 4) plata;
- 5) lichidarea;
- 6) amânarea;
- 7) execuția de casă.

- a) 1, 2, 3, 4, 5;

- b) 1, 5, 3, 4;
- c) 1, 3, 5, 4;
- d) 1, 2, 3, 5, 4;
- e) 1, 2, 3, 6, 7, 5, 4.

8. Aprobarea bugetului de stat se face de:

- a) consiliile județene;
- b) Guvern;
- c) organele instituțiilor financiare;
- d) *prin lege*;
- e) Ministerul Finanțelor.

9. Clasificația bugetară cuprinde la venituri și cheltuieli:

- a) aliniate;
- b) capitole;
- c) părți;
- d) subcapitole;
- e) articole;
- f) titluri.

Venituri

- A) $V_1 = b+c$;
- B) $V_2 = b+d$;
- C) $V_3 = b+c+d+e$;

Cheltuieli

- $C_1 = b+c+d+e+f$;
- $C_2 = a+b+c+d$;
- $C_3 = a+b+c+d+e+f$.

10. Curtea de Conturi efectuează:

- a) controlul ulterior;
- b) controlul posterior;
- c) controlul preventiv;
- d) controlul lunar;
- e) *controlul preventiv și ulterior*.

CAPITOLUL III
PARTICULARITĂȚI PRIVIND BUGETELE LOCALE, BUGETUL ASIGURĂRILOR
SOCIALE DE STAT ȘI CELE CONSTITUITE DIN FONDURI SPECIALE ȘI
MIJLOACE EXTRABUGETARE

Pentru unele dintre bugetele analizate la acest capitol (bugetele locale, bugetul asigurărilor pentru sănătate, bugetul asigurărilor pentru șomaj și cele constituite din mijloace extrabugetare) regula de bază a funcționării lor o reprezintă constituirea efectivă de resurse financiare în contul bugetului în cauză, întrucât chiar dacă există credite bugetare deschise sau prevederi aprobate la partea de cheltuieli, dacă nu există surse financiare efectiv constituite în cont, nu se pot efectua plăți de casă în vederea efectuării de cheltuieli.

3.1. Structura, elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale

Structura bugetelor locale este consecința modului în care sunt organizate, din punct de vedere administrativ-teritorial, localitățile țării - în comune, orașe, municipii -inclusiv împărțirea municipiului București pe sectoare.

Răspunzând acestei organizări administrativ-teritoriale, bugetele locale sunt structurate astfel:

1. Bugetele proprii ale județelor și municipiului București;
2. Bugetele municipiilor, orașelor, comunelor și sectoarelor municipiului București;
3. Bugetele județelor și municipiului București, formate prin însumarea bugetelor de la numerele curente 1 și 2;
4. Bugetele instituțiilor și serviciilor publice locale, care sunt finanțate:
 - a) integral din bugetul local, în funcție de subordonare, prin bugetul propriu al județului, municipiului, al orașului, al comunei sau al sectoarelor municipiului București;
 - b) din venituri proprii (mijloace extrabugetare) și, în completare, prin subvenții acordate de la bugetul local, în funcție de subordonare;
 - c) integral, din venituri proprii (mijloace extrabugetare).

Întrucât acordarea mijloacelor de echilibrare de la bugetul de stat către bugetele locale se efectuează prin intermediul bugetelor județene și cel al municipiului București, este important ca la îndemâna consiliilor județene și a Consiliului general al municipiului București să stea criterii și tehnici clare, corecte și adecvate, în funcție de care să se procedeze la repartizarea echitabilă a resurselor financiare de echilibrare pe bugetele unităților administrativ-teritoriale, ale comunelor, ale orașelor, ale municipiilor și ale sectoarelor municipiului București.. În contextul acestei structuri, veniturile bugetelor locale se constituie din:

- I. Venituri curente
 - A) *Venituri fiscale*
 - A1 Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital
 - A11 Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane fizice
 - Impozit pe profit
 - A12 Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital de la persoane juridice
 - Cote și sume defalcate din impozite
 - A₂ Impozit pe salarii - restante
 - A₃ Impozite și taxe pe proprietate
 - Impozite pe clădiri
 - Impozite pe terenuri
 - Taxe judiciare de timbru, taxe de timbru pentru activitatea notarială și alte taxe de timbru
 - Alte impozite și taxe pe proprietate
 - A₄ Impozite și taxe pe bunuri și servicii

- Sume defalcate din TVA
- A₅ Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii
 - Taxe hoteliere
- A₆ Taxe pe servicii specifice
 - Impozit pe spectacole
 - Alte taxe și servicii specifice
- A₇ Taxe pentru utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau desfășurarea de activități
 - Taxe asupra mijloacelor de transport
 - Alte taxe și tarife
- A₈ Alte impozite și taxe fiscale
- B) *Venituri nefiscale*
- B₁ Venituri din proprietate
- B₂ Vânzări de bunuri și servicii
- II. Venituri de capital
- III. Operațiuni financiare
- IV. Subvenții

- a) Subvenții de la bugetul de stat
- b) Subvenții de la alte administrații

Din cele de mai sus rezultă că veniturile proprii ale bugetelor locale sunt formate în principal din impozite și taxe locale, datorate de locuitorii acelor localități, precum și de contribuabili, persoane juridice.

Prelevările din bugetul de stat către bugetele locale sunt constituite din **cote defalcate din impozitul pe venit și sumele defalcate din TVA**.

a) Cotele defalcate din **impozitul pe venit**, venit al bugetului de stat, potrivit Legii finanțelor publice locale³, care se alocă bugetelor locale, sunt următoarele:

- 36% la bugetele locale ale comunelor, orașelor și municipiilor;
- 10% la bugetul propriu al județelor;
- 17% la dispoziția consiliilor județene, pentru echilibrarea bugetelor comunelor, orașelor, municipiilor și bugetului propriu al județului.

Pentru municipiul București, cotele defalcate din impozitul pe venit sunt stabilite astfel:

- 18% pentru bugetele sectoarelor municipiului București;
- 36% pentru bugetul propriu al Primăriei municipiului București;
- 9% la dispoziția Consiliului general al municipiului București, pentru echilibrarea bugetelor sectoarelor și al Primăriei municipiului București.

Sumele corespunzătoare acestor cote se alocă în bugetele unităților administrativ-teritoriale de către unitățile operative ale Trezoreriilor statului, în termen de cinci zile lucrătoare de la sfârșitul fiecărei luni în cursul căreia s-au încasat aceste impozite, de la plătitorii grupați din punct de vedere teritorial, pe localități (în funcție de domiciliul lor fiscal).

Dacă în cazul sumelor rezultate din cotele defalcate de 18% sau de 36% (care se atribuie direct de unitățile operative ale Trezoreriei statului bugetelor comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București), nu pot exista ingerințe de nici o natură din partea consiliilor județene sau a Consiliului general al municipiului București, în situația cotelor defalcate de 17% (la județe) și 9% (la Primăria municipiului București), pot exista influențe de natură subiectivă, bazate mai ales pe criterii politice.

Cât de importante pentru bugetele locale sunt aceste venituri din cote defalcate din impozitul pe venit trebuie subliniat doar faptul că cuantumul acestora în sume absolute pe exercițiul bugetelor anului 2006 este de 6.912 milioane lei (RON) și reprezintă aproape 32% din veniturile totale ale bugetelor locale.

³ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/05.06.2003 privind finanțele publice locale art. 29 alin. (3) și (5), publicată în Monitorul Oficial al României nr. 431/19.06.2003

b) Cea mai importantă sursă de echilibrare pentru bugetele locale sunt sumele defalcate din TVA, care sunt direcționate spre acțiuni și obiective precis stabilite, respectiv spre finanțarea cheltuielilor instituțiilor de învățământ preuniversitar de stat din comune, orașe și municipii; spre susținerea sistemului de protecție a copilului; spre subvenționarea energiei termice livrate populației; drumurile județene și comunale; echilibrarea bugetelor locale și în general pentru finanțarea acțiunilor descentralizate la nivelul județelor și municipiului București, precum și pentru instituțiile de cultură, personal neclerical, protecția copilului, centrele de asistență socială a persoanelor cu handicap, inclusiv pentru acordarea de produse lactate și de panificație pentru elevii claselor I-IV din învățământul de stat.

Repartizarea mijloacelor de echilibrare potrivit destinațiilor prezentate mai sus se efectuează prin hotărâri ale consiliilor județene și ale Consiliului general al capitalei, după consultarea primarilor și cu asistența tehnică de specialitate a Direcțiilor generale ale finanțelor publice.

De asemenea, așa cum s-a mai subliniat, pentru că pot exista influențe de natură politică în repartizarea sumelor, unități administrativ-teritoriale, autoritățile statului au încercat să limiteze acest lucru, stabilind ca aceste mijloace să fie repartizate pe unități administrativ-teritoriale, pe baza următoarei formule:

$$SD_u = \frac{\frac{I_j:P_j}{I_u:P_u} \times \frac{P_u}{P_j}}{\sum_{u=1}^n \frac{I_j:P_j}{I_u:P_u} \times \frac{P_u}{P_j}} \times SD_j,$$

SD_u = sume defalcate din TVA pe unitate administrativ-teritorială;

SD_j = suma defalcată din TVA, repartizată pe total județ, potrivit acestui criteriu;

I_j = impozitul pe venit cuvenit la nivelul județului;

P_j = populația județului;

I_u = impozitul pe venit încasat la nivelul unității administrativ-teritoriale;

P_u = populația unității administrativ-teritoriale.

Notă: Aceeași formulă se utilizează și pentru repartizarea sumelor rezultate din cota defalcată de 22% din impozitul pe venit care se repartizează pentru echilibrarea bugetelor locale ale unității administrativ-teritoriale, înlocuindu-se doar S_d și SD_j cu:

SCD_u = suma din cotă defalcată din impozitul pe venit pe unități administrativ-teritoriale;

SCD_j = suma din cotă defalcată din impozitul pe venit la nivelul județului după deducerea sumei cuvenite bugetului propriu al județului.

Datorită sistemului de alocare a acestor resurse pentru bugetele locale, sumele respective nu figurează însumate în totalul veniturilor bugetului de stat pe acel an și, în virtutea principiului funcționării bugetului general consolidat, aceste sume sunt evidențiate ca venituri în bugetele locale, deși ele sunt realizate prin intermediul bugetului de stat.

O altă resursă financiară importantă pentru bugetele locale sunt cele sub forma subvențiilor, evidențiate ca:

- a) *subvenții de la bugetul de stat*, nominalizate pe destinații (centrale termice și electrice de termoficare, investiții, dezvoltarea sistemului energetic, pietruirea drumurilor comunale și alimentarea cu apă a satelor, străzi, regulamente de urbanism, aeroporturi de interes local, reducerea riscului seismic la construcțiile existente cu destinație de locuință etc.) și ca
- b) *subvenții de la alte administrații* pentru ocuparea temporară a forței de muncă, pentru instituțiile de asistență socială pentru persoanele cu handicap.

În acest cadru, pentru determinarea echilibrului dintre resursele financiare publice totale, pe de-o parte, și cheltuielile publice totale, pe de altă parte, și deci a soldului bugetar total, reflectat prin bugetul general consolidat, transferurile consolidate pentru bugetele locale sub forma subvențiilor se vor elimina. Aceste sume rămân deci prin consolidare ca înregistrate o singură dată

ca venituri, în bugetul de stat, și o singură dată ca și cheltuială, prin bugetele locale (la cheltuirea lor efectivă, prin execuția părții de cheltuieli a bugetelor locale).

Donațiile și sponsorizările reprezintă alte venituri posibile ale bugetelor locale care au un regim special, în sensul că trebuie respectată destinația pentru care acestea au fost primite, ele putând beneficia de dreptul ca cele nefolosite până la sfârșitul anului să poată fi reportate pentru exercițiul bugetar următor.

Împrumuturile din contul curent general al Trezoreriei statului este o altă resursă financiară la care pot apela autoritățile publice locale pentru acoperirea golurilor temporare de casă, dar care nu poate depăși 5% din totalul veniturilor estimate a fi încasate pe durata anului fiscal respectiv, în care se contractează împrumutul.

De asemenea, administrațiile publice locale pot contracta de la bănci sau alte instituții de credit *împrumuturi publice pe bază de obligațiuni pentru finanțarea cheltuielilor specifice bugetelor locale*, care pot fi aprobate numai cu votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor consiliului local, fără a se depăși limita de 20% din totalul veniturilor curente ale bugetelor locale, plus cotele defalcate din impozitul pe venit.

În același sens, angajarea de împrumuturi interne se poate efectua numai după informarea prealabilă a Ministerului Finanțelor Publice, iar a celor externe, numai cu aprobarea comisiei de autorizare a acestor împrumuturi, constituită din reprezentanți ai autorităților administrației publice locale, ai guvernului și ai Băncii Naționale a României, componența ei fiind aprobată prin hotărâre de guvern.

Cheltuielile care se finanțează prin bugete locale sunt diferențiate în funcție de structura bugetelor la care se referă, respectiv: unele sunt cheltuielile care se efectuează prin bugetul propriu al județului, și altele, prin bugetele comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și cel al Consiliului general al municipiului București.

O sinteză a cheltuielilor care se pot finanța prin intermediul bugetelor locale arată astfel:

1. Servicii publice generale
 1. Autorități publice și acțiuni externe
 2. Alte servicii publice generale
 3. Tranzacții privind datoria publică și împrumuturi
 4. Transferuri cu caracter general între diferite nivele ale administrației
2. Apărare, ordine publică și siguranță națională
Ordine publică și siguranță națională
3. Cheltuieli social-culturale
 - a) învățământ
 - b) Sănătate
 - c) Cultură, recreare și religie
 - d) Asigurări și asistență socială
4. Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape
 - a) Locuințe, servicii și dezvoltare publică
 - b) Protecția mediului
5. Acțiuni economice
 - a) Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă
 - b) Combustibil și energie
 - c) Agricultură, silvicultură, piscicultura și vânătoare
 - d) Transporturi
 - e) Alte acțiuni economice
6. Rezerve, excedent/deficit

Din rândul cheltuielilor enumerate mai sus, prin bugetele proprii ale județelor sunt finanțate cheltuieli specifice sarcinilor și atribuțiilor acestor organe, ca de exemplu: cheltuielile pentru autoritățile executive, învățământul special, primar și gimnazial, unele cheltuieli pentru sănătate, cultură, religie și acțiuni privind activitatea sportivă și de tineret, asistența socială, alocațiile, pensiile, ajutoarele și indemnizațiile, serviciile publice, dezvoltarea

publică și locuințele, agricultura și silvicultura, transporturile și comunicațiile, alte acțiuni economice, dobânzile aferente datoriei publice, dacă este cazul, și alte cheltuieli, cum sunt rambursările de împrumuturi sau cheltuielile cu destinație specială etc.

Prin bugetele comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și cel al municipiului București sunt finanțate cheltuieli specifice unităților administrativ-teritoriale ca, de exemplu: cheltuieli pentru întreținerea și repararea străzilor, iluminatul public, salubritate, întreținerea de zone verzi, parcuri, locuințe, alimentări cu apă, stații de epurare pentru ape uzate, colectoare, stații de pompare, rețele centrale și puncte termice, canalizare, introducerea de gaze naturale în localități, electrificări rurale și alte acțiuni privind serviciile de dezvoltare publică și locuințe. De asemenea, prin bugetele acestor unități sunt finanțate activități și cheltuieli apropiate ca denumire cu cele finanțate prin bugetele proprii ale județelor, ele vizând însă unități și acțiuni din cadrul acestor localități ca, de exemplu: învățământul preuniversitar; sănătatea (creșele, drepturile donatorilor onorifici de sânge etc); cultură, religie și acțiuni privind activitatea sportivă și de tineret; asistența socială; agricultura și silvicultura; transporturile și comunicațiile; cheltuielile privind datoria publică locală, dacă este cazul etc.

La baza elaborării, aprobării și execuției bugetelor locale stau, în general, aceleași principii și reguli care funcționează și în cazul bugetului de stat, cu unele excepții precizate de legea specială care le reglementează⁴. Aceste excepții se referă la **autonomia locală** (între comune, orașe, municipii și consiliul județean nu există relații de subordonare) și la principiul **echilibrului** și cel al **realității**.

Dacă principiile **anualității**, **publicității**, **echilibrului** și cel al **realității** pot funcționa în mod firesc, cu unele mici abateri, de multe ori inerente, principiul **autonomiei** locale este mai dificil de asigurat. Acest principiu, foarte corect abordat în intenția legiuitorului, se realizează în majoritatea cazurilor numai la nivel declarativ, deoarece, așa cum s-a mai precizat, până când nu se va găsi o formulă matematică corectă pentru repartizarea mijloacelor de echilibrare pe localități, alocarea acestora prin intermediul consiliilor județene sau a consiliului general al municipiului București va fi afectată de mulți factori de natură subiectivă, care vor împiedica dezvoltarea normală și echilibrată a tuturor localităților țării.

Elaborarea proiectelor bugetelor locale trebuie să se încadreze în calendarul general valabil pentru bugetul de stat, care a fost descris detaliat la capitolul precedent, motiv pentru care nu reluăm aceste aspecte. Precizăm însă faptul că primarii și președinții consiliilor județene, în calitatea lor de ordonatori principali de credite, împreună cu organele lor executive, joacă un rol important în elaborarea și fundamentarea acestor bugete.

Astfel, după ce Ministerul Finanțelor Publice a transmis județelor, prin Direcțiile generale ale finanțelor publice, nivelul sumelor defalcate și cel al subvențiilor bugetare aprobate de parlament (alocate din bugetul de stat), consiliile județene și Consiliul general al municipiului București definitivează proiectele de buget proprii și repartizarea pe localități (comune, orașe, municipii) a veniturilor totale și a cheltuielilor pe care le supun apoi aprobării consiliilor județene și/sau Consiliului general al municipiului București.

După aprobarea bugetelor proprii și a lucrărilor privind repartizarea sumelor defalcate și a subvențiilor bugetare pe localități, începe procesul de elaborare a proiectelor de buget la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale în vederea definitivării procesului de aprobare a lor.

Competența de aprobare a bugetelor, la nivel local, este următoarea:

1. bugetele locale se aprobă de consiliile locale, consiliile județene și Consiliul general al municipiului București, după caz;
2. bugetele instituțiilor și serviciilor publice finanțate integral sau parțial din bugetele locale, de consiliile menționate la art. 1, în funcție de subordonarea acestora;
3. bugetele instituțiilor și serviciilor publice finanțate integral din venituri proprii (mijloace extrabugetare), de către organul de conducere al acestora, cu avizul ordonatorului principal de credite (primarii, primarul general al municipiului

⁴ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/05.06.2003 privind finanțele locale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 431/19.06.2003

București și președinții consiliilor județene).

În procesul de elaborare și aprobare a bugetelor locale trebuie să se aibă în vedere ca structurarea acestora la **venituri** să se facă pe capitole și subcapitole, iar a **cheltuielilor**, pe părți, capitole, subcapitole, titluri și articole, așa cum s-a mai precizat la capitolul precedent, cu prilejul abordării conceptului specializării bugetare.

De asemenea, în elaborarea, aprobarea și execuția bugetelor locale trebuie avute în vedere următoarele particularități:

- bugetele locale nu pot funcționa decât echilibrat, cu venituri mai mari decât cheltuielile sau, în cel mai rău caz, egale; ele nu se pot solda cu deficite, iar dacă se înregistrează totuși un astfel de decalaj, acesta se acoperă din disponibilitățile fondului de rulment;

- în bugetele locale se prevede un „fond de rezervă bugetară”, în limita a 5% din totalul cheltuielilor, acesta putând fi folosit pentru finanțarea unor acțiuni sau sarcini noi, survenite în cursul anului, precum și pentru înlăturarea efectelor unor calamități naturale. Acesta poate fi majorat în cursul anului din disponibilitățile de credite bugetare care nu mai sunt necesare până la sfârșitul anului;

- consiliile locale, județene și Consiliul general al municipiului București, după caz, pot aproba și utiliza în întregime sumele încasate din venituri proprii, peste cele aprobate prin bugetele locale, pentru suplimentarea cheltuielilor prevăzute în aceste bugete, cu condiția ca aceste depășiri să fie menținute până la sfârșitul anului, iar unitatea administrativ-teritorială respectivă să nu aibă împrumuturi restante sau dobânzi și comisioane neachitate;

- pentru cheltuielile privind investițiile este necesar ca, la nivelul prevederilor cu această destinație, să existe documentații și programe (ca anexe la acele bugete), care să se aprobe odată cu ele. Programele respective de investiții trebuie să aibă la bază documentații tehnico-economice și note de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării acestor lucrări sau dotări;

- aprobarea repartizării pe trimestre a sumelor defalcate din TVA, a cotelor defalcate din impozitul pe venit pentru bugetele locale, precum și a subvențiilor bugetare, resurse financiare cedate sau acordate din bugetul de stat, se aprobă de Ministerul Finanțelor Publice;

- pentru lucrări de interes interjudețean sau de interes local, la nivelul unităților administrativ-teritoriale din cadrul unui județ, se pot efectua colaborări sau asocieri pentru realizarea unor asemenea obiective. La baza acestor asocieri și colaborări trebuie să stea convențiile sau contractele de asociere, în care sunt stipulate resursele financiare totale alocate acelor obiective, precum și contribuția fiecărei unități administrativ-teritoriale la aceste proiecte;

- finanțarea cheltuielilor din bugetele locale se asigură prin deschiderea de credite bugetare (în limita creditelor bugetare anuale), acțiune ce reprezintă o primă condiție; a doua și, totodată, cea mai importantă cerință o reprezintă însă constituirea propriu-zisă a resurselor financiare sub forma veniturilor;

- consiliile locale, județene și Consiliul general al municipiului București, după caz, pot participa cu capital social sau cu bunuri la înființarea unor societăți comerciale, pentru realizarea de lucrări și servicii de interes public local sau județean, după caz;

- după efectuarea regularizărilor în limita transferurilor din bugetul de stat, excedentele bugetare anuale se utilizează pentru:

- a) rambursarea eventualelor împrumuturi, plata dobânzilor și a comisioanelor aferente acestora;

- b) constituirea fondului de rulment.

Fondul de rulment poate fi utilizat pentru finanțarea unor investiții sau pentru dezvoltarea unor servicii publice locale, în interesul acelei colectivități, inclusiv pentru finanțarea unor deficite, cu aprobarea consiliului local respectiv (**Județean** și/sau a Consiliului general al municipiului București).

Serviciile publice de interes local, care desfășoară activități de natură economică, au obligația calculării, înregistrării și recuperării uzurii fizice și morale a mijloacelor fixe utilizate de ele prin tarif sau preț. Activitățile din această situație se aprobă prin hotărâre a guvernului.

Excedentele bugetelor instituțiilor și serviciilor publice de interes local se regularizează cu bugetele locale în limita sumelor primite de la acestea, dacă legea nu prevede altfel, iar soldul veniturilor proprii după aceste regularizări rămân la dispoziția acestora și se reportează pentru anul viitor.

Ordonatorii de credite principali (primarii, primarul general al Capitalei și președinții consiliilor județene) întocmesc și supun aprobării consiliilor locale, județene și Consiliului general al municipiului București, după caz, până la 31 mai a anului următor, conturile anuale de execuție a bugetelor locale, în următoarea structură:

- a) la venituri
 1. prevederi bugetare aprobate inițial;
 2. prevederi bugetare aprobate definitiv;
 3. încasări realizate.
- b) la cheltuieli
 1. credite aprobate inițial;
 2. credite definitive;
 3. plăți efectuate.

3.2. Bugetul asigurărilor sociale de stat

Bugetul asigurărilor sociale de stat se elaborează și se aprobă în același cadru și în aceleași condiții ca și bugetul de stat. Calendarul procesului bugetar pentru acest buget este același cu cel al bugetului de stat, iar la baza construcției sale stau indicatorii macroeconomici avuți în vedere și la elaborarea bugetului de stat, dar și unii specifici fluxurilor financiare care se derulează prin bugetul asigurărilor sociale de stat.

Alături de Ministerul Finanțelor Publice, un rol important în elaborarea și execuția bugetului asigurărilor sociale de stat îl are Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei prin Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și organele lor teritoriale.

Spre deosebire de bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale se elaborează și se aprobă în condiții de echilibru, condiție care impune ca cheltuielile să fie acoperite integral cu resurse financiare din veniturile bugetului pe acel an.

Veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat sunt structurate pe șase resurse principale, dintre care patru sunt venituri de natură **fiscală** și două **nefiscale**.

a) În cadrul veniturilor **fiscale** distingem următoarele resurse, toate sub forma contribuțiilor obligatorii, respectiv:

- contribuții pentru asigurări sociale de stat datorate de angajatori în cote de 19,5%, 24,5% sau 29,5%, aplicate asupra fondului brut de salarii, în funcție de condițiile de muncă;
- contribuții de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale datorate de angajatori;
- contribuții pentru asigurări sociale de stat, datorate de asigurați în cotă de 9,5%, aplicată asupra salariilor brute, indiferent de condițiile de muncă;
- contribuții pentru asigurări sociale datorate de alte persoane asigurate, care au o pondere de 1,1% în totalul veniturilor bugetului pe anul 2006;
- contribuții facultative ale asiguraților.

b) Veniturile **nefiscale** sunt formate din patru surse principale, și anume: venituri din proprietate, vânzări de bunuri și servicii; venituri din prestări de servicii și alte activități; diverse venituri.

c) Subvenții în special de la bugetul de stat.

Cheltuielile bugetului asigurărilor sociale de stat au ca principale destinații pensiile de asigurări sociale de stat, cheltuielile materiale și serviciile (mai ales pentru întreținerea și funcționarea instituțiilor în cauză), cele de tratament balnear și de odihnă, dobânzile pentru împrumuturile contractate, indemnizațiile pentru concedii de maternitate și îngrijire a copiilor, cheltuielile de capital, ajutoarele acordate asiguraților pentru decese și proteze etc.

De asemenea, poziții distincte în prevederile bugetului asigurărilor sociale de stat le ocupă veniturile formate din contribuțiile de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale datorate de angajatori, iar la partea de cheltuieli cu indemnizațiile, ajutoarele și alte prestații sociale pentru accidente de muncă și boli profesionale. Aceste resurse financiare, deși se constituie și se administrează după reglementări distincte (Legea nr. 346/2002), ele sunt încorporate în bugetul asigurărilor sociale de stat și tratate după regulile și principiile acestui buget.

Așa cum precizăm și la începutul acestui subcapitol, elaborarea și aprobarea bugetului asigurărilor sociale de stat se fac în cadrul calendarului stabilit prin Legea finanțelor publice și prezentat detaliat la capitolul precedent, iar Legea bugetului asigurărilor sociale de stat și Legea bugetului de stat devin aplicabile numai după promulgarea lor de către președintele țării.

Execuția bugetului asigurărilor sociale de stat se derulează după aceleași tehnici de încasări și plăți menționate la capitolul precedent, cu precizarea că, deși bugetul asigurărilor pentru accidente de muncă și boli profesionale este încorporat în cadrul bugetului asigurărilor sociale de stat, el se execută în mod distinct, cum de altfel se și întocmește.

3.3. Particularități privind bugetele din fondurile speciale și din mijloacele extrabugetare (venituri proprii)

Fondurile speciale sunt fonduri de natură publică, din care cauză locul lor normal ar fi cadrul bugetului de stat sau public, cum ar putea fi denumit sau în cel mai rău caz în cel al bugetului asigurărilor sociale de stat, deoarece, prin scoaterea acestora din cadrul planului financiar al fondurilor publice, se încalcă multe dintre principiile care s-au impus de-a lungul anilor în gestionarea fondurilor publice: cel al universalității, cel al unității, regula neafectării veniturilor etc. în acest sens, după anul 1990, politica guvernanților români a fost una diferită și sinuoasă în privința fondurilor speciale. Astfel: de la trei-patru fonduri în primii ani de după revoluție s-a ajuns la un moment dat, prin anii 1996-1998, la un număr de 11-12 fonduri, pentru ca începând cu anul 2002 acestea să fie restrânse la patru, iar din anul bugetar 2003, avându-se în vedere probabil efectul nefavorabil al execuțiilor bugetare din anii respectivi, s-au mai aprobat doar două: cel al fondului special al asigurărilor sociale de sănătate⁵ și bugetul asigurărilor pentru șomaj.

3.3.1. Bugetul Fondului național unic al asigurărilor sociale de sănătate

Bugetul asigurărilor sociale pentru sănătate se aprobă de parlament la propunerea guvernului, odată cu aprobarea bugetului de stat ca anexă la acesta, după ce, în prealabil, prevederile sale au fost vizate de comisiile de specialitate ale parlamentului.

Potrivit legislației actuale, veniturile acestuia sunt formate din:

- A) venituri **fiscale**, cu o pondere în totalul veniturilor de aproximativ 98%, din care:
 - a) contribuții de asigurări sociale de sănătate datorate de angajatori, printr-o cotă de 6% aplicată asupra fondului brut de salarii;
 - b) contribuții de asigurări sociale de sănătate datorate de asigurați, printr-o cotă de 6,5% aplicată asupra salariilor brute;
 - c) contribuții facultative ale asiguraților;
 - d) alte contribuții pentru asigurări sociale datorate de asigurați.

B) Venituri **nefiscale**, sub forma „Veniturilor din proprietate (restituiți de fonduri din finanțarea bugetară a anilor precedenți etc.)”.

C) Sume primite de la bugetul de stat pentru persoanele asigurate prin efectul legii sub forma:

- a) contribuțiilor pentru persoanele care satisfac serviciul militar în termen;
- b) contribuțiilor pentru persoanele care execută o pedeapsă privativă de libertate sau

⁵ Hotărârea privind organizarea și funcționarea programelor de sănătate în anul 2003 nr. 169/13.02.2003, art. 2, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 117/24.02.2003

se află în arest preventiv.

D) Sume de la bugetul asigurărilor sociale de stat prin contribuții pentru persoane care se află în concediu medical sau concediu medical pentru îngrijirea copilului bolnav, în vârstă de până la șapte ani.

Posturile de venituri de la litera A (d), sumele pe care acest buget le are de primit de la bugetul de stat (C) și bugetul asigurărilor sociale de stat (D), precum și pozițiile de cheltuieli din acele bugete vor intra în procesul de consolidare, cu prilejul constituirii bugetului general consolidat.

La rândul lor, cheltuielile bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate sunt structurate pe următoarele acțiuni mai importante, aproximativ în ordinea ponderii lor:

A) Materiale și prestări de servicii cu caracter funcțional;

B) Cheltuieli de administrare a Fondului, respectiv:

a) cheltuieli cu salariile;

b) contribuții pentru asigurări sociale de stat, sume care pentru bugetul asigurărilor sociale de stat reprezintă venituri, sub forma contribuțiilor din partea angajatorilor;

c) contribuții pentru asigurările de șomaj, sume care în bugetul asigurărilor pentru șomaj reprezintă venituri din contribuțiile angajatorilor;

d) contribuții pentru asigurările sociale de sănătate, sume care pentru același buget reprezintă și un venit, ca și contribuții din partea angajatorilor.

Și în această situație, posturile de cheltuieli și venituri din bugetele menționate la literele „b”, „c” și „d” intră în procesul de consolidare, cu prilejul construcției bugetului general consolidat.

e) cheltuieli materiale și servicii, prilejuite de administrarea Fondului;

f) cheltuieli de capital pentru investițiile instituțiilor publice care administrează Fondul.

C) Un fond de rezervă.

Întrucât bugetul Fondului asigurărilor sociale de sănătate se aprobă prin aceeași lege ca și bugetul de stat, în textul legii acesteia sunt inserate prevederi speciale, dar și comune referitoare la ambele bugete ca, de exemplu: pentru anul 2006, erau menționați și dispoziții referitoare la unele cheltuieli ale bugetului Fondului asigurărilor sociale de sănătate cu privire la măsuri de întărire a disciplinei financiar-economice în sistemul sanitar sau cele referitoare la obligația ordonatorilor principali de credite privind drepturile salariale, premiile, deplasările, monitorizarea cheltuielilor de personal etc.

Derularea execuției bugetului Fondului asigurărilor sociale de sănătate se efectuează prin Casa Națională de Asigurare de Sănătate și organele sale teritoriale (Casele Județene de Asigurări de Sănătate), care, prin intermediul conturilor de venituri și cheltuieli deschise la unitățile Trezoreriei statului, efectuează operațiuni de încasări și plăți în contul „Fondului”. În acest sens, pe baza unui plan de conturi propriu și prin conturile colectoare de venituri, deschise la unitățile Trezoreriei statului pe numele caselor județene de asigurări de sănătate, sumele încasate se centralizează la nivelul Casei Naționale de Asigurări de Sănătate. De la nivelul central, pe baza bugetelor de venituri și cheltuieli ale Caselor Județene de Asigurări de Sănătate și a bugetului acțiunilor centralizate ale Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, care urmează a se derula în județe, se efectuează repartizarea resurselor financiare pe Casele Județene de Asigurări de Sănătate, atât pentru cheltuielile proprii specifice acestora, cât și pentru acțiunile centralizate care urmează a se finanța prin Casele Județene de Asigurări de Sănătate.

Raportarea execuției acestui fond se face după aceleași reguli și tehnici precizate la capitolul precedent.

Aspectele care ar mai putea fi avute în vedere cu privire la administrarea acestui „Fond” sunt cele referitoare la faptul că, până în prezent, autoritățile românești nu au găsit cele mai eficiente metode și tehnici de gestionare a „Fondului”; dacă este corect ca acesta să fie derulat prin Trezoreria statului sau prin alte bănci, dacă este mai bine să se asigure o independență mai mare Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, care gestionează „Fondul” sau nu etc. Cert este însă faptul că aceste surse financiare, făcând parte din fondurile publice într-

un cuantum însemnat din totalul fondurilor publice, ele nu pot fi administrate decât după regulile și principiile gestionării banului public, cum de altfel se procedează în majoritatea țărilor lumii.

3.3.2. Bugetul asigurărilor pentru șomaj

Baza legală privind bugetul asigurărilor pentru șomaj o constituie Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și ocuparea forței de muncă. Bugetul în cauză este aprobat de parlament odată cu bugetul asigurărilor sociale de stat, ca anexă la acesta.

Structura veniturilor **bugetului asigurărilor pentru șomaj** este simplă, cuprinzând un număr restrâns de surse de venituri ca, de exemplu:

A) în cadrul veniturilor fiscale

a) contribuții de asigurări pentru șomaj datorate de angajatori, în cotă de 2,5% aplicată asupra salariilor tarifare de încadrare;

b) contribuția pentru Fondul de Garantare a creanțelor datorate de angajatori, în cotă de 0,5% aplicată asupra salariilor tarifare de încadrare;

c) contribuții de asigurări pentru șomaj datorate de asigurați în cotă de 1%.

B) veniturile **nefiscale** dețin o pondere redusă, ele fiind denumite „încasări din alte surse”.

a) venituri din proprietăți;

b) vânzări de bunuri și servicii;

c) încasările din rambursarea împrumuturilor acordate pentru înființarea și dezvoltarea de întreprinderi mici și mijlocii.

Resursele **bugetului asigurărilor pentru șomaj** sunt destinate în special pentru: asistență socială, indemnizația de șomaj, contribuția pentru asigurările sociale de stat pentru șomeri; plățile pentru stimularea angajatorilor care încadrează șomeri aparținând unor categorii defavorizate; plățile compensatorii; programele pentru ocuparea temporară a forței de muncă; împrumuturile acordate pentru înființarea și dezvoltarea de întreprinderi mici și mijlocii; indemnizațiile de șomaj pentru absolvenți; contribuția pentru asigurările sociale de sănătate pentru șomeri; plățile pentru stimularea șomerilor care se angajează înainte de expirarea perioadei de șomaj; alocațiile de sprijin; măsurile active pentru combaterea șomajului; serviciile pentru preconcediere colectivă etc.

Alături de cheltuielile menționate mai sus, în bugetul asigurărilor pentru șomaj sunt prevăzute și unele cheltuieli referitoare la rambursările de credite externe, plățile de dobânzi și comisioane aferente acestora, împrumuturile acordate prin agențiile de credite, precum și cheltuielile necesare pentru întreținerea și funcționarea instituțiilor care administrează și organizează acțiunile pentru șomaj.

În cadrul sistemului bugetar al României, pe lângă cele două fonduri prezentate până acum (sănătatea și șomajul), în scrisoarea Guvernului României către FMI mai sunt menționate și alte fonduri speciale. De aceea apreciem că este necesar să facem câteva comentarii pe marginea celor convenite în acea scrisoare, respectiv:

a) Fondul special pentru modernizarea drumurilor este constituit dintr-o cotă unică egală cu echivalentul în lei a 110 euro/tonă la motorină și 125 euro/tonă la benzină, asupra cantităților de carburanți importați și din producția indigenă livrate sau consumate, sursă financiară care are ca destinație finanțarea cheltuielilor privind drumurile naționale (65%) și a celor privind drumurile județene, comunale și pentru străzile care se vor amenaja în perimetrele destinate construcțiilor de locuințe din localitățile rurale (35%).

Cum însă aceste resurse și cheltuieli începând cu anul 2003 au fost încorporate în bugetul de stat, avem părerea că nu putem vorbi în deplinătatea cuvântului despre un fond special al drumurilor. Neregula constă însă în altceva, și anume în faptul că veniturile acestui fond prin „traseul” pe care îl parcurg prin bugetul de stat „nu se depersonalizează”, potrivit principiului universalității bugetare, ci capătă o destinație specială prin partea de cheltuieli ale acestui buget.

b) Fondul special pentru dezvoltarea sistemului energetic este constituit din 9% din

tariful energiei electrice și 2% din energia termică livrată consumatorilor din economie, cu excepția consumatorilor casnici, și este și el încorporat, de asemenea, în bugetul de stat începând cu anul 2003. Dar și în acest caz, ca și în cazul Fondului pentru drumuri, prezentat mai sus, veniturile constituite din aceste cote au o destinație precisă, respectiv pentru acoperirea unor cheltuieli privind sistemul energetic, și, ca atare, veniturile în cauză nu intră în procesul de depersonalizare ca celelalte venituri ale bugetului de stat, încălcându-se. și în acest caz principiul universalității bugetare.

c) Fondul special de reasigurare este constituit în baza Legii nr. 32/2000 din cota de 1% asupra volumului de prime brute încasate din activitatea de asigurări directe la dispoziția Comisiei de supraveghere a asigurărilor. Acest fond este organizat în cadrul mijloacelor extrabugetare și funcționează după regimul și regulile acestor mijloace și nu după cele ale fondurilor speciale prezentate mai sus.

d) Soldurile celorlalte fonduri speciale și din mijloace extrabugetare menționate în corespondența cu FMI și asupra cărora s-au stabilit reguli comune de aplicare, respectiv în cazul Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului (AVAS), acestea sunt încorporate în bugetul de stat, iar în cazul Fondului pentru dezvoltarea agriculturii rezultatele bilanțiere sunt soluționate după regulile și principiile după care funcționează mijloacele extrabugetare, mod în care sunt soluționate și veniturile și cheltuielile Regiei Autonome Administrația Națională a Drumurilor (AND).

3.3.3. Bugetele din mijloacele financiare extrabugetare

Bugetele din mijloacele extrabugetare sunt constituite atât la nivelul instituțiilor publice centrale (ministere, departamente etc), cât și la nivelul instituțiilor publice locale.

Așa cum s-a mai precizat pe parcursul acestei lucrări, prin instituții publice centrale înțelegem acele instituțiile publice care au calitatea de ordonatori principali de credite și sunt finanțate prin bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele fondurilor speciale, bugetul Trezoreriei statului, precum și unele instituții cu finanțări din mijloace extrabugetare. Din cadrul instituțiilor publice centrale și locale, unele își asigură finanțarea și își acoperă cheltuielile exclusiv prin resurse financiare din mijloace extrabugetare.

Instituțiile publice locale sunt cele pendinte din punct de vedere administrativ și financiar de consiliile județene, orășenești sau comunale, inclusiv municipale și cele organizate în cadrul municipiului București.

Mijloacele extrabugetare sunt formate în special din taxe speciale, taxe de școlarizare, taxe pentru diferite prestări de servicii pe care le efectuează instituțiile publice în cauză, inclusiv contravaloarea билетelor de intrare la spectacole, teatre, filarmonici sau a taxelor pentru intrare la muzee, pentru ședere în cămine, pentru servire de mese la cantinele studențești etc. și sunt destinate să acopere, fie în totalitate, fie numai în parte, cheltuielile acestor instituții.

Taxele sau tarifele în cauză sunt instituite prin acte normative, hotărâri sau alte reglementări ale organelor administrației publice centrale și locale sau chiar de către instituțiile publice în cauză (de exemplu, taxele școlare pentru studenții cu plată). În consecință, veniturile constituite din aceste taxe și tarife nu pot căpăta o altă destinație decât cea pentru care au fost constituite și încasate în funcție de motivația care a stat la baza stabilirii și percepției lor. De aceea, referitor la aceste resurse financiare, întrebarea care se naște este dacă și în ce măsură acestea îndeplinesc condițiile necesare pentru ca, din punct de vedere conceptual, să poată fi definite ca fonduri publice, așa cum de altfel sunt catalogate de autoritățile românești. Ne referim aici, în primul rând, la faptul că nu sunt obligatorii, ele devin obligatorii numai dacă se solicită acel serviciu pentru care ele sunt stabilite. În ceea ce privește încadrarea acestora în rândul fondurilor publice, a prevalat probabil faptul că ele sunt constituite prin intermediul instituțiilor publice și derulate prin Trezoreria statului. Cert este însă faptul că, din punct de vedere conceptual, al criteriilor care trebuie să fie îndeplinite ca o resursă financiară să poată fi catalogată ca „resursă financiară publică”, ele nu se încadrează pe deplin în rândul acestora ca fondurilor financiare publice „pure”, dacă li se poate acorda acestora o astfel de calificare.

Referitor la bugetele constituite, prin instituțiile publice centrale și locale, din mijloace extrabugetare, trebuie reținute câteva reguli, și anume:

- mijloacele extrabugetare sunt constituite din taxe și tarife, prin acte ale autorităților administrației centrale sau locale și chiar ale instituțiilor publice în cauză, așa cum s-a mai precizat;
- mijloacele extrabugetare au o destinație precisă, respectiv scopul pentru care au fost ele constituite și încasate nu poate fi deturnat;
- de obicei, sumele nefolosite se reportează pentru exercițiile financiare următoare, dacă dispozițiile speciale care le reglementează nu prevăd altfel (de exemplu: consiliile locale pot decide că anumite mijloace extrabugetare, constituite la nivelul instituțiilor publice subordonate lor și nefolosite până la sfârșitul anului, să fie vărsate la bugetul local, de unde eventual au fost sprijinite prin subvenții);
- cheltuielile din bugetele în cauză se pot efectua numai în condițiile în care s-au constituit efectiv resurse financiare în cont și cheltuielile au fost aprobate prin bugetul în cauză.

Competența aprobării bugetelor din mijloacele extrabugetare o au:

- pentru instituțiile publice finanțate din resurse bugetare și din mijloace extrabugetare, competența o are consiliul județean, local sau cel al Consiliului general al municipiului București, prin intermediul cărora se alocă fondurile bugetare;
- pentru instituțiile finanțate integral din venituri proprii (mijloace extrabugetare), competența o are organul de conducere al instituției publice respective, cu acordul ordonatorului de credite ierarhic superior.

Teste grilă

1. Din bugetele locale sunt finanțate, de regulă, cheltuielile pentru:

- a) cercetare;
- b) desfășurarea activității administrației publice locale;
- c) scopuri militare;
- d) datoria publică externă;
- e) nici una din cele de mai sus.

2. Împrumuturile interne sau externe, pe termen mediu și lung, contractate de administrația publică locală, servesc la:

- a) finanțarea operațiunilor militare curente;
 - b) refinanțarea datoriei publice locale;
 - c) efectuarea unor cheltuieli excepționale;
 - d) finanțarea de investiții publice de interes local;
 - e) finanțarea de investiții publice.
- A) a+b+c+d;
B) a+b+c+d+e;
C) b+c+d;
D) b+d;
E) a+c+d+e.

3. Prin bugete locale înțelegem:

- a) bugetele unităților private la nivel local, care au personalitate juridică;
- b) actul în care se înscriu veniturile și cheltuielile colectivităților locale, pe o perioadă de un an;
- c) bugetele care au ponderi mai mici în totalul veniturilor consolidate în țările dezvoltate;
- d) instrumentele de planificare și conducere a activității financiare a unităților administrativ teritoriale;
- e) bugetele proprii ale orașelor sub 150.000 locuitori.

4. Reprezintă o dificultate în finanțele publice locale:

- e) gradul de dezvoltare economică scăzută la nivel local față de ansamblul economiei naționale;
- b) concurența sectorului public cu cel privat;
- c) repartizarea finanțelor publice între sectorul economic și social;
- d) cât ar trebui să reprezinte centralizarea și cât descentralizarea în domeniul finanțelor publice;
- e) nici una dintre variantele de mai sus.

5. Componentele bugetelor locale în România sunt:

- a) bugetele proprii ale județelor și al municipiului București;
 - b) bugetele proprii ale județelor administrate pe zone teritoriale istorice;
 - c) bugetele proprii ale comunelor, orașelor, municipiilor și sectoarelor municipiului București;
 - d) bugetele proprii ale satelor și orașelor foarte mici;
 - e) bugetele proprii ale consiliilor populare și orășenești.
- A) a+e;
B) a+b+c;
C) a+c+e;
D) a+c;
E) c+d+e.

6. Impozitele și taxele locale nu se stabilesc de către:

- a) consiliile județene;
- b) consiliile locale;
- c) Guvern;
- d) Consiliul Local al Municipiului București;
- e) nici una dintre variantele de mai sus.

CAPITOLUL IV

ECHILIBRUL BUGETAR ȘI UNELE METODE

ȘI TEHNICI DE ELABORARE A BUGETULUI PUBLIC NAȚIONAL

Având în vedere necesitatea adaptării mecanismelor de finanțare a nevoilor sociale la volumul resurselor financiare publice, în ultimul timp se pune tot mai mult accent pe identificarea de metode care să exprime nivelul real al acestora, precum și a acelora ca să permită obținerea unui nivel sustenabil al dezechilibrului public. Astfel, au fost concepute mai multe metode și tehnici de calculare a deficitului bugetar, fapt ce a condus totodată și la formularea de noi concepte care să exprime decalajul dintre veniturile și cheltuielile sectorului public.

În capitolele precedente au fost abordate probleme legate de mecanismul privind constituirea resurselor financiare publice curente (ordinare) și de posibilitățile de folosire a acestora. În continuare, este necesar să analizăm modul de constituire a resurselor financiare publice complementare, indispensabile finanțării și refinanțării deficitului bugetar și a datoriei publice.

Aceste resurse complementare reprezintă resurse financiare împrumutate, care trebuie restituite, apariția lor fiind cauzată de o planificare bugetară care are în vedere un „deficit”, prin prognozarea unor cheltuieli mai mari decât resursele curente (care se pot constitui în condiții normale) sau, în unele situații, de apariția golurilor temporare de casă - determinate și acestea fie de o planificare eronată, fie de o necorelare a intrărilor de resurse cu ieșirile de resurse.

4.1. Conceptul, evoluția și gestionarea deficitului bugetar

Fixarea unui sold bugetar „revelator” al bugetului de stat, ca principal plan financiar al țării, este extrem de importantă și indispensabilă pentru formarea unei judecăți ample și coerente asupra calității gestiunii aceluși plan și asupra tendinței de viitor a politicii economico-financiare a guvernanților din perioada la care se referă analiza.

Problema alegerii unui raport optim între volumul veniturilor bugetare și cel al cheltuielilor publice (și, implicit, a diferenței între cei doi importanți indicatori) a preocupat de-a lungul vremii mulți specialiști în domeniu, teoreticieni sau guverne. Astfel, teoreticienii clasici și chiar postkeynesieni au în vedere judecarea impactului financiar al bugetului asupra economiei, în funcție de realizarea echilibrului acestuia, respectiv venituri mai mari decât cheltuielile sau, în cel mai rău caz, egale cu acestea.

Mulți teoreticieni și specialiști în domeniu sunt de părere că numai un buget echilibrat (sau practic în echilibru) garantează o bună gestiune a principalelor resurse publice ale națiunii.

După criza economică din 1929-1930 majoritatea țărilor cu o economie concurențială de piață au început să-și construiască bugetele naționale cu deficit. În nenumărate situații, pentru a trece mai ușor examenul parlamentar în demersul lor pentru aprobarea bugetelor, guvernele camuflează cuantumul real al deficitului prin practici de genul debugetizării sau al artificiilor contabile, prin conturile speciale de Trezorerie publică etc, care permit finanțarea unor acțiuni și cheltuieli mai puțin publice și determină în final goluri temporare de casă. Din această cauză, trebuie menționată **importanța deosebită pe care o au instituirea și aplicarea unor reguli riguroase, care să fie respectate în construcția bugetelor publice, în special a bugetului de stat. Bugetele trebuie să reflecte posibilitățile reale și corecte ale economiei acelei țări, în ceea ce privește volumul cheltuielilor publice care pot fi finanțate la un moment dat.**

Indicatorul cel mai des folosit în analiza amplitudinii deficitelor bugetare și a crizelor bugetare în general, așa cum parțial este și cea pe care o traversează țara noastră în prezent, este raportul dintre:

$$\frac{\text{Soldul bugetului de stat}}{\Sigma \text{ cheltuielilor totale}} \quad \text{sau} \quad \frac{\text{Soldul bugetului de stat}}{\text{PNB, PIB sau Venitul net}},$$

unde:

PNB = produsul național brut PIB = produsul intern brut

În ultimul deceniu și țara noastră a adoptat această practică, de a aproba construcția bugetului de stat cu deficit. Luând în considerare calculele efectuate pe baza primului raport pe ultimii ani, deficitul bugetului de stat a evoluat astfel: 18,7% în anul 1995, 22,6% în anul 1996, 17,1% în anul 1997, 13,4% în anul 1998, 17,3% în anul 1999, 19,3% în anul 2000, 30,8% pe anul 2001, 16,9% pe anul 2002, 17,1% pe anul 2003, 9,2% pe anul 2004, 8,3% pe anul 2005 și de 2% prognozat pe anul 2006.

Și în sume absolute evoluția deficitului bugetar este necorespunzătoare, cu excepția ultimilor doi ani astfel: de la 2,9 mii de mld. lei în anul 1995, la 18,4 mii de mld. lei pe 1999, la 28,8 mii de mld. lei pe 2000, la 66,4 mii de mld. pe 2001, la 59,2 mii de mld. lei pe 2002, la 29,0 mii de mld. lei pe anul 2003 la 32,3 mii de mld. lei pe anul 2004 la 3.280,8 mii. lei (RON) pe anul 2005 și la 832,6 mii. lei (RON) prognozat pe anul 2006, cu influențe negative asupra creșterii datoriei publice care, la rândul ei, a determinat cheltuieli bugetare suplimentare pentru dobânzi și a altor cheltuieli colaterale acestora.

Deoarece în cazul construcțiilor bugetare, care au în vedere deficite, legile de aprobare nu stabilesc explicit prin programul lor și care sunt resursele financiare prin care se vor acoperi acestea, sarcina soluționării acestor finanțări și refinanțări revine, în exclusivitate, Trezoreriei publice. În analiza echilibrelor bugetare după practica din finanțele Marii Britanii, se folosesc noțiunile de echilibru deasupra liniei, notate cu S_1 , și dedesubtul acesteia, notate cu S_2 .

Echilibrul deasupra liniei sau „micul echilibru”, notat cu S_1 , are în vedere veniturile și cheltuielile bugetului fără conturile de împrumuturi, pe când echilibrul dedesubtul liniei, notat cu S_2 , are în vedere numai conturile de împrumuturi.

Dacă „ S_1 ” poate fi pozitiv sau negativ, „ S_2 ” are, de obicei, valori negative. De aceea, în realizarea „marelui echilibru”, „ S ”, al bugetului, soldul pozitiv al lui „ S_1 ” trebuie să fie mai mare decât cel negativ al lui „ S_2 ”.

În acest cadru, pentru sintetizarea celor expuse, dacă notăm cu x_1 și x_2 -veniturile - și cu y_1 și y_2 - cheltuielile - soldul general, excedentul deficitului bugetului de stat se obține prin formula: $S = (x_1 + x_2) - (y_1 + y_2)$, în care S = soldul general al bugetului.

Introducând în formule conceptele de echilibru deasupra liniei și dedesubtul liniei, arătate mai sus pentru S_1 și S_2 , putem obține:

$S_1 = x_1 - y_1$ - care poate fi pozitiv sau negativ și

$S_2 = x_2 - y_2$ - care este de obicei negativ, situație în care realizarea „marelui echilibru”, „ S ”, se poate produce numai în contextul în care $S_1 > 0$ și $S_1 > S_2$.

În situația în care echilibrul bugetului este realizat, impactul execuției sale cu realitățile economice duce la deflație bugetară (resurse suficiente) cu consecințe favorabile asupra consolidării monedei naționale și a economiei, în general.

În situația inversă, în care $S < 0$, înregistrăm „impasul bugetar” (echivalentul deficitului), frecvent în majoritatea țărilor lumii în ultimul timp. Acest fenomen are efecte inflaționiste, generează o cerere mare de fonduri și o eroziune a puterii de cumpărare a monedei naționale.

Impactul negativ asupra economiei este și mai mare atunci când deficitul s-a produs cu predilecție din cauza cheltuielilor de consum, cum s-au petrecut lucrurile și în țara noastră, în mulți ani.

În situația în care acesta s-ar produce ca urmare a unor cheltuieli de capital (mai ales productiv) este posibilă o relansare economică, cu efecte favorabile asupra veniturilor viitoare ale bugetului de stat.

Aprecierea asupra gestiunii corespunzătoare a resurselor publice este însă mai dificilă decât rezultă din simpla analiză a deficitului din Legea bugetului de stat. Din punctul de vedere al Trezoreriei statului, este necesar a se determina cheltuielile „nete totale” de finanțare, în cazul deficitului bugetar, sau veniturile „nete”, în cazul excedentelor bugetare.

Potrivit sistemului finanțelor publice franceze, pentru determinarea cheltuielilor nete ale Trezoreriei sunt necesari trei indicatori: soldul general al bugetului, soldul bugetelor anexe și amortizarea datoriei publice. În România, pentru determinarea aceluiași indicator este necesar a se cuantifica aproximativ aceiași indicatori, respectiv:

- deficitul bugetului de stat;

- deficitul bugetului asigurărilor sociale de stat;
- soldul bugetelor anexe
- amortizarea (anuitatea) datoriei publice interne și externe, fără dobânzi și cheltuieli colaterale, deoarece acestea sunt cuprinse în bugetul de stat (se reflectă indirect în deficitul bugetar).

Spre deosebire de sistemul francez la determinarea soldului net al cheltuielilor Trezoreriei statului, în România, s-au întâlnit situații în care bugetul asigurărilor sociale de stat s-a încheiat cu deficit acoperit din resursele financiare ale bugetului de stat, dar de regulă bugetele fondurilor speciale au avut numai solduri favorabile, care au redus permanent cheltuielile nete ale Trezoreriei. Disponibilitățile corespondenților Trezoreriei au avut aceeași influență pozitivă, prin diminuarea soldului net al plăților Trezoreriei.

O problemă pe care o pun toate materialele de specialitate din domeniu, mai ales cele din Marea Britanie și din Franța, este în ce măsură deficitul bugetar sau soldul net al plăților trezoreriei influențează situația patrimoniului de stat sau a bilanțului de stat.

Majoritatea specialiștilor sunt de acord cu faptul că „îndatorarea” sau „dezîndatorarea” netă a statului nu poate fi egală cu suma algebrică a deficitului bugetar și a datoriei publice, și nici direct proporțională cu indicatorii respectivi.

Potrivit teoriei specialiștilor britanici, însoțită și de cei francezi, deficitul bugetar („marele echilibru S”) se poate descompune și el în echilibrul aflat deasupra liniei, „S₁” („micul echilibru”), și echilibrul aflat dedesubtul liniei, „S₂”, care nu reprezintă altceva decât soldul conturilor de împrumut din Legea bugetului și care, în general, are valori negative.

În acest cadru, se apreciază că singurul echilibru care afectează patrimoniul statului nu poate fi altul decât „micul echilibru”, cel aflat deasupra liniei, adică „S₁”, întrucât „S₂”, soldul conturilor de împrumut, echilibrul plasat dedesubtul liniei, nu poate influența patrimoniul decât eventual pozitiv. Argumentul folosit este următorul: chiar dacă soldul nefavorabil al conturilor de împrumut determină temporar o creștere a cheltuielilor Trezoreriei publice, pe termen lung împrumuturile acordate și folosite în acțiuni și procese economice rentabile pot duce la dezvoltarea economiei, cu consecințe favorabile și asupra patrimoniului de stat și apoi în continuare venituri, profit și impozite.

Un alt argument ar fi și acela că împrumuturile acordate pe termen lung și mijlociu duc implicit la o majorare a activului bilanțului național și la o creștere a creanțelor statului (în pasiv), iar acoperirea temporară a acestora este soluționată de trezoreria publică prin împrumuturi pe termen scurt și mediu.

Important este însă ca împrumuturile acordate de la buget să fie destinate creșterii fondurilor fixe sau acțiunilor de genul cheltuielilor de capital, care să producă dezvoltarea ulterioară a economiei; trebuie înlăturată posibilitatea ca aceste împrumuturi, care au majorat activul bilanțului de stat la un moment dat, să se transforme în credite neperformante, care să majoreze apoi datoria publică.

Cauzele și modul de finanțare a deficitelor bugetare

Nevoia de resurse publice suplimentare, în afara celor curente (ordinare), este determinată de trei cauze majore, și anume:

- întocmirea bugetelor naționale cu deficite;
- neconcordanța între termenele de încasare a resurselor curente ordinare, mai ales a celor din impozite și taxe, și necesitatea de a efectua plăți în conformitate cu prevederile bugetului aprobat;
- construirea unor bugete nerealiste, care nu sunt axate pe realitățile concrete ale economiei.

Necesitatea de resurse suplimentare, pe care Trezoreria publică trebuie să le procure în anumite perioade ale exercițiului, este determinată de nevoia de a efectua plăți potrivit programului bugetar și de insuficiența fluxului de resurse din veniturile curente în acea perioadă, datorită următoarelor cauze:

- fluctuația cheltuielilor bugetare pe trimestre, în cursul anului (stat, locale, asigurări

sociale de stat) față de nivelul stabilit inițial;

- ritmul necorespunzător al încasărilor bugetare, determinat de o serie de cauze, mai ales economice (recesiune etc);

- fluctuația nefavorabilă a soldului net al conturilor speciale ale corespondenților trezoreriei.

Execuția cheltuielilor bugetare prezintă în fiecare an o structură proprie, determinată fie de deciziile deliberate ale politicii economice, de conjuncturile economiei mondiale, fie pur și simplu de graba, sau încetineala organelor administrației centrale sau locale de a efectua anumite cheltuieli.

Totuși, de-a lungul anilor, s-au impus anumite reguli, respectiv:

- fenomene de întârzieri cu perioade de recuperare ulterioare, precum și o tendință de creștere a cheltuielilor în lunile de vacanță și spre sfârșitul exercițiului, când serviciile publice caută să consume maximul de credite bugetare și tot în această perioadă realizându-se și un număr foarte mare de operațiuni de regularizare;

- cheltuielile curente, de tipul celor cu materiale, cu salarii, transferuri etc. sunt mai regulate decât cele care vizează cheltuielile de capital.

Ritmul necorespunzător de intrare a resurselor în gestiunea trezoreriei publice este cauzat de:

- termenele de încasare lunară sau trimestrială a resurselor, care nu coincid decât întâmplător cu cele de efectuare a plăților.

- termenele de plată a impozitelor, care nu sunt respectate de un număr mare de contribuabili, fie din cauza dificultăților economico-financiare pe care le au, fie din cea a proastei educații civice.

În acest context, unele venituri, deși au o regularitate mai bună (spre exemplu, cele indirecte - taxa pe valoarea adăugată, accizele, taxele vamale, în general taxele de consumație; și unele directe, care au scadențe mai lungi), încasarea lor este determinată în mare măsură de voința plătitorului, din care cauză ele au o intrare neuniformă în trezorerie.

Referindu-se la dezechilibrul resurselor Trezoreriei publice, produs din cauza neconcordanței între perioadele de intrări a resurselor și necesarul de plăți în acele perioade, literatura franceză de specialitate numește această motivație „efect de profil” al mecanismului de utilizare și constituire a resurselor publice.

- Fluctuațiile soldurilor conturilor speciale ale corespondenților trezoreriei publice influențează și ele disponibilitățile totale ale trezoreriei publice în mod direct proporțional, în funcție de regularitatea și volumul constituirii veniturilor care alimentează aceste conturi, precum și de ritmul de efectuare a plăților de aici.

- Întocmirea unor bugete nereale este o altă cauză a golurilor de casă în resursele Trezoreriei publice. Această stare de lucruri este determinată în majoritatea cazurilor de factori politici, de criteriile impuse de organismele financiare internaționale guvernelor sau de demersurile guvernamentale în vederea trecerii mai ușor a examenului parlamentar pentru aprobarea bugetului.

În economiile planificate sau aflate în perioada de tranziție, mijlocul cel mai frecvent utilizat pentru acoperirea golurilor temporare de casă și a deficitelor curente este acela de a apela la creditele băncii centrale. Așa s-au petrecut lucrurile și în România, până în anul 1993, după care finanțarea și refinanțarea deficitului bugetar au început să se efectueze pe căi ceva mai normale. Și în prezent, reglementările românești permit acoperirea decalajului temporar dintre încasările și plățile din contul curent general al Trezoreriei statului cu resurse venite din partea băncii centrale (Banca Națională a României) pe calea împrumuturilor; aceste împrumuturi au un termen de rambursare de cel mult 180 de zile și o dobândă de la nivelul pieței. Actele în materie precizează, de asemenea, faptul că volumul acestor credite nu poate fi mai mare de 10% din totalul creditelor bugetare aprobate prin bugetul de stat sau decât dublul capitalului băncii centrale și al fondului ei de rezervă.

Acest mod de a se apela sistematic la resursele băncii centrale, pentru acoperirea golurilor de casă și a deficitului bugetar, este tot mai rar folosit sau chiar deloc în economiile

țărilor dezvoltate. Trezoreriile publice de aici gestionează datoria publică și acoperirea deficitelor bugetare, utilizând cu predilecție instrumente de credit negociabile sau nenegociabile, care se plasează prin intermediari la investitorii financiari sau nefinanciari pe piața de capital.

4.2. Metode de dimensionare și finanțare a deficitului bugetar

4.2.1. Metode de măsurare a deficitului bugetar

Dezechilibrul financiar public este rezultatul cererii prea mari de resurse financiare publice, în comparație cu fondurile ce se pot constitui la nivelul statului. Astfel, pentru a exprima valoric acest decalaj, se utilizează cel mai frecvent **conceptul de deficit bugetar**.

În România, pentru măsurarea dezechilibrului financiar public se folosesc metode diferite, în funcție de care se identifică un anumit tip de deficit bugetar respectiv:

- **deficitul/surplusul bugetului general consolidat;**
- **deficitul/surplusul convențional;**
- **deficitul/surplusul primar,**
deficitul/surplusul operațional;
deficitul/surplusul structural;
deficitul/surplusul cvasi-fiscal.

Utilizarea metodelor moderne pentru dimensionarea cât mai corectă a dezechilibrului financiar public a condus la apariția de noi tipuri de deficite/ surplusuri ale sectorului public. Astfel, putem vorbi de deficit/surplus convențional, primar, operațional, structural și cvasi-fiscal.

Deficitul/surplusul convențional, calculat ca diferență între încasările și plățile efective, reprezintă necesarul de finanțare a sectorului public. În metoda de măsurare a acestui tip de dezechilibru public, veniturile nu includ împrumuturile interne și externe. La nivelul cheltuielilor nu sunt luate în considerare rambursările datoriei publice din acel an, însă se regăsesc dobânzile la datoria publică.

Deficitul/surplusul primar exclude din deficitul convențional cheltuielile reprezentând dobânzile la datoria publică. Acest indicator este utilizat în analiza ajustărilor ce trebuie realizate la nivelul politicii fiscale.

Deficitul/surplusul operațional include deficitul primar și dobânda reală plătită în contul datoriei publice interne.

Deficitul/surplusul structural exclude din deficitul convențional încasările din privatizare, ce sunt considerate surse de finanțare și nu de venituri.

Deficitul cvasi-fiscal evidențiază deficitul convențional și operațiunile cvasifiscale ce iau forma:

- subvențiilor pentru dobânzile la împrumuturile acordate de Banca Națională a României și de băncile comerciale societăților cu capital de stat din sectoarele agricultură și energie;
- subvențiilor pentru cursul de schimb de care beneficiază sectorul energetic;
- împrumuturilor preluate de stat pe bază de legi speciale;
- împrumuturilor garantate de stat;
- arieratelor față de buget a agenților economici.

Deficitele cvasi-fiscale pot apăsa foarte mult asupra bugetului general consolidat mărin­ d deficitul și împingând guvernul să se împrumute de pe piața externă tot mai mult. Teoretic, între datoria externă și deficitele cvasi-fiscale, precum și cel operațional, există o legătură pozitivă, evoluând în același sens, atâta vreme cât investițiile directe sunt reduse, iar exporturile sunt prea mici în comparație cu importurile.

Deficitele cvasi-fiscale se referă la pierderile întreprinderilor din sectorul public. Când aceste pierderi nu mai sunt tolerate de sistemul economic, ele se transformă într-o povară efectivă asupra bugetului public, prin preluarea la datoria publică, ceea ce suplimentează cheltuielile cu refinanțarea acesteia. De exemplu, obligațiile BANCOREX și ale Băncii Agricole.

Deficitele cvasi-fiscale privesc numai o parte din arieratele din economie, respectiv numai acele pierderi pe care trebuie să le suporte guvernul. Aceste deficite pot fi analizate ca stoc de datorie, iar, în dinamică, drept fluxuri ce modifică dimensiunea stocului.

Soluția pentru reducerea nivelului deficitului cvasi-fiscal este impunerea disciplinei financiare, privatizarea și restructurarea societăților generatoare de pierderi. În plus, o concurență adecvată pe piață, care să stimuleze eficiența, ar putea constitui un alt factor important pentru diminuarea dezechilibrului real din sectorul public.

4.2.2. Instrumente și tehnici utilizate în țările dezvoltate pentru finanțarea deficitului bugetar și refinanțarea datoriei publice

În economiile țărilor dezvoltate, ale căror finanțe publice funcționează pe baza tehnicilor deficitelor bugetare, se folosesc o mulțime de instrumente de credite guvernamentale care ar putea fi avute în vedere și de autoritățile noastre abilitate în gestionarea deficitelor bugetare, a golurilor temporare de casă și a datoriei publice, și anume:

- bonuri de trezorerie sau alte instrumente de credit guvernamental, cu termen de rambursare de până la un an;
- obligațiuni guvernamentale pe termen mediu și lung (negociabile);
- instrumente de credit guvernamental nenegociabile, accesibile mai ales micilor întreprinzători;
- instrumente de credit pentru sectorul bancar și instituțiile financiare;
- alte tehnici (aranjamente) de împrumuturi guvernamentale.

Bonurile de trezorerie sau alte instrumente de credit pentru acoperirea deficitelor curente sau a golurilor temporare de casă, în cadrul unui an fiscal, sunt adresate băncilor, instituțiilor financiare, precum și publicului larg.

Scadența acestor hârtii de valoare poate fi cea tradițională (trei, șase sau nouă luni) sau poate fi fixată în așa fel încât să se asigure „prinderea” perioadei de intrare a resurselor fiscale, procedeu des folosit în unele țări ale OECD (SUA, Canada și Japonia). În Franța, spre exemplu, Trezoreria publică pune în circulație, pe suport material sau în cont curent:

- bonuri cu dobândă anuală, ale căror dobânzi sunt plătite în funcție de durata limitată la doi, cinci sau chiar șapte ani;
- bonuri cu dobândă variabilă, denumite BDV, și care, contrar bonurilor cu dobândă fixă, sunt în permanență rezervate operațiunilor tradiționale ale pieței monetare.

Emisiunea bonurilor și a obligațiunilor de trezorerie în Franța a creat un nou concept mai general, acela de „valori de trezorerie”. Acestea prezintă calități specifice (girul statului) și o lichiditate superioară tuturor celorlalte titluri de valoare.

În anumite situații, din motive de politică monetară, biletele de trezorerie pot constitui pentru bănci importante instrumente monetare, pe care le pot utiliza în fața băncii centrale pentru asigurarea rezervelor de lichiditate. În acest context, fondurile puse la dispoziția trezoreriei vor putea crește (din vânzarea acestor hârtii de valoare), fapt ce ar putea constitui un prim pas pentru realizarea unei piețe monetare secundare, unde banca centrală să intervină pentru reglarea lichidităților bancare și a dobânzilor pe termen scurt.

Pentru acoperirea deficitelor anilor precedenți, trecute de altfel la datoria publică, majoritatea țărilor dezvoltate folosesc titlurile de stat pe termen mediu și lung.

În alegerea instrumentelor de credit trebuie optat pentru acele variante care să asigure necesitățile de acoperire a deficitului de fonduri, pe de o parte, și satisfacerea preferințelor grupurilor de investitori, pe de altă parte.

În țările dezvoltate, instrumentele cel mai des folosite pentru acoperirea datoriei publice sunt titlurile de stat sub forma obligațiunilor. Astfel, Oliver Gordon menționează că, în Franța, 70% din emisiunile Trezoreriei publice se axează pe patru produse cu dobândă fixă, fără clauze particulare, astfel: obligațiuni pe șapte ani, zece ani, 15 ani și 25 ani. Al cincilea produs sunt obligațiunile cu scadență de 12 ani și cu dobândă variabilă, raportată la dobânda medie practică la emisiunea bonurilor de trezorerie cu scadență de trei luni. De asemenea, în ultimul timp, în Franța s-au emis două linii de obligațiuni cu dobândă variabilă: o obligațiune cu scadență la cinci

ani (cu o dobândă indexată pe baza dobânzii reversibile a bonurilor de trezorerie pe trei luni) și una cu scadența la zece ani (Cu o dobândă indexată pe baza dobânzii medii a împrumuturilor de stat).

De asemenea, în ultimul timp, în unele țări s-au dezvoltat instrumente de credit negociabile pentru micii întreprinzători denumite și „bonuri guvernamentale de economii”. Aceste titluri au, de regulă, valori mici, pentru a fi accesibile unui număr cât mai mare de ofertanți; totodată, ele au rate ale dobânzii destul de înalte și o lichiditate asigurată. De obicei, aceste titluri nu reprezintă un subiect de Comercializare pe piața secundară, deci nu sunt expuse riscurilor de pierderi de capital, având prevăzută și o clauză specifică, potrivit căreia, după o perioadă relativ scurtă, posesorii pot cere oricând rambursarea lor. Din această *cauza*, gestionarul lor trebuie să-și asigure provizioane pentru cazul răscumpărărilor înainte de termenul scadenței.

Rata dobânzii pentru aceste titluri este de obicei progresivă, pe ani, în funcție de evoluția ratei inflației, pentru a o compensa pe aceasta și a se asigura investitorului un profit rezonabil (măcar mediu). Un alt sector important, care poate dispune de resurse pentru finanțarea și refinanțarea datoriei publice, este sistemul instituțiilor financiare. Atragerea resurselor financiare disponibile din acest sector, de către gestionarul datoriei publice, se poate realiza pe calea unor instrumente nenegociabile, prin care se obțin „împrumuturi private” sau „împrumuturi contra cambiei”.

Avantajele unor asemenea împrumuturi constau în aceea că nivelul creditelor scadente, modul de rambursare și rata dobânzii (fixă sau variabilă) pot fi adaptate cerințelor investitorilor

În majoritatea țărilor, recomandarea autorităților, dar mai ales cea a organismelor financiare internaționale (FMI), impune gestionarului datoriei publice să utilizeze tehnici și mijloace specifice pieței, determinând colectarea resurselor financiare într-un mod descentralizat și pe o piață cât mai extinsă, inclusiv de pe cea externă.

Finanțările externe se pot constitui în resurse importante și, de multe ori, ele reprezintă o ultimă soluție pentru acoperirea deficitelor bugetare curente, dar mai ales a datoriei publice, soluție ce se concretizează în:

- atragerea de lichidități internaționale;
- contractarea de împrumuturi în devize.

Noțiunea de lichiditate internațională are în vedere evoluția unui ansamblu de posturi ale bilanțurilor Trezoreriei publice și ale băncii centrale, în operațiunile lor pe termen scurt, mediu și lung cu nerezidenții, prin instituirea de depozite sau încasarea datoriilor scadente sau greu solvabile de la debitori internaționali. În cadrul acestei categorii am putea include și demersurile de a obliga exportatorii să-și încaseze la termen creanțele în devize pentru exporturile făcute, inclusiv demersurile autorităților pentru a contingența importurile în vederea preîntâmpinării unei balanțe comerciale și de plăți pasive, care ar determina diminuarea stocului de devize al țării.

Împrumuturile externe constau în operațiuni pe termen lung și, în mai mică măsură, pe termen mediu. Acest lucru nu înseamnă altceva decât o „soluție brutală” de a plasa o economie în recesiune pe calea redresării, prin revigorarea conturilor externe, demersul acesta asigurând o anume relaxare moderată a economiei (pe calea finanțării provizorii a deficitului prin finanțări externe).

4.2.3. Instrumente folosite în România pentru finanțarea deficitelor bugetare

Tehnicile și instrumentele de credit folosite până în prezent în România, pentru finanțarea și refinanțarea deficitelor bugetare și a datoriei publice, s-au rezumat la un număr restrâns de asemenea procedee și mijloace, printre care creditele pe termen scurt, acordate de Banca Națională a României, mai ales pentru acoperirea gollerilor temporare de casă și a deficitelor bugetare curente. Fluxurile financiare determinate de aceste operațiuni sunt simple și apreciem că ele nu necesită explicații suplimentare.

În primii ani de după revoluție, aceste categorii de credite erau nepurtătoare de dobânzi, iar, în prezent, dobânda lor este cea oficială (a dobânzii oficiale a Băncii Centrale) și este suportată din bugetul de stat. În contrapartidă, Banca Națională a României plătește o dobândă la

cursul zilei pentru disponibilitățile Trezoreriei statului aflate în contul curent general aflat la Banca Națională a României. Avantajul acestor resurse este acela că ele se pot procura rapid, în funcție de necesități, sporind imediat lichiditățile Trezoreriei statului, dezavantajul constând însă în aceea că aceste resurse trebuie restituite tot așa de rapid cum au fost și procurate.

O a doua resursă pentru finanțarea și refinanțarea deficitelor bugetare și a datoriei publice a fost aceea pusă în practică din anul 1992, prin obligațiunile de stat seriile „A” și „B”, cu dobândă fixă, vândute populației prin intermediul Casei de Economii și Consemnațiuni.

Deoarece în acea perioadă nu erau încă organizate Trezorerii ale statului, centralizarea resurselor în contul bugetului de stat s-a efectuat prin intermediul sucursalelor județene ale Casei de Economii și Consemnațiuni, prin sucursalele județene ale Băncii Naționale a României, Centrala Casei de Economii și Consemnațiuni și Centrala Băncii Naționale a României.

Un alt tip de împrumut contractat de Trezoreria statului este cel obținut prin intermediul sistemului bancar sau al agenților economici. Dobânda acestor credite se stabilește prin licitație publică, organizată de Banca Națională a României, care acționează ca agent al statului.

În cazul acestor împrumuturi s-a practicat, de regulă, tehnica dematerializării titlurilor de stat în contul curent al investitorului. Obligativitatea evidențierii acestora, precum și conducerea contabilității subscrierilor au revenit deopotrivă Băncii Naționale a României și Trezoreriei statului.

Începând din anul 1999, Trezoreria statului a recurs la modalitatea de a se împrumuta și de la populație, prin atragerea economiilor disponibile ale acesteia, folosind certificatele de trezorerie cu dobândă fixă, prin subscrieri în numerar și ulterior în cont, prin virament. Aceste emisiuni au fost derulate prin unitățile sale teritoriale, realizându-se însemnate economii pentru bugetul de stat, prin eliminarea comisioanelor care erau plătite pentru asemenea operațiuni unităților Casei de Economii și Consemnațiuni și altor intermediari.

Întrucât certificatele de trezorerie sunt purtătoare de dobândă fixă, diferențiată aproape pe fiecare emisiune, iar în majoritatea cazurilor ele nu se rambursează la scadență, subscrierile transformându-se în depozite, la calculul dobânzii finale trebuie ținut cont de suma subscrisă, precum și de dobânda capitalizată.

La fel cum se procedează și în alte economii, dobânda care se calculează pentru subscrierile la împrumuturile de stat, precum și la cele transformate în depozite, se suportă din prevederile bugetului de stat. Până în exercițiul bugetar 2002, dobânda aferentă sumelor trecute în conturile de depozit se suporta din bugetul Trezoreriei statului.

Din cele prezentate rezultă că, în procesul de atragere a capitalurilor disponibile din economie pentru finanțarea și refinanțarea deficitelor bugetare și a datoriei publice în România, s-au folosit și se folosesc încă un număr restrâns de instrumente (hârtii de valoare) fără varietate, din punctul de vedere al caracteristicilor pe care acestea le pot îmbrăca.

4.3. Unele metode și tehnici de elaborare a bugetului public național

Elaborarea unui buget modern presupune folosirea tehnicilor de previziune și a analizei macroeconomice, metode ce permit evidențierea impactului economic, social și politic al opțiunilor privind procurarea resurselor și utilizarea lor prin intermediul cheltuielilor publice.

Printre metodele clasice de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare menționăm: metoda automată, metoda majorării (diminuării) și metoda evaluării directe.

Potrivit *metodei automate*, se iau drept bază pentru întocmirea bugetului pe anul următor ($t+1$) veniturile și cheltuielile penultimului an ($t-1$), al cărui exercițiu a fost încheiat. Metoda este simplă, nu necesită un volum mare de lucrări, dar prezintă dezavantajul că este departe de realitate, deoarece condițiile economice, sociale și politice existente cu doi ani în urmă nu se pot menține decât întâmplător și în anul pentru care se elaborează proiectul de buget.

Metoda majorării (diminuării) constă în aceea că se iau în considerare rezultatele exercițiilor bugetare pe un interval de cinci ani (sau mai mulți ani consecutivi) din perioada premergătoare anului pentru care se elaborează proiectul de buget. Pe baza acestor date se determină ritmul mediu anual de creștere (sau descreștere) a veniturilor și cheltuielilor bugetare. Prin aplicarea acestui ritm asupra veniturilor și cheltuielilor anului bugetar prognozat se

determină nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat pe anul următor. Determinarea veniturilor și cheltuielilor prin extrapolarea tendințelor rezultate din evoluția indicatorilor, aferenți perioadei considerate drept bază de calcul, este aproximativă, deoarece în fiecare an intervin factori noi, care pot avea o influență mai mare sau mai mică asupra bugetului în cauză. În plus, procedeul transpune în viitor influențele negative ale unor fenomene economico-financiare care s-au manifestat în anii care au servit drept bază de calcul.

Metoda evaluării directe presupune efectuarea unor calcule pentru fiecare sursă de venit și fiecare categorie de cheltuieli în parte. În acest scop, se au în vedere execuția preliminară a bugetului pe anul în curs și previziunile în domeniul economic și social pentru anul bugetar următor. La estimarea veniturilor aferente bugetului pe anul viitor se ține seama de nivelul lor prevăzut pentru anul în curs, care se ajustează în funcție de eventualele modificări ce vor interveni în legislația cu privire la impozite și alte venituri, precum și de influența unor factori de natură economică, politică, socială, care țin de conjunctura internațională.

Dimensionarea indicatorilor bugetari se realizează în directă corelație cu nivelul unor indicatori macroeconomici (produsul intern brut previzionat) în condițiile unei rate estimate a inflației și ale unui nivel previzibil al cursului de schimb al monedei naționale.

În acest cadru, o importanță deosebită o prezintă evaluarea cheltuielilor publice la nivelul necesităților anului bugetar. Aceasta presupune o armonizare a solicitărilor de credite bugetare cu posibilitățile reale ale economiei de a susține, cu venituri corespunzătoare, creșterea cheltuielilor publice.

Evaluarea cheltuielilor publice nu înseamnă în mod automat creșterea acestora, ci dimensionarea lor în așa fel încât, în condițiile unor resurse publice insuficiente, deficitul bugetar previzionat să fie suportabil (în limita a 2%-3% din PIB).

Această metodă se folosește cu predilecție și de autoritățile românești în construcția bugetelor.

Alte metode mai moderne folosite în străinătate, în construcția bugetelor sunt prezentate în continuare:

Metoda cost-avantaje sau cost-eficacitate, a cărei aplicabilitate este condiționată de existența a două sau mai multe soluții de realizare a unui obiectiv, cu costuri diferite. Analiza cost-avantaje (*cost-benefit analysis*) reprezintă un set de tehnici concepute în vederea asigurării unei alocări eficiente a resurselor limitate, în primul rând între sectorul public și cel privat și, în al doilea rând, între diferitele proiecte ale sectorului public;

Metoda de planificare, programare, bugetizare (PPBS) presupune identificarea obiectivelor ce urmează a fi îndeplinite pe termen lung, cuantificarea (pe baza unor calcule specifice) a costurilor și avantajelor diferitelor programe ce pot fi finanțate de la buget și stabilirea unui clasament al acestora în raport cu indicatorii de eficacitate. Adoptarea deciziei în funcție de ierarhia programelor alternative este considerată a fi criteriul tehnologic ce înlocuiește criteriul politic în materie de buget.

Metoda permite identificarea „opțiunilor verticale”, în cadrul aceluiași minister, dar nu permite formularea „opțiunilor orizontale”, adică pe baza ei nu se poate justifica o repartitie diferită a creditelor bugetare între ministere (ca, de exemplu: credite bugetare mai mari pentru educație și mai mici pentru justiție sau credite mai mari pentru educație și mai mici pentru sănătate etc). Pentru a asigura o repartizare judicioasă a creditelor pe ministere, este necesar un criteriu comun de eficacitate, valabil pentru ansamblul ministerelor, ceea ce este greu de identificat și de aplicat în practică.

Așadar, în cadrul metodei PPBS, bugetele ministerelor nu mai sunt prezentate ca o simplă enumerare de credite bugetare, ci sunt reformulate pe programe în succesiunea „structură-obiective-programe”. Astfel, gestiunea bugetară globală este concepută ca un sistem de subpolitici optime.

Limitele metodei PPBS au promovat metoda: managementului prin obiective (MBO).

Esența metodei constă în aceea că se pune accentul pe identificarea finalităților sau țințelor pentru fiecare domeniu de activitate. Fiecare gestionar de resurse publice își definește propriile sale obiective, contribuind astfel la realizarea finalităților propuse. În cadrul fiecărui

minister se procedează la rediscutarea și coordonarea finalităților, obiectivelor și resurselor. În acest mod, se realizează o descentralizare a deciziei, dar apar dificultăți referitoare la asumarea răspunderii la nivelul noilor centre descentralizate de decizie, la determinarea precisă a obiectivelor și, mai ales, la coordonarea acestora cu obiectivele generale ale bugetului.

Metoda MBO a fost concepută în contextul unei planificări globale pe termen de cinci ani, astfel încât să permită o coordonare a obiectivelor între ministere. Spre deosebire de PPBS, metoda are drept scop identificarea opțiunilor orizontale privind diferențierea mărimii creditelor bugetare pe ministere. În procesul selectării obiectivelor, decidentul este diferit de utilizator, în timp ce, în cazul metodei PPBS, decizia aparține utilizatorului. Încadrarea obiectivelor în contextul general al bugetului presupune alocarea globală a resurselor necesare pentru atingerea scopurilor propuse.

O altă metodă a aplicării este metoda bază bugetară zero (ZBB)

„Zero-Based Budgeting” reprezintă metoda de programare bugetară, practică în SUA după 1980, al cărei scop este acela de a preîntâmpina creșterea excesivă a cheltuielilor bugetare de la un an la altul. Metoda constă în a alege aceea combinație de programe care minimizează costurile determinate de realizarea unui anumit obiectiv, la un anumit nivel al resurselor posibil de obținut. Programarea bugetară prezintă, în acest caz, elemente comune cu planul de afaceri al unei întreprinderi private, care-și propune producerea unor outputuri date, cu costuri minime, în condițiile maximizării profitului.

Elaborarea bugetului după metoda ZBB presupune justificarea programelor alternative bazate pe costuri diferite, inclusiv o bază zero sau cel mai scăzut nivel de cost la care poate fi realizat obiectivul propus. Parlamentul reexaminează bugetul, în mod sistematic, la intervale regulate de timp, ca și cum s-ar porni de la zero. La fiecare cinci ani se reevaluează fiecare acțiune și se rediscută fiecare autorizație de program în vederea aprobării. Prin intermediul unor așa-numite pachete de decizie sau „pachete-program”, sunt evaluate rezultatele diferite, ce corespund atât unui nivel dat al costurilor, cât și altor niveluri de cost situate sub și peste nivelul considerat. Pentru fiecare program se determină nivelul minim al efortului (baza - zero) și se evaluează consecințele reducerii cheltuielilor bugetare la acest nivel minim. Un „pachet de decizie”, în contextul metodei ZBB, include: obiectivul sau rezultatul ce se dorește a fi obținut; descrierea programelor și a subprogramelor de realizare a obiectivului; analiza diferitelor costuri și avantaje degajate; lista mijloacelor alternative, precum și justificarea alternativei propuse.

Opțiunea pentru unul sau altul dintre programele propuse depinde de efectele ce pot fi obținute la un nivel dat al costurilor. Efectele sunt evidențiate prin prisma avantajelor directe și indirecte, iar costurile sunt estimate la nivelul lor real, inclusiv prin luarea în considerare a costurilor generate de externalități. După ce se evidențiază și se evaluează atât costurile, cât și avantajele corespunzătoare, se procedează la actualizarea beneficiilor nete viitoare. Beneficiile nete viitoare se reduc în condițiile existenței unei rate a dobânzii, real pozitive, în economie, fapt care face ca o unitate monetară obținută în viitor cu titlu de beneficiu să reprezinte mai puțin decât o unitate monetară obținută în prezent drept beneficiu.

Metoda raționalizării opțiunilor bugetare (RCB)

„Rationalisation des Choix Budgetaire” a constituit metoda franceză bazată pe analiza sistemică, pentru dimensionarea indicatorilor bugetari, în contextul gestiunii prin obiective a resurselor publice. Metoda raționalizării opțiunilor bugetare constă în identificarea și studierea obiectivelor, compararea soluțiilor alternative, adoptarea deciziei pe baza analizei cost-avantaje și controlul permanent al cheltuirii resurselor. Originalitatea metodei constă în capacitatea de adaptabilitate și de reformulare a opțiunilor; având caracter iterativ, metoda permite analiza obiectivelor și glisarea acestora prin intermediul așa-numitului „plan-revolving”. Iterațiile, în cadrul analizei sistemice, pot urma succesiunea următoare:

1. formularea problemei;
2. selecția obiectivelor;
3. propunerea alternativelor;
4. colectarea de date;
5. construcția modelelor;

6. comparația modelelor;
7. testul de sensibilitate;
8. examinarea ipotezelor;
9. reexaminarea obiectivelor;
10. propunerea de noi alternative;
11. noua formulare a problemei.

Raționalizarea opțiunilor bugetare este considerată ca fiind o metodă coerentă de elaborare a bugetului (definirea obiectivelor), de alegere a mijloacelor posibil de utilizat, de execuție a acestuia (programe și gestiune) și de control (compararea rezultatelor obținute cu cele scontate și formularea previziunilor). Principalele etape ale metodei RCB sunt, așadar, studiul, decizia, execuția și controlul.

Cu toate avantajele ce decurg din determinarea opțiunilor bugetare pe baza criteriilor economice, nici în țările de origine, nici în țările care le-au adoptat și adaptat nu s-a reușit generalizarea metodelor moderne de elaborare a indicatorilor bugetari.

Metodele moderne de dimensionare a indicatorilor bugetari se bazează pe estimarea costurilor și avantajelor viitoare, care intră în calculul indicatorilor bugetari drept variabile certe. Cum ele nu pot fi niciodată pe deplin prefigurate, totdeauna se înregistrează diferențe între mărimea previzională și cea reală a indicatorilor considerați. Efectele unei anumite politici bugetare sunt și ele greu de cuantificat, în majoritatea situațiilor.

Cuvinte cheie: dezechilibru public, titluri de stat, deficit bugetar, certificate de trezorerie, deficit/surplus consolidat, obligațiuni de stat, obligațiuni de tezaur, deficit/surplus convențional, cont current general al Trezoreriei Statului, deficit/surplus primar, deficit/surplus operațional, împrumuturi din disponibilitățile, existente temporar în contul curent general al trezoreriei statului

Teste grilă

1. Asigurarea echilibrului bugetar e posibilă prin folosirea următoarelor tehnici:

- a) constituirea unui fond de rezervă bugetară;
- b) tehnica fondurilor speciale;
- c) tehnica fondurilor bugetare;
- d) tehnica amortizării alternative;
- e) tehnica fondului de egalizare.

- A) $a+b+c$;
- B) $c+d+e$;
- C) $a+d+e$;
- D) $a+e$;
- E) $b+c+d$.

2. Bugetul economiei naționale reprezintă:

- a) documentul previzional în care se cuantifică nu numai nivelul cheltuielilor sectorului privat ce se vor efectua în viitor, precum și mărimea veniturilor ce pot fi mobilizate la dispoziția statului;
- b) ansamblul conturilor națiunii care descriu, pentru anul în curs și pentru anul următor, previziunile asupra tuturor agenților economici din țara respectivă;
- c) ansamblul veniturilor și cheltuielilor previzionate de societățile comerciale din domeniul privat;
- d) totalitatea cheltuielilor care se înregistrează la nivelul unei țări;
- e) nici unul dintre enunțurile de mai sus nu definește bugetul economiei naționale.

3. În statele de tip unitar sistemul bugetar cuprinde:

- a) bugetele locale;
 - b) bugetele statelor, provinciilor sau regiunilor membre;
 - c) bugetele fondurilor speciale;
 - d) bugetul autorităților publice centrale;
 - e) bugetul asigurărilor sociale de stat;
 - f) bugetul economiei.
- A) a+d+e;
B) a+c+d+e;
C) c+d;
D) a+f;
E) a+d.

4. În România, nevoile de resurse la nivelul societății și posibilitățile de acoperire ale acestor nevoi sunt reflectate în:

- a) bugetul de stat;
 - b) bugetul economic;
 - c) bugetul asigurărilor sociale de stat;
 - d) bugetul fondurilor speciale;
 - e) bugetul altor instituții publice subvenționate de stat;
 - f) bugetul trezoreriei statului.
- A) a+c+d+e+f;
B) b+c;
C) a+e;
D) a+c+d+f;
E) a+d+f.

5. Care dintre următoarele metode nu este o metodă modernă de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare?

- a) metoda de planificare, programare, bugetizare;
- b) metoda de reevaluare a opțiunilor bugetare;
- c) metoda bazei bugetare zero;
- d) metoda raționalizării opțiunilor bugetare;
- e) metoda managementului prin obiective.

6. Metoda evaluării directe a veniturilor și cheltuielilor presupune:

- a) întocmirea bugetului cu luarea în considerare a rezultatelor exercițiilor bugetare pe mai mulți ani, premergători celui pentru care se elaborează bugetul;
- b) determinarea coeficientului creșterii sau descreșterii veniturilor și cheltuielilor bugetare;
- c) luarea în considerare a nivelului veniturilor și cheltuielilor ultimului an al cărui exercițiu a fost încheiat;
- d) dimensionarea pe baza unor calcule a fiecărei surse de venit și a fiecărei surse de cheltuieli;
- e) preluarea unor modele de elaborare a bugetului din practica altor țări.

7. Metodele moderne de dimensionare a veniturilor și a cheltuielilor bugetare sunt:

- a) metoda automată;
- b) metoda cost-avantaje;
- c) metoda majorării (diminuării);
- d) metoda de planificare, programare, bugetizare;

- e) metoda evaluării directe;
- f) metoda bază bugetară zero;
- g) metoda raționalizării opțiunilor bugetare.

- A) $a+c+e$;
- B) $b+d+f+g$;
- C) $a+b+d+g$;
- D) $b+e+f$;
- E) $a+b+c+g$.

8. Metoda analitică de determinare a resurselor financiare presupune:

- a) evaluarea directă a fiecărui fond de resurse financiare, publice sau private;
- b) extrapolarea raportului existent între PIB și resursele financiare;
- c) extrapolarea raportului existent între resurse financiare și PIB;
- d) extrapolarea tendinței creșterii sau scăderii veniturilor din anii anteriori;
- e) nici unul dintre răspunsurile de mai sus.

9. Ce se înțelege prin credit bugetar, conform Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice?

- a) partea din unele venituri ale bugetului de stat ce se alocă unităților administrativ- teritoriale în vederea echilibrării bugetelor proprii ale acestora;
- b) aprobarea comunicată trezoreriei statului de către ordonatorul principal de credite, în limita căreia se pot efectua plăți de casă din bugetul de stat;
- c) suma aprobată prin buget, reprezentând limita maximă până la care se pot ordona și efectua plăți în cursul anului bugetar;
- d) plata unei sume efectuată de un agent economic sau de o instituție publică ori financiară în vederea stingerii unei obligații legale;
- e) nici una din variantele de mai sus.

CAPITOLUL V

BUGETUL GENERAL AL UNIUNII EUROPENE

În cadrul acestui capitol este prezentat bugetul Uniunii Europene, principiile ce stau la baza realizării bugetului, procedura bugetară, dar și structura bugetului (venituri și cheltuieli).

5.1. Principiile fundamentale ale bugetului Uniunii Europene

Bugetul Uniunii Europene este actul ce autorizează, în fiecare an, finanțarea ansamblului activităților și intervențiilor comunitare, traducând, în termeni de afectare a resurselor, prioritățile și orientările politice.

Evoluția bugetului, de-a lungul timpului, reflectă transformările succesive ale construcției europene. Dacă în anul 1970, bugetul Comunității reprezenta 3,6 mld. ECU (19 ECU/locuitor/an), în anul 2000, el reprezenta 93 mld. EURO (250 EURO/locuitor/an).

Pentru realizarea bugetului, se ține seama de următoarele principii:

• **principiul unității** (art. 268 din Tratat) semnifică că totalitatea cheltuielilor și a veniturilor sunt reunite într-un singur document. Acest principiu pornește de la regula elementară a transparenței, dând posibilitatea legiuitorului să cunoască operațiunile într-o optică globală și exhaustivă.

Totuși, existența bugetelor autonome ale unor organisme a căror finanțare se realizează din bugetul general arată că există și excepții de la acest principiu.

• **principiul universalității** garantează transparența operațiilor financiare, permite un control democratic asupra utilizării bugetului, regrupând două reguli:

- regula de neafectare potrivit căreia veniturile bugetare nu pot fi afectate pentru anumite cheltuieli;

- regula potrivit căreia veniturile și cheltuielile trebuie înscrise în buget în sumele lor globale, integrale, fără a se ține seama de corelațiile per-sold.

Totuși, există și excepții de la aceste reguli, cele mai cunoscute fiind cele referitoare la finanțarea programelor complementare de cercetare și finanțare FEOGA.

• **principiul anualității** ce implică realizarea operațiilor bugetare pe parcursul unui exercițiu bugetar, astfel încât să faciliteze activitatea de control efectuată de executivul comunitar.

Regula anualității ține seama de trei elemente, respectiv:

- cheltuielile înscrise în buget sunt autorizate pentru un exercițiu bugetar;

- exercițiul bugetar corespunde cu anul civil;

- suma creditelor autorizate prin buget nu poate fi depășită. Organismele Uniunii corelează aplicarea acestui principiu cu necesitatea folosirii acțiunilor plurianuale, existând astfel creditul disociat care cuprinde două elemente: creditul de angajament și creditul de plată.

Creditul de angajament cuprinde, în timpul exercițiului în curs, costul total al obligațiilor juridice contractate pentru acțiuni a căror realizare se întinde pe mai multe exerciții.

Creditul de plată acoperă, până la concurența sumelor înscrise în buget, cheltuielile ce decurg din angajamentele contractate în cursul exercițiului și/sau a exercițiilor anterioare.

- **principiul echilibrului bugetar** pornește de la regula de bază potrivit căreia, suma cheltuielilor și a veniturilor prevăzute în buget, trebuie să fie egale, nefiind acceptată recurgerea la împrumuturi pentru acoperirea deficitului bugetar. Un sold excedentar este înscris ca venit în bugetul exercițiului următor, iar toate cheltuielile suplimentare, ce se pot ivi în timpul unui exercițiu, fac obiectul unui buget rectificativ.

- **principiul specializării bugetare** are la bază individualizarea cheltuielilor pe capitole, regrupându-le apoi după natura (cheltuieli de funcționare curentă, de intervenție etc.) sau după destinația lor (cheltuieli de cultură, cooperare etc.). Această regulă are scopul de a evita confuziile legate de utilizarea unui credit cu altul autorizat și de a asigura transparența necesară și respectarea voinței Autorității Bugetare în execuție.

- **principiul unității monetare** potrivit căruia EURO este moneda națională (există însă trei țări membre care nu au acceptat EURO ca monedă națională).

Trebuie să menționăm că, la nivelul Uniunii Europene se dorește prezentarea bugetului pe activități, în cadrul căruia toate cheltuielile au fost repartizate pe domenii politice.

Este un pas important pentru utilizarea unei structuri, care să ușureze discuțiile autorității bugetare asupra diferitelor politici, permițând, în același timp, o prezentare accesibilă pentru public.

Bugetul bazat pe activități oferă o imagine completă asupra utilizării resurselor pentru fiecare politică a Comisiei, cuprinzând atât credite financiare pentru cheltuieli operaționale și administrative, cât și pentru resurse umane.

5.2. Etapele procedurii bugetare

Tratatul CE (art. 272) specifică că diferitele etape ale procedurii bugetare și termenele stabilite trebuie respectate imperativ. Procedura bugetară, așa cum este definită în Tratatul CE, se întinde între 1 septembrie și 31 decembrie a anului precedent celui în cauză.

În practică, calendarul bugetar cuprinde diferite faze, după cum urmează:

1. elaborarea proiectului de buget de către Comisie și transmiterea către Autoritatea bugetară până cel târziu la 15 iunie. După dezbaterile cu privire la prioritățile politice și bugetare pentru exercițiul următor, Comisia colectează datele necesare întocmirii bugetului procedând la un arbitraj intern. După aceea regroupează toate elementele în proiectul de buget care constituie previziunea globală a veniturilor și cheltuielilor pentru exercițiul viitor.

Proiectul de buget poate fi modificat ulterior de Comisie printr-o adresă rectificativă.

2. stabilirea proiectului de buget de către Consiliu.

Consiliul citește pentru prima dată proiectul de buget și adoptă, înainte de 31 iulie, pe baza proiectului inițial și după discuții cu o delegație a Parlamentului, un proiect pe care-l transmite Parlamentului în prima jumătate a lunii septembrie.

3. prima lectură în Parlament

Parlamentul, pe baza proiectului Consiliului, procedează la prima lectură în cursul lunii octombrie, a bugetului iar amendamentele asupra cheltuielilor trebuie votate de majoritatea absolută a membrilor.

4. a doua lectură a Consiliului

Consiliul efectuează a doua lectură în noiembrie, după ce în prealabil a avut discuții cu o delegație a Parlamentului European. Proiectul de buget poate fi modificat în funcție de amendamentele sau de propunerile de modificare votate de Parlament.

Rezultatul deliberărilor Consiliului duce la fixarea sumelor definitive pentru cheltuielile obligatorii⁶, Consiliul având „ultimul cuvânt” pentru această categorie de cheltuieli. Proiectul de buget amendat este retransmis Parlamentului până în 22 noiembrie.

5. a doua lectură a Parlamentului

Parlamentul va consacra sesiunea din decembrie pentru examinarea cheltuielilor neobligatorii⁷, pentru care poate accepta sau refuza propunerile Consiliului. Parlamentul votează bugetul, Președintele Parlamentului constată votul, iar din acest moment el devine executoriu.

În cazul unor circumstanțe excepționale, neprevăzute, Comisia poate să propună, în cursul exercițiului, modificarea bugetului votat pe baza unor rectificări.

Calendarul procedurii bugetare este redat în figura 5.1.

⁶ *cheltuielile obligatorii* sunt cele care decurg în virtutea tratatelor de cooperare încheiate (în această categorie sunt incluse cheltuielile FEOGA, o parte din cheltuielile ce decurg din angajamentele internaționale ale UE; cheltuielile de personal, în mod paradoxal, fiind considerate cheltuieli obligatorii)

⁷ *cheltuielile neobligatorii* sunt toate acele cheltuieli ce nu decurg obligatoriu din tratate internaționale (cheltuielile structurale, creditele bugetare pentru diferite politici: educație, cultură, mediu, comunicare, cercetare, cheltuielile de cooperare (3/4 din total), cheltuielile de personal și de funcționare).

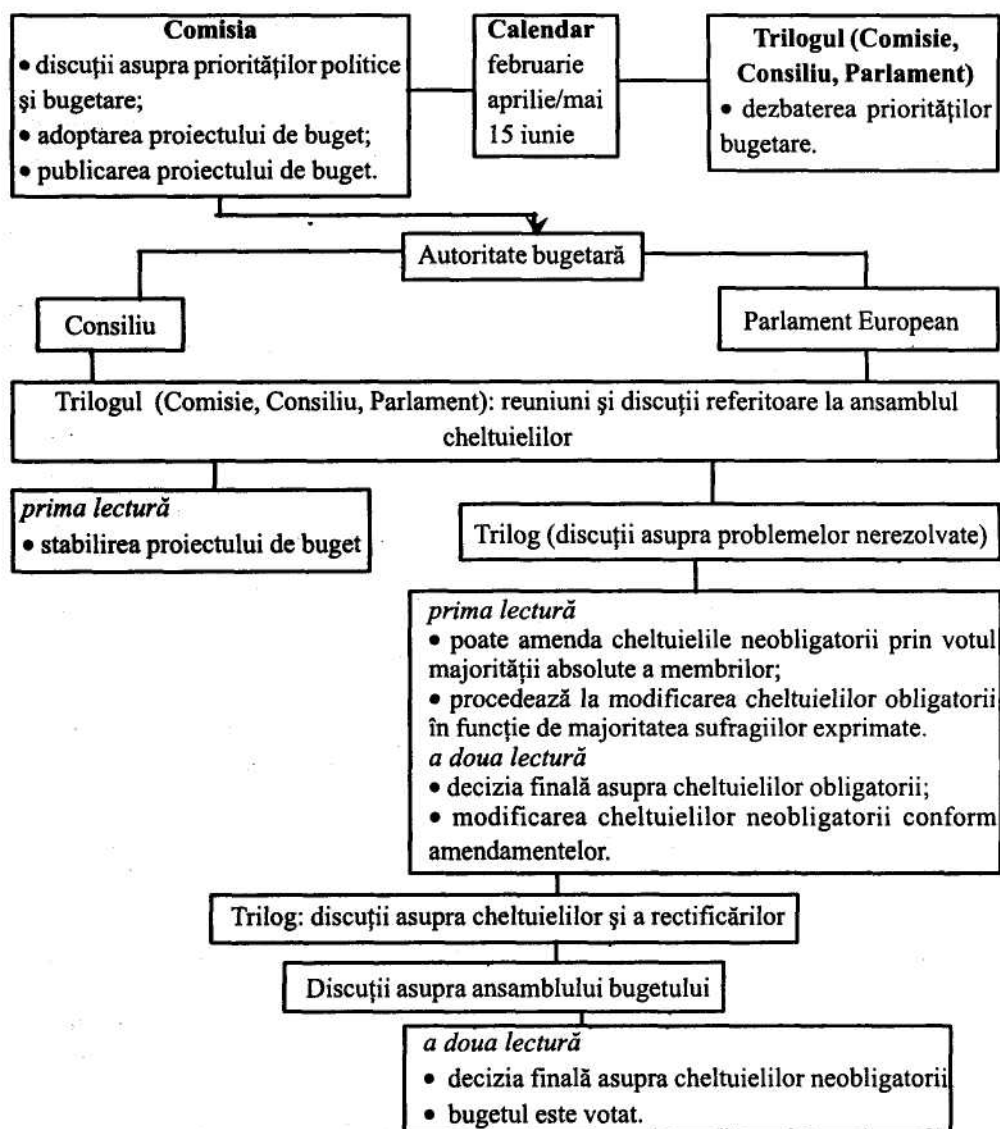


Figura 5.1. Procedura bugetară

5.3. Structura bugetului Uniunii Europene

Uniunea Europeană este finanțată, în principal, din resursele (resurse proprii) puse la dispoziția sa de către țările membre. Acestea se fixează în funcție de decizia Consiliului și de ratificarea acestuia de către parlamentele naționale. Pentru perioada 2000-2006, ele nu puteau depăși 1,27% din PNB Uniunii Europene.

Ansamblul resurselor bugetare sunt determinate anual, în funcție de cheltuielile totale decise de autoritatea bugetară (Parlamentul și Consiliul), în sensul respectării principiului echilibrului bugetar.

La origine, în momentul intrării în vigoare a Tratatului de la Paris, în anul 1952, existau resursele proprii ale Comisiei Europene, de cărbune și oțel (CECA). După Tratatul de la Roma, din 1957, trebuiau finanțate atât Comunitatea Economică Europeană (CEE), cât și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEA) din contribuțiile financiare ale statelor membre (prelevări agricole, taxe vamale și TVA). În anul 1984, Comisia s-a confruntat cu o discriminare a resurselor proprii și a adoptat soluția potrivit căreia, statele membre trebuiau să pună la dispoziție sumele necesare sub forma unor împrumuturi purtătoare de dobândă. Dar, ținând cont de reacția Consiliului și a Parlamentului, s-a modificat formula, luând forma unor avansuri de resurse fără dobândă.

În fine, guvernele statelor membre s-au angajat să vireze Comunității, din anul 1984, sumele necesare finanțării bugetului rectificativ sub forma unor avansuri rambursabile. În aprilie 1985, reprezentanții guvernelor țărilor membre s-au angajat să vireze Comunității avansuri pentru completarea finanțării, sumele vărsate constituind, pentru prima dată, avansuri nerambursabile.

Reforma finanțelor comunitare, din anul 1988, a modificat și a mărit, cu alte componente, resursele proprii, prin crearea unei noi categorii de resurse determinate asupra PNB (plafonul global a fost de 1,2% în anul 1992, plafon ce s-a aplicat și în anii 1993 și 1994).

În anul 1994, conform concluziilor Consiliului Europei de la Edimbourg, s-a luat o nouă decizie cu privire la determinarea resurselor asupra PNB al țărilor membre, plafonul calculat fiind de 1,21% din PNB în anul 1995 și, treptat ajungând la 1,27% din PIB în anul 1999.

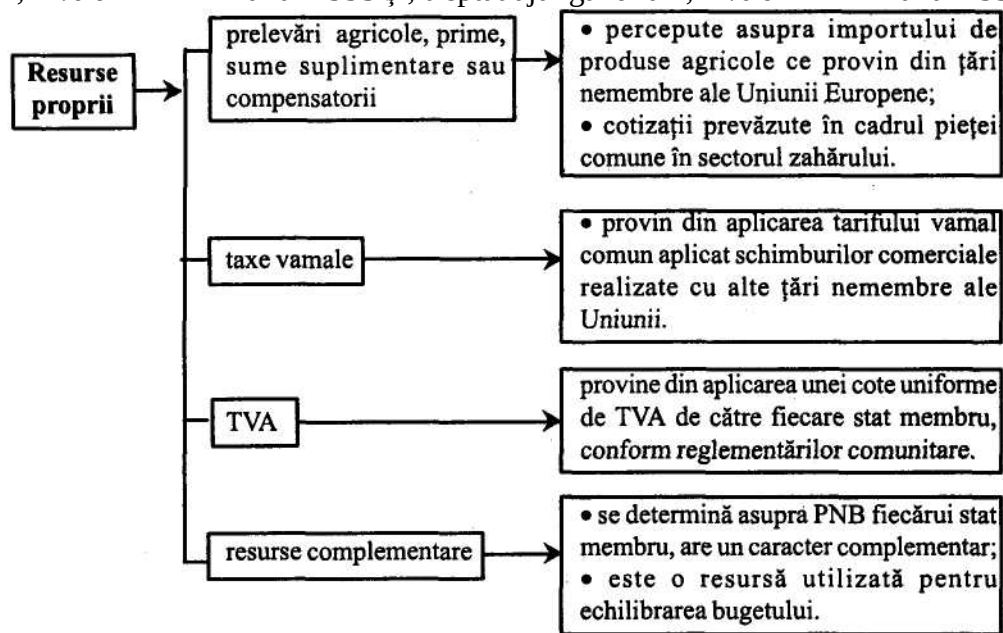


Figura 5.2. Structura resurselor proprii ale bugetului Uniunii Europene

Resursele proprii se determină prin aplicarea unei cote asupra PNB statelor membre, cotă ce se fixează, în fiecare an, în cadrul procedurii bugetare, ținându-se cont de toate celelalte venituri bugetare.

PNB este definit ca fiind venitul național brut calculat în prețuri de piață, în conformitate cu Sistemul European de conturi.

Prelevările agricole și taxele vamale sunt cunoscute și sub numele de „resurse proprii tradiționale”, ele reprezentând 14% din totalul resurselor proprii.

Resursa „TVA” a reprezentat, în 2000, 35% din totalul resurselor proprii, în timp ce resursele complementare au reprezentat restul (50%). Acest sistem permite Uniunii Europene finanțarea, într-o manieră stabilă și continuă, tuturor politicilor propuse.

În ceea ce privește cheltuielile, acestea sunt împărțite pe șase categorii, conform figurii 5.3.

Cheltuielile înscrise la Secțiunile I, II, IV, V, VI sunt numai de funcționare, pe când cele de la Secțiunea III sunt de două tipuri:

- Cheltuielile de funcționare, ce acoperă cheltuielile Comisiei: de funcționare, de întreținere, materiale, de personal, cheltuieli ce decurg din misiuni specifice ca acelea de subvenționare a unor cheltuieli cu caracter interinstituțional

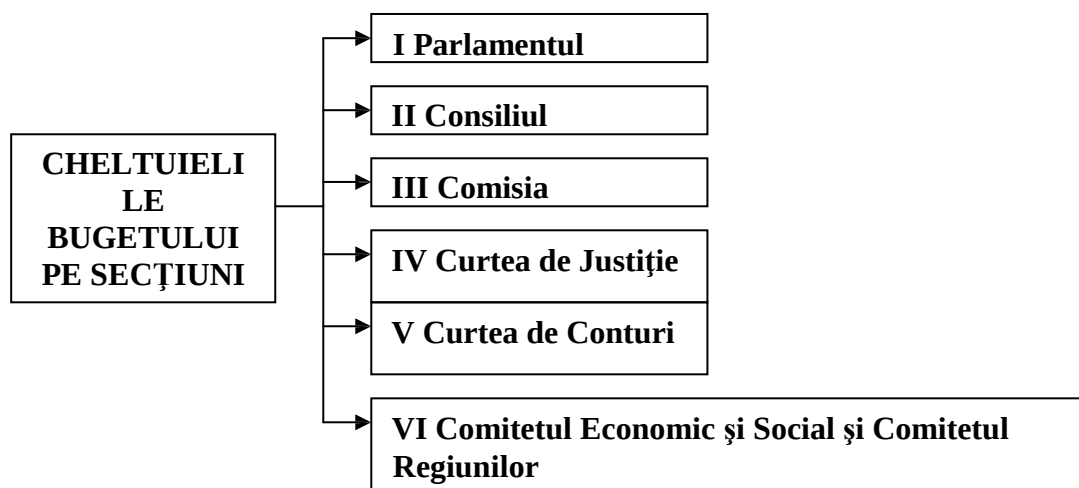


Figura 5.3. Secțiunile cheltuielilor bugetului general al Uniunii Europene

- Cheltuielile operaționale ce vizează cheltuielile agricole, politica de coeziune și fondurile structurale, politica internă (cercetare, educație etc), acțiuni externe, cheltuieli cu extinderea Uniunii etc.

Cheltuielile comunitare sunt supuse auditării de către Curtea de Conturi Europeană creată în anul 1975. Aceasta verifică legalitatea și regularitatea încasării veniturilor bugetare, dar și a efectuării cheltuielilor, dându-și avizul asupra gestiunii financiare a bugetului comunitar.

De asemenea, Parlamentul European realizează un control asupra cheltuielilor și veniturilor bugetului. În fiecare an, pe baza raportului anual al Curții de Conturi examinează măsura în care Comisia Europeană a executat bugetul anului precedent (procedura este cunoscută sub numele de „descărcare de gestiune”).

Cheltuielile agricole prevăzute în bugetul Uniunii au următoarele caracteristici:

- sumele alocate în ultimii ani au scăzut odată cu dezvoltarea altor politici comunitare (în 2000, ele reprezentau 44% din cheltuieli);
- se bazează pe obiectivele fixate în cadrul politicii comune agricole, dorindu-se: creșterea competitivității în agricultură; asigurarea unui nivel de viață decent pentru agricultori; stabilizarea piețelor; asigurarea unor prețuri rezonabile pentru consumatori.

În ultimii ani au avut loc două reforme, în anii 1992 și 1999, acestea permițând reducerea exodului rural, protecția mediului, descurajarea producției intensive și favorizarea agriculturii tradiționale, dezvoltarea politicii de dezvoltare rurală.

În ceea ce privește politica de coeziune economică și socială, putem afirma că aceasta a devenit un obiectiv major al construcției europene deoarece permite reducerea inegalităților între regiuni;

- favorizarea dezvoltării armonioase a diverselor regiuni europene;
- protejarea și ameliorarea mediului;
- prezentarea, tuturor cetățenilor comunitari, a avantajelor creării pieței comunitare și a Uniunii monetare și economice. În acest context, Consiliul Europei a confirmat necesitatea efectuării unor cheltuieli pentru susținerea fondurilor structurale (Fondul European de dezvoltare regională, Fondul Social European, Fondul de orientare a agriculturii și pescuitului) în acele regiuni în care acestea sunt necesare. Aceste fonduri au apărut din necesitatea dezvoltării zonelor sărace, favorizând modernizarea structurilor economice (de obicei sunt zonele situate la periferia lumii: Acores, Madire, Insulele Canare etc);

- susținerea reconversiei economice și sociale din zonele în dificultate, altfel spus a zonelor industriale ce cunosc mutații social-economice importante și dificil de diminuat, a regiunilor rurale, a celor urbane în criză, a regiunilor afectate de restructurarea sectorului de pescuit;

- susținerea modernizării politicilor și a sistemelor de educație, de formare profesională și de utilizare a forței de muncă (ajutor de șomaj, ajutoare acordate tinerilor, accesul la educarea și formarea profesională pe toată durata vieții).

Cheltuielile alocate pentru alte politici interne vizează:

- cercetarea și dezvoltarea tehnologică în special în domeniile rețelelor de transport trans-european, energie și telecomunicații;
- dezvoltarea sistemului educațional, de formare profesională, promovarea sistemului de mobilitate a studenților (programele Socrates, Leonardo da Vinci, Tineri pentru Europa etc).

Cheltuielile pentru acțiunile externe țin seama de ajutorul umanitar pe care Uniunea Europeană îl acordă diferitelor țări, de cel de susținere acordat țărilor Europei Est-Europene și Orientale, de ajutoarele alimentare și de urgență ce pot fi acordate, de finanțarea unor acțiuni generale în favoarea democrației și a drepturilor omului, pentru salvarea pădurilor tropicale și protecția mediului, dar și pentru acțiuni externe consacrate cooperării cu alte țări dezvoltate (Japonia, SUA).

Lărgirea Uniunii Europene este un obiectiv major al construcției europene, de aceea, cheltuielile pentru acest proces vizează:

- agricultura (program SAPARD) • creșterea calității produselor; • respectarea mediului; • diversificarea activităților economice din zonele rurale; • transporturile și mediul (program ISPA); • modernizarea și adaptarea standardelor comunitare la economiile țărilor ce doresc să adere la UE (programe PHARE).

Cuvinte și termeni cheie: Uniunea Europeană, resurse proprii, cheltuieli operaționale, principii ale bugetului Uniunii Europene, cheltuieli obligatorii, cheltuieli neobligatorii, procedura bugetară

Întrebări de control

1. Prezentați principiile fundamentale ale bugetului Uniunii Europene.
2. Care sunt etapele procedurii bugetare?
3. Care este structura bugetului Uniunii Europene?
4. Prezentați structura resurselor proprii ale bugetului Uniunii Europene?
5. Analizați cheltuielile bugetului general al Uniunii Europene.

CAPITOLUL VI

STRUCTURA ORGANIZATORICĂ ȘI ROLUL TREZORERIEI STATULUI ÎN ROMÂNIA

Capitolul de față prezintă necesitatea înființării Trezoreriei Statului și importanța acesteia. De asemenea am evidențiat sistemul organizării centrale și teritoriale al trezoreriei statului.

6.1. Necesitatea organizării Trezoreriei publice în România

Tranziția la economia de piață reprezintă un proces complex și de durată care presupune îndeplinirea unor multiple obiective, printre care un loc important îl ocupă restructurarea economiei naționale. Această acțiune necesită importante resurse financiare și materiale ale căror procurare și administrare constituie o problemă realmente dificilă, dacă se urmărește și respectarea unor principii de bază cu privire la o fiscalitate echitabilă și o politică bugetară corectă.

Reforma din sistemul bancar a determinat structurarea acestuia pe două paliere: pe de-o parte, Banca Națională a României, care începe să-și exercite funcțiile tradiționale, de bancă centrală, iar, pe de altă parte, sistemul băncilor comerciale cărora le-au fost transferate operațiunile cu caracter comercial și execuția bugetului public. Operațiunile privind execuția de casă a bugetelor și celorlalte resurse financiare ale sectorului public au fost preluate de Banca Comercială Română, Banca pentru Dezvoltare și Banca Agricolă.

Banca Comercială Română, precum și celelalte două bănci, organizate pe principii comerciale, au în vedere, în primul rând, desfășurarea unei activități rentabile, fiind preocupate, în special, pentru organizarea și executarea unor servicii și operațiuni aducătoare de profit (plasamente de resurse disponibile, operațiuni de decontare și de casă etc.) și mai puțin pentru mobilizarea în mod corespunzător a fondurilor publice printr-un control activ și eficient asupra activității agenților economici privind calculul, evidențierea și vărsarea sumelor cuvenite bugetului public. În fapt, băncile comerciale efectuau numai operațiuni de încasări și plăți în contul instituțiilor publice centrale și locale pe seama bugetelor, fără un control efectiv real, fapt ce a generat multe neajunsuri în legătură cu urmărirea eficientă a drepturilor de încasat ale statului sau respectarea destinației speciale a creditelor bugetare aprobate.

Din momentul în care însă execuția bugetului general consolidat a început să se deruleze prin băncile comerciale, au apărut dificultăți deosebite pe linia operativității informației, corectitudinii acesteia și mai ales o insuficiență a controlului în legătură cu necesitatea și oportunitatea efectuării plăților din fondurile publice, precum și cu urmărirea corespunzătoare a veniturilor statului pe total și în structură.

Necesitatea înființării și organizării Trezoreriei publice în România rezultă în primul rând din deficiențele și neajunsurile înregistrate cu privire la execuția componentelor bugetului general consolidat prin băncile comerciale, precum și a sistemului informațional-contabil existent în cadrul ordonatorilor de credite. Aceste deficiențe și neajunsuri au generat imposibilitatea urmării corespunzătoare a veniturilor statului și, în mod deosebit, a celor datorate de persoanele juridice, care au o pondere însemnată în totalul veniturilor bugetare, cu consecințe dintre cele mai nefavorabile asupra constituirii surselor în concordanță cu evaluările aprobate de Parlamentul României. De asemenea, asupra modului de derulare a cheltuielilor efectuate prin bugetul de stat și celelalte bugete publice, nu exista un control corespunzător cu privire la necesitatea, oportunitatea și legalitatea efectuării cheltuielilor, aceasta referindu-se atât la cheltuielile curente, dar mai ales la cele privind finanțarea deficitului bugetar și a investițiilor. În aceeași direcție, amintim și costul ridicat al cheltuielilor legate de comisioanele bancare pentru efectuarea operațiunilor prin contul bugetului general consolidat.

Trezoreria publică în România era necesară pentru a răspunde mai bine noilor comandamente și cerințe ale reformei în domeniul fiscal-bugetar, legate de crearea pârgurilor și a

mijloacelor financiare specifice economiei de piață cu ajutorul cărora statul să poată influența favorabil dezvoltarea economico-socială a țării.

Înființarea Trezoreriei Finanțelor Publice în țara noastră a devenit deci o necesitate obiectivă, determinată de aplicarea programului de reformă și restructurare a economiei, în condițiile în care finanțelor publice li s-a cerut să-și amplifice rolul și funcțiile referitor la administrarea, angajarea și utilizarea mai eficientă a resurselor financiare ale sectorului public.

După anul 1989 a fost adoptată de urgență Legea nr. 10/1991 a finanțelor publice publicată în Monitorul Oficial nr. 23/1991, lege care a constituit o adevărată cartă financiară a României (modificată în anii 1996 și 2002). Cea mai mare parte este consacrată principiilor de elaborare, aprobare și execuție a bugetului public național. Legea instituie noțiunea de buget de stat în loc de buget unic național. Pentru prima dată, legea conferă o adevărată autonomie bugetelor ce compun bugetul general.

Dacă în anii de după 1990, pentru mobilizarea mai corespunzătoare a resurselor sectorului public, mai ales a impozitelor și taxelor, s-a creat un cadru legislativ și organizatoric mai adecvat, erau necesare acum măsuri similare și în domeniul administrării, angajării și utilizării acestor resurse, sub un control mai operativ și eficient al statului.

Din analiza și experiența unor țări cu o economie de piață dezvoltată, rezultă că acestea și-au organizat executarea bugetului sectorului public prin unități care asigură gestionarea cheltuielilor bugetare în strânsă corelație cu modul de administrare a veniturilor din impozite și taxe etc. Astfel, țări ca Italia, Franța și SUA și-au organizat trezorerii publice, la nivelul Ministerului Finanțelor, cu organe teritoriale subordonate prin care se asigură operațiunile de încasări și plăți ale sectorului public, iar alte țări au organe speciale de încasare și urmărire a veniturilor, iar plățile le efectuează prin anumite bănci comerciale agreeate.

Dar, indiferent de sistemul adoptat în toate aceste țări, se confirmă pe deplin principiul potrivit căruia administrarea impozitelor și taxelor, pe de-o parte, și efectuarea cheltuielilor, pe de altă parte, trebuie să constituie un tot unitar, un atribut de bază al guvernului, care se desfășurează prin organe și instituții subordonate acestuia sau agreeate și strict specializate.

În condițiile țării noastre, de trecere la o economie concurențială de piață, și având în vedere transformările petrecute în sistemul bancar, decizia autorităților române de a crea un sistem unitar privind administrarea, angajarea și utilizarea resurselor financiare ale statului, care să cuprindă toate fazele, de la stabilire, urmărire și până la folosirea lor finală, a fost pe deplin justificată.

Prin această măsură, Ministerul Finanțelor Publice dispune de instrumente specifice de analiză în toate etapele de elaborare, aprobare și execuție a bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat, a bugetelor locale și a bugetelor fondurilor speciale pentru asigurarea echilibrului financiar, monetar, valutar, pe ansamblu, și a gestionării corespunzătoare a datoriei publice interne și externe a statului.

6.2. Premisele înființării Trezoreriei Statului

Premisele care au creat cadrul favorabil înființării trezoreriei, în România, au fost:

1. reorganizarea băncilor și consecințele acesteia asupra finanțelor publice;
2. schimbarea concepțiilor privind administrarea și utilizarea resurselor financiare publice;
3. cerințele și posibilitățile reale de asigurare a echilibrului finanțelor publice, prin intervenții pornite în fazele de urmărire a execuției bugetare;
4. autonomia bugetului asigurărilor sociale de stat, în contextul prevederilor Legii finanțelor publice;
5. întărirea autonomiei finanțelor locale, la nivelul bugetelor acestora din subdiviziunile administrației teritoriale, în cadrul județelor, potrivit Legii administrațiilor publice locale;
6. înființarea și funcționarea fondurilor speciale, prin autonomizarea bugetelor acestora;
7. creșterea și diversificarea sistemului veniturilor proprii. ,

Până în anul 1990, execuția de casă a bugetului de stat se efectua prin Banca Națională a României, care avea stabilite, prin lege, următoarele atribuții:

- încasarea veniturilor bugetare și evidențierea acestora pe capitole, subcapitole, plătitori,

- efectuarea plăților de casă, pe capitole de cheltuieli, pe ministere și instituții subordonate;
- exercitarea controlului asupra eliberării fondurilor de la bugetul de stat în numerar și în cont către instituțiile publice pentru acoperirea cheltuielilor aprobate, în limita creditelor bugetare deschise pe destinații de Ministerul Finanțelor Publice;
- păstrarea conturilor de disponibilități ale bugetelor locale, ale instituțiilor publice, ale agenților economici ce au conturi deschise la trezorerie;

• transmiterea informațiilor către Ministerul Finanțelor Publice privind execuția bugetară.

În reorganizarea sistemului bancar, momentele importante sunt:

• *crearea cadrului juridic pentru separarea activității Băncii Naționale ca bancă centrală* cu un înalt grad de independență. Astfel, începând din anul 1991, Banca Națională a României a devenit instituția unică de emisiune monetară a statului, de stabilire a politicii monetare, de credit și valutară, de gestionare a rezervelor valutare oficiale și de supraveghere a activității celorlalte bănci.

• *înființarea Băncii Comerciale Române*, prin Legea nr. 31/16 nov. 1990 privind societățile comerciale, care a preluat de la Banca Națională conturile de disponibilități și de credite pe termen scurt ale agenților economici, conturile de venituri și de cheltuieli ale bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor locale, precum și conturile instituțiilor publice;

• *înființarea Trezoreriei Statului, în anul 1992*, care, prin sistemul trezoreriilor locale, a preluat atribuțiile execuției de casă a bugetului public de la Banca Comercială, la care s-au adăugat noi atribuții rezultate din reorganizarea finanțelor publice.

Argumentele favorabile înființării Trezoreriei finanțelor publice sunt:

• desfășurarea execuției bugetare prin mai multe bănci creează dificultăți în ceea ce privește controlul asupra operațiilor, complică fluxurile monetare și prelungește termenele de raportare a datelor de execuție, influențând negativ urmărirea execuției și a echilibrului bugetar;

• în contextul prezentat, de ample modificări și de cerința rezolvării problemelor noi apărute, s-a elaborat cadrul legislativ pentru exercitarea de către Ministerul Finanțelor Publice a atribuțiilor ce-i revin în domeniul finanțelor publice prin crearea unui sistem propriu pentru urmărirea execuției bugetare, cu ajutorul căruia să coordoneze problemele politicii financiare de care răspunde;

• în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 78/1992, Ministerul Finanțelor Publice a fost autorizat să înființeze trezorerii în cadrul organelor financiare subordonate, și anume: direcții generale ale finanțelor publice județene și a Municipiului București, administrații financiare;

• prin Legea nr. 82/1991 s-a prevăzut organizarea contabilității trezoreriei finanțelor publice în cadrul Ministerului Finanțelor Publice și a unităților sale subordonate;

• potrivit prevederilor din Legea bancară, trezoreriile, la nivel de județ, au conturi deschise la sucursalele județene ale Băncii Naționale a României (conturi curente), prin care se încasează veniturile bugetare, se efectuează cheltuielile dispuse de către titularii conturilor deschise la trezorerii.

În țara noastră, începând cu anul 1992, pe baza Hotărârii Guvernului nr. 78/1992, privind organizarea și funcționarea Trezoreriei finanțelor publice și a Legii Contabilității, nr. 82/1991 a fost organizată execuția operațiunilor privind finanțele publice prin Trezoreria Statului. Aceasta a reprezentat *una din coordonatele reformei sistemului financiar în România*. Prin trezoreria proprie, statul își mobilizează, direct sau indirect, disponibilitățile de fonduri, asigurând, totodată, exercitarea în bune condiții a atribuțiilor Ministerului Finanțelor Publice și ale unităților sale teritoriale. De asemenea, prin intermediul Trezoreriei finanțelor publice se asigură utilizarea eficientă a resurselor statului de către instituțiile publice, respectarea destinației fondurilor aprobate prin Legea bugetară, precum și întărirea răspunderii ordonatorilor de credite în gestionarea banilor publici.

6.3. Importanța organizării Trezoreriei Statului

Importanța organizării sistemului Trezoreriei finanțelor publice în România rezultă din următoarele:

1. este considerat cel mai potrivit sistem de organizare a execuției finanțelor publice, protejându-le de toate riscurile;

2. permite soluționarea unor importante probleme financiare, prin mijlocirea operațiilor specifice, și anume:

- gestionarea creditelor externe primite de către Guvern pentru sprijinirea programelor de reformă;
- mobilizarea resurselor financiare din economie pentru acoperirea deficitului bugetar și pentru serviciul datoriei publice;
- finanțarea obligațiilor statului asumate prin acorduri guvernamentale cu decontare în conturile de clearing, barter și cooperare economică, în vederea echilibrării importurilor cu exporturile.

3. permite cunoașterea permanentă a resurselor publice și previziunea nevoilor de împrumuturi pentru finanțarea deficitului bugetar.

Trezoreria publică cuprinde totalitatea resurselor de care dispune statul. Ea nu se limitează, însă, numai la execuția bugetului de stat. Astfel, prin Trezorerie s-a realizat separarea finanțelor sectorului public de resursele private din conturile distincte la bănci.

De asemenea, prin Trezorerie se realizează și politica de plasamente financiare din disponibilitățile temporare aflate în conturile trezoreriei, asigurând, astfel, pe de o parte, valorificarea disponibilităților temporare (surplusul de încasări față de plăți), iar pe de altă parte, sprijinirea prin mecanismele statului a procesului de tranziție.

Înființarea Trezoreriei finanțelor publice în România a completat cadrul instituțional prin care statul și-a creat posibilitatea de a-și stabili și aplica politica de venituri și cheltuieli, organizându-și activitatea financiară atât la nivel central, cât și în teritoriu. Astfel, a devenit posibilă creșterea răspunderii utilizării banilor publici, cât și asupra asigurării finanțării obiectivelor și acțiunilor aprobate. Ca urmare, prin Trezorerie este posibilă cunoașterea și rezolvarea implicațiilor specifice gestiunii financiare publice. În plus, Trezoreria facilitează folosirea de către Ministerul Finanțelor Publice, cu ocazia întocmirii, aprobării și execuției bugetului public, a instrumentelor de analiză fundamentală și de supraveghere a realizării echilibrului financiar, monetar, valutar și a datoriei publice.

6.4. Organizarea Trezoreriei Statului

Instituția este denumită astfel după ultimele reglementări românești, deoarece la constituirea ei, în anul 1993, purta numele de „Trezoreria Finanțelor Publice”, cu mențiunea că în majoritatea țărilor lumii această instituție este denumită „Trezoreria publică”, nume care exprimă, poate cel mai corect, atribuțiile și funcțiile reale ale sale.

Organizarea în România a Trezoreriei statului, ca un sistem integrat, centralizat, la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, și descentralizat, în plan teritorial, a fost asigurată printr-un cadru legislativ adecvat, respectiv Legea contabilității nr. 82 din 1991, Hotărârea Guvernului nr. 78 din 15.02.1992, Normele metodologice date în aplicarea acesteia, a Ordonanței Guvernului nr. 66/1994, cu modificările și completările ulterioare, și, mai ales, prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 146 din 14.11.2002, precum și prin Legea nr. 201 din mai 2003 pentru aprobarea acesteia.

Conform prevederilor acestor acte normative, Ministerul Finanțelor Publice a fost autorizat să organizeze contabilitatea Trezoreriei privind execuția de casă a bugetului de stat, a bugetelor locale, a bugetului asigurărilor sociale de stat; constituirea și utilizarea veniturilor proprii ale instituțiilor publice, precum și a fondurilor cu destinație specială; gestiunea datoriei publice, precum și alte operații financiare efectuate în contul instituțiilor publice, agenților economici.

Ministerul Finanțelor Publice reprezintă organul de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Guvernului, cu personalitate juridică, care aplică strategia și Programul de guvernare în domeniul finanțelor publice.

Trezoreria Statului este organizată și funcționează ca direcție generală în cadrul Ministerului Finanțelor Publice (Unitatea de Management a **Trezoreriei Statului**). **Trezoreria Statului** este sistemul unitar și integrat prin care statul asigură efectuarea operațiunilor de încasări și plăți privind fondurile

publice, inclusiv cele privind datoria publică, și a altor operațiuni ale statului, în condiții de siguranță și în conformitate cu dispozițiile legale}

Trezoreria Statului este concepută ca un sistem unitar atât la nivel central, cât și la nivelul unităților teritoriale ale Ministerului Finanțelor Publice, în scopul realizării operațiunilor financiare ale sectorului public, astfel:

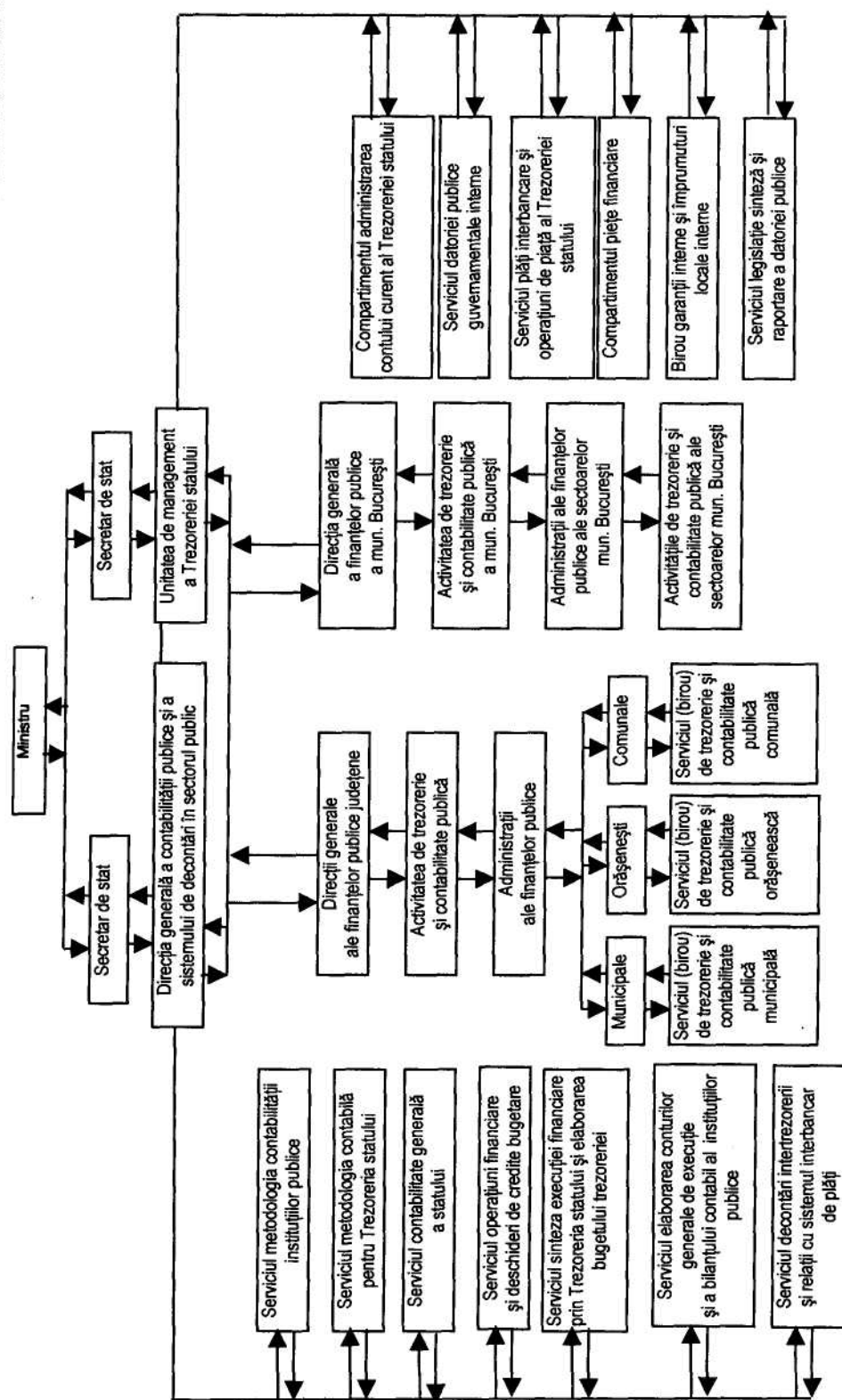
- **la nivel central:** *Direcția Generală a Trezoreriei Statului;*
- **la nivel județean:** *Direcții județene ale Trezoreriei Statului în cadrul Direcțiilor generale ale finanțelor publice județene;*
- **la nivel local:** *Trezorerii municipale organizate ca direcții în cadrul Administrațiilor Financiare municipale; Trezorerii orășenești ca servicii în cadrul Administrațiilor Financiare orășenești; Trezorerii comunale organizate ca servicii în cadrul Administrațiilor Financiare comunale*

Prin înființarea Trezoreriei statului, Ministerul Finanțelor Publice dispune de mijloacele specifice de analiză în toate etapele de elaborare, aprobare și execuție a bugetului general consolidat⁸ în vederea creării condițiilor necesare asigurării echilibrului financiar, valutar, monetar și a gestionării corespunzătoare a datoriei publice.

În România, Trezoreria publică este concepută ca un sistem integrat, centralizat, la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, și descentralizat, în plan teritorial, cu unități funcționale și de gestiune financiară la nivel de municipii (inclusiv municipiul București), orașe, comune și sectoarele municipiului București, coordonarea activității acestora în teritoriu fiind asigurată în județe de activitățile de trezorerie și contabilitate publică județene.

Funcționarea Trezoreriei statului la nivel central este asigurată de Direcția generală a contabilității publice și a sistemului de decontări în sectorul public și Unitatea de management a Trezoreriei statului, așa cum se poate vizualiza prin schema 6.1.

⁸ Deși nu putem vorbi în nume propriu despre o execuție a bugetului general consolidat, vom folosi mereu această sintagmă pentru a nu enumera de fiecare dată toate bugetele și fondurile care prin consolidare formează bugetul general consolidat



Comparativ cu sistemul de organizare a Trezoreriei publice în România, în Italia, spre exemplu, organizarea serviciilor de trezorerie este împărțită pe două niveluri, respectiv:

- Trezoreria centrală (în cadrul Ministerului Finanțelor);
- Trezoreria provincială.

Serviciul de la nivelul central este asigurat direct de stat (Trezoreria centrală), în timp ce serviciile de la nivelul provincial sunt gestionate de Banca Italiei prin sediile și sucursalele sale din fiecare capitală de provincie.

În același timp, pentru servirea unor întreprinderi și organisme publice (provinciile), comune, consorții, asociații și comunități montane cu o populație mai puțin numeroasă, precum și pentru întreprinderi portuare și cele pentru parcurile naționale, sarcinile Trezoreriei publice sunt asigurate de Trezoreria unică. Fiecare dintre aceste unități se folosește de o bancă pentru desfășurarea serviciului de trezorerie, bănci care, la rândul lor, sunt obligate să deschidă la Trezoreria provincială (Banca Italiei) contabilități specifice.

În alte țări occidentale, ca de exemplu Franța, activitatea de trezorerie se exercită prin Ministerul Economiei al Finanțelor și Bugetului, cu participarea a trei direcții de specialitate: cea a Trezoreriei, a Contabilității Publice și a Bugetului, care toate au responsabilități și atribuții de colaborare conexe cu cele ale trezoreriilor generale, câte una în fiecare departament. În majoritatea arondismentelor există „încasare” a „finanțelor” și în fiecare canton (regiune, zonă) se află o „rețea de poște contabile”. În total, există în Franța 103 trezorerii generale, 99 de centre de încasări ale finanțelor și 4.300 de „poște contabile”, care toate la un loc formează rețeaua serviciilor externe ale Trezoreriei.

6.4.1. Organizarea Trezoreriei statului în România la nivel central

În România, Trezoreria generală funcționează în cadrul Ministerului Finanțelor Publice, reprezentată de Direcția generală a contabilității publice și a sistemului de decontări în sectorul public, în cadrul căreia sunt organizate servicii și compartimente, după cum rezultă din vizualizarea schemei 6.1, compartimente care se ocupă cu probleme legate de metodologie privind contabilitatea publică, și în mod deosebit a contabilității Trezoreriei statului, operațiuni financiare și deschideri de credite bugetare, elaborarea bugetului Trezoreriei statului, elaborarea conturilor generale de execuție și verificarea bilanțurilor contabile ale instituțiilor publice, decontări intertrezorerii etc, precum și de Unitatea de management a Trezoreriei statului, în cadrul căreia funcționează compartimente care au atribuții referitoare la administrarea contului curent al Trezoreriei statului, serviciul datoriei publice, produse de trezorerie, garanții interne, piața primară a titlurilor de stat, plăți interbancare și operațiuni de piață a Trezoreriei statului etc.

Întreaga activitate este subordonată directorului general al Direcției generale a contabilității publice și a sistemului de decontări în sectorul public și celui al Unității de management al Trezoreriei statului, celor doi secretari de stat care coordonează activitatea celor două direcții și, în ultimă instanță, ministrului finanțelor publice. De asemenea, în cadrul Ministerului Finanțelor Publice funcționează direcții și compartimente cu activități adiacente care intersectează, în multe privințe, problematica Trezoreriei statului, prin intermediul cărora are loc un schimb frecvent de informații și date referitoare la indicatori specifici privind constituirea și utilizarea fondurilor publice. Dintre aceste compartimente și direcții cu specific apropiat și tangente activității Trezoreriei statului se pot aminti:

- Direcția generală de sinteză a politicilor bugetare;
- Direcția generală de programare bugetară și politici publice în domeniile educație, sănătate, cultură, securitate și protecție socială;
- Direcția generală a finanțelor publice externe;
- Direcția de reglementare și monitorizare a achizițiilor publice;
- Direcția generală pentru acorduri de cooperare internațională și decontări externe;
- Direcția de reglementări contabile;
- Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de management financiar și control;
- Direcția generală a fondului național de preaderare;
- Direcția generală de armonizare legislativă și integrare europeană;
- Direcția de buget și contabilitate internă etc.

Unitatea de management a Trezoreriei statului și Direcția generală a contabilității publice și a sistemului de decontări în sectorul public, ca organe centrale ale Trezoreriei statului

în România, îndeplinesc un rol important în coordonarea întregii activități cu privire la constituirea și utilizarea fondurilor publice pe plan național, referitor la:

- metodologia cu privire la funcționarea Trezoreriei statului, mecanismul deschiderii creditelor bugetare, de încasare a veniturilor și efectuare a cheltuielilor prin contul curent general deschis la Banca Națională a României (TransFonD), organizarea contabilității și funcționarea sistemului informațional;

- organizarea și coordonarea activității de emisiune a certificatelor de trezorerie și a titlurilor de stat, în vederea finanțării deficitului bugetar și refinanțării datoriei publice;

- gestionarea contului curent general al Trezoreriei statului prin efectuarea de prognoze pe termen scurt și mediu, precum și plasarea disponibilităților aflate temporar în acest cont;

- efectuarea de plăți din conturile de disponibilități administrate de Ministerul Finanțelor Publice, pe baza documentelor aprobate de ordonatorul de credite, cu încadrarea în soldul disponibilităților și respectarea destinației acestora;

- întocmirea și executarea bugetului de venituri și cheltuieli al Trezoreriei statului;

- întocmirea contului general anual de execuție a bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor speciale;

- contabilitatea operațiunilor de încasări și plăți derulate prin Trezoreria generală;

- bilanțul general al Trezoreriei statului, precum și raportul asupra acestuia. Trezoreria generală, prin intermediul Direcției generale a contabilității publice

și a sistemului de decontări în sectorul public și Unitatea de management a trezoreriei statului, îndeplinește și alte atribuții legate de evidențierea operațiunilor externe în valută privind plata datoriei publice, a drepturilor de încasat, reevaluarea activelor și pasivelor în valută și prezintă conducerii Ministerului Finanțelor Publice, în mod periodic, informări și propuneri privind stabilirea unor mecanisme și tehnici de lucru adecvate, care să ducă la îmbunătățirea activității trezoreriilor operative pe ansamblul sistemului.

6.4.2. Organizarea Trezoreriei statului în plan teritorial

La nivel teritorial, trezoreriile sunt organizate astfel:

- Activitățile de trezorerie și contabilitate publică județene funcționează în cadrul Direcțiilor generale ale finanțelor publice județene. Aceste unități nu au relații directe cu ordonatorii de credite sau alți subiecți din economie care efectuează operațiuni de încasări și plăți prin intermediul fondurilor publice. Ele sunt menite, în primul rând, să coordoneze activitatea unităților operative ale trezoreriilor din subordine, să execute operațiunile de încasări și plăți prin contul curent al Trezoreriei statului deschis la Centrala Băncii Naționale a României dispuse de trezoreriile operative acestea și, nu în ultimul rând, să realizeze sistemul informațional-contabil în relația cu Trezoreria generală, din care motiv direcțiile județene sunt mai degrabă unități de sinteză și coordonare și mai puțin unități operative de lucru;

- trezoreriile municipale, orașenești, comunale, ale sectoarelor municipiului București și Activitatea de trezorerie și contabilitate publică a municipiului București, organizate în cadrul administrațiilor finanțelor publice județene și al Direcției generale a finanțelor publice a municipiului București, efectuează, în mod practic, operațiunile propriu-zise de constituire și utilizare a resurselor financiare publice din cadrul sistemului bugetar din România, operațiuni care se derulează prin contul curent general deschis la Centrala Băncii Naționale a României (TransFonD), deschis pe numele Trezoreriei centrale și prin casieriile proprii ale trezoreriilor operative, care se balansează cu casieria Băncii Naționale a României, în cazul insuficienței sau al surplusului de numerar.

Organizarea unei trezorerii județene, în plan teritorial, se poate vizualiza prin schema sinoptică 6.2.

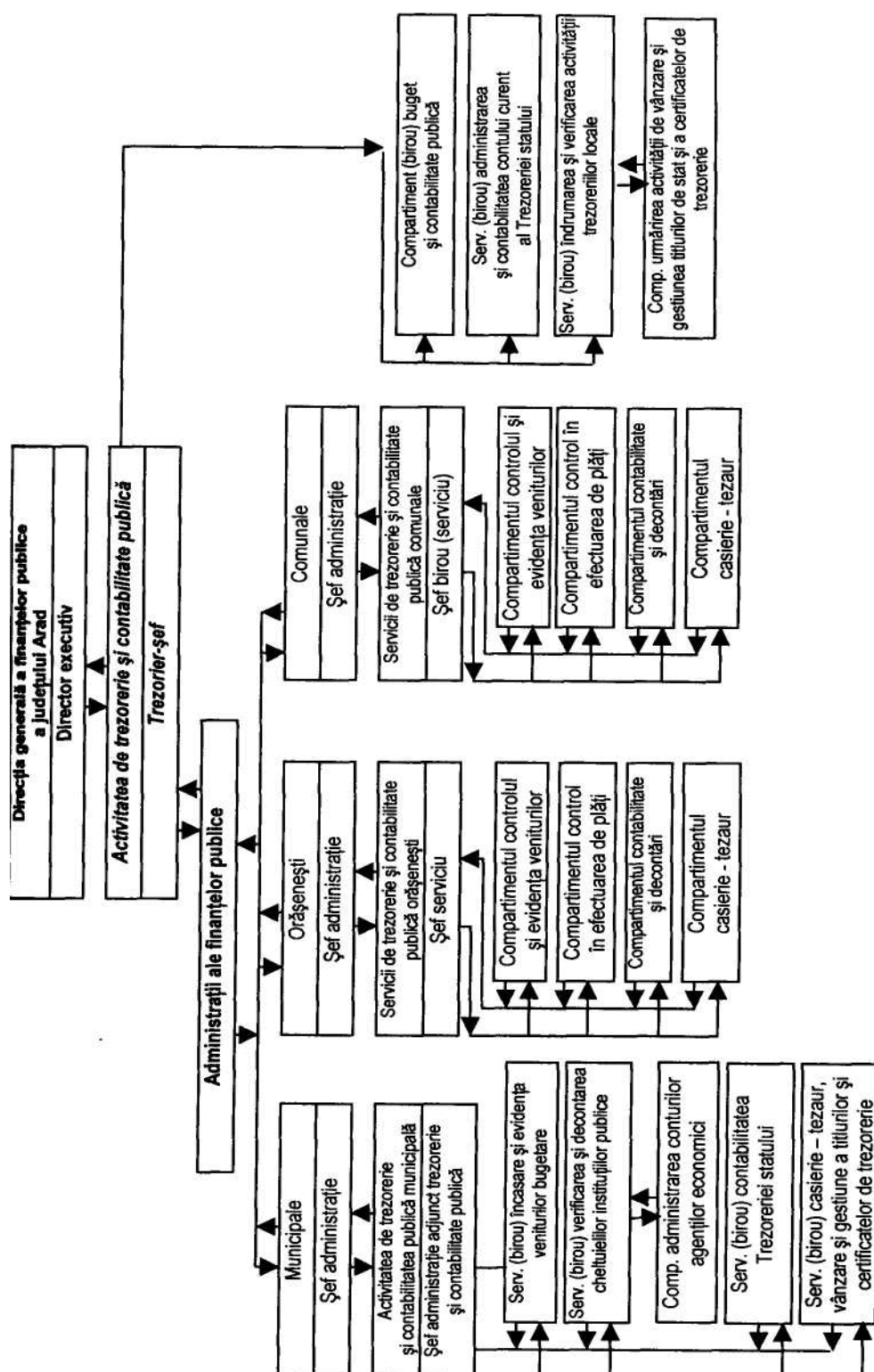


Figura 6.2. Sistemul de organizare a unei trezorerii teritoriale județene

În cadrul activităților de trezorerie și contabilitate publică județene există compartimente funcționale prin atribuțiile cărora se asigură cuprinderea întregii problematice a acestor unități, respectiv: serviciul buget și contabilitate publică, serviciul administrarea și contabilitatea

contului curent al Trezoreriei; serviciul urmărirea activității de vânzare și gestionare a titlurilor de stat și a certificatelor de trezorerie, precum și serviciul îndrumarea și verificarea activității trezoreriilor locale.

Și numai din examinarea titulaturii acestor compartimente rezultă suficient de clar atribuțiile pe care acestea le pot avea, respectiv: coordonarea activității trezoreriilor operative din subordine, în care sens conduc evidența conturilor corespondente privind fluxurile care iau naștere între acestea; contabilizează fluxurile determinate de încasările și plățile din fondurile publice prin contul curent general al Trezoreriei statului deschis la Centrala Băncii Naționale a României, în relațiile cu sistemul băncilor comerciale și cu trezoreriile din alte județe; urmăresc asigurarea numerarului necesar trezoreriilor operative, în funcție de graficul de plăți, și iau măsuri pentru asigurarea securității privind păstrarea acestuia; întocmesc lucrările de sinteză privind conturile de execuție ale bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetului local și ale celorlalte componente ale sistemului bugetar, ale bilanțului contabil al trezoreriei județene și ale altor documente informative, pe care le solicită Ministerului Finanțelor Publice. Activitățile județene de trezorerie și contabilitate publică, în conformitate cu prevederile legale, exercită și alte atribuții referitoare la creditele bugetare deschise și repartizate, întocmesc bugetul local centralizat, precum și analize și propuneri referitoare la asigurarea realizării resurselor publice preconizate și încadrării plăților de casă în nivelul creditelor bugetare deschise și repartizate etc.

Trezoreriile municipale, orășenești, comunale, ale sectoarelor municipiului București și Activitatea de trezorerie și contabilitate publică a municipiului București sunt unitățile operative de lucru unde sunt deschise conturile de venituri și cheltuieli ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, bugetelor locale, bugetelor fondurilor speciale și cele de disponibil pe numele ordonatorilor de credite prin intermediul cărora se execută componentele întregului sistem bugetar. La aceste unități se prezintă agenții economici, instituțiile publice și persoanele fizice care își achită obligațiile către stat, aici au loc întâlnirile între toți actorii participanți la constituirea și utilizarea fondurilor publice. Prin aceste unități se derulează activitatea de bază, cu consecințe majore asupra formării și utilizării fondurilor bugetare, a celor speciale și extrabugetare din economie.

În unitățile operative municipale, orășenești, comunale, ale sectoarelor municipiului București și Activitatea de trezorerie și contabilitate publică a municipiului București se finalizează fluxurile financiare pornite dinspre băncile comerciale, unde agenții economici sau ceilalți contribuabili își au deschise conturile, pentru achitarea obligațiilor acestora către bugete, tot prin aceste unități, instituțiile publice inițiază plățile pe care le au de efectuat către diverși subiecți din economie pentru aprovizionări de bunuri, prestări de servicii sau executări de lucrări, în vederea îndeplinirii sarcinilor și atribuțiilor pe care le au potrivit legii.

De modul în care aici, în aceste unități lucrative, se desfășoară o activitate corespunzătoare și responsabilă, referitoare la controlul fiscal asupra fluxurilor financiare de intrare a resurselor financiare în trezorerie și de control preventiv asupra celor de ieșire, depinde „nota” pe care autoritățile statului o pot acorda activității acestei instituții. Dacă în această fază a derulării fluxurilor financiare de resurse și plăți, organele Trezoreriei statului acționează cu profesionalism și responsabilitate, veniturile publice vor fi corect evidențiate pe clasificția indicatorilor privind finanțele publice și pe plătitori, în funcție de natura și proveniența lor, iar cheltuielile fără bază legală, neoportune sau neeconomice, stopate.

Dintre unitățile operative ale Trezoreriei statului, centrul de greutate îl au trezoreriile operative municipale reședințe de județ, a sectoarelor municipiului București și Activitatea de trezorerie și contabilitate publică a municipiului București, care, prin compartimentele lor de specialitate, desfășoară o activitate determinantă privind constituirea și utilizarea fondurilor publice ale țării.

Comparativ cu trezoreriile operative municipale reședințe de județ, Activitatea de trezorerie și contabilitate publică a municipiului București sau trezoreriile sectoarelor municipiului București, trezoreriile municipale nereședință de județ, orășenești și comunale au atribuții mai restrânse pe linia executării bugetului asigurărilor sociale de stat și chiar a

bugetelor fondurilor cu destinație specială, referitor la încasarea contribuțiilor provenite de la agenții economici, instituțiile publice și alți contribuabili, precum și a plăților de casă care se efectuează prin aceste bugete. Potrivit reglementărilor în domeniu, încasările bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului fondurilor speciale sunt transferate periodic trezoreriei municipale reședință de județ și Activității de trezorerie și contabilitate publică a municipiului București pentru a se crea posibilitatea unităților beneficiare din cadrul Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei și altor instituții centrale beneficiare de a-și organiza sistemul informațional-contabil de o asemenea manieră, încât să le permită acestora constituirea unui tablou de bord corespunzător pentru factorii de decizie din aceste sectoare în vederea executării bugetului pe care îl gestionează în bune condiții.

Cuvinte cheie: trezorerie, fonduri publice administrate de trezoreria statului, execuție de casă, intermediar financiar, mandatar al puterii publice, agent al intervenției financiare

Întrebări de control

1. Prezentați premisele înființării trezoreriei în România?
2. Care este modul de organizarea a trezorerie la nivel central?
3. Care este modul de organizarea a trezorerie în plan teritorial?

CAPITOLUL VII

FUNCTIILE ȘI PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE FUNCȚIONĂRII TREZORERIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA

Funcțiile și rolul Trezoreriei publice au evoluat în timp și au căpătat o importanță sporită, pe măsură ce statul îi încredința acesteia sarcini și atribuții noi și tot mai importante mai ales privind acele laturi și aspecte care vizau intervenția sa în economie.

De aceea, în abordarea analizei funcțiilor Trezoreriei publice în România, pentru început este necesar să facem câteva referiri la funcțiile tradiționale ale Trezoreriei publice, așa cum s-au impus ele de-a lungul timpului, mai ales în țări cu o economie dezvoltată. Conștienți de dificultatea delimitării corecte a acestora, le menționăm pe acelea pe care am reușit să le desprindem din literatura de specialitate străină și românească, convinși fiind că nu am reușit să le scoatem în evidență suficient de bine și corect și în deplinătatea complexității lor.

7.1. Funcțiile Trezoreriei publice

7.1.1. Funcțiile clasice ale Trezoreriei

Funcția de casier public

Trezoreria prezintă două funcții clasice, respectiv: funcția de casier al statului și cea de bancă a statului.

Prin **funcția de casier public**, Trezoreria efectuează:

- toate operațiunile propriu-zise de încasări și plăți privind fondurile publice, în numerar sau prin decontări în cont;
- controlul asupra cheltuielilor la eliberarea fondurilor de la buget și asigurarea informației necesare privind execuția de casă a bugetului în vederea întocmirii conturilor de execuție a bugetului și a elaborării rapoartelor periodice asupra acestora;
- gestiunea poziției de casă, zilnice, a bugetului;
- asigurarea lichidităților necesare prin cunoașterea fluxurilor de încasări și plăți, elaborarea de prognoze cu privire la cerințele de plată, la sincronizarea plăților și încasărilor, inclusiv a acelor privind finanțarea deficitului și serviciul datoriei publice.

Însărcinată cu execuția efectivă a operațiunilor de încasări și plăți prevăzute prin legea anuală a finanțelor, Trezoreria este casierul statului. Mișcările de fonduri, în cadrul Trezoreriei, rezultă din operațiunile permanente, vizând, pe de o parte, resursele permanente ale statului, în cadrul cărora impozitele ocupă un rol esențial, iar pe de altă parte, cheltuielile permanente, care cuprind cheltuielile ordinare, cheltuielile de capital, transferurile etc.

Permanența acestor operațiuni (repetitivitatea acestora) poate fi înțeleasă numai pornind de la funcțiile permanente ale statului, justificând caracterul lor precis, riguros și restrictive. Realizând aceste operațiuni, Trezoreria manifestă o atitudine pasivă, deoarece aceste operațiuni sunt fixate prin legea finanțelor și i se impun Trezoreriei.

Operațiunile de casă ale Trezoreriei Statului sunt clasificate având în vedere trei criterii:

- criteriul juridic: operațiuni privind bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat; bugetele locale; bugetele instituțiilor publice; bugetele fondurilor speciale, disponibilitățile agenților economici titulari de conturi deschise la trezorerii;
- caracterul financiar: operațiuni cu caracter definitiv (încasări fiscale și cheltuieli bugetare), cu caracter temporar (care reclamă o rambursare ulterioară a fondurilor);
- caracterul economic: cheltuieli ordinare (de funcționare și de transfer); cheltuieli de capital.

Funcția de casă a trezoreriei implică două aspecte:

1. *Execuția de casă a operațiilor de încasări și plăți efectuate de stat*

2. *Vegherea la existența disponibilităților pentru a face față angajamentelor statului.*

1. *Execuția de casă a operațiilor de încasări și plăți efectuate de stat.* Obiectul execuției îl reprezintă operațiile autorităților publice (centrale și locale) și ale corespondenților săi (instituții publice, agenți economici).

Trezoreria efectuează, ca și casier al statului, un număr mare de încasări și plăți. Acestea sunt operații prevăzute în Legea bugetară anuală.

Însă, Trezoreria este, totodată, și casierul corespondenților săi, care, în baza reglementării generale a contabilității publice, depun, cu titlu obligatoriu sau facultativ, fondurile la Trezorerie sau sunt autorizați să efectueze operații de încasări și plăți prin intermediul conturilor trezoreriei. Aceștia au conturi deschise la trezorerie, pentru care Ministerul Finanțelor Publice fixează condițiile de funcționare și regimul dobânzilor. Trezoreria este, astfel, casierul administrațiilor autonome care întocmesc bugete anexe sau au personalitate juridică distinctă de cea a statului, cum sunt instituțiile publice.

În calitate de casier al statului, Trezoreria are ca sarcină emisiunea titlurilor de împrumut public și gestionarea datoriei publice. În acest scop, poate beneficia de concursul băncilor care folosesc ghișeele lor pentru plasarea împrumuturilor. Pentru împrumuturile pe termen scurt, trezoreria are un rol important în emisiunea titlurilor de stat, destinate onorării obligațiilor exigibile, precum și vegherii la existența disponibilităților bănești.

2. *Vegherea la existența disponibilităților pentru a face față angajamentelor statului*

De fapt, sarcina fundamentală a trezoreriei este aceea de a veghea dacă, în fiecare moment, există fonduri disponibile pentru a face față

cheltuielilor statului și ale corespondenților săi. Procurarea de bani, în casieria publică, este prima dintre operațiile trezoreriei. Aceasta este legată de mișcarea fondurilor în timp, determinată de termenele la care devin exigibile încasările și plățile. Astfel, încasările și plățile sunt obiectul fluctuațiilor în cursul anului.

Pentru cheltuielile ordinare ale bugetului public există o anumită regularitate în nivelul lor lunar, cu excepția lunii decembrie, în care se execută parțial cheltuielile, serviciile publice utilizând cea mai mare parte a creditelor lor încă neconsumate înainte de închiderea exercițiului, creditele riscând să fie anulate în virtutea legii anualității.

Pentru veniturile bugetare, regularitatea este mai puțin realizabilă, deoarece depinde de ritmicitatea vieții economice, mai ales în cazul impozitelor directe.

Aceste mișcări ale veniturilor și cheltuielilor se combină cu alte mișcări de fonduri excepționale (emisiunea de împrumuturi, rambursarea împrumuturilor contractate de pe piețe interne, plăți de comisioane) și cu mișcările datorate operațiilor corespondenților.

Prin analiza acestor mișcări excepționale se poate determina un trend în fluctuația lichidităților Trezoreriei și succesiunea perioadelor de creșteri (lichidități abundente) și scăderi (lipsă de lichidități). Asemenea perioade pot fi identificate în cadrul trimestrelor, pe luni ale acestora, între trimestre, dar și în cazul lunilor.

Pentru echilibrarea Trezoreriei se poate apela la trei categorii de resurse: fondurile corespondenților; certificatele de trezorerie; credite primite de la banca centrală.

Funcția de bancă a statului

Rolul Trezoreriei de bancă a statului are două forme :

- Trezoreria acționează ca o *bancă de depozit*, *bancă de afaceri* care furnizează capitaluri unor întreprinderi pentru a le asigura dezvoltarea;
- Trezoreria acționează ca o *bancă de emisiune* și în acest fel intervine în domeniul circulației monetare.

În calitate de bancă, Trezoreria asigură următoarele servicii:

- este banca la care instituțiile publice, precum și agenții economici își au deschise conturi de disponibilități prin care se efectuează operațiuni de încasări și plăți, realizând, astfel, gestionarea disponibilităților bănești ale sectorului public și integrarea acestora în politica de lichidități;
- gestionează datoria publică, respectiv, operațiunile de contractare a împrumuturilor de către Guvern pentru finanțarea deficitului bugetar, precum și de refinanțare a datoriei publice;
- efectuează și operațiunile în care statul apare în calitate de garant sau de coparticipant la acordarea de împrumuturi agențiilor guvernamentale, care la rândul lor pot acorda

împrumuturi.

7.1.2. Funcțiile moderne ale Trezoreriei publice

a) Gestionar și administrator al fondurilor publice

Această funcție obligă ca toate resursele financiare publice să fie colectate, concentrate, centralizate și administrate prin intermediul acestei instituții financiare și, de asemenea, utilizarea lor să se efectueze prin conturi deschise la această instituție sub supraveghere și un strict control financiar.

De asemenea, funcția presupune ca în mod permanent, continuu și în orice perioadă a anului, raportul dintre colectarea fondurilor, pe de-o parte, și utilizarea acestora sub forma plăților de casă, pe de altă parte, să fie supraunitar sau, în cel mai rău caz, egal. În situația în care gradul de colectare a fondurilor publice nu satisface plățile, iar acestea sunt presante, trezoreria este obligată, invariabil, să contracteze împrumuturi publice fără a mai avea răgazul necesar, în multe situații, de a alege varianta convenabilă din punctul de vedere al „costului” acestei operațiuni (dobânda).

Mentținerea unui raport corespunzător în favoarea colectării fondurilor publice este o problemă realmente dificilă în perioada construcției unui buget cu deficit, motiv pentru care Trezoreria publică este obligată, aproape permanent, să împrumute fonduri pe termen scurt de pe piața monetară și pe termen mediu și lung de pe cea de capital.

Cu alte cuvinte, îndeplinirea acestei funcții obligă Trezoreria statului ca, pe ansamblul circuitului, ieșirile de fonduri pentru fiecare acțiune în parte să fie acoperite, echilibrate în orice moment cu intrările de fonduri, indiferent de proveniența lor, încasări din impozite și taxe, credite bancare (banca centrală), disponibilitățile corespondenților săi, împrumuturi publice interne sau externe. În acest sens, Trezoreria publică trebuie să țină permanent „pasul”, din punctul de vedere al constituirii fondurilor, cu ritmul de efectuare a plăților care de obicei au o regularitate mai mare decât cea a încasărilor, motiv pentru care Trezoreria publică trebuie să fie pregătită în orice moment pentru a alege varianta optimă privind „prețul” împrumutului. De aceea, numai rareori, Trezoreria este și creditor pe termen scurt, atunci când aceasta are un excedent temporar de lichidități.

Funcția de gestionar și administrator al fondurilor publice o presupune, în același timp, și pe cea de casier, cu prilejul încasării efective a resurselor (veniturilor), efectuării plăților (cheltuielilor) și gestionării disponibilităților de fonduri publice, totul sub un strict control fiscal și preventiv.

b) Mijloc de intervenție a statului în economie

Această funcție și-o exercită mai ales în sectoarele și zonele în care statul are interese de ordin economic sau social. Instrumentele de intervenție sunt diverse și nuanțate de la o țară la alta, mai ample în unele țări și mai reduse în altele, cu momente și perioade de fluxuri și refluxuri, după cum interesele naționale o cer. Amplitudinea intervenției statului în economie trebuie însă ordonată de o asemenea manieră, încât aceasta să nu perturbe caracterul concurențial **al piețelor financiare de capital și slăbirii interesului mediului de afaceri în general.**

Mijloacele de intervenție a Trezoreriei publice în economie, așa cum s-au manifestat ele de-a lungul timpului și în alte țări, țin de domeniul politicilor fiscale, în sfera resurselor, și de cea a celor bugetare, în sfera cheltuielilor publice.

Metodele folosite de Trezoreria publică pentru intervenție în economie sunt dintre cele mai diverse, și anume:

- autorizație eliberată pentru motive economice, de interes național și care duce la finanțări privilegiate (Franța);
- subvenționarea unei părți de cheltuieli (Franța, pentru dezvoltarea regională și a teritoriului);
- bonificații la dobândă și dobândă subvenționată;
- garanții pentru anumite împrumuturi contractate de la bănci;
- avansuri financiare, de cele mai multe ori nerambursabile, în special în domeniul cercetării sau pentru produse prioritare pe plan național sau internațional (Franța etc);

■ accesul privilegiat al unor organisme financiare pentru refinanțare la banca centrală, în condiții mai avantajoase decât cele de pe piața de capital.

c) *Intermediar financiar și distribuitor de capitaluri*

Jucând rolul unei bănci, al unei bănci de-un fel deosebit, Trezoreria publică contractează de multe ori împrumuturi nu numai pentru a-și acoperi golurile temporare de casă sau a finanța deficitul bugetului public, ci și pentru a acorda, la rândul ei, împrumuturi altor subiecți din economie. Prin acest demers, Trezoreria publică determină fluxuri financiare în economie, mai ales în sectoarele unde statul are interese directe. Din acest punct de vedere, Trezoreria publică, împrumutând de la anumiți subiecți financiari, folosind disponibilitățile corespondenților săi, ale bugetului public sau chiar împrumutându-se pentru a acorda împrumuturi altora, pe termen scurt (de obicei) sau lung, mai ales în domeniile și sectoarele de interes ale economiei, ea se manifestă ca un veritabil intermediar financiar, precum sistemul bancar sau instituțiile financiare specializate.

d) *Reprezentant al funcției de putere publică*

În această calitate, Trezoreria publică este acționarul și gestionarul participațiilor statului în activități și diverse sectoare ale economiei (industrial, financiar, comercial).

De asemenea, în această calitate, Trezoreria publică poate supraveghea un număr însemnat de instituții financiare cărora le solicită sau le acordă împrumuturi prin mijloace și tehnici specifice acestor genuri de operațiuni. Deci rolul de reprezentant al puterii publice a Trezoreriei publice derivă și din funcția precedentă de intermediar financiar și distribuitor de capitaluri, funcție care a devenit extrem de importantă în ultima perioadă de timp, în majoritatea țărilor lumii. De asemenea, ca reprezentant a puterii publice, Trezoreria publică se manifestă și prin aceea că, având la îndemână și gestionând toate fondurile publice ale statului (fonduri uriașe), ea are o poziție privilegiată în ceea ce privește alegerea priorităților în procesul alocării resurselor financiare pe sectoare și domenii ale vieții economico-sociale, la un moment dat - aceasta bineînțeles în concordanță cu bugetele publice aprobate.

e) *Garant al „marilor echilibre”*

Această funcție a trezoreriei reprezintă, într-un anumit sens, sinteza sau corolarul celorlalte prezentate până aici. Marile echilibre sunt expresia unui raport de egalitate permanent care trebuie să existe între nevoile publice aprobate de parlament și alte autorități statale, pe de o parte, și capacitatea statului de a le acoperi cu resurse financiare, pe de altă parte.

În exercitarea acestei funcții majore, Trezoreria publică este confruntată permanent cu:

■ diferențele în timp între periodicitatea plăților (ieșirilor de fonduri) și cea a încasărilor din impozite, taxe și alte contribuții sociale obligatorii care trebuie mereu ajustate prin resurse suplimentare pe perioade scurte de timp;

■ finanțarea deficitului bugetar care acoperă perioada întregului exercițiu financiar cu resurse care trebuie mobilizate pe o perioadă mai lungă de timp, această operațiune punându-și amprenta pe întregul exercițiu bugetar;

■ plata datoriei externe și interne este o altă cauză a necesarului de resurse peste cele prevăzute în bugetul de stat, precizând că scadența datoriei externe ridică probleme în plus atunci când banca centrală nu dispune de rezerve valutare suficiente;

■ acordarea de împrumuturi pe piața de capital pentru finanțarea investițiilor, sectoarelor economiei care prezintă interes pentru stat;

■ alături de banca centrală, Trezoreria publică este chemată să ducă acțiuni menite să susțină moneda națională, prin intervenția ei pe piața valutară sau ajustarea plăților externe de o asemenea manieră, încât banca centrală să nu fie forțată de a procura valuta necesară pentru plățile externe, în orice condiții (mai puțin avantajoase).

În consecință, prin traducerea în fapt a prerogativelor acestei funcții, se asigură „echilibrul Trezoreriei publice”, din punctul de vedere al resurselor financiare și, implicit, influențează favorabil piața de capital, circuitele monetare, echilibrul pieței valutare și al plăților externe.

7.2. Funcțiile Trezoreriei statului în România

Trezoreria publică din România, denumită de autoritățile românești la începutul anului 1993 „Trezoreria Finanțelor Publice”, și mai apoi „Trezoreria statului”, deși mult mai corect credem că ar putea fi denumită „Trezorerie publică”, cum ne-am permis noi să o denumim și în titlul acestei lucrări, comparativ cu funcțiile tradiționale ale trezoreriilor publice din alte țări dezvoltate, are funcții și atribuții mai restrânse și bineînțeles specifice perioadei pe care o parcurge țara noastră în actuala perioadă.

Ca instituție financiară, așa cum acestea s-au manifestat în administrarea fondurilor publice, de la înființarea sa și până în prezent, funcțiile ei ar putea fi sintetizate astfel:

a) casier al sectorului public, prin care se asigură încasarea veniturilor, efectuarea plăților și păstrarea disponibilităților bugetului de stat, ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetului local, ale bugetului fondurilor speciale și cele în regim extrabugetar. Prin această funcție, Trezoreria statului asigură îndeplinirea prevederilor componentelor întregului sistem bugetar românesc și reflectă, în primul rând, modul și gradul de încasare a drepturilor bugetare ale statului, precum și felul în care aceste resurse financiare publice au fost folosite. În calitatea sa de casier al sectorului public, Trezoreria statului asigură deci execuția de casă a tuturor componentelor bugetului general consolidat prin evidențierea în conturi contabile specifice ei, încasarea veniturilor bugetare și a finanțării cheltuielilor publice pentru a face față angajamentelor asumate prin Legea anuală a bugetului de stat și a altor acte normative în această privință;

b) exercită un control fiscal asupra încasării veniturilor bugetare și unul financiar - preventiv asupra efectuării plăților privind respectarea limitelor și destinației creditelor bugetare, așa cum acestea au fost aprobate, deschise și repartizate de autoritățile în drept;

c) efectuează operațiuni de încasări și plăți în contul instituțiilor publice, cu prilejul constituirii și utilizării mijloacelor extrabugetare și a fondurilor speciale;

d) atrage disponibilitățile din economie pe calea împrumuturilor de stat, a certificatelor de trezorerie, de depozit de la persoane juridice și fizice în vederea acoperirii golurilor temporare de casă ale componentelor bugetului general consolidat, a deficitului bugetului de stat și a refinanțării datoriei publice;

e) pe seama disponibilităților existente în contul curent general și din contravaloarea în lei a împrumuturilor externe păstrate în contul curent general al Trezoreriei statului, aceasta:

- acoperă temporar deficitul bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat și al bugetelor fondurilor speciale din anii precedenți și anul curent, precum și al golurilor de casă înregistrate de către bugetele locale;

- efectuează plasamente financiare, pe termen scurt, la băncile comerciale sau la alte instituții financiare prin Banca Națională a României, care acționează ca agent al statului.

f) pentru acoperirea temporară a decalajului dintre încasările și plățile din contul curent general al Trezoreriei statului, aceasta poate contracta de la Banca Națională a României și sistemul băncilor comerciale împrumuturi pe termen scurt;

g) gestionează datoria publică internă și externă, asigurând evidența și plata serviciului datoriei publice interne și externe;

h) efectuează operațiuni privind drepturile de încasat și obligațiile de plată ale statului, la baza cărora stau acorduri și convenții guvernamentale;

i) asigură contabilitatea privind execuția de casă pentru operațiunile de încasări și plăți privind veniturile și cheltuielile sectorului public;

j) asigură funcționarea corespunzătoare a sistemului informațional-contabil privind raportarea modului de constituire și utilizare a fondurilor publice.

Comparativ cu funcțiile tradiționale ale trezoreriei publice din țările dezvoltate, la care ne-am referit puțin mai devreme, cele ale Trezoreriei statului din România, așa cum se manifestă ele în prezent, au asemănări importante, dar și multe deosebiri. Deosebirile constau, în principal, în aceea că funcțiile Trezoreriei statului din România sunt mai restrânse și nu cuprind întreaga

gamă a atribuțiilor și prerogativelor de care se bucură trezoreriile publice din țările dezvoltate, respectiv:

■ plasamentele financiare pe care le face Trezoreria statului din disponibilitățile sale se fac numai pentru împrumuturi pe termen scurt, prin intermediul Băncii Naționale a României, și nu direct, ca Trezoreria Franței, care efectuează astfel de operațiuni în mod direct beneficiarilor printr-o gamă largă de împrumuturi pe termen scurt, mediu și lung pentru a finanța investiții de natură publică etc;

■ influența Trezoreriei publice asupra apărării cursului monedei naționale este mai restrânsă în România deoarece aceasta nu are creat mecanismul necesar, respectiv dreptul de a deține valută în cont, a o vinde sau a o cumpăra de pe piața valutară când are nevoie sau interesele ei o cer. Această problemă rămâne, deocamdată, un atribut exclusiv al Băncii Naționale a României;

■ emiterea bancnotelor și baterea monedei divizionare reprezintă un atribut exclusiv al Băncii Naționale a României, comparativ cu situația din unele țări dezvoltate unde „Trezoreriile pot bate moneda divizionară”⁹ și chiar bancnote (SUA);

■ mijloacele de intervenție a Trezoreriei statului în economie sunt mult mai restrânse și de o amplitudine mai mică, față de cele ale altor trezorerii publice europene, astfel:

- nu acordă autorizații pentru anumite activități economice, care facilitează finanțări privilegiate;

- instrumentele folosite de Trezoreria statului din România pentru atragerea disponibilităților financiare din economie sunt mult mai reduse ca număr și mai puțin variate ca tehnici;

- nu acordă avansuri nerambursabile pentru acțiuni de cercetare sau fabricații prioritare, ca în Franța;

- de obicei, mijloacele de intervenție a statului în economie practicate în România sunt mai degrabă apanajul politicilor bugetare, și nu al Trezoreriei statului, spre exemplu: subvenționarea parțială a unor activități economice curente (minieră) etc. sau pentru investiții; acordarea unor dobânzi subvenționate (prin finanțarea de către bugetul de stat a diferenței de dobândă dintre „costul” resursei pe piața de capital și dobânda suportată de beneficiar); acordarea de garanții în numele guvernului pentru anumite împrumuturi externe, pe riscul bugetului de stat, și în general toate facilitățile acordate pentru sprijinirea exportului sau atragerea capitalului străin se reflectă în mod direct în cheltuielile și veniturile bugetului de stat și numai indirect și în ultimă instanță, de acoperirea financiară a acestora se ocupă Trezoreria statului.

Atribuțiile mai restrânse ale Trezoreriei statului în România față de cele ale trezoreriilor publice din alte state reprezintă tot atâtea posibilități reale de diversificare, multiplicare și amplificare a acestora. Dintre aceste posibilități mai concrete, considerăm că ar putea fi avute în vedere următoarele:

■ diversificarea formelor și tehnicilor pentru lansarea împrumuturilor de stat. Permanentizarea eliberării certificatelor de trezorerie la purtător, întrucât sub această formă acestea ar putea face obiectul tranzacțiilor pe piața valorilor mobiliare, lucru care ar favoriza amplificarea și accelerarea circulației capitalurilor financiare. Un prim pas în această direcție s-a realizat prin emisiunea din luna aprilie 2000, cu prilejul împlinirii unui an de la prima emisiune de certificate de trezorerie, dar acest lucru nu a mai fost repetat. De asemenea, este necesar să se diversifice tehnica de emisiune a bonurilor de tezaur după sistemul practicat și în alte țări (mecanismul plafonului; al coeficientului de trezorerie; al rezervelor obligatorii; emisiunea de bonuri în raport cu nivelul resurselor etc.)¹⁰;

■ deși prin actele normative care au decis înființarea Trezoreriei Finanțelor Publice în România se prevedea atributul acesteia „de constituire de depozite la vedere și la termen ale persoanelor fizice și juridice”¹¹, iar „Normele metodologice” reiau această prevedere în sensul

⁹ Gheorghe Manolescu, *Moneda și ipostazele ei*, Editura Economică, București, 1997

¹⁰ Tatiana Moșteanu, *Buget și Trezorerie Publică*, Editura Didactică și Pedagogică RA, București, 1997, pp. 234-235

¹¹ HG nr.78/15.02.1992 privind organizarea și funcționarea Trezoreriei Finanțelor Publice, publicată în Monitorul Oficial al

„atragerii disponibilităților din economie (instituții financiare, agenți economici, populație) pe calea constituirii de depozite”¹², aceste atribuții nu se exercită încă pe deplin. Un început în acest sens s-a realizat în anul 1999 prin lansarea împrumuturilor de stat către populație prin intermediul certificatelor de trezorerie, care se pot transforma în certificate de depozite, așa cum s-a mai precizat de altfel, precum și dreptul agenților economici de a avea deschise la trezorerii conturi de disponibilități pentru drepturile de încasat de la instituțiile publice pentru livrările de bunuri, prestările de servicii sau executările de lucrări și plăți de impozite și taxe sau stingerea unor datorii către instituțiile publice;

■ diversificarea instrumentelor de intervenție a statului în economie prin intermediul Trezoreriei statului, de o manieră care măcar să apropie țara noastră de ceea ce se realizează din acest punct de vedere în alte țări (Franța, SUA). În acest sens, apreciem că bugetul propriu al Trezoreriei statului ar trebui mai bine structurat și consolidat. Un buget ale cărui resurse sunt constituite numai din dobânzi și comisioane nesemnificative nu-și poate permite acțiuni și demersuri de anvergură pe linia intervenției Trezoreriei statului în economie ca în alte țări dezvoltate.

7.3. Regulile și principiile de bază ale funcționării Trezoreriei statului în România

Despre principiile bugetare care s-au statornicit de-a lungul anilor în procesul de formare și utilizare a resurselor financiare publice au scris numeroși autori din țară și străinătate, de aceea o reluare a acestor definiții *ad litteram* nu credem că ar putea prezenta prea mare interes, dar în contextul înțelegerii acestora, așa cum acestea s-au manifestat în procesul de formare și utilizare a fondurilor publice derulate prin Trezoreria statului, ele ar putea fi sintetizate astfel:

a) Realitatea informației

În numeroase cazuri, până la organizarea Trezoreriei statului, informația cu privire la structura veniturilor publice era deformată din cauza greșelilor de înregistrare a acestora pe subdiviziunile clasificăției bugetare, ca urmare a unui control insuficient a documentului prin care se efectua vărsământul către buget. De asemenea, în cazul plăților de casă, neajunsul consta în aceea că, datorită aproape inexistenței controlului financiar preventiv, se efectuau plăți de casă care nu concordau cu clasificăția indicatorilor privind finanțele publice pentru care erau aprobate creditele bugetare. Practic, se efectuau, în multe situații, deturnări importante de resurse financiare publice;

b) Realizarea actului de control

Un control fiscal se realizează din punctul de vedere al încadrării corecte a veniturilor bugetare, a fondurilor speciale și extrabugetare pe clasificăția indicatorilor privind finanțele publice și al altor criterii urmărite pe plătitori etc, precum și un control financiar preventiv exercitat asupra tuturor documentelor de plăți, cu sau fără numerar, privind execuția componentelor bugetului general consolidat în principal;

c) Universalitatea

În accepția pe care o înțelegem, în contextul acestei cărți, universalitatea se referă la faptul că activitatea de Trezorerie a statului trebuie să se manifeste la nivel național. În același sens, referindu-ne la o universalitate în plan teritorial, această instituție, prin organele sale operative, îndeplinește execuția la nivel județean, la nivelul sectoarelor și municipiului București pentru toate componentele bugetului general consolidat;

d) Unicitatea

În sensul subiectului abordat, obligă ca toate bugetele să se execute numai prin Trezoreria statului; instituțiile publice au obligația de a păstra disponibilitățile numai în conturi deschise aici, fiind exclusă posibilitatea de a avea conturi și la băncile comerciale. Excepție fac, deocamdată, disponibilitățile virate pentru procurarea valutei, păstrarea acesteia, inclusiv a încasărilor în această monedă provenite din activitatea proprie, donații sau sponsorizări, restricție care credem că trebuie înlăturată pe viitor. Unicitatea se referă, de asemenea, la metodologia de

lucru și a mecanismelor implementate, la documentele care circulă prin Trezoreria statului, la obiectivele de control, la tehnica de prelucrare a datelor și de elaborare a situațiilor de sinteză, ceea ce facilitează funcționarea unitară a sistemului informațional-contabil instituit.

e) Operativitatea informației

Asigurarea operativității informațiilor cu privire la execuția componentelor bugetului general consolidat, în plan județean, al municipiului București, cât și național, se realizează prin sistemul informațional-contabil propriu, deosebit de important pentru fundamentarea deciziilor privind derularea execuției bugetului de stat, a bugetelor locale, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a bugetelor fondurilor speciale.

f) Corelația totală a veniturilor și cheltuielilor cu bugetul din care acestea fac parte, denumit în literatura de specialitate din Germania „al completivității”.

Acest principiu impune ca veniturile încasate să fie vărsate în întregime bugetului căruia îi aparțin, iar cheltuielile, de asemenea, în totalitatea lor să fie suportate din bugetul unde au fost prevăzute, regula generală fiind aceea că o cheltuială nu poate fi finanțată decât dintr-un singur buget. Aceeași regulă obligă ordonatorii de credite de a nu efectua plăți directe din încasări, pentru a nu se elimina posibilitatea controlului fiscal asupra colectării veniturilor și a celui financiar preventiv asupra efectuării cheltuielilor, prin obligativitatea evidențierii în conturi a tuturor încasărilor, pe de o parte, și a tuturor plăților, pe de altă parte.

g) Echilibrarea fluxurilor Trezoreriei statului

Obligativitatea Trezoreriei statului de a-și echilibra intrările de fluxuri financiare cu ieșirile reprezintă regula de fier care nu poate fi încălcată sub nici o formă, întrucât această instituție nu poate funcționa pe „roșu”. Fluxurile financiare de intrări trebuie să acopere în întregime, și în orice moment al exercițiului financiar, plățile. Dacă nu se colectează suficiente resurse proprii din impozite și taxe pentru acoperirea plăților, se apelează invariabil la întregirea acestora prin împrumuturi de stat.

A sista plățile în cursul execuției unui buget aprobat, a nu achita salariile sau alte cheltuieli strict necesare la timp, pe lângă consecințele directe asupra subiecților respectivi, acest eveniment ar crea o stare de panică și incertitudine asupra instituțiilor statului, cu implicații dintre cele mai nefavorabile asupra întregii societăți.

În literatura de specialitate din Germania, la care am mai făcut trimiteri, pe lângă principiile enunțate, se mai menționează cel „al clarității” (veniturile și cheltuielile delimitate după sursa lor de proveniență), „al probabilității” (limitării execuției la cea de anul trecut până la aprobarea bugetului pe anul curent) și „al preciziei” (veniturile și cheltuielile să fie evaluate sau dimensionate la un nivel real).

Legea Finanțelor Publice nr. 500/2002, referindu-se la principiile și regulile bugetare, menționează „principiul universalității” (veniturile și cheltuielile se includ în buget în totalitate, în sume brute, veniturile neputând fi afectate unei cheltuieli bugetare anume, cu excepția donațiilor și sponsorizărilor), „principiul publicității”, „principiul unității” (veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu într-un singur document), „principiul anualității”, „principiul specializării” (veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu și se aprobă în buget pe surse de proveniență, respectiv pe categorii de cheltuieli, grupate după natura lor economică și destinația acestora) și „principiul unității monetare”.

De asemenea, același act normativ la care ne-am referit stabilește anumite reguli privind actul de cheltuire a fondurilor publice, și anume: „cheltuielile bugetare au destinație precisă și limitată și sunt determinate de autorizările conținute în legi specifice și în legile bugetare anuale. Deci nici o cheltuială nu poate fi înscrisă în buget... și nici angajată, dacă nu există bază legală..., iar cheltuielile din fonduri publice nu pot fi angajate, ordonanțate și plătite dacă nu sunt aprobate potrivit legii și dacă nu există prevederi bugetare exprese și surse de finanțare.”

Regulile pe care și le-a asumat Trezoreria statului pentru a funcționa, în principal, sunt cele rezultate din necesitatea asigurării fondurilor corespunzătoare statului, pentru ca în orice moment al exercițiului bugetar aceasta să-și poată îndeplini în condiții cât mai bune funcțiile și atribuțiile complexe pe care le are.

Cuvinte cheie: funcția de casier public, funcția de bancă a statului, administrator al banului public, gardian al marilor echilibre, intermediar financiar, execuție de casă

Întrebări de control:

1. Prezentați succint funcțiile tradiționale ale trezoreriei publice?
2. Enumerați și prezentați regulile și principiile de funcționare ale trezoreriei publice?
3. Care sunt funcțiile trezoreriei în România?
4. Analizați funcțiile moderne ale trezoreriei publice?

CAPITOLUL VIII

Operațiunile bancare ale Trezoreriei Statului

Acest capitol își propune să detalieze caracteristicile funcției de bancă a Trezoreriei. Astfel am prezentat detaliat operațiunile bancare ale Trezoreriei accentuând în special asemănările și deosebirile față de operațiunile bancare ale băncilor comerciale.

8.1. Relația Trezoreriei Statului cu sistemul bancar

Una dintre funcțiile clasice ale Trezoreriei este cea de bancă a statului. Ea însă nu este o bancă total separată de celelalte bănci din economie, fiind organizată după aceleași principii ca și ele, principala diferență constituind-o scopul urmărit.

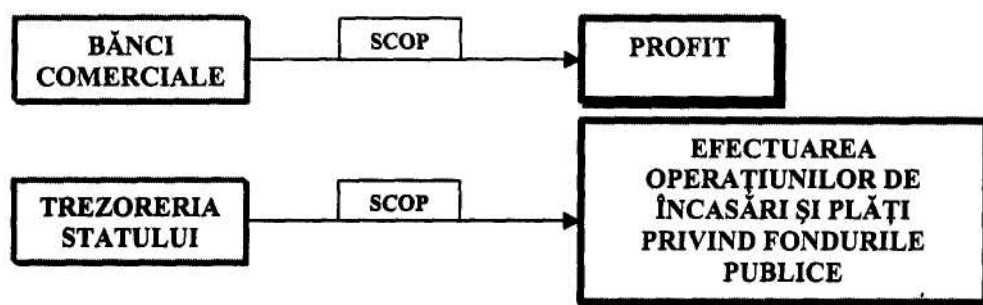


Figura 8.1. Scopul băncilor comerciale vs. scopul Trezoreriei Statului

Deși nu are drept scop principal obținerea de profit, ea trebuie să-și gestioneze activele și pasivele astfel încât prin activitățile generatoare de venit să-și acopere cheltuielile efectuate. Prin acest aspect Trezoreria poate fi considerată o bancă la fel ca oricare alta.

Însă legătura esențială dintre Trezorerie și sistemul bancar se face prin intermediul contului curent general al trezoreriei statului. Astfel, **contul curent general al Trezoreriei Statului** funcționează la Banca Națională a României și este deschis pe seama Ministerului Finanțelor Publice și a unităților trezoreriei statului din cadrul direcțiilor generale ale finanțelor publice județene, a municipiului București și administrațiilor finanțelor publice ale sectoarelor municipiului București. În contul curent general al trezoreriei statului Banca Națională a României înregistrează încasările și efectuează plățile în limita disponibilităților existente în cont, acesta consolidându-se zilnic la nivelul Centralei Băncii Naționale a României.

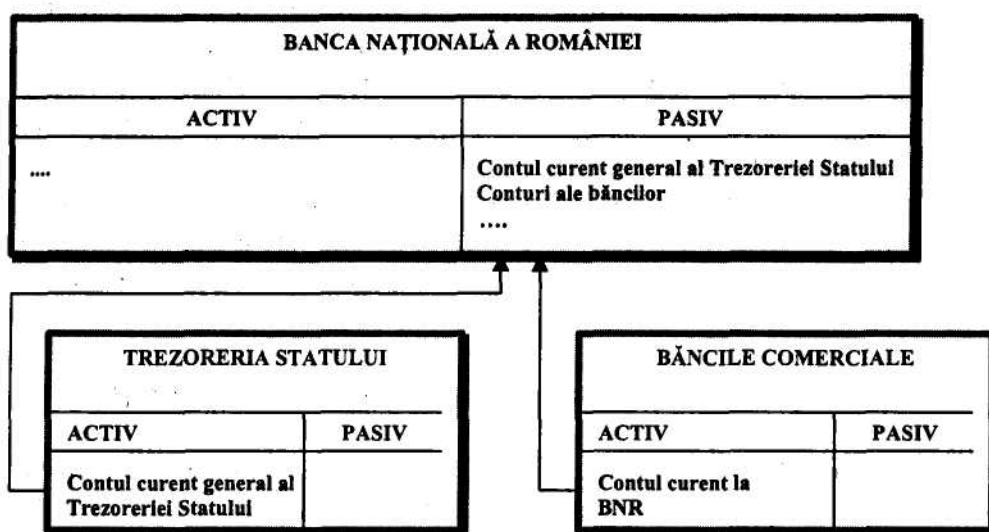


Figura 8.2. Legătura dintre Trezoreria Statului și băncile comerciale

La nivelul Trezoreriei Statului se desfășoară două categorii de operații similare cu cele ale băncilor și anume:

- operațiuni pasive, respectiv operațiuni prin care se atrag resurse și
- operațiuni active, respectiv operațiuni de utilizare a disponibilităților neangajate pe care

le vom prezenta în continuare prin extrapolare de la activitatea bancară.

8.2. Asemănări și deosebiri din punct de vedere conceptual al obiectului de activitate între Trezoreria publică și băncile comerciale

Având în vedere scopul, atribuțiile și rolul Trezoreriei publice în economie -așa cum acestea sunt definite prin legile în vigoare la această dată, comparativ cu drepturile și rolul băncilor - așa cum acestea sunt reglementate prin Legea bancară, la noi și în alte părți ale lumii, între cele două instituții speciale există asemănări, dar și însemnate deosebiri, astfel:

Trezoreria publică este și ea o bancă, dar o bancă de un fel deosebit, o bancă specială a statului, care are anumite interdicții, comparativ cu o bancă comercială, în ceea ce privește paleta beneficiarilor serviciilor ei, precum și referitor la dreptul de a organiza activități de depozite bănești și de a acorda credite. În schimb, are unele activități și atribuții specifice, comparativ cu o bancă comercială, din punctul de vedere al operațiunilor financiare și, în general, al serviciilor bancare publice.

De asemenea, Trezoreria statului, prin funcțiile și rolul său în ansamblul sectorului financiar public, sprijină și are un rol benefic nemijlocit asupra activității generale a băncii centrale în reglarea și influențarea favorabilă a pieței financiare și monetare. În același timp însă, Trezoreria publică este beneficiara serviciilor și sprijinului financiar al băncii centrale, mai ales în situația înregistrării golurilor temporare de casă.

În acest sens, între Trezoreria publică și băncile comerciale pot fi evidențiate următoarele asemănări și deosebiri, mai importante:

Beneficiarii serviciilor. Există o delimitare destul de clară, din acest punct de vedere, între acestea, în sensul că Trezoreria publică efectuează operațiuni de încasări și plăți, în primul rând în favoarea instituțiilor publice care folosesc fondurile publice, în timp ce băncile comerciale își pun la dispoziție serviciile bancare agenților economici și altor persoane juridice și fizice care folosesc fondurile private și eventual împrumutate. Excepțiile de la această regulă nu schimbă deloc fondul problemei, în sensul că regiile naționale și locale sunt obligate să își deruleze operațiunile financiare prin Trezoreria publică numai pentru fondurile primite de la stat, iar agenții economici, pentru operațiunile comerciale pe care le derulează în legătură cu instituțiile publice, întrucât acestea funcționează, în principal, pe seama fondurilor publice. Din acest punct de vedere, al beneficiarilor serviciilor, comparativ cu trezoreriile publice din alte țări, Trezoreria publică din România are atribuții și sarcini mai restrânse față de serviciile pe care le oferă agenților economici și persoanelor fizice, decât trezoreriile publice din alte țări dezvoltate.

Natura depozitelor. În cazul Trezoreriei publice, acestea sunt formate în marea lor majoritate din fonduri publice, în timp ce depozitele băncilor sunt create din disponibilitățile proprii ale agenților economici, persoane fizice, asociații familiale, societăți nonprofit și alte asociații care pot avea sau nu calitate de persoană juridică etc., deci preponderent fonduri de natură privată.

De asemenea, băncile comerciale pot acorda credite bancare, practic, unui sector nelimitat de beneficiari, cu respectarea condițiilor de garanții, în timp ce Trezoreria publică din România nu poate face acest lucru. Creditele pe care le poate acorda Trezoreria statului, așa cum este reglementată această problemă astăzi în România, sunt cele pentru plasamentele financiare pe termen scurt; împrumuturi pentru acoperirea temporară a deficitului bugetului de stat, precum și pentru acoperirea golurilor temporare de casă înregistrate de celelalte componente ale bugetului general consolidat, comparativ cu situația din alte țări dezvoltate, unde trezoreriile publice au competențe mult mai largi în această privință.

Din punctul de vedere al **condițiilor care trebuie îndeplinite pentru efectuarea operațiunilor bancare specifice de încasări și plăți** în contul clienților, acestea sunt mult mai stricte și precis delimitate în cazul beneficiarilor Trezoreriei publice, mai ales la plăți, comparativ cu cele derulate prin băncile comerciale, în favoarea clienților săi, la care plățile se pot efectua fără opreliști, aproape în orice condiție, dacă agentul economic care dispune plata posedă lichidități.

Trezoreria publică, alături de băncile comerciale, prin modul în care își organizează operațiunile de încasări și plăți în numerar, *poate influența favorabil politica băncii centrale*, în legătură cu funcționarea sistemului monetar. După profesorul Gheorghe Manolescu, „organizarea sistemului monetar se realizează prin trei circuite ale celor trei instituții și fiecare din ele cu moneda sa proprie. Astfel, banca centrală (Banca Națională a României) dispune de bancnote, moneda divizionară, depozitele de la banca centrală și monedele străine, Trezoreria statului, de moneda Trezoreriei, iar băncile comerciale, de moneda scripturală”¹³.

În acest context, fiecare dintre aceste instituții creatoare de monedă, pentru realizarea circuitelor interne de încasări și plăți, se folosește de înregistrări directe în conturile deschise pentru fiecare în unitățile lor, dar în situația transferului de lichidități între cele trei sisteme de bănci (comerciale, Trezorerie și Banca Națională a României), operațiunile se pot efectua numai în moneda băncii centrale.

În consecință, Trezoreria publică, pentru a-și putea onora plățile în afara sistemului său, are nevoie de intrări - de fluxuri financiare - în moneda băncii centrale și moneda scripturală a întregului sistem bancar, ea depinde deci de evoluția lichidităților în aceste monede, în care sens își poate închide fluxurile numai atunci când suma lichidităților emise în afara sistemului său sunt compensate cu intrările de lichidități către sistemul său (Trezoreria publică).

Trezoreria publică este deci dependentă de banca centrală, în multe privințe, prin faptul că aceasta- ține și efectuează operațiuni în contul curent general, îndeplinește în numele său rolul de agent al statului în efectuarea de plasamente financiare sau contractează împrumuturi publice în numele său.

În același timp, prin politica dobânzilor împrumuturilor publice pe care le controlează Trezoreria publică, precum și prin cea a dobânzilor subvenționate în favoarea anumitor întreprinderi sau ramuri economice, influențează dobânzile practicate de băncile comerciale, cu consecințe indirecte asupra dobânzii de refinanțare a băncii centrale. De asemenea, prin menținerea de către aceasta a unui echilibru permanent între încasări și plăți (intrări și ieșiri) și mai ales a încadrării în nivelul deficitului aprobat, finanțării acestuia pe căi neinflaționiste, Trezoreria publică influențează favorabil circulația monetară și a stabilității monedei naționale, sarcină de prim ordin a băncii centrale.

În concluzie, din punct de vedere conceptual, o trezorerie poate fi asemuită în multe privințe cu o bancă comercială, deoarece prin intermediul ei se derulează operațiuni de încasări și plăți, se constituie depozite, din care disponibilități apoi se pot efectua plasamente financiare, se pot acorda împrumuturi; în același timp însă, Trezoreria publică, comparativ cu o bancă în general, prezintă multe deosebiri, deoarece aceasta nu este menită să înregistreze profit, ci, înainte de toate, să administreze, în numele statului, în condiții cât mai optime, banul public și, în final, să gestioneze deficitul bugetar și datoria publică.

8.3. Operațiuni pasive ale Trezoreriei Statului

Operațiunile pasive reprezintă operațiunile de constituire a resurselor. În figura 8.1. sunt prezentate principalele operațiuni pasive la nivelul băncilor comerciale și la nivelul Trezoreriei Statului.

Figura 8.1 **Operațiunile pasive ale băncilor comerciale și Trezoreriei Statului**

OPERAȚIUNI PASIVE	
ALE BĂNCILOOR COMERCIALE	ALE TREZORERIEI STATULUI
A. Resurse depozit	A. Resurse depozit
<i>Componenta obligatorie</i>	<i>Componenta obligatorie</i>
Conturile curente ale persoanelor juridice	Conturile curente ale instituțiilor publice
<i>Componenta voluntară</i>	
Conturi curente sau de depozit deschise de persoanele fizice sau juridice	Conturile curente ale agenților economici

¹³ Gheorghe Manolescu, *Buget - abordare economică și financiară*, Editura Economică, București, 1997, p. 185

B. Resurse nedepozit a. Împrumuturi de la BNR b. Împrumuturi de pe piața interbancară c. Emisiune de titluri de valoare d. Operațiuni repo e. Vânzarea titlurilor de valoare deținute în portofoliu f. Împrumuturi pe termen lung	<i>Componenta voluntară</i> Conturi de depozit ale instituțiilor publice B. Resurse nedepozit a. Depozite ale băncilor și alte instituții financiare atrase prin proceduri bilaterale b. Emisiunea de certificate de trezorerie c. Operațiuni repo d. Împrumuturi pe termen lung
---	--

Resursele pot fi grupate două categorii:

- **Resurse depozit** - constituite din conturile curente și de depozit al diferitelor persoane care au dreptul și/sau obligația să le deschidă;

- **Resurse nedepozit** - formate din împrumuturi și alte tipuri de resurse la care se face apel în situația în care resursele depozit nu sunt suficiente pentru acoperirea necesităților.

Altfel spus, putem considera resursele depozit ca fiind **resursele ordinare**, cele la care se face în mod obișnuit apel, iar cele nedepozit ca fiind **resursele extraordinare**, la care se face apel în cazul în care resursele depozit sunt insuficiente.

Atât băncile comerciale cât și trezoreria statului apelează la ambele tipuri de resurse, diferența fiind componența acestora.

A. Resursele depozit sunt formate din două componente: a) componenta obligatorie; b) componenta voluntară.

Componenta obligatorie este generată de legislația în vigoare care prevede obligativitatea anumitor persoane de a-și deschide conturi curent și/sau de depozit la băncile comerciale și, respectiv, la Trezoreria Statului

În ceea ce privește băncile comerciale, componenta obligatorie est formată din conturile agenților economici obligați prin lege să-și deschidă un cont la bancă dacă doresc să efectueze încasări și plăți peste un anumit plafon.

Pentru Trezoreria Statului componenta obligatorie este formată din:

- conturile curente ale instituțiilor publice. Astfel, conform legislației în vigoare¹⁴, instituțiile publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare efectuează operațiunile de încasări și plăți prin unitățile teritoriale ale trezoreriei statului. De asemenea, legea precizează și faptul că este interzis instituțiilor publice de a efectua aceste operațiuni prin băncile comerciale¹⁵;

- conturile curente ale agenților economici în cazul în care agenții economici livrează bunuri, prestează servicii sau execută lucrări pentru instituțiile publice, pentru a primi contravaloarea acestora sunt obligați să aibă cont deschis la unitatea teritorială a trezoreriei statului în raza căreia sunt înregistrați fiscal.

Statul garantează efectuarea acestor operațiuni în condiții de siguranță și în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare. În plus, pentru a nu crea distorsiuni în ceea ce privește fructificarea disponibilităților, Trezoreria Statului, întocmai ca și băncile comerciale, acordă dobândă pentru disponibilitățile păstrate de agenții economici și instituțiile publice în conturile

¹⁴ Legea Finanțelor Publice nr. 500/2002, art. 70, alin. 1 și 2, publicată în Monitorul Oficial nr. 597/2002

¹⁵ Există de la această regulă o singură excepție reprezentată de conturile escrow deschise cu avizul Ministerului Finanțelor Publice la o bancă agreată de instituțiile finanțatoare externe sau interne, în care se colectează veniturile sau alte disponibilități încasate de către instituțiile publice în limita unor sume, în lei sau în valută, în condiții stabilite prin convenții încheiate între părți.

deschise la ea. Totuși, fiind o bancă a statului ce are drept scop gestionarea banului public, legislația impune anumite reguli privind utilizarea disponibilităților din conturile agenților economici deschise la trezoreria Statului. Astfel, aceștia pot utiliza sumele încasate în conturile deschise la unitățile trezoreriei statului în următoarea ordine: pentru achitarea drepturilor de natură salarială, prin transferul sumelor aferente în conturile deschise la bănci, cu excepția impozitelor și contribuțiilor aferente acestora, pentru achitarea obligațiilor către bugetul de stat și celelalte bugete, iar sumele rămase disponibile pot fi virate în conturile deschise la bănci.

Componenta voluntară este formată din totalitatea conturilor curente sau de depozit deschise la cererea deținătorilor lor, fără ca aceștia să fie constrânși de legislația în vigoare.

În ceea ce privește băncile comerciale componenta voluntară este formată din totalitatea conturilor curente sau de depozit deschise de persoanele fizice și juridice la libera lor alegere. Caracterul voluntar al acestei componente se manifestă la două niveluri:

- în primul rând persoanele fizice și juridice decid dacă să-și deschidă astfel de conturi sau nu;
- în al doilea rând acestea decid asupra băncii pe care o vor alege pentru a-și deschide contul.

Pentru Trezoreria Statului componenta voluntară este formată din conturile de depozit deschise pe bază de convenție de instituțiile publice.

Pentru instituțiile publice caracterul voluntar se manifestă pe un singur nivel, respectiv cel al alegerii de a-și constitui sau nu depozitul, întrucât acestea nu pot alege între Trezoreria Statului și o altă bancă pentru a-și constitui depozitele.

B. Resursele nedepozit

În cadrul resurselor nedepozit există diferențe semnificative între băncile comerciale și Trezoreria Statului, așa cum se observă și din figura 8.1, și de aceea ne vom concentra pe prezentarea operațiunilor pasive specifice Trezoreriei Statului.

Depozite pe termen scurt de la bănci sau alte instituții financiare, atrase prin intermediul procedurilor bilaterale

Trebuie să subliniem de la început că deși poartă denumirea de depozite aceste resurse nu aparțin categoriei de resurse depozit întrucât nu se atrag în mod normal de către trezorerie ci numai în situația apariției unui deficit de lichidități. Tranzacțiile desfășurate prin intermediul procedurilor bilaterale nu sunt, de regulă, anunțate public. Ele sunt tranzacții care se efectuează prin negociere directă între Ministerul Finanțelor Publice și banca respectivă.

Decizia privind atragerea de depozite pe termen scurt de la bănci este luată în preluarea apariției lipsei de lichidități sau cel mai târziu în ziua respectivă. Limitele de negociere privind suma atrasă, perioada și nivelul maxim al ratei dobânzii (marja de negociere) se stabilesc în ziua respectivă în funcție de condițiile pieței și de necesarul de atras pentru asigurarea lichidităților în contul curent general al Trezoreriei Statului.

Emisiunile de certificate de trezorerie

În cadrul emisiunilor de certificate de trezorerie trebuie să distingem între:

- emisiunile de certificate de trezorerie pentru finanțarea deficitului bugetar;
- emisiunile de certificate de trezorerie pentru acoperirea necesarului de lichidități al trezoreriei.

În ceea ce privește emisiunile de certificate de trezorerie efectuate pentru acoperirea necesarului de lichidități al trezoreriei, acestea sunt efectuate conform regulamentului privind operațiunile cu titluri de stat emise în formă dematerializată, aprobat prin ordin comun al ministrului finanțelor publice, al guvernatorului Băncii Naționale a României și al președintelui Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare.

Această operațiune va fi autorizată de ministrul finanțelor publice prin ordin de emisiune și va fi făcută publică cel târziu în ziua lucrătoare înaintea datei de organizare a licitației. Certificatele se emit pe o perioadă de maximum 30 de zile, cu decontare în aceeași zi, în ziua următoare sau la două zile lucrătoare de la data tranzacției.

Operațiunile repo

Operațiunile repo reprezintă un element foarte nou în gestiunea activității Trezoreriei. El a fost introdus abia în anul 2002 în scopul lărgirii ariei instrumentelor ce pot fi utilizate pentru echilibrarea soldului contului curent general al Trezoreriei Statului. Aceste operațiuni sunt importate din practica băncilor comerciale și, de aceea, considerăm utilă prezentarea mecanismului lor de funcționare.

Operațiunile repo constau în vânzarea unor titluri de valoare (procurându-se astfel resurse) cu angajamentul ferm al răscumpărării acestora la un termen prestabilit. Având în vedere instabilitatea pieței financiare românești singurele titluri de valoare ce au fost acceptate pentru realizarea de operațiuni repo de către băncile comerciale au fost titlurile de stat. Astfel, dacă Trezoreria Statului ar apela la operațiunile repo ar însemna practic să colateralizeze un împrumut cu propriile active (titlurile de stat fiind instrumente proprii ale Trezoreriei Statului). Acest lucru este însă interzis de Regulamentele BNR. Astfel, datorită întârzierii unor prevederi legislative prin care să se admită și alte titluri de valoare în cadrul operațiunilor repo, acest procedeu nu a fost folosit până în prezent.

Împrumuturile pe termen lung atrase prin Trezoreria Statului pot îmbrăca mai multe forme:

- obligațiuni de stat emise pe piața internă sau externă;
- obligațiuni de stat emise în baza unor acte normative speciale pe piața internă și externă;
- împrumuturi acordate de către instituțiile financiare internaționale. Aceste împrumuturi nu sunt destinate echilibrării trezoreriei ci unor necesități ale statului, printre care:
- finanțarea deficitului bugetului de stat;
- refinanțarea datoriei publice;
- finanțarea proiectelor de investiții pentru dezvoltarea sectoarelor prioritare ale economiei ș.a.

Marea majoritate a operațiunilor pasive prezentate mai sus se regăsesc în contul curent general al Trezoreriei Statului deschis la BNR. Există, însă, o excepție în ceea ce privește disponibilitățile în valută gestionate de Ministerul Finanțelor Publice, provenite din împrumuturi interne și externe contractate de stat, destinate finanțării deficitului bugetului de stat și refinanțării datoriei publice, precum și din alte surse prevăzute de lege. Astfel, acestea se păstrează la Banca Națională a României în conturi purtătoare de dobândă, care funcționează în afara contului curent general al Trezoreriei Statului și se utilizează pe măsura necesităților.

8.4. Operațiuni active ale Trezoreriei Statului

Operațiunile active sunt operațiunile de angajare a resurselor. Din punctul de vedere al băncilor comerciale acestea sunt operațiunile aducătoare de profit. Din punctul de vedere al Trezoreriei Statului putem distinge între:

- operațiuni sunt aducătoare de venituri necesare acoperirii cheltuielilor proprii ale trezoreriei;
- operațiuni de plasare a resurselor bugetare a căror fructificare va finanța diferitele bugete.

În figura 8.2 sunt prezentate comparativ principalele tipuri de operațiuni active la nivelul băncilor comerciale și Trezoreriei Statului.

Operațiuni Active	
Ale băncilor comerciale	Ale Trezoreriei Statului
A. Acordarea de împrumuturi a) persoanelor juridice b) persoanelor fizice	A. Acordarea de împrumuturi a) finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat, nefinanțate prin împrumuturi de stat b) finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație c) finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului trezoreriei statului din exercițiul curent d) acordarea de împrumuturi pentru răscumpărarea la scadență sau înainte de scadență, după caz, a titlurilor de stat emise pentru finanțarea sau refinanțarea datoriei publice, cu condiția asigurării disponibilităților necesare pentru efectuarea cheltuielilor aprobate potrivit legii e) acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă, ca urmare a decalajului dintre veniturile și cheltuielile bugetelor locale, precum și ale bugetelor fondurilor speciale, cu termen de rambursare în cursul aceluiași exercițiu bugetar f) acordarea altor împrumuturi pe bază de hotărâre a Guvernului
B. Operațiuni de plasament a) titluri de stat b) acțiuni c) obligațiuni d) depozite	B. Operațiuni de plasament a) efectuarea de plasamente prin operațiuni specifice la bănci și instituții financiare autorizate să efectueze astfel de operațiuni, garantate cu titluri de stat deținute de acestea sau prin soldul creditor al depozitelor în valută liber convertibilă b) efectuarea de cumpărări reversibile repo c) efectuarea de plasamente în titluri de valoare cu risc zero, în condițiile pieței

Figura 8.2.. Operațiunile active ale băncilor comerciale și Trezoreriei Statului

A. Acordarea de împrumuturi

După cum se constată și din figura 8.2. dacă băncile comerciale acordă credite persoanelor fizice și juridice, în cazul Trezoreriei Statului nu poate fi vorba de așa ceva, operațiunile de împrumut din disponibilitățile temporare ale contului curent fiind reglementate strict de dispozițiile legale în vigoare.

Astfel, utilizarea disponibilităților din contul curent general al Trezoreriei Statului trebuie făcută cu prioritate către primele trei utilizări prezentate mai sus, respectiv:

a) *finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului de stat, nefinanțate prin împrumuturi de stat*

b) *finanțarea temporară a deficitelor din anii precedenți ale bugetului asigurărilor sociale de stat, până la alocarea de sume cu această destinație*

c) *finanțarea deficitelor temporare ale bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului trezoreriei statului din exercițiul curent.*

Zilnic, pe baza datelor operative raportate în sistem electronic de către trezoreriile județene și în ultima zi a lunii, pe baza datelor definitive se determină deficitele curente și din anii precedenți ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, neacoperite prin împrumuturi (până la momentul respectiv). Aceste deficite sunt finanțate prin acordarea de împrumuturi cu dobândă din disponibilitățile temporare ale contului curent al Trezoreriei Statului.

Rata dobânzii aplicată la aceste împrumuturi se situează, în conformitate cu prevederile legale, la nivelul ratei medii lunare a dobânzilor plătite de Trezoreria Statului la disponibilitățile și depozitele la termen constituite din sumele păstrate în Trezoreria Statului, determinată pe baza metodologiei aprobate prin Ordin al ministrului finanțelor publice

Dacă, după acoperirea utilizărilor de mai sus mai rămân disponibilități neangajate în contul curent al Trezoreriei Statului ele vor fi utilizate pentru următoarele destinații

d) *acordarea de împrumuturi pentru răscumpărarea la scadență sau înainte de scadență, după caz, a titlurilor de stat emise pentru finanțarea sau refinanțarea datoriei publice, cu condiția asigurării disponibilităților necesare pentru efectuarea cheltuielilor aprobate potrivit legii*

Acordarea de împrumuturi pentru **răscumpărarea la scadență** a titlurilor de stat se efectuează în situația în care pentru refinanțarea datoriei publice scadente nu s-au contractat împrumuturi de pe piața interbancară. Acest tip de împrumut este aprobat de ordonatorul principal de credite, în baza unei note în care se precizează suma care urmează a fi utilizată din disponibilitățile existente în soldul contului curent general al Trezoreriei Statului și termenul de rambursare care poate fi de minimum 3 luni de la data acordării. Termenul de rambursare se stabilește în funcție de valoarea totală a împrumuturilor existente în evidența operativă de la finele lunii precedente și de termenele de rambursare ale acestora. Rambursarea împrumuturilor se poate efectua, la scadență sau înainte de scadență, din sumele încasate ca urmare a emisiunilor de titluri de stat lansate.

Acordarea de împrumuturi pentru **răscumpărarea înainte de scadență** a titlurilor de stat se poate efectua atât prin procedură bilaterală, cât și prin licitație.

Procedura bilaterală este utilizată în următoarele cazuri:

- prin exercitarea de către deținător a opțiunilor de vânzare înainte de scadență a titlurilor de stat, pentru seriile care au înglobată această clauză (opțiune "put");
- prin exercitarea de către Ministerul Finanțelor Publice a opțiunii de răscumpărare înainte de scadență a titlurilor de stat, pentru seriile care au înglobată această opțiune (opțiune "call").

În restul cazurilor se folosește licitația care se desfășoară prin intermediul Băncii Naționale a României care este agentul autorizat al Ministerului Finanțelor Publice.

Seriile de titluri de stat care sunt supuse acestei licitații sunt stabilite de Ministerul Finanțelor Publice prin ordin al ministrului și nu pot avea mai mult de un an până la data scadenței. Răscumpărările de titluri de stat înainte de scadența sunt definite de următoarele elemente:

- elemente de identificare a titlurilor de stat - tipul și seria titlurilor de stat;
- numărul de titluri de stat care se răscumpără;
- valoarea unitară nominală;
- valoarea unitară de răscumpărare a titlurilor de stat la data tranzacției;
- randamentul oferit de titlul de stat până la scadență.

e) *acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă, ca urmare a decalajului dintre veniturile și cheltuielile bugetelor locale, precum și ale bugetelor fondurilor speciale, cu termen de rambursare în cursul aceluiași exercițiu bugetar*

Pentru bugetele locale acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă se efectuează în baza unei solicitări scrise din partea consiliului județean sau local, după caz, în care se menționează volumul împrumutului și termenul de rambursare, care nu trebuie să depășească finele anului curent, precum și specificația îndeplinirii tuturor condițiilor prevăzute în legislația în vigoare privind finanțele publice locale, la care se anexează următoarele documente:

- copia hotărârii consiliului local sau județean, după caz, prin care se aprobă contractarea de împrumuturi din disponibilitățile trezoreriei statului pentru acoperirea golurilor temporare de casă;

- bugetul de venituri și cheltuieli pe anul respectiv, cu repartizarea pe trimestre;
- execuția veniturilor și cheltuielilor la data solicitării împrumutului, cu viza direcției trezorerie și contabilitate publică județene;

- estimarea veniturilor și cheltuielilor pe anul în curs, din care să rezulte golul temporar de casa, precum și posibilitatea rambursării împrumutului respective.

Direcția de specialitate din cadrul Ministerului Finanțelor Publice analizează și verifică documentația primită, urmărind încadrarea în prevederile legislației în vigoare privind finanțele publice locale a volumului maxim al împrumuturilor care se pot angaja de autoritatea administrației publice locale, încadrarea în veniturile estimate a se încasa în anul respectiv a cheltuielilor determinate de rambursarea ratelor și plata dobânzilor aferente împrumuturilor deja contractate și prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli, precum și a împrumutului acordat din disponibilitățile trezoreriei statului și a celorlalte cheltuieli

Rezultatele acestei analize se consemnează într-o notă, care urmează a fi supusă spre aprobare ministrului finanțelor publice. În baza notei de aprobare a împrumutului se încheie o convenție între Ministerul Finanțelor Publice și autoritatea publică locală respectivă, în care se prevăd expres condițiile de acordare și restituire la scadență a împrumutului.

Pentru bugetele fondurilor speciale acordarea de împrumuturi pentru acoperirea golurilor temporare de casă se efectuează pe baza solicitării fundamentate, întocmită de administratorul fondului special, în care se menționează valoarea împrumutului și termenul de rambursare, care nu trebuie să depășească finele anului curent.

Oportunitatea acordării de împrumuturi din disponibilitățile contului curent general al Trezoreriei Statului pentru acoperirea golurilor temporare de casă ca urmare a decalajului dintre veniturile și cheltuielile bugetelor fondurilor speciale se stabilește prin nota aprobată de ministrul finanțelor publice.

În baza acestei note se încheie o convenție între Ministerul Finanțelor Publice și instituția publică beneficiară de împrumut, în care se prevăd condițiile de acordare și rambursare a împrumutului. Rambursarea împrumutului și plata dobânzii se efectuează în contul curent general al Trezoreriei Statului. Dobânda reprezintă venit al bugetului Trezoreriei Statului.

f) acordarea altor împrumuturi pe bază de hotărâre a Guvernului

În hotărârea Guvernului se precizează volumul împrumutului, destinația acestuia, perioada de acordare, nivelul ratei dobânzii (care poate fi fixă sau variabilă în funcție de perioada de contractare), termenele de plată a dobânzii și termenul de rambursare a împrumutului. În baza acestei hotărâri a Guvernului, după caz, se încheie o convenție între Ministerul Finanțelor Publice și instituția publică beneficiară a împrumutului.

Rambursarea împrumutului și plata dobânzii se efectuează în contul curent general al Trezoreriei Statului. Dobânda reprezintă venit al bugetului Trezoreriei Statului.

B. Operațiuni de plasament

a) efectuarea de plasamente prin operațiuni specifice la bănci și instituții financiare autorizate să efectueze astfel de operațiuni, garantate cu titluri de stat deținute de acestea sau prin soldul creditor al depozitelor în valută liber convertibilă

Ministerul Finanțelor Publice poate efectua plasamente financiare la bănci, însă proporția colateralizării trebuie să fie de cel puțin 120% față de volumul împrumutului și dobânda aferentă.

Plasamentele financiare se pot efectua numai la băncile care îndeplinesc criteriile de eligibilitate pentru a efectua operațiuni pe piața monetară, stabilite de *Banca Națională a României*. Lista acestor bănci este întocmită de către Banca Națională a României și este adusă la cunoștința Ministerului Finanțelor Publice lunar și ori de câte ori condițiile de piață o impun. Condițiile de acordare și modul de garantare a plasamentelor colateralizate se stabilesc prin contractul-cadru de plasament și contractul de gaj încheiate cu fiecare participant eligibil. Efectuarea de plasamente colateralizate se desfășoară prin licitație organizată prin intermediul Băncii Naționale a României în calitate de agent al statului sau pe baze bilaterale.

Dobânda aferentă perioadei pentru care titlurile de stat constituie obiectul unui gaj se cuvine proprietarului înregistrat, respectiv băncii prezentatoare. Deblocarea garanțiilor constituite la acordarea plasamentului este condiționată de rambursarea acestora și de plata dobânzilor aferente.

La scadență, după rambursarea plasamentului și plata dobânzilor aferente de către bancă, confirmate prin extras de cont, Banca Națională a României va comunica băncii respective deblocarea titlurilor de stat constituite drept garanție. În cazul în care la scadență banca nu rambursează plasamentul și/sau nu plătește dobânzile aferente, Banca Națională a României va proceda la executarea garanțiilor corespunzător valorii nerambursate.

b) efectuarea de cumpărări reversibile repo

Condițiile în care Ministerul Finanțelor Publice efectuează cumpărări/ vânzări reversibile de titluri de stat repo/reverse repo se vor stabili printr-un contract-cadru încheiat cu fiecare participant eligibil.

Cumpărările reverse repo se desfășoară prin licitație organizată prin intermediul Băncii Naționale a României ca agent al statului. Tranzacțiile reversibile sunt definite de următoarele elemente:

- elemente de identificare a titlurilor de stat - tipul și seria titlurilor de stat;
- numărul de titluri de stat tranzacționate;
- valoarea unitară nominală;
- valoarea unitară de vânzare a titlurilor de stat la data tranzacției;
- rata operațiunii repo/reverse repo sau rata dobânzii ce va fi plătită de vânzătorul inițial la răscumpărarea titlurilor de stat, care se stabilește, după caz, fie prin mecanismul licitației (licitație la rată variabilă), fie în funcție de constrângerile concrete de cost (licitație la rată fixă și proceduri bilaterale);

- valoarea unitară de răscumpărare care se obține prin însumarea valorii unitare de vânzare cu dobânda datorată la scadență, aferentă valorii titlurilor de stat vândute.

În cazul în care, din anumite motive, nu se finalizează operațiunea de cumpărare reversibilă (banca nu mai poate cumpăra titlurile de stat la data stabilită), titlurile de stat rămân în portofoliul Ministerului Finanțelor Publice.

c) efectuarea de plasamente în titluri de valoare cu risc zero, în condițiile pieței

Datorită faptului că pentru trezoreria Statului această categorie de operațiuni active a fost introdusă abia în 2002, trezoreriei trebuie întâi să-și însușească tehnicile specifice practicii bancare de constituire și gestionare a unui portofoliu.

Astfel, plasamentul în titluri financiare sa va putea realiza abia după ce Trezoreria Statului și-a achitat toate obligațiile de plată scadente, iar în soldul contului au rămas suficiente lichidități pentru a efectua astfel de plasamente.

Rămâne însă o problemă identificarea titlurilor de valoare cu risc zero în care trezoreria ar pute investi.

CUVINTE CHEIE: resurse depozit, resurse nedepozit, operațiuni active, operațiuni pasive, convenție de depozit, operațiuni repo, operațiuni de plasament, acordare de împrumuturi

ÎNTREBĂRI DE CONTROL

1. Analizați scopul urmărit de băncile comerciale și Trezoreria Statului.
2. Prezentați modul în care se realizează relația dintre Trezoreria Statului și sistemul bancar din România.
3. Precizați care sunt resursele depozit ale Trezoreriei Statului.
4. Ce tipuri de împrumuturi se pot acorda din disponibilitățile contului curent general al Trezoreriei Statului?
5. Ce fel de operațiune este efectuarea de cumpărări reversibile repo? Activă sau pasivă? Argumentați.

BIBLIOGRAFIE

1. Mosteanu, T., coord Buget si trezorerie publica, Ed. Universitara, Buc. 2005
2. Manolescu, GH., Buget – abordare economica și financiară, Editura Economică, Buvurești, 1997
3. Belean, P., Bugetul public și trezoreria publică în România, Ed. Economică, București, 2007
4. Legea nr. 500/2002 privind finantele publice MO. 597/2002cu modificarile ulterioare
5. Legea 313/2004 privind datoria publica. MO. Nr. 577/2004
6. Legile bugetare anuale
7. Ordinul nr. 1792/2002 pt aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichiditatea, ordonantarea si plata cheltuielilor institutiilor publice, precum si organizarea si functionarea trezoreriei finantelor publice, MO.30/2003, cu modificarile ulterioare
8. Ordonanta nr. 146/2002 privind utilizarea resurselor derulate prin trezoreria staului, MO/824.2002
9. Stancu I., *Finanțe. Teoria piețelor financiare. Finanțele întreprinderilor. Analiza și gestiunea financiari*,! Editura Economică, București, 1996
10. Stancu I., *Finanțe*, ediția a doua, revizuită și adăugită, Editura Economică, București, 1998
11. Văcărel I., Anghelache Gabriela, Bistriceanu Gh.D., Moșteanu Tatiana, Bercea F., Bodnar M., Georgescu F., *Finanțe publice*, ediția a doua, Editura Didactică și Pedagogică, RA, București, 1999
12. Hotărârea Guvernului nr. 44 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal
13. Lege privind Codul fiscal nr. 571/22.12.2003, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 927/23.12.2003
14. Legea datoriei Publice nr. 313, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 577/29.06.2004
15. Legea finanțelor publice locale nr. 189, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 404/ 22.10.1998
16. Legea finanțelor publice nr. 500, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 597/13.08.2002, cu modificările și completările ulterioare
17. Legea nr. 101/26.05.1998 privind statutul Băncii Naționale a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 203/01.06.1998
18. Legea nr. 101/26.05.1998 privind statutul Băncii Naționale a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 203/ 01.06.1998
19. Legea nr. 34/29.03.1991 privind statutul Băncii Naționale a României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 70/03.04.1991
20. Legea nr. 346 privind asigurarea pentru accidente de muncă și boli profesionale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 454/27.06.2002
21. Legea nr. 346/10.07.2003 pentru aprobarea contului general anual de execuție a bugetului de stat, a conturilor anuale de execuție a bugetelor fondurilor speciale și a contului general anual al datoriei publice, aferente anului 2001, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 563/05.08.2003
22. Legea nr. 69/26.11.1991, Legea administrației publice locale, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 79/18.04.1996
23. Legea nr. 72/12.07.1996 privind finanțele publice, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 152/17.07.1996
24. Ordin comun al ministrului muncii și solidarității Sociale și ministrului finanțelor publice nr. 553 și nr. 1791 din 14.12.2002 și 24.12.2002, pentru aprobarea Normelor metodologice privind constituirea, în anul 2003, a Fondului inițial pentru funcționarea sistemului

de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 5/08.01.2003

25. Ordinul ministrului finanțelor publice pentru aprobarea Clasificației indicatorilor privind finanțele publice, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 1176 din 27 decembrie 2005

26. Ordinul ministrului finanțelor publice pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor secțiunii a 5-a din Cap. I din Ordonanța Guvernului nr. 86/2003 privind reglementarea unor măsuri în materie financiar-fiscală referitoare la activitățile de declarare și colectare a creanțelor bugetare reprezentând contribuții sociale publicat în Monitorul Oficial al României nr. 855 din 2 decembrie 2003

27. Ordonanța nr. 1236/19.09.2003 al ministrului finanțelor publice pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 146/2002, privind formarea și utilizarea resurselor derulate prin Trezoreria statului, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 201/2003, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 734/21.10.2003

28. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 115, pentru notificarea amendamentelor la aranjamentul „stand-by” între România și Fondul Monetar Internațional, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 729/07.10.2002

29. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 147 privind unele reglementări financiare începând cu anul 2003, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 821/13.11.2002

30. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 92 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 560/24.06.2004